Le Grand Conseil du canton de Berne

Der Grosse Rat des Kantons Bern

Session d'été 2019

03.06.2019 - 13.06.2019

Programme de la session

Légende

Modes de délibération :

DI	débat libre
Do	débat organisé
Dr	débat réduit
Pé	procédure écrite

Commissions :

CFin	Commission des finances
CGes	Commission de gestion
CJus	Commission de justice
CIRE	Commission des institutions politiques et des relations extérieures
CFor	Commission de la formation
CSoc	Commission de la santé et des affaires sociales
CIAT	Commission des infrastructures et de l'aménagement du territoire
CSéc	Commission de la sécurité

Table des matières

	Page
Grand Conseil	2 + 3
Direction de la magistrature	3
Chancellerie d'Etat CHA	3
Conseil-exécutif	3 + 4
Direction de l'économie publique ECO	4
Direction de la police et des affaires militaires POM Loi portant introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (Li LFAE)	5
Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale SAP	5
Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie TTE	6 + 7
Direction des finances FIN	7 - 9
Direction de l'instruction publique INS	9 + 10
Direction de la police et des affaires militaires POM	10 + 11
Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques JCE	11 - 13
Elections	14
Interpellations	14 - 18
Questions	18

Préparé par l'Office du soutien au gouvernement et des droits politiques, Chancellerie d'Etat du canton de Berne / 22.05.2019

No	No de l'affaire	Titre de l'affaire	Type d'affaire	Organe / Commission	Proposition du CE	Délibération	Remarques	Rapporteur Rapporteuse
Grand Conseil								
1	2019.RRGR.138	Election du président du Grand Conseil	Nomination / Election					
2	2019.RRGR.139	Election du premier vice-président du Grand Conseil	Nomination / Election					
3	2019.RRGR.144	Election du deuxième vice-président du Grand Conseil	Nomination / Election					
4	2019.STA.744	Election du président du Conseil-exécutif	Nomination / Election					
5	2019.STA.744	Election du vice-président du Conseil-exécutif	Nomination / Election					
6	2019.RRGR.152	Rapport d'activité 2018 de la Commission des finances	Rapport GC	CFin		Dr	Proposition de la CFin : prise de connaissance	Bichsel
7	2019.RRGR.153	Rapport d'activité 2018 de la Commission de gestion	Rapport GC	CGes		Dr	Proposition de la CGes : prise de connaissance	Siegenthaler
8	2019.RRGR.154	Rapport d'activité 2018 de la Commission de justice	Rapport GC	CJus		Dr	Proposition de la CJus : prise de connaissance	Gygax-Böninger
9	2019.RRGR.145	Rapport d'activité 2018 des Services parlementaires	Rapport GC	CGes		Dr	Proposition de la CGes : prise de connaissance	Siegenthaler
10	2018.STA.1857	Rapport d'activité 2018 du Contrôle des finances	Rapport de tiers	CFin	Prise de connaissance	Dr	Proposition de la CFin : prise de connaissance	Bichsel
11	2019.JGK.2303	Rapport d'activité 2018 du Bureau pour la surveillance de la protection des données du canton de Berne	Rapport de tiers	CGes	Prise de connaissance	Dr	Proposition de la CGes : prise de connaissance	Siegenthaler

No	No de l'affaire	Titre de l'affaire	Type d'affaire	Organe / Commission	Proposition du CE	Délibération	Remarques	Rapporteur Rapporteuse
12	2019.RRGR.43	Déclaration du Grand Conseil sur la politique climatique	Autre affaire	CIAT		Do	120 minutes Proposition de la CIAT : approbation	Flück
13	2018.RRGR.551	187-2018 Vanoni (Zollikofen, Les Verts) La protection du climat : une tâche prioritaire à inscrire dans la Constitution cantonale	Initiative parlementaire	CIAT		DI	Proposition de la CIAT : approbation du soutien provisoire	Klauser

Direction de la magistrature

No	No de l'affaire	Titre de l'affaire	Type d'affaire	Organe / Commission	Proposition du CE	Délibération	Remarques	Rapporteur Rapporteuse
14	2019.RRGR.140	Rapport d'activité 2018 des autorités judiciaires et du Ministère public du canton de Berne	Rapport de tiers	CJus		Dr	Proposition de la CJus : prise de connaissance	Gygax-Böninger
15	2019.RRGR.155	Rapport de la Commission de justice sur le rapport d'activité 2018 des autorités judiciaires et du Ministère public et les inspections 2019	Rapport GC	CJus		Dr	Proposition de la CJus : prise de connaissance	Gygax-Böninger

Chancellerie d'Etat

No	No de l'affaire	Titre de l'affaire	Type d'affaire	Organe / Commission	Proposition du CE	Délibération	Remarques	Rapporteur Rapporteuse
16	2018.RRGR.571	205-2018 Ammann (Bern, LG) Revoir les modalités de dépôt des listes de signatures pour faciliter l'exercice des droits démocratiques directs	Motion		Rejet	DI		

Conseil-exécutif

No	No de l'affaire	Titre de l'affaire	Type d'affaire	Organe / Commission	Proposition du CE	Délibération	Remarques	Rapporteur Rapporteuse
17	2019.JGK.3260	Réforme des Directions. Optimisation de la répartition des tâches entre les Directions de l'administration cantonale bernoise. Rapport présentant les résultats de la phase I de la réforme des Directions (RDir)	Rapport CE	CIRE	Prise de connaissance	DI		Jost

No	No de l'affaire	Titre de l'affaire	Type d'affaire	Organe / Commission	Proposition du CE	Délibération	Remarques	Rapporteur Rapporteuse
18	2017.JGK.1572	Loi sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration (Loi d'organisation, LOCA) (Modification)	Loi	CIRE		DI	1re lecture	Majorité de la commission : Jost Minorité de la commission : Gullotti

Direction de l'économie publique

19	2019.RRGR.32	017-2019 Urgente DEPU (Heyer, Perrefitte) Moratoire sur les fermetures d'offices de poste dans le canton de Berne	Motion		Rejet	DI		
20	2019.RRGR.42	025-2019 Urgente Abplanalp (Brienzwiler, UDC) Moyens financiers supplémentaires pour la protection des forêts en cas de besoin Motion ayant valeur de directive	Motion		Vote point par point Chiffre 1 : adoption sous forme de postulat Chiffre 2 : adoption sous forme de postulat Chiffre 3 : rejet	Dr	Délibération groupée	
21	2019.RRGR.41	024-2019 Urgente Riem (Iffwil, PBD) Révision du programme de protection de la forêt 2019 en cas de prolifération des scolytes	Postulat		Adoption	Dr	Délibération groupée	
22	2019.RRGR.53	035-2019 Urgente Fuhrer-Wyss (Burgistein, PS) Bail à ferme agricole à Hondrich : imposer une agriculture biologique Motion ayant valeur de directive	Motion		Adoption sous forme de postulat	Dr		
23	2018.RRGR.577	211-2018 Stocker (Biel/Bienne, pvl) Mise en œuvre du plan d'action suisse visant à la réduction des risques et à l'utilisation durable des produits phytosanitaires Motion ayant valeur de directive	Motion		Rejet	Dr		

No	No de l'affaire	Titre de l'affaire	Type d'affaire	Organe / Commission	Proposition du CE	Délibération	Remarques	Rapporteur Rapporteuse
Direction de la police et des affaires militaires								
24	2017.POM.269	Loi portant introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (Li LFAE)	Loi	CSéc		DI	1re lecture	Moser
Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale								
25	2016.GEF.790	Loi sur l'aide sociale dans le domaine de l'asile et des réfugiés (LAAR)	Loi	CSoc		DI	1re lecture	Majorité de la commission : Kohler Minorité de la commission : Gabi Schönenberger
26	2018.RRGR.399	136-2018 de Meuron (Thun, Les Verts) Préserver les familles à faible revenu de l'aide sociale grâce aux prestations complémentaires	Motion		Rejet	DI	Reporté de la session de printemps	
27	2018.RRGR.747	287-2018 Hässig Vinzens (Zollikofen, PS) Garantie de la qualité de la prise en charge des structures d'accueil extrafamilial et parascolaire	Motion		Rejet	DI		
28	2018.RRGR.694	238-2018 pvl (Schöni-Affolter, Bremgarten) Meilleure qualité des interventions chirurgicales par des mains expertes : introduction d'un nombre minimum de cas par chirurgien-ne dans les GPPH	Motion		Adoption sous forme de postulat	DI		
29	2018.RRGR.712	256-2018 Imboden (Bern, Les Verts) Contrôle de l'égalité et des salaires et représentation adéquate des femmes (et des hommes) aux fonctions dirigeantes des hôpitaux bernois	Motion		Adoption sous forme de postulat	DI		

No	No de l'affaire	Titre de l'affaire	Type d'affaire	Organe / Commission	Proposition du CE	Délibération	Remarques	Rapporteur Rapporteuse
Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie								
30	2018.BVE.1499	Loi sur l'alimentation en eau (Modification)	Loi	CIAT		DI	2e lecture	Klauser
31	2019.BVE.113	Münchenbuchsee, Hofwilstrasse 51, Gymnase Hofwil. Agrandissement, transformation et entretien. Crédit d'engagement pour l'étude de projet, appel d'offres compris	Affaire de crédit GC	CIAT		DI	Référendum financier facultatif	Dumermuth
32	2019.BVE.559	Office des eaux et des déchets ; Groupe de produits : Eau et déchets n° 09.17.9100. Dépassement de solde 2018. Crédit supplémentaire 2018	Affaire de crédit GC	CFin		Dr		Etter
33	2019.RRGR.69	051-2019 Urgente Mentha (Liebefeld, PS) Il est urgent d'investir dans l'hydraulique	Motion		Adoption	DI		
34	2018.RRGR.654	223-2018 Egger (Hünibach, PS) Pas de charbon douteux dans l'électricité de BKW	Motion		Adoption et classement	DI		
35	2018.RRGR.656	225-2018 Rüegsegger (Riggisberg, UDC) Stop aux arnaques des fournisseurs d'électricité	Motion		Rejet	DI		
36	2018.RRGR.690	234-2018 Stocker (Biel/Bienne, pvl) Revoir le projet de l'axe Ouest	Motion		Adoption sous forme de postulat	DI	Réponse commune Délibération groupée Points de l'ordre du jour 36 et 37	
37	2018.RRGR.706	250-2018 Mentha (Liebefeld, PS) Axe Ouest à Bienne: moratoire et réouverture de la discussion	Motion		Adoption	DI	Réponse commune Délibération groupée Points de l'ordre du jour 36 et 37	
38	2018.RRGR.707	251-2018 Mentha (Liebefeld, PS) Le tunnel de Port, vite!	Motion		Adoption sous forme de postulat	DI	Réponse commune Délibération groupée Points de l'ordre du jour 38 et 39	

No	No de l'affaire	Titre de l'affaire	Type d'affaire	Organe / Commission	Proposition du CE	Délibération	Remarques	Rapporteur Rapporteuse
39	2018.RRGR.717	261-2018 Moser (Biel/Bienne, PLR) Contournement ouest de Bienne : avancer la réalisation de la bretelle sur la rive droite du lac (tunnel de Port)	Motion		Adoption sous forme de postulat	DI	Réponse commune Délibération groupée Points de l'ordre du jour 38 et 39	
40	2018.RRGR.692	236-2018 Les Verts (von Wattenwyl, Tramelan) CFF CARGO – Le transport des marchandises par rail, un service public	Motion		Vote point par point Chiffre 1 : adoption sous forme de postulat Chiffre 2 : adoption Chiffre 3 : adoption	DI		
41	2018.RRGR.749	288-2018 Wandfluh (Kandergrund, UDC) Entretien préventif des forêts le long des routes communales et privées affectées à l'usage commun	Motion		Rejet	DI		

Direction des finances

42	2019.FINGS.176	Groupe de produits « Informatique et organisation ». Dépassement de solde 2018. Crédit supplémentaire	Affaire de crédit GC	CFin		Dr		Wyrsch
43	2019.RRGR.40	023-2019 Urgente PLR (Haas, Bern) Augmentation des investissements nets	Motion financière	CFin	Adoption sous forme de postulat	DI	Proposition de la CFin : adoption sous forme de motion	Augstburger
44	2019.RRGR.92	074-2019 Linder (Bern, Les Verts) Renoncement à la compensation de 10 millions de francs au sein de la Direction de l'instruction publique suite à la suppression de la mesure 48.4.5 (solutions transitoires) du PA 2018	Motion financière	CFin	Rejet	DI	Proposition de la CFin : adoption	Stucki
45	2019.RRGR.67	049-2019 Urgente Knutti (Weissenburg, UDC) Ne pas infliger de punition collective aux communes rurales Motion ayant valeur de directive	Motion		Adoption	Dr	Réponse commune Délibération groupée	

No	No de l'affaire	Titre de l'affaire	Type d'affaire	Organe / Commission	Proposition du CE	Délibération	Remarques	Rapporteur Rapporteuse
46	2019.RRGR.68	050-2019 Urgente Graber (La Neuveville, UDC) Maintenir la solidarité envers toutes les communes Motion ayant valeur de directive	Motion		Adoption	Dr	Réponse commune Délibération groupée	
47	2018.RRGR.456	148-2018 Trüssel (Trimstein, pvl) Pour une contribution volontaire des personnes morales à l'impôt paroissial	Motion		Rejet	DI		
48	2018.RRGR.678	230-2018 Knutti (Weissenburg, UDC) Déduction complète des primes d'assurance-maladie	Motion		Rejet	DI		
49	2018.RRGR.744	284-2018 PS-JS-PSA (Zryd, Magglingen) Pour un véritable salaire net	Motion		Rejet	DI		
50	2018.RRGR.549	185-2018 Schlup (Schüpfen, UDC) Avantages octroyés à des associations politiques : et l'impartialité ? Motion ayant valeur de directive (sauf ch. 1 et 2)	Motion		Vote point par point Chiffre 1 : rejet Chiffre 2 : rejet Chiffre 3 : adoption et classement	Dr		
51	2018.RRGR.515	157-2018 Gullotti (Tramelan, PS) Révolution 4.0 : comment le canton de Berne s'y prépare-t-il ?	Motion		Rejet	DI		
52	2018.RRGR.710	254-2018 Riesen (Sonceboz-Sombeval, PSA) Stratégie de mise à disposition des données publiques (Open Data)	Motion		Vote point par point Chiffre 1 : adoption sous forme de postulat Chiffre 2 : adoption sous forme de postulat Chiffre 3 : adoption et classement	DI		

No	No de l'affaire	Titre de l'affaire	Type d'affaire	Organe / Commission	Proposition du CE	Délibération	Remarques	Rapporteur Rapporteuse
53	2018.RRGR.737	277-2018 Gerber (Hinterkappelen, Les Verts) Sécurité de la communication et échange des données	Motion		Vote point par point Chiffre 1 : adoption et classement Chiffre 2 : adoption sous forme de postulat Chiffre 3 : rejet Chiffre 4 : adoption et classement	DI		

Direction de l'instruction publique

54	2019.ERZ.12	Fonds d'encouragement des activités culturelles. Comptes annuels 2018	Autre affaire	CFor	Approbation	Dr		Vanoni
55	2018.RRGR.728	268-2018 Urgente Hebeisen-Christen (Münchenbuchsee, UDC) Instauration de degrés d'occupation minimaux pour le corps enseignant	Motion		Rejet	DI		
56	2018.RRGR.729	269-2018 Urgente Schmidhauser (Interlaken, PLR) Egalité pour le corps enseignant Motion ayant valeur de directive	Motion		Rejet	Dr		
57	2018.RRGR.566	202-2018 Geissbühler-Strupler (Herrenschwanden, UDC) Crimes, accidents et consommation de drogue – analyser les corrélations pour améliorer la sécurité de la population	Motion		Rejet	DI		
58	2018.RRGR.582	214-2018 Kullmann (Hilterfingen, UDF) Créer une chaire de recherche sur le cannabis médical à l'Université de Berne Motion ayant valeur de directive	Motion		Adoption	Dr		
59	2018.RRGR.723	263-2018 Geissbühler-Strupler (Herrenschwanden, UDC) La promotion du sport commence à l'école avec des enseignantes et enseignants bien formés Motion ayant valeur de directive	Motion		Rejet	Dr		

No	No de l'affaire	Titre de l'affaire	Type d'affaire	Organe / Commission	Proposition du CE	Délibération	Remarques	Rapporteur Rapporteuse
60	2018.RRGR.713	257-2018 Krähenbühl (Unterlangenegg, UDC) Pour des moyens d'enseignement plus durables, meilleur marché et plus écologiques à l'école obligatoire Motion ayant valeur de directive (sauf ch. 4)	Motion		Vote point par point Chiffre 1 : adoption et classement Chiffre 2 : adoption et classement Chiffre 3 : adoption et classement Chiffre 4 : rejet	Dr		
61	2018.RRGR.741	281-2018 Bütikofer (Lyss, PS) Promotion du travail social en milieu scolaire dans le canton de Berne	Postulat		Rejet	DI		

Direction de la police et des affaires militaires

62	2019.RRGR.56	038-2019 Urgente Ammann (Bern, LG) Arrêt immédiat de l'essai pilote avec les lance-grenades GL06 Motion ayant valeur de directive	Motion		Rejet	Dr		
63	2018.RRGR.526	166-2018 CSéc (Moser, Landiswil) Ecole intercantonale de police de Hitzkirch : obligations financières du canton et durée du contrat	Motion		Adoption	DI		
64	2019.POMGS.54	Police cantonale bernoise (POCA) ; contrat concernant le contrôle du stationnement en ville de Berne par l'entreprise GSD Gayret Security AG. Autorisation de dépenses ; crédit d'engagement 2020 à 2025 (crédit d'objet)	Affaire de crédit GC	CSéc		DI	Référendum financier facultatif	Streit-Stettler
65	2017.POM.515	Examen des effectifs de la police cantonale. Rapport du Conseil-exécutif en réponse à la motion 138-2016 Wüthrich (Huttwil, PS)	Rapport CE	CSéc	Prise de connaissance	Dr		Veglio

No	No de l'affaire	Titre de l'affaire	Type d'affaire	Organe / Commission	Proposition du CE	Délibération	Remarques	Rapporteur Rapporteuse
66	2019.POMGS.46	Police cantonale bernoise ; acquisition, entretien et remplacement REU (Renouvellement étendu de l'uniforme de police) et complément à apporter à l'armement et à l'équipement de protection. Autorisation de dépenses ; crédit d'engagement périodique 2020 à 2024 et crédit d'engagement unique 2020 à 2024 (crédits d'objet)	Affaire de crédit GC	CSéc		DI	Référendum financier facultatif	Gerber
67	2019.POMGS.1	Fonds de loterie : approbation des comptes annuels 2018	Autre affaire	CSéc	Approbation	Dr		Hegg
68	2019.POMGS.2	Fonds du sport : approbation des comptes annuels 2018	Autre affaire	CSéc	Approbation	Dr		Klopfenstein
69	2018.RRGR.432	141-2018 Bauer (Wabern, PS) Les enfants et les jeunes n'ont rien à faire en prison	Motion		Vote point par point Chiffre 1 : adoption et classement Chiffre 2 : rejet Chiffre 3 : adoption et classement	DI		
70	2019.RRGR.100	082-2019 Gullotti (Tramelan, PS) Surseoir au renvoi de la famille Ahmed	Motion		Rejet	DI		
71	2018.RRGR.730	270-2018 Sancar (Bern, Les Verts) Permettre aux requérant-e-s d'asile débouté-e-s sans possibilité de retour de travailler	Motion		Rejet	DI		
72	2019.RRGR.54	036-2019 Urgente Riesen (Sonceboz-Sombeval, PSA) Une structure cohérente pour la prise en charge des requérants d'asile déboutés	Motion		Vote point par point Chiffre 1 : rejet Chiffre 2 : rejet Chiffre 3 : rejet Chiffre 4 : adoption et classement Chiffre 5 : rejet Chiffre 6 : adoption	DI		

Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques

73	2014.JGK.689	Concordat sur la modification territoriale résultant du transfert de la commune municipale bernoise de Clavaleyres au canton de Fribourg	Arrêté GC	CIRE	Approbation	DI	1re lecture	Gullotti

No	No de l'affaire	Titre de l'affaire	Type d'affaire	Organe / Commission	Proposition du CE	Délibération	Remarques	Rapporteur Rapporteuse
74	2014.JGK.4219	Avenir du découpage géopolitique du canton de Berne. Rapport du Conseil-exécutif à l'intention du Grand Conseil faisant suite au postulat 177-2014 Müller (Berne, PLR) A quoi pourrait ressembler le canton de Berne ?	Rapport CE	CIRE	Prise de connaissance	DI		Reinhard
75	2018.JGK.2049	Crédit-cadre 2020 à 2023 destiné à l'aide financière du canton aux mesures prises et aux indemnités versées dans le cadre de l'aménagement du territoire ; subventions cantonales	Affaire de crédit GC	CIAT		DI	Référendum financier facultatif	Baumann
76	2019.JGK.2482	Autorités de protection de l'enfant et de l'adulte ; groupe de produits « Autorité de pro-tection de l'enfant et de l'adulte » (05.17.9101) ; dépassement du solde I (budget global). Crédit supplémentaire 2018	Affaire de crédit GC	CFin		Dr		Etter
77	2019.JGK.2485	Bureaux du registre foncier ; groupe de produits « registre foncier » (GP 05.15.9101) ; dépassement du solde I (budget global). Crédit supplémentaire 2018	Affaire de crédit GC	CFin		Dr		Saxer
78	2019.RRGR.27	012-2019 Urgente Marti (Bern, PS) Plus d'argent pour les réductions de primes	Motion financière	CFin	Adoption	DI	Proposition de la CFin : adoption Réponse commune Délibération groupée	Rüfenacht
79	2019.RRGR.28	013-2019 Urgente Imboden (Bern, Les Verts) Plus de moyens pour les réductions de primes	Motion financière	CFin	Adoption	DI	Proposition de la CFin : adoption Réponse commune Délibération groupée	Rüfenacht
80	2019.RRGR.24	010-2019 Urgente Marti (Bern, PS) Réductions individuelles des primes: le gouvernement doit passer à l'action ! Motion ayant valeur de directive	Motion		Adoption	DI	Délibération groupée	
81	2018.RRGR.564	200-2018 Sancar (Bern, Les Verts) Revoir l'imposition des rentes de l'AVS et de l'AI pour prévenir la pauvreté parmi les personnes retraitées	Motion		Rejet	DI		
82	2019.RRGR.9	006-2019 Urgente Leuenberger (Trubschachen, PBD) LiLPC : évaluation des immeubles à leur valeur officielle	Motion		Rejet	DI		

No	No de l'affaire	Titre de l'affaire	Type d'affaire	Organe / Commission	Proposition du CE	Délibération	Remarques	Rapporteur Rapporteuse
83	2019.RRGR.71	053-2019 Urgente Marti (Bern, PS) Mesures de lutte contre les cartels du gravier et du béton Motion ayant valeur de directive (sauf ch. 1, 2 et 4)	Motion		Vote point par point Chiffre 1 : adoption sous forme de postulat Chiffre 2 : adoption sous forme de postulat Chiffre 3 : adoption Chiffre 4 : adoption sous forme de postulat	DI		
84	2018.RRGR.518	160-2018 Lanz (Thun, UDC) Revenir en arrière sur l'amortissement intégral des préfinancements et financements spéciaux Motion ayant valeur de directive	Motion		Rejet	Dr		
85	2018.RRGR.702	246-2018 Rüegsegger (Riggisberg, UDC) Pour une information pédologique moderne	Motion		Vote point par point Chiffre 1 : adoption sous forme de postulat et classement Chiffre 2 : rejet Chiffre 3 : rejet	DI		
86	2018.RRGR.450	142-2018 Gullotti (Tramelan, PS) Pour une statistique transparente et précise des appartenances religieuses des citoyens/-nes inscrit(e)s au registre des habitants des communes bernoises	Motion		Adoption sous forme de postulat	DI		
87	2019.RRGR.72	054-2019 Urgente Seiler (Trubschachen, Les Verts) Passer à un financement axé sur la personne dans les placements extrafamiliaux	Motion		Vote point par point Chiffre 1 : adoption et classement Chiffre 2 : adoption et classement Chiffre 3 : adoption et classement Chiffre 4 : rejet	DI		
88	2018.RRGR.362	105-2018 Imboden (Bern, Les Verts) Communication du loyer précédent aux locataires pour plus de transparence	Motion		Rejet	DI		

No	No de l'affaire	Titre de l'affaire	Type d'affaire	Organe / Commission	Proposition du CE	Délibération	Remarques	Rapporteur Rapporteuse
Elections								
89	2019.RRGR.158	Election d'un-e juge commerçant-e germanophone du Tribunal de commerce, pour la période jusqu'au 31.12.2022	Nomination / Election	CJus		Dr		Freudiger
90	2019.RRGR.159	Election d'un-e juge spécialisé-e du Tribunal arbitral des assurances sociales, pour la période jusqu'au 31.12.2022	Nomination / Election	CJus		Dr		Freudiger
91	2019.RRGR.146	Election de trois juges germanophones de tribunal régional à 100%, pour la période jusqu'au 31.12.2022	Nomination / Election	CJus		Dr		Freudiger
92	2019.RRGR.147	Election d'un-juge non professionnel-le francophone de tribunal régional, pour la période jusqu'au 31.12.2022	Nomination / Election	CJus		Dr		Freudiger
93	2019.RRGR.148	Election d'un-e juge non professionnel-le germanophone de tribunal régional, pour la période jusqu'au 31.12.2022	Nomination / Election	CJus		Dr		Freudiger
Interpellations de la Direction de l'économie publique								
94	2018.RRGR.550	186-2018 Siegenthaler (Thun, PS) Conditions de travail dans les salons de coiffure pour hommes	Interpellation			Pé		
95	2018.RRGR.572	206-2018 Vanoni (Zollikofen, Les Verts) Missions légales négligées faute de moyens pour la promotion de la nature	Interpellation			Pé		
Interpellations de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale								
96	2018.RRGR.761	289-2018 Urgente Imboden (Bern, Les Verts) Répercussions sur les entreprises générales des nouvelles conditions définies dans le cadre du projet de restructuration du domaine de l'asile et des réfugiés dans le canton de Berne (NA-BE)	Interpellation			Pé		

No	No de l'affaire	Titre de l'affaire	Type d'affaire	Organe / Commission	Proposition du CE	Délibération	Remarques	Rapporteur Rapporteuse
97	2019.RRGR.2	001-2019 Urgente Roulet Romy (Malleray, PS) Pour s'occuper du domaine de l'asile et des réfugiés dans le projet NA-BE, il faut des partenaires de confiance ancrés dans les régions qui ont acquis le savoir et l'expérience plutôt que des entreprises privées étrangères à but lucratif	Interpellation			Pé		
98	2019.RRGR.36	020-2019 Urgente de Meuron (Thun, Les Verts) Pourquoi changer une équipe gagnante ? Reprise des services psychiatriques de l'hôpital de Thoune par le Psychiatriezentrum Münsingen	Interpellation			Pé		
99	2019.RRGR.48	030-2019 Urgente Stucki (Bern, PS) Modèle bernois – évaluation des projets-pilotes	Interpellation			Pé		
100	2018.RRGR.657	226-2018 Knutti (Weissenburg, UDC) Il est grand temps de s'atteler à la mise en œuvre du modèle bernois	Interpellation			Pé		
101	2018.RRGR.688	232-2018 Striffeler-Mürset (Münsingen, PS) Répercussions financières de l'arrêt du Tribunal fédéral (9C_446/2017) : prise en charge intégrale par les cantons du financement résiduel des soins ?	Interpellation			Pé		
102	2018.RRGR.689	233-2018 Niederhauser (Court, PLR) Décompte de la compensation des charges de l'aide sociale	Interpellation			Pé		

No	No de l'affaire	Titre de l'affaire	Type d'affaire	Organe / Commission	Proposition du CE	Délibération	Remarques	Rapporteur Rapporteuse
Interpellations de la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie								
103	2018.RRGR.631	221-2018 Stucki (Stettlen, pvl) Utilisation de laitiers d'aciérie électrique dans le canton de Berne	Interpellation			Pé		
104	2018.RRGR.640	222-2018 Etter (Treiten, PBD) Pourquoi ne pas remplacer la branche Ouest par une tangente Seeland ?	Interpellation			Pé		
105	2018.RRGR.711	255-2018 Les Verts (von Wattenwyl, Tramelan) Bord de route et déchets	Interpellation			Pé		
106	2018.RRGR.742	282-2018 Ammann (Bern, LG) Le canton a-t-il déjà des projets au Ringhof ?	Interpellation			Pé		
Interpellations de la Direction des finances								
107	2018.RRGR.543	179-2018 Marti (Bern, PS) Paiements compensatoires dus aux cantons avec le Projet fiscal 17 : quelle part pour les communes ?	Interpellation			Pé		
108	2018.RRGR.733	273-2018 Marti (Bern, PS) Publication des résultats des appels d'offres publics	Interpellation			Pé		

No	No de l'affaire	Titre de l'affaire	Type d'affaire	Organe / Commission	Proposition du CE	Délibération	Remarques	Rapporteur Rapporteuse
Interpellations de la Direction de l'instruction publique								
109	2018.RRGR.563	199-2018 Grimm (Burgdorf, pvl) Harmonisation du nombre de leçons obligatoires dans les institutions de formation bernoises	Interpellation			Pé		
110	2018.RRGR.675	227-2018 Gasser (Bévilard, PSA) Soutien financier à l'Association Quidux JR – rôle du canton ?	Interpellation			Pé		
111	2018.RRGR.715	259-2018 Grimm (Burgdorf, pvl) Les cours préparatoires dans les écoles professionnelles gérées par le canton peuvent-ils être payants ?	Interpellation			Pé		
Interpellations de la Direction de la police et des affaires militaires								
112	2018.RRGR.731	271-2018 Urgente Schilt (Utzigen, UDC) Places vacantes et coûts des centres d'hébergement pour requérant-e-s d'asile, des prisons et des établissements pénitentiaires	Interpellation			Pé		
113	2018.RRGR.559	195-2018 Zryd (Magglingen, PS) Fonds du sport – quo vadis ?	Interpellation			Pé		
114	2018.RRGR.598	216-2018 Sancar (Bern, Les Verts) Paix des morts: les obsèques devraient pouvoir être célébrées partout	Interpellation			Pé		

No	No de l'affaire	Titre de l'affaire	Type d'affaire	Organe / Commission	Proposition du CE	Délibération	Remarques	Rapporteur Rapporteuse
115	2018.RRGR.699	243-2018 Sancar (Bern, Les Verts) La Police bernoise dénonce 147 manifestant-e-s: ignorerait-elle le principe de proportionnalité ?	Interpellation			Pé		
116	2018.RRGR.724	264-2018 Hässig Vinzens (Zollikofen, PS) Votation sur le contrat de droit de superficie de l'OCRN. Quel a été l'engagement du canton ?	Interpellation			Pé		

Interpellations de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques

No	No de l'affaire	Titre de l'affaire	Type d'affaire	Organe / Commission	Proposition du CE	Délibération	Remarques	Rapporteur Rapporteuse
117	2019.RRGR.23	009-2019 Urgente Marti (Bern, PS) Réductions individuelles des primes : que fait le Conseil-exécutif ?	Interpellation			Pé		

Questions

No	No de l'affaire	Titre de l'affaire	Type d'affaire	Organe / Commission	Proposition du CE	Délibération	Remarques	Rapporteur Rapporteuse
118	2019.STA.743	Questions de la session d'été 2019	Question			Pé		

Arrêté du Conseil-exécutif

N° d'ACE:	445/2019
Date:	8 mai 2019
Direction:	Chancellerie d'Etat
N° d'affaire:	2019.STA.744
Classification:	Non classifié

Election du président et du vice-président du Conseil-exécutif de l'année 2019/2020

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'élire :

Monsieur le vice-président du Conseil-exécutif Christoph Ammann,

président du Conseil-exécutif,

et

Monsieur le conseiller d'Etat Pierre Alain Schnegg,

vice-président du Conseil-exécutif

pour l'année 2019/2020.

Au nom du Conseil-exécutif
Le chancelier :
Auer

CANTON DE BERNE * CONSEIL-EXECUTIF *

Destinataire
- Grand Conseil

03|00|K|4

Arrêté du Conseil-exécutif

N° d'ACE:	445/2019
Date:	8 mai 2019
Direction:	Chancellerie d'Etat
N° d'affaire:	2019.STA.744
Classification:	Non classifié

Election du président et du vice-président du Conseil-exécutif de l'année 2019/2020

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'élire :

Monsieur le vice-président du Conseil-exécutif Christoph Ammann,

président du Conseil-exécutif,

et

Monsieur le conseiller d'Etat Pierre Alain Schnegg,

vice-président du Conseil-exécutif

pour l'année 2019/2020.

Au nom du Conseil-exécutif
Le chancelier :
Auer

CANTON DE BERNE * CONSEIL-EXECUTIF *

Destinataire
- Grand Conseil

03|00|K|4

Le Grand Conseil du canton de Berne

Der Grosse Rat des Kantons Bern

Commission des finances

Finanzkommission

Services parlementaires du Grand Conseil
Postgasse 68
Case postale 562
3000 Berne 8
Téléphone +41 (0)31 633 75 81
Télécopie +41 (0)31 633 75 88
www.be.ch/gc

Rapport d'activité 2018

de la Commission des finances

Date : 5 mars 2019

Etat : version définitive

Table des matières

1 Avant-propos 3

2 Rôle de la Commission des finances, tâches et organisation 4

2.1 Tâches 4

2.2 Organisation et méthode de travail 5

3 Affaires clés et priorités 7

3.1 Rapport de gestion 2017 7

3.2 Budget 2019 / plan intégré mission-financement 2020-2022 7

3.3 Alimentation temporaire d'un fonds d'investissement 7

3.4 Révision de la loi sur les impôts 2019 8

3.5 Surveillance financière 8

3.6 Révision de la loi cantonale sur le Contrôle des finances 9

3.7 Informatique 10

3.7.1 Progiciel de gestion intégré (PGI) 10

3.7.2 Rapport sur la gestion des coûts 10

3.8 Personnel 11

3.9 Informations complémentaires dans les autorisations de dépenses (affaires de crédit) 11

3.10 Dépenses liées 12

3.11 Interventions parlementaires 13

4 Proposition 13

Annexe 14

1 Avant-propos

En 2018, la Commission des finances (CFin) s'est largement consacrée au rapport de gestion 2017. L'établissement et l'ajustement des comptes annuels ont tiré en longueur, de sorte que le rapport n'a pu être soumis au Grand Conseil qu'à la session de novembre 2017.

Les problèmes rencontrés avec l'élaboration des comptes annuels ont suscité maintes questions, que la CFin a traitées en détail dans son rapport sur le rapport de gestion 2017. S'il convient incontestablement de remédier aux erreurs et d'adapter les bases légales, il se pose la question de savoir à quelles exigences la présentation des comptes devra satisfaire à l'avenir. Début 2017, le canton de Berne a introduit le MCH2 conforme aux IPSAS. Dans l'intervalle, tous les acteurs concernés ont pris conscience que la conformité aux normes IPSAS appelle indiscutablement des mesures de vaste portée et engendre de surcroît des coûts supplémentaires. On ne pourra pas se contenter du statu quo. C'est pourquoi le Conseil-exécutif a été invité à examiner la réelle utilité, pour l'ensemble du canton, de la conformité aux normes IPSAS et des conséquences d'une éventuelle renonciation à la prise en compte des IPSAS dans la présentation des comptes.

A la lumière des enseignements tirés du bouclement des comptes 2017, le Grand Conseil a ordonné plusieurs mandats d'examen pour voir comment simplifier le système des finances et de la comptabilité du canton à l'avenir. Outre le réexamen du projet MCH2 et la définition des futures normes, il y a lieu de considérer la pertinence d'une réorganisation des unités d'organisation qui établissent les comptes, le tout idéalement avant l'introduction du nouveau progiciel de gestion intégré (SAP).

Le bouclement des comptes 2017 a également pesé sur les relations entre la CFin et le Conseil-exécutif. La commission se réjouit dès lors d'autant plus que l'élaboration de l'esquisse d'acte normatif sur la révision de la loi sur le Contrôle des finances se soit déroulée avec tous les acteurs (Conseil-exécutif, Contrôle des finances et CFin) (dans une ambiance positive et constructive cf. chapitre 3.5 du présent rapport). La CFin espère que la suite des travaux s'inscrira dans le même esprit constructif et que la collaboration avec le gouvernement se développera positivement.

Ces prochains mois, les débats de politique financière dans le canton tourneront fortement autour des besoins d'investissement accrus et de leur financement car les investissements nécessaires pour la période allant de 2022 à 2027 requièrent des moyens financiers plus importants. La lacune de financement qui se dessine place la politique cantonale face à des défis considérables, à la croisée entre les freins à l'endettement prévus par la Constitution, les ressources financières disponibles et nécessaires ainsi que le développement continu du canton à travers des projets d'investissement stratégiques.

Je suis heureux de pouvoir vous soumettre le présent rapport sur les activités menées par notre commission en 2018. Je tiens à exprimer mes vifs remerciements à ses membres et à son secrétariat pour leur fort investissement et leur précieux soutien tout au long de l'année écoulée.

Daniel Bichsel, président de la Commission des finances

2 Rôle de la Commission des finances, tâches et organisation

La Commission des finances (CFin) est l'une des trois commissions de surveillance du Grand Conseil, aux côtés de la Commission de gestion (CGes) et de la Commission de justice (CJus). Elle rend exclusivement compte au Grand Conseil et lui présente chaque année son rapport d'activité au sens de l'article 50, alinéa 4 du règlement du Grand Conseil (RGC).

2.1 Tâches

Les tâches qui incombent à la CFin sont définies à l'article 36 RGC.

Art. 36 RGC : Commission des finances (CFin)

[1] La Commission des finances compte 17 membres.

[2] Elle s'occupe du pilotage des finances et des prestations et exerce la haute surveillance sur les finances cantonales.

[3] Elle préavise en particulier les affaires suivantes :

a le budget ;

b le plan intégré mission-financement, y compris le plan des investissements ;

c le rapport de gestion et d'autres rapports qui revêtent de l'importance pour le pilotage des finances et des prestations et la haute surveillance sur les finances cantonales ;

d les crédits supplémentaires ;

e la quotité d'impôt ;

f le cadre du nouvel endettement ;

g les crédits d'engagement et les crédits complémentaires qui n'ont pas été inscrits au budget ou qui n'entrent pas dans le domaine de compétence d'une commission spécialisée permanente ;

h les motions financières.

[4] Elle traite les dépenses liées au sens de l'article 48, alinéa 3 de la loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP) [RSB 620.0].

[5] Dans l'exercice de ses activités, elle contrôle en particulier, en coordination avec la Commission de gestion et la Commission de justice,

a la régularité de la comptabilité et de la présentation des comptes, la légalité, l'emploi économe des moyens et la rentabilité, l'opportunité ainsi que l'efficacité de la gestion financière,

b le controlling financier du Conseil-exécutif, des Directions et des offices,

c la concordance des finances et des prestations.

[6] Elle préavise les autres affaires financières qui ne relèvent de la compétence d'aucun autre organe du Grand Conseil.

[7] Elle fait office de commission spécialisée pour les affaires de la Direction des finances et pour l'économie et les redevances.

[8] Elle fait en outre office d'organe de surveillance du chef ou de la cheffe du Contrôle des finances.

La CFin a pour tâche principale de préaviser au printemps le rapport de gestion (RG) ainsi que les comptes annuels de l'année écoulée et, en automne, le budget et le plan intégré mission-financement (BU/PIMF) des quatre années à venir.

Elle examine par ailleurs les motions financières et prend connaissance des dépenses liées. Le Conseil-exécutif lui adresse les autorisations de dépenses supérieures au montant déterminant à partir duquel elles relèveraient de la compétence du Grand Conseil si elles n'étaient pas liées[1].

[1] Art. 48, al. 1 et 2 LPF

Dans son rôle de commission responsable pour la tenue des comptes et la gestion financière, elle reçoit les rapports trimestriels du Contrôle des finances et en discute régulièrement lors de ses séances avec la direction du Contrôle des finances.

En plus d'exercer son rôle de commission de surveillance, la CFin fait office de commission spécialisée pour les affaires de la Direction des finances et de la Direction de l'économie publique (FIN et ECO), pour lesquelles elle préavise les projets de loi et les affaires à l'intention du Grand Conseil. En accord avec les commissions spécialisées, elle préavise par ailleurs toutes les demandes de crédit dans le domaine de l'informatique.

Dans l'exercice des droits de participation entre commissions, la CFin a pris pour règle, pour les affaires de crédit d'importance, de faire part de son avis à la commission spécialisée responsable sur les incidences financières des affaires traitées, sous la forme de corapports. En 2018, elle a rédigé des prises de position sur huit affaires relevant de la compétence d'autres commissions (contre 6 en 2017 et 3 en 2016).

2.2 Organisation et méthode de travail

La CFin est dotée d'une présidence, d'un bureau et de trois sections permanentes, qui s'occupent chacune de deux, respectivement trois, Directions (FIN-POM-TIC, ECO-INS-CHA et TTE-SAP-JCE).

La présidence se compose du président et de la vice-présidente de la commission. Elle soutient le secrétariat dans les questions d'organisation et élabore conjointement avec lui les communiqués de la commission. Le président et la vice-présidente ne siègent pas dans les sections.

Les responsables des sections, deux autres membres de la commission et la présidence constituent le bureau. C'est à ce dernier qu'incombe la responsabilité de l'examen préliminaire du budget, du plan intégré mission-financement et du rapport de gestion. De même, il discute des questions stratégiques.

Deux sections permanentes préavisent les demandes de crédit de la FIN et de l'ECO. Les affaires TIC de l'ensemble des Directions sont traitées par la section FIN-POM-TIC. La section TTE-JCE-SAP prépare la plupart des corapports sur les dossiers de construction de la CIAT à l'attention du plénum. Lors de l'examen préliminaire du PIMF et du rapport de gestion, les sections sont chargées d'examiner dans le détail les chiffres et les textes de « leurs » Directions.

La liste des membres et l'organigramme de la CFin se trouvent en annexe. Plusieurs changements sont intervenus dans la composition de la commission au cours de l'exercice sous revue : début juin, le Grand Conseil a nommé les députés ci-après pour remplacer Andreas Blank (UDC), Thomas Rufener (UDC), Franziska Schöni-Affolter (pvl), Barbara Streit-Stettler (PEV) et Adrian Wüthrich (PS) au sein de la CFin : Madeleine Amstutz (UDC), Ueli Augstburger (UDC), Michael Köpfli (pvl), Andrea Rüfenacht (PS) et Ursula Zybach (PS). Daniel Bichsel (UDC) reste à la présidence de la commission et Béatrice Stucki (PS) conserve la vice-présidence.

En 2018, la commission s'est réunie en plénum à 23 reprises[2] (2017 : 35). Les sections ont en outre tenu 34 séances (2017 : 39). Le nombre de séances montre que la charge de travail de la CFin a diminué par rapport à l'année précédente. La commission a certes préavisé davantage d'affaires qu'en 2017 (35 contre 34) mais l'année précédente était particulièrement chargée en raison du programme d'allégement 2018 (PA 18). Par ailleurs, plusieurs séances ont été annu-

[2] Dans les statistiques, une séance d'une journée entière compte pour deux séances (le matin et l'après-midi valent chacun comme une séance, selon les règles en vigueur pour les jetons de présence au sens de l'art. 124 RGC et la Dir-GC, p. 91).

lées du fait du regroupement de l'examen préliminaire du rapport de gestion et du PIMF en vue de la session de novembre. En 2018, la CFin a préavisé dix actes législatifs (en comptant séparément les premières et les secondes lectures). A l'exception de la loi sur le personnel (introduction de l'horaire de travail fondé sur la confiance), il s'agissait toutefois de révisions de moindre envergure.

La durée moyenne des séances a quelque peu augmenté : elle était de deux heures et 30 minutes pour les séances plénières et d'environ une heure et 20 minutes pour les séances de section.

Depuis juin 2018, le secrétariat de la CFin compte 1,3 équivalent plein temps (contre 1,6 EPT auparavant). Le secrétaire, Dominique Clémençon, travaille à 90 pour cent, dont il consacre au moins 10 pour cent au Service des commissions, également placé sous sa responsabilité. Le collaborateur scientifique, Ivar Trippolini, travaille désormais à 40 pour cent (contre 70 % précédemment), dont 20 pour cent qu'il consacre au soutien des commissions spécialisées CFor et CSéc. En plus de son poste à la CFin, Ivar Trippolini a repris la fonction de secrétaire de la Commission des institutions politiques et des relations extérieures (CIRE), officiellement à 30 pour cent, étant toutefois précisé que le temps consacré à cette activité est soumis à de fortes variations depuis son entrée en poste.

3 Affaires clés et priorités

3.1 Rapport de gestion 2017

Dans son rapport sur le rapport de gestion, la CFin a présenté dans le détail les raisons pour lesquelles le Contrôle des finances a prononcé une opinion d'audit défavorable et pour lesquelles le rapport de gestion 2017 et les comptes annuels n'ont été traités qu'à la session de novembre 2018[3]. Les comptes 2017 ont bouclé sur une perte de 5 millions de francs alors qu'un excédent de revenus de 49 millions de francs avait été prévu initialement.

L'élaboration du rapport de gestion 2017 a constitué un dossier très chronophage pour la CFin, les premières activités y relatives remontant à 2016. Dans son rôle d'organe de surveillance, elle s'est fixée pour principe de ne pas manquer à ses devoirs tout en gardant à l'esprit les intérêts de l'ensemble du canton. Elle estime y être parvenue. Le débat sur le rapport de gestion 2017 durant la session de novembre 2018 a été factuel et ciblé. Le Grand Conseil a soutenu les déclarations de planification formulées par la CFin, qui doivent contribuer à améliorer et, le cas échéant, à simplifier la présentation des comptes à l'avenir. En font partie plus particulièrement l'examen de l'introduction des normes IPSAS et la prise en compte des enseignements tirés du bouclement des comptes 2017 en vue de l'introduction du progiciel de gestion intégré.

3.2 Budget 2019 / plan intégré mission-financement 2020-2022

La CFin a déjà fait part de ses observations de manière détaillée dans son rapport sur le budget 2019 / plan intégré mission-financement 2020-2022 (BU/PIMF19/20-22)[4]. Le budget 2019 table sur un excédent de revenus du compte de résultats de 123,2 millions de francs et sur un solde du compte de financement de 52,2 millions de francs.

Dans son rapport sur le BU/PIMF19/20-22, la commission a exprimé son inquiétude quant à l'évolution future des finances cantonales. Dans l'intervalle, la révision de la loi cantonale sur les impôts 2019, qui prévoyait des rabais fiscaux pour les personnes morales, a été rejetée lors du scrutin populaire du 25 novembre 2018, une décision qui allège les finances du canton d'environ 100 millions de francs par an à moyen terme. La révision de la péréquation financière fédérale et le besoin d'investissement accru à compter de 2022 pèsent toutefois fortement sur la situation budgétaire. L'éventualité d'un ralentissement conjoncturel accompagné d'une moindre hausse voire d'une baisse des recettes fiscales exigerait impérativement la prise de mesures de stabilisation des finances. C'est pourquoi la CFin a proposé au Conseil-exécutif de prioriser les investissements selon des critères clairement définis.

3.3 Alimentation temporaire d'un fonds d'investissement

La principale mesure préconisée par le gouvernement pour assurer les nombreux investissements dans les années à venir est la création d'un (nouveau) fonds destiné à financer les projets d'investissement stratégiques. Pour pouvoir y consacrer des moyens provenant de la double distribution de la Banque nationale suisse en 2018, le Conseil-exécutif a demandé au Grand Conseil, durant la session de novembre 2018, d'alimenter temporairement ce fonds d'investissement à hauteur de 55 millions de francs à charge du compte de résultats 2018.

[3] Rapport de la Commission des finances sur le rapport de gestion 2017 du 29 octobre 2018, version définitive

[4] Rapport de la Commission des finances sur le budget 2019 et le plan intégré mission-financement 2020-2022 du 29 octobre 2018, version définitive

Le projet a reçu un accueil mitigé de la part de la CFin comme du Grand Conseil, tant et si bien qu'elle a été rejetée par les députés à une courte majorité. La CFin espère que le gouvernement tiendra compte de la décision du Grand Conseil au moment de concevoir la deuxième mouture, qui prévoit la définition d'objectifs stratégiques et d'actions prioritaires pour le BU/PIMF20/21-23[5], et qu'outre ce nouveau fonds, il élaborera d'autres scénarios pour financer les investissements à venir. La commission a thématisé ce point dans le cadre de son rapport sur le BU/PIMF19/20-22 et demande l'ouverture d'un débat sur l'adaptation des freins à l'endettement[6].

3.4 Révision de la loi sur les impôts 2019

En début d'année, la CFin a préavisé la seconde lecture de la révision de la loi sur les impôts 2019, dont la pièce maîtresse était la baisse d'impôt accordée aux personnes morales. Ces dernières années, de nombreux autres cantons les ont abaissés, de sorte que le canton de Berne s'est retrouvé dans une situation de plus en plus défavorable en comparaison intercantonale. Une majorité de la CFin s'est ralliée au Conseil-exécutif et a rejeté une proposition d'allégement fiscal moins important pour les entreprises qui avait été formulée au sein de la commission. Lors de la session de mars, une majorité des parlementaires s'est également ralliée à la proposition du gouvernement. Un référendum a été lancé contre la révision de la loi. Pour rédiger le message de votation, la section responsable de la Commission des institutions politiques et des relations extérieures a demandé le soutien de la présidence de la CFin, qui représentait l'avis de la majorité en la personne du député Daniel Bichsel et l'opinion de la minorité en la personne de la députée Béatrice Stucki. Le projet de révision a été rejeté lors de la votation populaire du 25 novembre 2018.

3.5 Surveillance financière

Aux termes de l'article 36, alinéa 5, lettre *a* RGC, la CFin examine en particulier, en coordination avec la CGes et la CJus, la régularité de la comptabilité et de la présentation des comptes, la légalité, l'emploi économe des moyens et la rentabilité, l'opportunité ainsi que l'efficacité de la gestion financière.

Dans l'exercice de la surveillance financière au sens strict, la commission se réfère essentiellement aux rapports du Contrôle des finances. Ce dernier rend compte dans ses rapports trimestriels des principales constatations faites lors des contrôles menés dans les différents services et d'autres travaux. La CFin reçoit dans ce contexte les mêmes documents et informations que le Conseil-exécutif et en discute à chaque fois avec le chef du Contrôle des finances et les collaborateurs et collaboratrices compétents.

Si la commission a besoin de compléments d'information au sujet d'une constatation du Contrôle des finances, elle demande à la Direction concernée de lui remettre le rapport. Elle peut en outre inviter la Direction à l'une de ses séances pour entendre son point de vue au sujet des constatations en question. Dans certains cas, la CFin intervient auprès des Directions concernées. L'exercice de la surveillance financière est une tâche confidentielle. La CFin n'élabore un rapport sur certaines affaires que dans des situations exceptionnelles.

[5] BU/PIMF 19/20-22, ch. 2.3, p. 23

[6] Rapport de la Commission des finances sur le budget 2019 et le plan intégré mission-financement 2020-2022 du 29 octobre 2018, ch. 4.2, p. 11-14

Le bureau de la commission forme avec une délégation du Conseil-exécutif le Comité Contrôle des finances qui rencontre le chef du Contrôle des finances pour un entretien une ou deux fois par an.

3.6 Révision de la loi cantonale sur le Contrôle des finances

Ces dernières années, la CFin a constaté que la nature du mandat du Contrôle des finances et la façon dont il s'en acquitte étaient une source constante de désaccords notamment entre le Conseil-exécutif, le Contrôle des finances et elle-même. Le gouvernement estime régulièrement que le Contrôle des finances a une interprétation trop extensive de son mandat et se mêle d'affaires qui ne relèvent pas de son champ de compétences. Sans compter l'excès de bureaucratie résultant des observations formulées par le Contrôle des finances. Le Contrôle des finances estime quant à lui qu'il doit adopter une approche d'audit moderne sur la base des normes en vigueur dans la branche (notamment en ce qui concerne l'orientation sur les risques et sur les effets). Pour la CFin, il importe que le Contrôle des finances reste fort et jouisse d'une grande indépendance, pour qu'il puisse exercer son rôle critique sans restriction.

D'un commun accord avec le Conseil-exécutif et le Contrôle des finances, la CFin a mandaté un expert pour qu'il analyse la situation et pointe les domaines où il y a lieu d'agir. L'analyse a clairement mis en lumière la nécessité d'agir. C'est ainsi qu'une esquisse d'acte normatif pour la révision de la loi cantonale sur le Contrôle des finances (LCCF) a été commandée. Le texte adopté en mai 2018 propose des adaptations dans les domaines suivants :

1. Il faut rapprocher le positionnement institutionnel du Contrôle des finances du Grand Conseil.
2. Il faut définir précisément le catalogue des tâches du Contrôle des finances et, en particulier, faire la distinction entre la révision des comptes et la surveillance financière.
3. Il faut revaloriser le Comité Contrôle des finances, veiller à sa composition paritaire en la précisant et réduire sa taille.
4. Il faut clarifier le périmètre de surveillance du Contrôle des finances et inclure les participations.
5. Il faut redéfinir les responsabilités pour le rapport trimestriel et clarifier le déroulement des processus, en particulier en ce qui concerne la prise de position du Conseil-exécutif.
6. S'agissant des participations et des subventions cantonales, il faut ancrer le caractère subsidiaire du Contrôle des finances par rapport aux systèmes de pilotage et de contrôle internes ainsi que la coordination avec d'autres organes de surveillance compétents.
7. Il faut optimiser la terminologie (notamment parler d'appréciations et de recommandations plutôt que de critiques).
8. Il faut optimiser le traitement des divergences d'opinion. Si un service ne suit pas une recommandation du Contrôle des finances, la Direction tranche en cas de divergence et dans les cas de grande importance, la décision finale appartient dans tous les cas au Conseil-exécutif.
9. Le Contrôle des finances doit adhérer au principe de proportionnalité. Le terme de « grande importance » est renforcé. Il faut définir que la mise en œuvre des appréciations et des recommandations incombe à la hiérarchie.
10. Le plan d'audit doit être réévalué et le mandat de prestations supprimé.
11. La documentation du Contrôle des finances doit être clarifiée, en particulier en ce qui concerne la disponibilité des arrêtés du Conseil-exécutif.

Une fois l'esquisse d'acte normatif adoptée, une procédure législative ordinaire a été initiée, sous la responsabilité de la Chancellerie d'Etat. Les travaux sont en cours.

3.7 Informatique

Comme il a été dit au chapitre 2.2, la CFin préavise les affaires de crédit liées à l'informatique (TIC) de toutes les Directions. Compte tenu de cette concentration, la CFin assure la responsabilité principale dans l'examen préalable de ces affaires. Elle se trouve face au défi d'examiner les affaires TIC de manière appropriée, tout en évitant de retarder l'approbation des décisions de dépenses ou d'entraîner des surcoûts en faisant appel à des experts externes.

C'est pourquoi elle a conclu avec le Conseil-exécutif au cours de l'année 2016 différentes adaptations des décisions de dépenses pour que les rapports concernant ces affaires soient uniformisés et compréhensibles. Ces accords ont été en grande partie appliqués en 2017 et 2018.

3.7.1 Progiciel de gestion intégré (PGI)

Tout comme la CGes, la CFin reçoit chaque semestre un rapport sur l'état de la mise en œuvre du PGI, appelé à remplacer les systèmes informatiques FIS (système d'informations financières) et PERSISKA (système d'informations sur le personnel). En 2018, le Conseil-exécutif a décidé d'adopter le système SAP. Toutefois, avant que le nouveau système puisse être acquis et introduit, il faut uniformiser et simplifier les structures et les processus relevant des finances et du personnel dans toutes les Directions. C'est à cette condition qu'une fois que le PGI aura été mis en place, les coûts récurrents pourront être réduits jusqu'à 15 millions de francs par an, tel qu'indiqué dans le rapport de 2014 sur l'audit indépendant de l'informatique dans l'administration cantonale[7].

En milieu d'année, la FIN a constaté que les structures de projet et les procédures de décision mises en place étaient lourdes et complexes. Si rien n'était entrepris, il en résulterait des retards de projet et des coûts supplémentaires. Face à ce constat, le Conseil-exécutif a décidé de ramener le comité de projet à cinq personnes tout en lui accordant de larges pouvoirs, si bien que les Directions n'étaient plus toutes représentées au sein du comité. Le responsable de projet a par ailleurs été déchargé de ses tâches de direction pour qu'il puisse se consacrer pleinement au projet.

Les responsables partent du principe que ces mesures ont été de nature à remettre le projet sur les rails et permettront d'éviter les retards.

3.7.2 Rapport sur la gestion des coûts

Dans le cadre du programme IT@BE, un rapport sur la gestion des coûts a été élaboré pour la première fois en 2016. Une fois par an, il fournit des informations détaillées sur l'évolution des coûts dans le domaine des TIC.

Les coûts totaux des TIC se sont montés à près de 220 millions de francs en 2017, ce qui représente 1,9 pour cent des charges totales du canton, qui se chiffrent à environ 11 303 millions de francs. Même si les TIC ne participent que pour une faible part aux charges totales du canton, la CFin est d'avis qu'il faut suivre de près l'évolution des coûts dans ce domaine. C'est une tâche prioritaire du gouvernement et du parlement d'alléger la pression exercée sur les finances cantonales grâce à des structures et des systèmes internes agiles et économes, afin d'éviter de devoir réaliser des économies par une réduction des prestations que la population ressentirait directement.

[7] Unabhängige Prüfung der Informatik im Kanton Bern (UPI), Kurzbericht, 12 avril 2014, p. 20 (disponible uniquement en allemand)

En 2017, le rapport indiquait également qu'en comparaison des coûts de l'année 2012 recensés dans le rapport UPI, des économies d'environ 10,5 millions de francs avaient d'ores et déjà été réalisées dans le domaine des TIC.

3.8 Personnel

En 2018, la CFin a ordonné au Contrôle des finances de réaliser un contrôle extraordinaire sur la gestion du personnel dans l'Etablissement pénitentiaire (EP) de Thorberg car elle disposait d'informations sur l'existence de manquements dans ce domaine. Les résultats du contrôle ont confirmé les craintes de la CFin, la défaillance de la conduite et de la surveillance par l'Office de l'exécution judiciaire étant le principal point noir. Le Contrôle des finances a formulé 18 recommandations en tout. Le contrôle mené a toutefois également montré que les répercussions financières ne sont pas gravissimes et que les prescriptions relevant du droit du personnel sont largement respectées. La CFin demande à être régulièrement informée de la mise en œuvre des mesures.

La révision de la loi sur le personnel, dont la première lecture a eu lieu durant la session de novembre 2018, prévoit notamment l'introduction de l'horaire de travail fondé sur la confiance pour les cadres supérieurs de l'administration cantonale. Le Grand Conseil a approuvé ce principe à une large majorité. Lors de la seconde lecture, qui se tiendra durant la session de printemps 2019, il faudra encore statuer sur le cercle des personnes concernées et les possibilités de compensation.

La CFin s'entretient chaque année avec la Direction des finances sur les questions actuelles qui ont trait au personnel. En 2018, elle s'est informée des effectifs dans les Directions. Elle reçoit désormais chaque année une liste de tous les postes dans l'administration cantonale, répartis par classes de traitement et équivalents plein temps, afin de pouvoir en suivre l'évolution.

La FIN l'a informée de la mise en œuvre de la stratégie relative au personnel 2016-2019 et de la création éventuelle de centres de prestations dans le domaine du personnel en lien avec l'introduction du PGI.

La CFin s'est également enquise des raisons à l'origine de la répartition inégale des notes d'évaluation entre les deux sexes dans les entretiens d'évaluation (EEP). La FIN a expliqué que le problème n'était pas grave si l'on excluait la Police cantonale. 1,3 pour cent d'hommes reçoivent davantage de « A+ » que les femmes, tandis que 2,5 pour cent de femmes se voient attribuer davantage de « A » que les hommes. Le Conseil-exécutif a tout de même décidé que l'Office du personnel devait sensibiliser les personnes exerçant des fonctions dirigeantes aux biais d'évaluation à travers différentes mesures : intégration dans les formations EEP, mémento sur les biais d'évaluation, forum des cadres sur le sujet, information publiée dans le bulletin des cadres. Par ailleurs, l'expérience prise en compte dans la détermination du traitement au titre de pause familiale sera réexaminée à l'occasion de la révision de l'ordonnance sur le personnel 2020 et les responsables d'offices sont invités à examiner les évaluations prévues sous l'angle de la répartition entre les sexes avant la tenue des EEP.

3.9 Informations complémentaires dans les autorisations de dépenses (affaires de crédit)

Lors des débats sur les affaires de crédit, la CFin a constaté ces dernières années que les arrêtés du Conseil-exécutif et les rapports ne contenaient pas uniformément des informations pertinentes pour la décision. Il s'agit en particulier d'attester les coûts, les coûts induits (coûts induits

analytiques et d'exploitation) et de rattacher les différentes affaires de crédit au plan financier et au plan d'investissement intégré du canton (PIC).

La FIN a répondu favorablement à la demande de la CFin : sa mise en œuvre a été réalisée au sein d'un petit groupe de travail réunissant la CFin et la FIN, cette dernière s'étant chargée de récolter les avis des autres Directions.

En août 2018, la FIN a informé les autres Directions que les autorisations de dépenses en lien avec des investissements devraient à l'avenir contenir les informations complémentaires suivantes :

1. Justification des coûts d'un projet, en particulier pour les projets de construction s'appuyant sur un code des frais de construction (CFC).
2. Pour les coûts induits :
   - Différenciation entre les dépenses d'investissements préservant la valeur et celles générant une plus-value.
   - Amortissements / durée d'utilisation :
     - Durée d'utilisation de l'infrastructure existante/à rénover.
     - Indication des amortissements hors plan si la durée d'utilisation de l'infrastructure existante/à rénover n'a pas encore expiré.
     - Durée d'utilisation de l'infrastructure neuve/rénovée.
     - Montant des amortissements annuels
   - Autres coûts analytiques induits (p. ex. frais d'intérêt)
   - Autres coûts d'exploitation induits (frais de personnel pour le nettoyage, charges accessoires des bâtiments)
3. Incidences sur le BU/PIMF et sur le plan d'investissement intégré du canton (PIC) et/ou justification, dans l'affaire de crédit, de l'écart par rapport aux valeurs figurant dans le BU/PIMF et le PIC.

Ces informations doivent figurer de manière structurée dans une annexe à l'affaire de crédit. Elles sont mises à disposition de la commission qui préavise l'affaire et du Grand Conseil dans leur intégralité. La solution esquissée est appliquée pour un an à titre d'essai avant qu'il soit décidé de l'introduire de manière définitive.

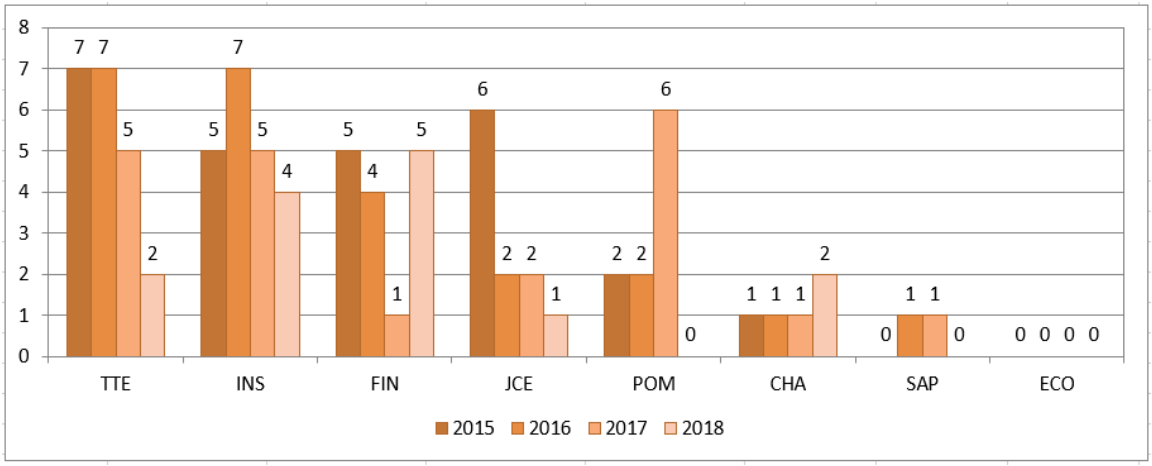
3.10 Dépenses liées

La CFin examine les autorisations de dépenses du Conseil-exécutif portant sur des montants qui, si les dépenses étaient nouvelles, les placeraient dans la compétence du Grand Conseil (art. 48, al. 3 LFP / art. 36, al. 4 RGC).

En 2018, la CFin s'est vu soumettre en tout 14 affaires de dépenses liées par le Conseil-exécutif, soit moins que durant les années précédentes (2017 : 21 ; 2016 : 24 ; 2015 : 26).

Le graphique ci-après fait état du nombre de demandes d'autorisation de dépenses liées qui ont émané des différentes Directions ces quatre dernières années. La hausse particulièrement forte qu'a connue la Direction des finances (FIN) en 2018 est essentiellement due au fait que l'Intendance des impôts a renouvelé plusieurs autorisations de dépenses pluriannuelles pour la période allant de 2019 à 2023 (indemnités versées aux villes de Berne, Bienne et Thoune pour la perception des impôts cantonaux et communaux et de l'impôt fédéral direct ; indemnités pour prestations à des tiers, en particulier aux services cantonaux chargés de procéder aux estimations ordinaires des valeurs officielles ; indemnité aux communes et à des tiers dans le domaine de l'impôt à la source ; autorisation de dépenses pour les parts cantonales aux impôts de suc-

cession et de donation et autorisation de dépenses pour le matériel de consommation courante [papier, formulaires et enveloppes] pour des envois en masse).



3.11 Interventions parlementaires

Durant l'exercice sous revue, la CFin a déposé l'intervention suivante :

Motion 108-2018 : « Compléter la loi sur les caisses de pension cantonales ».

Les délibérations au sujet de la loi sur les Eglises nationales bernoises ont été closes durant la session de mars 2018. Il a été décidé que l'Eglise catholique romaine et ses assurées et assurés actifs pouvaient sortir de la Caisse de pension bernoise (CPB), sans pour autant devoir emmener les rentières et les rentiers dans la nouvelle institution de prévoyance, ce qui se traduit par une charge financière pour la CPB. Durant les délibérations, la CFin avait déjà tenté de prévenir cette situation par une adaptation de la loi sur les Eglises nationales bernoises afin qu'à l'avenir en tout cas, les rentières et rentiers concernés doivent intégrer la nouvelle institution de prévoyance. . N'ayant obtenu gain de cause, elle a déposé cette motion une fois les délibérations closes.

Dans sa réponse, le Conseil-exécutif a indiqué que cette exigence contrevenait au droit fédéral et qu'elle ne pouvait être appliquée contre la volonté de la nouvelle institution de prévoyance. Le gouvernement propose dès lors au Grand Conseil de rejeter la motion, qui sera traitée au parlement durant la session de printemps 2019.

4 Proposition

La CFin propose au Grand Conseil de prendre connaissance du présent rapport au sens de l'article 61, alinéa 1 LGC.

Au nom de la Commission des finances

Le président : D. Bichsel

Le secrétaire : D. Clémençon

Annexe

Organisation de la Commission des finances

Etat au 31 décembre 2018

1. Présidence

2 membres

Président	Daniel Bichsel (UDC)
Vice-présidente	Béatrice Stucki (PS)

Tâches : Préparation des séances, rédaction des communiqués de presse, communication avec les médias, traitement de la correspondance

2. Bureau

7 membres

Daniel Bichsel (UDC)	Béatrice Stucki (PS)	Daniel Wyrsch (PS)	Hans Kipfer (PEV)	Jakob Etter (PBD)	Raphael Lanz (UDC)	Natalie Imboden (Les Verts)

Tâches : Préavis BU/PIMF et RG, contrôle des finances, dépenses liées, affaires stratégiques, tâches supérieures

3. Sections

3 sections composées de 5 membres (la présidence n'est pas représentée dans les sections)

	Section FIN/POM/TIC*	**Section ECO/INS/CHA**	**Section TTE/JCE/SAP**
Respon-sable	Daniel Wyrsch (PS)	Hans Kipfer (PEV)	Jakob Etter (PBD)
	Adrian Haas (PLR)	Fritz Wyss (UDC)	Ursula Marti (PS)
	Raphael Lanz (UDC)	Natalie Imboden (Les Verts)	Hans-Rudolf Saxer (PLR)
	Madeleine Amstutz (UDC)	Hans Ulrich Grädel (UDF)	Andrea Rüfenacht (PS)
	Michael Köpfli (pvl)	Ursula Zybach (PS)	Ueli Augstburger (UDC)

Tâches : Affaires des Directions, BU/PIMF et RG : compilation de questions concernant les Directions attribuées

*Section FIN : affaires TIC de toutes les Directions

Le Grand Conseil du canton de Berne

Der Grosse Rat des Kantons Bern

Commission de gestion

Geschäftsprüfungs-kommission

Services parlementaires du Grand Conseil
Postgasse 68
Case postale 562
3000 Berne 8
Téléphone+41 (0)31 633 75 81
Téléfax +41 (0)31 633 75 88
www.be.ch/gr

Rapport d'activité 2018 de la Commission de gestion

Proposition de la CGes au Grand Conseil : prise de connaissance

Etat: 2 mai 2019

Table des matières

Editorial ... **3**

1 Thèmes prioritaires ... **4**
1.1 Abandon du plan d'aménagement des eaux Aarewasser ... 4
1.2 Harmonisation de la surveillance des foyers cantonaux ... 5

2 Activités des sections ... **7**
2.1 Affaires communes ... 7
2.2 Bureau ... 11
2.3 Section FIN/ECO/INS ... 14
2.4 Section TTE/JCE/CHA ... 24
2.5 Section SAP/POM ... 31

3 Examen préliminaire de rapports dans le domaine de la haute surveillance ... **38**

4 Interventions ... **38**
4.1 Interventions déposées ... 38
4.2 Interventions traitées ... 39

5 Coordination et participation ... **39**
5.1 Séances communes en vertu de l'article 30, alinéa 1 LGC ... 39
5.2 Présentation d'un avis en vertu de l'article 30, alinéa 4 LGC ... 39

6 Perspective ... **39**

7 Proposition ... **40**

ANNEXE – Composition de la CGes et charge de travail ... **41**
1) Composition de la commission ... 41
2) Volume de travail ... 41

Liste des abréviations ... **42**

Editorial

Le 1er juin 2018, la CGes a entamé sa deuxième législature depuis l'entrée en vigueur de la révision du droit parlementaire. Le changement de législature en 2018 a été particulièrement marquant pour la Commission de gestion (CGes) pour trois raisons :

1. ***Nouveaux membres de la commission :*** *début juin, nous avons eu le plaisir d'accueillir huit nouveaux membres au sein de la CGes. Il est normal qu'à l'issue d'élections de renouvellement, des changements importants aient lieu dans la composition de la commission. Mais le nombre de nouveaux membres a été cette fois-ci supérieur à la moyenne – puisque près de la moitié de la commission est composée de nouveaux membres. La commission n'en a pas moins réussi à trouver ses bases rapidement, et a pu ainsi poursuivre son travail sans interruption grâce au nouvel élan apporté par les nouveaux membres et à l'expérience des anciens. Un changement a également eu lieu à la tête de deux des trois sections institutionnelles. Je souhaite remercier ici vivement les deux collègues qui ont accepté d'en prendre les présidences.*

2. ***Nouveaux membres du gouvernement :*** *les changements de personnes n'ont pas eu lieu uniquement au parlement et à la CGes, puisque le Conseil-exécutif a accueilli trois nouveaux membres au 1er juin 2018. Un conseiller d'Etat sortant ayant cédé sa Direction pour une autre, quatre Directions ont changé de responsable politique. Le gouvernement rajeuni a saisi l'opportunité du changement de législature pour discuter avec la CGes de leur collaboration sans faire référence à un quelconque dossier concret. Les échanges entre la présidence de la commission et trois membres du gouvernement ainsi qu'avec le chancelier ont certainement aidé à améliorer la compréhension pour les méthodes de travail respectives. Il n'en reste pas moins que la CGes ne sera jamais la commission préférée du gouvernement car il lui incombe d'exercer la haute surveillance et d'observer d'un œil critique l'activité du Conseil-exécutif. Compte tenu de cette situation, certaines tensions ne sont évidemment pas à exclure. Mais comme je l'ai indiqué lors de l'entretien avec le Conseil-exécutif, nos directives précisent que la CGes collabore « de manière ouverte et constructive » avec le gouvernement, l'administration et tous les autres organes. Ces principes sont ceux qui nous guident toujours dans notre travail.*

3. ***Nouveau départ :*** *au printemps 2017, le Contrôle des finances a mis fin à un contrôle extraordinaire sur l'extraction de graviers et les décharges – qu'il avait mené sur mandat de la CGes – par un rapport transmis à la commission. En raison d'une fuite, les principales conclusions du rapport ont malheureusement été rendues publiques. Par la suite, l'association cantonale des graviers et du béton a adressé une demande écrite de consultation du rapport et a formé recours contre la décision prise fin 2017 par la CGes de rejeter cette demande. A la session de mars 2018, le Grand Conseil a accepté ce recours en partie et a permis à l'association de consulter une version caviardée du rapport du Contrôle des finances. Le changement de législature alors imminent a été pour la CGes une raison déterminante la poussant à renoncer à transmettre à l'instance supérieure suivante la décision du Grand Conseil concernant le recours. Le changement de législature offrait en effet l'opportunité de mettre fin à cette affaire autant que possible et de pouvoir de nouveau se concentrer sur l'avenir.*

Pour conclure, je tiens à remercier cordialement toutes et tous mes collègues de la commission. Comme le montre le présent rapport, nous avons procédé en 2018 une fois de plus à toute une série d'enquêtes et de travaux de clarification. Je me réjouis d'ores et déjà de poursuivre ce travail au cours de l'année à venir.

Peter Siegenthaler, président de la Commission de gestion

1 Thèmes prioritaires

1.1 Abandon du plan d'aménagement des eaux Aarewasser

Une affaire qui a fortement occupé la commission lors de l'exercice sous revue a été la conclusion de l'enquête concernant l'abandon du plan d'aménagement des eaux Aarewasser. La commission avait entamé ses mesures d'instruction à ce sujet début 2017, peu après que la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie (TTE) avait rendu publique sa décision d'abandonner le plan d'aménagement des eaux Aarewasser suite à près de dix années de travail de planification, et de réaliser les travaux prévus de protection contre les crues entre Berne et Thoune dans le cadre de plusieurs plans d'aménagement des eaux distincts les uns des autres.

Au cours de l'année sous revue, la CGes s'est surtout penchée sur les résultats d'un contrôle extraordinaire – relatif à l'abandon du plan – qui avait été réalisé au deuxième semestre 2017 par le Contrôle des finances sur mandat de la CGes. Au début de l'année sous revue, la CGes a procédé à des auditions de la TTE et du Contrôle des finances au sujet du rapport établi suite au contrôle extraordinaire, lesquelles ont fait apparaître des divergences substantielles en matière d'appréciation de l'étendue des dysfonctionnements et des mesures à prendre. La TTE a indiqué clairement qu'elle ne comprenait pas la majorité des constatations et des critiques formulées. Face à une telle situation, la CGes a décidé de s'investir davantage pour pouvoir examiner de plus près les points litigieux en procédant à ses propres clarifications et en consultant des documents complémentaires.

Dès le début de l'enquête, la commission avait établi qu'elle devait évaluer la décision d'abandonner le plan sous l'angle politique, juridique et financier. La CGes a conçu de la sorte le rapport qu'elle a adopté en décembre 2018 en vue de le soumettre pour avis, en vertu de l'article 55, alinéa 1 de la loi sur le Grand Conseil (LGC), au Conseil-exécutif en sa qualité d'autorité concernée.

La CGes attend l'avis du Conseil-exécutif au cours de l'année 2019. En fonction de la réponse du Conseil-exécutif, la CGes envisage d'adopter le rapport en février pour qu'il puisse être examiné au cours de la session de printemps 2019.

1.2 Harmonisation de la surveillance des foyers cantonaux

En février de l'année sous revue, la CGes a décidé de vérifier ce qu'il était advenu de l'annonce faite en 2012 par la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP) et par la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques (JCE) de mettre à jour les instruments de surveillance dans le domaine des foyers. Deux rapports d'expertise datant de 2011[1] sur la surveillance des foyers étaient à l'origine de l'enquête de la CGes : tous deux pointaient diverses lacunes des deux Directions dans leur devoir de surveillance vis-à-vis des foyers médicalisés, l'un privilégiant une approche juridique et l'autre adoptant le point de vue des sciences sociales. La SAP et la JCE, responsable des foyers pour enfants et adolescents, avaient indiqué en 2012 suite à la publication de ces rapports qu'elles allaient prendre diverses mesures afin de remédier aux dysfonctionnements constatés.

Pour se procurer une vue d'ensemble des mesures prises dans l'intervalle, la CGes a adressé à la SAP diverses questions au mois de février de l'année sous revue. La réponse de la SAP faisait l'impasse sur diverses questions concernant surtout l'harmonisation promise en 2012 de la surveillance sur l'ensemble du domaine des foyers, ce qui a conduit la CGes à lui soumettre de nouvelles questions. La SAP y a répondu au mois de mai. Sur la base des réponses de cette Direction, la CGes est parvenue aux constatations et recommandations ci-après, qu'elle a adressées au Conseil-exécutif pour avis :

- La CGes a constaté que six ans après l'annonce faite par la SAP et la JCE, celles-ci n'avaient toujours pas réussi à concrétiser la promesse faite en 2012 consistant à élaborer un schéma de réorganisation des attributions cantonales. La CGes a recommandé au Conseil-exécutif de modifier les bases légales conformément aux rapports d'expertise de l'année 2011 de telle sorte qu'une harmonisation transversale de la surveillance de l'ensemble du domaine des foyers devienne possible. C'est également dans cette optique que le Conseil-exécutif était invité à étudier dans quelle mesure il serait possible de mieux coordonner les deux projets distincts « Optimiser les aides éducatives complémentaires dans le canton de Berne » (Oaec) et l'élaboration d'une nouvelle loi sur les programmes d'action sociale (LPASoc) voire de les fusionner.
- D'après la CGes, la révision des exigences à remplir pour obtenir l'autorisation d'exploiter un foyer n'a pas permis non plus d'obtenir une harmonisation transversale. Car les exigences fixées par la SAP ne sont pas applicables aux foyers du domaine de l'enfance et de l'adolescence, qui sont surveillés par la JCE. Ainsi, pour la CGes, la recommandation du rapport d'experts à dominante juridique selon laquelle une règle uniforme devait être créée pour la surveillance préventive dans l'ensemble du domaine des foyers, n'a pas été suivie d'effets. C'est la raison pour laquelle la CGes a recommandé au Conseil-exécutif d'harmoniser de manière transversale les exigences à remplir pour obtenir l'autorisation d'exploiter un foyer.
- La CGes a estimé qu'il serait souhaitable que les personnes concernées par des dysfonctionnements dans le domaine des foyers puissent s'adresser à l'avenir à un seul service pour les dénonciations à l'autorité de surveillance. Le domaine d'activités transversal de l'office de médiation pour les questions du troisième âge, de l'encadrement et des homes, qui est compétent pour toutes les institutions du domaine des foyers, pourrait servir de modèle en la matière.
- La CGes estime que le Conseil-exécutif n'accorde pas suffisamment d'attention à la vérification de la qualité des soins et lui recommande de plus contrôler lui-même les foyers plutôt que de s'en remettre aux données fournies par ces derniers. Ce d'autant plus qu'en

[1] Markus Müller, Luzia Engler et Haykaz Zoryan : Surveillance des foyers dans le canton de Berne ; Monika Egli-Alge et Meinrad Rutschmann : Expertenbericht über die Heimaufsicht im Kanton Bern (Rapport d'expertise sur la surveillance des foyers dans le canton de Berne, en allemand uniquement)

raison de l'adaptation de la dotation en personnel, les effectifs de personnel soignant du degré de fonction le plus élevé 3a ont diminué.

Le Conseil-exécutif s'est prononcé dans une lettre sur ces constatations, en soulignant qu'une harmonisation de la surveillance et des autorisations dans l'ensemble du domaine des foyers n'était pas judicieuse compte tenu de l'hétérogénéité des besoins et des conditions. Le domaine de l'enfance et de l'adolescence se distinguerait ainsi dans toutes ses principaux éléments de celui des adultes et des personnes âgées.

La CGes a pris connaissance de ce qui précède, mais n'en reste pas moins d'avis que ses propres constatations sont fondées. Ainsi, selon elle, les auteurs des rapports d'expertise avaient clairement à l'esprit que les différents groupes-cibles du domaine des foyers avaient des besoins spécifiques et qu'en conséquence, des mesures et des prestations spécifiques étaient également prévues – et ils ont malgré tout préconisé une harmonisation. La CGes a décidé de maintenir ses constatations et conclu cette affaire lors de l'exercice sous revue[2].

[2] En vertu de l'article 55, alinéa 1 de la loi sur le Grand Conseil (LGC), la CGes a donné au Conseil-exécutif, par lettre du 7 février 2019, la possibilité de se prononcer sur le rapport d'activité. Le Conseil-exécutif l'a fait et, dans une lettre datée du 3 avril 2019, a pris connaissance des explications formulées dans le rapport d'activité de la CGes et a indiqué qu'en principe, il s'abstenait de donner son avis sur telle ou telle affaire, même s'il ne partageait pas toutes les appréciations et conclusions de la CGes. Le Conseil-exécutif n'en a pas moins formulé quelques remarques. L'article 55, alinéa 3 LGC dispose que les rapports des commissions du Grand Conseil dans lesquels des recommandations sont formulées, doivent présenter également l'avis de l'autorité concernée. La CGes applique cette exigence de transparence en présentant les propositions d'adaptation dans une note de bas de page, à moins qu'elle ne les reprenne tacitement (par exemple la correction d'erreurs).
Concernant le point 1.2, le Conseil-exécutif indique dans sa prise de position que l'harmonisation de la surveillance dans le domaine de l'enfance et de la jeunesse était actuellement mise en œuvre (cf. ACE 769/2018 du 4 juillet 2018) tandis que l'harmonisation de la surveillance des institutions de la SAP faisait l'objet de projets stratégiques.

2 Activités des sections

2.1 Affaires communes

2.1.1 Contrôle de la mise en œuvre et des effets des affaires de crédit

Dans le cadre de la haute surveillance qu'elle exerce, la CGes fait examiner l'exécution, autrement dit la mise en œuvre, de certaines affaires de crédit par le Contrôle des finances (CF) (cf. art. 37, al. 2 RGC). Les effets des mesures déclenchées par telle ou telle affaire de crédit présentent également de l'intérêt, puisque l'efficacité fait partie des critères principaux de la haute surveillance (cf. art. 60, al. 1, lit. *b* RGC). Pour examiner les effets des affaires de crédit, la CGes se réfère aux objectifs qui figurent dans les rapports concernant les affaires correspondantes du Grand Conseil.

Lors de l'exercice sous revue, la commission a mis fin à deux programmes de contrôle antérieurs et a en outre confié au mois d'août le mandat d'examiner l'opportunité d'un nouveau programme de contrôle.

a) Programme de contrôle de 2016 – Hôpitaux FMI AG

Contrôle de la mise en œuvre

Au début de l'exercice sous revue, la CGes a mis fin à ses activités concernant le programme de contrôle 2016. Dans son rapport finalisé en décembre 2016 et consacré à l'examen de l'exécution des contributions de l'Etat aux hôpitaux FMI AG, le CF s'était penché sur l'utilisation de ces contributions pour la rénovation et l'agrandissement du service des urgences et du bloc opératoire de l'Hôpital d'Interlaken (34,5 millions de francs). Une des recommandations principales dans le rapport du CF était que le canton devait améliorer ses possibilités de pilotage dans les investissements hospitaliers stratégiques. La CGes a repris cette recommandation, qui a été suivie d'une correspondance soutenue avec la SAP. Celle-ci a défendu le point de vue selon lequel elle disposait d'une base avec la planification des soins, d'un élément de pilotage avec la liste hospitalière et d'instruments appropriés avec les outils de controlling pour avoir une vue d'ensemble sur les évolutions financières et entrepreneuriales des hôpitaux et pour pouvoir de cette manière gérer efficacement et économiquement le budget de l'Etat (cf. Rapport d'activité 2017 de la CGes, p. 7 s.). En mars de l'année sous revue, la CGes a fait parvenir à la SAP une ultime prise de position, dans laquelle elle indiquait qu'elle n'était toujours pas entièrement convaincue par l'argumentation de la SAP[3]. Elle a décidé de poursuivre l'examen des questions restées sans réponse dans le cadre de son contrôle relatif à la surveillance du Centre hospitalier de Bienne (cf. chapitre 3.3.2 c).

Contrôle des effets

Dès le début de son activité sur cette affaire de crédit, la CGes avait décidé de renoncer à un contrôle des effets (cf. Rapport d'activité 2017 de la CGes, p. 7 s.)

[3] Dans sa prise de position concernant le présent rapport (voir les explications à ce sujet dans la précédente note de bas de page), le Conseil-exécutif a indiqué qu'il ne partageait pas l'avis de la CGes selon lequel le canton devrait piloter les activités d'investissement des hôpitaux. Depuis la révision de la LAMal de 2012, le financement des investissements se fait par le biais des tarifs des traitements médicaux et relève du domaine de compétences des organes statutaires (conseil d'administration et direction). Le Conseil-exécutif indique en outre : « Depuis que les prescriptions fédérales ont été modifiées, le canton n'est plus chargé d'examiner ni d'approuver les différents projets d'investissement, pas même ceux des hôpitaux qui lui appartiennent. »

b) Programme de contrôle de 2017 – Remaniement parcellaire viticole

Deuxièmement, la CGes s'est penchée au cours de l'exercice sous revue sur l'affaire issue du programme de contrôle 2017 :

- ECO 2758/2004 : Office de l'agriculture et de la nature : amélioration foncière ; Remaniement parcellaire des vignobles de Douanne – Gléresse – Daucher – Alfermée / Route nationale A5 ; Arrêté de principe, crédit-cadre (4,7 millions de francs)

Contrôle de la mise en œuvre
En août 2017, la CGes avait décidé de charger le CF d'un contrôle extraordinaire du crédit-cadre par le biais duquel le canton avait soutenu le syndicat d'améliorations foncières Douane – Gléresse – Daucher – Alfermée et les communes municipales Gléresse, Douanne et Daucher-Alfermée lors de la réalisation de ce remaniement parcellaire viticole. Dans son rapport de contrôle à l'attention de de la CGes, le CF parvient à la conclusion que la contribution de l'Etat a été utilisée conformément au but visé dans sa plus grande partie et que les objectifs principaux du remaniement devraient pouvoir être atteints, même si le projet n'est pas encore terminé. Le CF n'en a pas moins décelé divers déficits et points faibles, en particulier au niveau de l'organisation et du controlling du projet. Le CF a trouvé leur origine dans l'absence d'un système de contrôle interne (SCI) compréhensible ainsi que dans des contrôles déficitaires dans la gestion des affaires du Service des améliorations structurelles et de la production (SASP) de l'Office de l'agriculture et de la nature (OAN). Il a également constaté un potentiel d'amélioration dans la minimisation des conflits d'intérêts au SASP et en ce qui concerne la sauvegarde de la documentation pendant le déroulement du projet. A partir de ces constatations, le CF a formulé dans son rapport de contrôle plusieurs recommandations à l'attention de la Direction de l'économie publique (ECO), et mis l'accent sur celle consistant à renforcer les activités de controlling pour les projets complexes et donc de renforcer plus activement le pilotage et la surveillance de ces projets. Un autre constat a été fait par le CF dans le cadre du contrôle extraordinaire en rapport avec une demande du Service cantonal des monuments historiques, qui est rattaché à la Direction de l'instruction publique (INS). Cette demande a abouti à un versement du Fonds de loterie pour des travaux d'assainissement, et ce alors même que le décompte final nécessaire à un tel versement n'avait pas encore été établi.

Partant d'une analyse du rapport de contrôle, la CGes a repris à son compte les constats et recommandations du CF dans un courrier adressé à l'ECO. La CGes y manifestait à son tour ses attentes de voir la Direction supprimer les risques au sein de la SAP et d'utiliser le potentiel d'amélioration conformément aux mesures et recommandations définies dans le rapport de contrôle. En outre la CGes exigeait de l'ECO que celle-ci lui présente les adaptations des instruments de controlling au moyen desquelles elle entendait remédiait aux déficits constatés. Par ailleurs, la CGes s'est félicitée dans un courrier à l'attention du CF de l'annonce concernant son intention d'entreprendre des recherches complémentaires concernant la demande du Service cantonal des monuments historiques. La commission y demandait au CF de bien vouloir l'informer des résultats de ces recherches.

Dans le courrier qu'elle lui a adressé en réponse, l'ECO expliquait à la CGes qu'elle était certes d'accord en principe avec les constats et recommandations relatifs au SCI et au potentiel d'amélioration au niveau des processus. La Direction indiquait en outre que l'OAN avait déjà pris certaines mesures. Ainsi, des contrôles de projets et des évaluations de risques seraient déjà réalisés à l'interne en vue d'améliorer le SCI. De plus, des modifications auraient été apportées ces dernières années également dans le système de classement des fichiers ou dans la documentation des appels d'offres notamment. A l'issue d'un examen approfondi de la prise de position de l'ECO, la CGes est parvenue à la conclusion que les constatations qu'elle avait émises conservaient toute leur actualité. La mise en œuvre du projet n'étant pas encore achevée, la

CGes a annoncé par lettre à l'ECO qu'elle se réservait la possibilité de vérifier la mise en œuvre des mesures annoncées une fois le projet conclu. La CGes rendra compte des résultats d'un éventuel contrôle dans un rapport d'activité à venir.

En août de l'année sous revue, la CGes a obtenu du CF, ainsi qu'elle le souhaitait, les résultats du contrôle complémentaire auprès du Service cantonal des monuments historiques (INS). A l'issue de ses recherches complémentaires, le CF aboutissait entre autres à la conclusion que des déficits existaient en termes de contrôle dans le processus d'attribution de subventions. Après s'être penchée sur les constatations du CF, la CGes a salué sa proposition consistant à poursuivre l'étude du potentiel d'amélioration dans le cadre de son futur audit des services auprès de l'Office de la culture.

Contrôle des effets
Selon le rapport du Conseil-exécutif, le projet de remaniement parcellaire des vignobles devait permettre de poursuivre différents objectifs. Le plus important d'entre eux consistait à préserver durablement un paysage viticole qui fait partie intégrante de la région Bienne-Seeland. Deuxièmement, le projet devait assurer l'existence de 46 familles de vignerons ainsi que des entreprises dépendant de la viticulture autour du lac de Bienne. Troisièmement, le remaniement parcellaire des vignes devait aussi contribuer à maintenir et à développer des parties du paysage présentant de la valeur au plan écologique dans les vignes et autour d'elles. Enfin, le remaniement parcellaire des vignobles devait permettre également de conserver et de développer les éléments paysagers écologiques et précieux dans le vignoble et ses alentours. Pour contrôler les effets du crédit-cadre, la CGes s'est renseignée auprès de l'ECO sur l'évolution des coûts de production, vu que leur baisse pourrait contribuer d'après le rapport à garantir l'existence des entreprises viticoles. Dans le même temps, la CGes a demandé à l'ECO de lui présenter aussi les répercussions écologiques du projet. Enfin, la commission a demandé à l'ECO les documents relatifs au projet de mise en réseau écologique qui avait été annoncé dans le rapport. L'ECO a répondu à la CGes qu'elle ne pouvait fournir aucune indication sur la réduction des coûts de production ni sur le rapport entre viticulture et écologie tant que le projet n'était pas terminé. En revanche, elle a été en mesure de présenter le plan de mise en réseau écologique, disponible en ligne. Ce dont la commission s'est félicité dans son courrier à l'ECO. Elle rendait en même temps la Direction attentive au fait que dans les circonstances présentes, elle ne pouvait pas procéder à un contrôle des effets. Raison pour laquelle elle demandait à l'ECO de bien vouloir répondre à ses questions sur les effets du projet une fois que ce dernier serait terminé. Ainsi, la CGes ne sera en mesure d'informer sur les résultats du contrôle des effets que dans un de ses futurs rapports d'activité.

c) Programme de contrôle de 2018 – Place du Wankdorf

Le programme de l'année sous revue comprend une affaire de crédit :

- TTE 1441/2007 : Route cantonale n° 6 Worblaufen – Berne – Münsingen – Thoune. Communes : Berne, Ittigen. 2028 / Place du Wankdorf avec prolongement de la ligne 9 du tram. 8096 / Pont Papiermühlestrasse Süd, A 94. Crédit d'engagement pluriannuel

La CGes a reçu le rapport de révision du CF en décembre. Elle procédera à son évaluation en 2019 et en présentera un compte rendu dans son prochain rapport d'activité.

2.1.2 Analyse d'évaluations

Une tâche importante de la haute surveillance est d'examiner l'action du Conseil-exécutif et de l'administration sur le plan de l'efficacité (cf. art. 37, al. 2, lit. *a* et. art. 60, al. 1, lit. *b* RGC).

Compte tenu de la charge de travail importante générée par d'autres affaires, la CGes a renoncé à procéder à l'analyse d'une évaluation au cours de l'année sous revue.

2.1.3 Surveillance de la mise en œuvre des ordonnances exploratoires édictées par le Conseil-exécutif

Au mois de novembre de l'année sous revue, le Conseil-exécutif a remis à la CGes l'« ordonnance exploratoire sur l'annonce électronique des déménagements » (OE eDéménagement). Elle constitue la base légale permettant aux personnes qui souhaitent déménager, pendant une phase-pilote de cinq ans maximum, d'accomplir dans certaines communes toutes les modalités de déménagement sous forme électronique et sans devoir se présenter en personne au guichet de la commune. Alors que le Conseil-exécutif n'avait pas édicté d'ordonnance exploratoire plusieurs années durant, celle-ci est déjà la deuxième en 16 mois, après celle intitulée ordonnance exploratoire sur l'extension du périmètre d'action du Conseil des affaires francophones du district bilingue de Bienne à l'arrondissement administratif de Biel/Bienne (OECAF), que le Conseil-exécutif avait adoptée en juin 2017. La CGes, dont le mandat légal est d'exercer la surveillance de la mise en œuvre des ordonnances exploratoires (cf. art. 37, al. 2, lit. *e* RGC), se penchera plus avant sur cette affaire début 2019. Les ordonnances exploratoires sont un instrument du Conseil-exécutif qui lui permettent, dans un cadre clairement défini (cf. art. 44 loi d'organisation), d'édicter des dispositions dérogeant au droit en vigueur pour tester leur efficacité et leur utilité.

2.1.4 Dispositions pour garantir le secret

Dans leurs règlements, les commissions de surveillance prévoient la possibilité de prendre des dispositions supplémentaires pour garantir le secret (cf. art. 43, al. 4 LGC). Au cours de l'exercice sous revue, huit affaires de la CGes au total ont été concernées par des mesures complémentaires de protection du secret. La moitié de ces mesures ont été reprises par la commission de l'année précédente, et l'autre moitié a été prise au cours de l'exercice sous revue. Dans la majorité des cas, ces mesures de protection du secret se résument au fait de remettre des documents uniquement à un cercle restreint de personnes. En règle générale, il s'agit des membres de la section compétente et de la présidence. La mesure de protection du secret la plus ambitieuse concerne la liste caviardée des entreprises soutenues par la Promotion économique, liste qui n'est adressée sous forme nominative qu'aux seuls membres de la section et à la présidence.

Le règlement de la commission dispose également que la CGes dépose une plainte pénale en cas de soupçon fondé de violation du secret de fonction. En 2017, la commission a franchi ce pas après qu'un quotidien bernois avait rapporté des citations d'un rapport confidentiel du Contrôle des finances sur l'extraction de gravier et des décharges et écrit qu'il possédait le rapport en question. Au cours de l'exercice sous revue, la CGes s'est renseignée par écrit auprès du Ministère public pour s'enquérir de l'avancement de la procédure. A l'automne, soit près d'un an après le dépôt de la plainte pénale, le président de la CGes a été appelé par le Ministère public à fournir des renseignements sur le cas d'espèce. Peu avant la fin de l'année, la commission a appris que la procédure avait été suspendue, les preuves requises ayant été recueillies et la nécessité de se procurer des preuves plus solides avec des moyens proportionnés n'étant pas avérée.

La plainte pénale de la CGes ayant été traitée avec beaucoup moins de célérité que d'autres plaintes pour violation du secret de fonction connues de la commission, cette dernière s'est tournée, au moyen d'une lettre, vers la Commission de justice (CJus), qui exerce la haute surveillance sur la direction du Parquet général. La commission a demandé à la CJus de bien vouloir se pencher sur cette différence de traitement, incompréhensible à ses yeux, entre diverses plaintes pénales. La CJus a répondu à cette demande et s'est procurée une prise de position du Parquet général, dans laquelle la différence de traitement entre les plaintes pénales a été expliquée par

des compétences diverses, par des besoins différenciés en matière d'enquête et par la priorité accordée à des cas plus urgents. Au total, la CJus a estimé que la situation ne nécessitait pas d'aller plus avant au moyen d'autres mesures relevant du droit de la surveillance. Peu satisfaite par cette réponse, la CGes n'en a pas moins décidé d'en rester là.

2.2 Bureau

Selon le règlement de la CGes, le Bureau coordonne le travail des organes de la commission, il veille à l'homogénéité du travail et assume les tâches transversales que lui confie la commission.

2.2.1 Révision de la loi cantonale sur le Contrôle des finances

Au cours des dernières années, il est apparu de plus en plus clairement qu'il devenait nécessaire de procéder à des mises à jour et à des adaptations de fond de la loi cantonale sur le contrôle des finances (LCCF). C'est la raison pour laquelle la Commission des finances (CFin) a créé en 2017, d'entente avec le Conseil-exécutif, un groupe de travail ayant pour mandat d'élaborer un projet législatif, soutenu en cela par un expert externe. Ce groupe de travail, constitué de représentants du Conseil-exécutif, de la CFin et du Contrôle des finances (CF), a non seulement pu se mettre d'accord sur l'orientation générale du projet dans ses grandes lignes, mais a aussi élaboré dans les délais, soit jusqu'au début de l'été 2018, un plan accompagné de propositions concrètes sur la manière de restructurer et de reformuler la loi. La CGes n'a pas participé à l'élaboration de ce projet législatif. Compte tenu de ce que la commission est malgré tout concernée dans de nombreux domaines, elle a demandé à la CFin de bien vouloir lui soumettre ce projet. La CGes a adressé une prise de position à la CFin et à la Chancellerie d'Etat qui, suite à la remise du projet législatif, avait reçu le mandat d'élaborer le projet concret de révision, prise de position dans laquelle elle mettait entre autres l'accent sur les points suivants :

- **Chef CF : rattachement administratif, nomination, surveillance :** la CGes a estimé que les questions relatives au rattachement administratif, à l'attribution de la surveillance en matière de droit du personnel, à l'étendue de la haute surveillance, à la procédure de nomination, etc. concernant la chef du CF et le délégué à la protection des données ainsi que d'éventuels titulaires d'autres fonctions, devaient être appréciées globalement et ne pas faire l'objet d'une nouvelle solution individuelle. Une approche globale s'impose d'autant plus que la révision de la LCCF doit avoir lieu quasiment en même temps que celle de la loi cantonale sur la protection des données (LPD).
- **Droit d'être entendu :** le droit d'être entendu doit être renforcé et formulé plus clairement. La disposition en vigueur de la LCCF permet déjà l'implication de tiers. Il convient désormais de s'assurer que celle-ci a effectivement lieu. C'est la raison pour laquelle la nouvelle formulation dans la LCCF doit préciser plus clairement que le CF doit permettre, en cas de reproches pour « manquements à ses obligations, etc. », à toutes les personnes concernées par ces reproches de pouvoir prendre position d'elles-mêmes et avant la fin du contrôle. Car celle ou celui qui ne sait pas qu'il lui est reproché dans un rapport confidentiel d'avoir adopté un comportement contraire aux devoirs de service ne peut pas demander de sa propre initiative que le droit d'être entendu lui soit accordé.
- **Confidentialité :** la CGes se prononce sans ambages en faveur du maintien de la confidentialité des rapports du CF. Elle n'accepte pas non plus l'option qui consisterait à laisser à l'autorité qui a commandé le rapport le choix de publier ou non les rapports concernés. Selon la CGes, abandonner le principe d'une confidentialité globale poserait également des difficultés au CF si ce dernier n'était jamais en mesure de savoir si tel ou tel de ses rapports serait un jour publié tel quel ou traité de manière confidentielle.
- **Surveillance financière dans le domaine des participations :** la CGes défend le point de vue selon lequel l'étendue de la surveillance financière va exactement aussi loin que

la surveillance du Conseil-exécutif et qu'il est donc justifié de renforcer le rôle du CF dans ce domaine. La CGes fait valoir en même temps qu'il n'est pas question de créer des doublons avec les activités de la surveillance parlementaire dans ce domaine.

2.2.2 Surveillance de différents postes à responsabilité

La CGes exerce la surveillance sur le chancelier, le secrétaire général du Grand Conseil et le délégué à la protection des données (art. 37, al. 5 RGC, art. 38, al. 1, lit. *d* LPers). A l'appui de la stratégie de surveillance définie par la commission en 2015 et adoptée en 2016, la présidence de la CGes a de nouveau mené un entretien avec ces trois personnes. La commission entend ainsi les consulter une fois par an pour s'informer sur les développements en cours et les défis. Les entretiens permettront à la commission de déployer ses antennes et d'anticiper les crises ainsi que les difficultés susceptibles, dans le pire des cas, de déboucher sur une demande de révocation au sens de l'article 41 LPers. La présidence a informé synthétiquement la commission plénière du contenu de ces entretiens et a retenu qu'il n'y avait pas eu – à une exception près – d'anomalies qui auraient justifié une intervention.

Dans le contexte de la surveillance du délégué à la protection des données, la CGes a dû se pencher une nouvelle fois sur la question des compétences qui lui reviennent en ce qui concerne le contrôle de son temps de travail. Même si la présidence était consciente du fait que l'autorité de surveillance de la protection des données était soumise uniquement à la Constitution et à la loi et qu'elle bénéficie ainsi d'une indépendance très étendue (cf. art. 33a, al 1 LCPD), la Constitution confère au Grand Conseil de larges attributions en matière de surveillance (cf. art. 78 ConstC), puisqu'aucune action étatique ne doit échapper au contrôle démocratique (cf. art. 4, al. 3 LGC). Le fait qu'il était question de payer au délégué à la protection des données les heures supplémentaires accumulées jusqu'à fin 2017 (solde horaire) a préoccupé la CGes dans la mesure où elle avait déjà signalé très clairement dès 2016 au délégué à la protection des données, dans le cadre de la recommandation émise, qu'il n'avait désormais plus le droit d'accumuler des heures supplémentaires ou que celles-ci devaient être compensées. A l'occasion de l'entretien de surveillance de 2018 et dans le cadre d'une séance plénière, le délégué à la protection des données a expliqué en détail pourquoi il n'avait pas été possible de respecter les prescriptions de la CGes en 2017. La commission a reconnu que 2017 avait été une année particulière sur le plan du personnel, puisqu'en plus d'une absence pour cause de maladie, un autre poste n'avait pas été repourvu pendant plusieurs mois. Il s'agissait donc d'absences qui, au sein d'une petite équipe comme celle du délégué à la protection des données, ne pouvaient être compensées que par des heures supplémentaires de la part des autres collaboratrices et collaborateurs. Dans un dernier courrier, la commission a communiqué ses regrets au délégué à la protection des données quant au fait que ce dernier ait omis au cours de l'année sous revue d'informer la commission sur l'évolution de la charge de travail. Finalement, les discussions et les incertitudes ont confirmé qu'il était urgent de clarifier les compétences et les responsabilités en ce qui concerne la surveillance sur le délégué à la protection des données. La CGes attend désormais que les travaux entamés par la JCE sur la révision de la loi cantonale sur la protection des données (LCPD) soient menés rapidement.

Dès 2017, la CGes avait décidé qu'un membre de la présidence bicéphale de la CGes serait envoyé au sein du comité de désignation pour le recrutement d'un successeur à l'actuel titulaire du poste, qui partira à la retraite en février 2019. Le président de la CGes a donc pris place comme représentant de la commission au sein du comité de désignation, qui s'était réuni une première fois fin 2017 et avait formulé au printemps de l'année sous revue, après avoir mené la procédure de recrutement et divers entretiens avec les candidates et candidats, une proposition pour le poste du ou de la délégué-e à la protection des données. Tout au long de la procédure de sélection, le président de la CGes a informé régulièrement la commission de l'état d'avancement du dossier.

Enfin, la CGes a également pris connaissance au cours de l'année sous revue d'un échange de courriers entre le Bureau pour la surveillance de la protection des données et l'office AI cantonal. Ces courriers ont fait apparaître clairement que les deux services avaient des conceptions juridiques divergentes sur les compétences pour l'examen des plans des offices AI en matière de sécurité de l'information et de protection des données. Tandis que l'office AI a estimé que la compétence du Bureau pour la surveillance de la protection des données était établie, ce dernier l'a contestée. Compte tenu du fait qu'aucune des deux parties n'a exprimé de manière explicite le souhait de voir la CGes intervenir, cette dernière a renoncé à de nouvelles activités, notamment aussi en raison de l'arrivée imminente du nouveau délégué à la protection des données.

2.2.3 Commissions spécialisées

Le Grand Conseil avait adopté à la session de mars 2017 une intervention de la CGes[4], dans laquelle elle demandait premièrement qu'un examen centralisé de toutes les commissions cantonales spécialisées ait lieu, deuxièmement de réduire d'un tiers le nombre des commissions, et troisièmement de dresser chaque année la liste de toutes les commissions. Pendant l'exercice sous revue, la commission a voulu contrôler la mise en œuvre de ces exigences. Selon le compte rendu sur la mise en œuvre des motions, des postulats et des déclarations de planification en 2017, dont le Grand Conseil a pris connaissance à la session de mars 2018, la liste des commissions figurant dans l'annuaire officiel a été mise à jour. S'agissant de l'état d'avancement, le Conseil-exécutif a précisé qu'en collaboration avec les directions, un instrument allait être élaboré pour un examen centralisé de toutes les commissions. La commission a pris connaissance de ces informations et compte trouver dans le rapport 2018 des signes de progrès également en ce qui concerne la réduction du nombre des commissions, revendication phare de la motion.

2.2.4 Autres activités

- **Compte rendu sur les grands projets** : en vertu de l'article 65, alinéa 3 de la loi sur le pilotage des finances et des prestations (LFP), les Directions sont tenues de de présenter chaque année à la CFin et à la CGes un compte rendu standardisé sur tout projet dont le coût total dépasse les dix millions de francs. Vu qu'au cours de l'exercice sous revue, les Directions n'avaient pas toutes – une fois de plus – remis automatiquement un tel compte rendu, la GCes a procédé à un sondage pour s'assurer qu'elle disposait bien d'une vue d'ensemble complète. Comme les années précédentes, les projets de la SAP (16 grands projets) et de la TTE (12) ont constitué la majorité des annonces. Au cours de l'exercice sous revue, la CGes a utilisé pour la deuxième fois, dans le cadre du traitement des annonces faites par les Directions, la stratégie qu'elle avait développée et a posé des questions sur l'état d'avancement de certains projets, sur les mesures de surveillance prises et sur les risques. Il s'agissait en l'occurrence d'un projet de la Direction de la police et des affaires militaires (POM) (nouveau système de gestion des dossiers - logiciel NeVo) et de trois projets de la SAP (Ecole de pédagogie curative de Bienne ; Haus Felsenau Bern : agrandissement/nouveau bâtiment ; et fondation Alpenruhe : transformation/nouvelle construction). Bien que la CGes porte un jugement critique sur certains aspects, elle a pu constater à partir des réponses de la SAP et de la POM que des mesures de surveillance avaient été prises dans chacun des cas et a donc décidé de ne pas intervenir pour l'instant.

- **Rapport annuel du service chargé d'enregistrer les irrégularités** : en mars 2014, une base légale avait été élaborée en vue de la création d'un service cantonal chargé d'enregistrer les irrégularités, service géré par le Contrôle cantonal des finances (CF) depuis l'entrée en vigueur rétroactive au 1er janvier 2014. Lors de l'exercice sous revue, la

[4] Motion 142-2016 : « Obtenir une vue d'ensemble des commissions »

CGes a pris connaissance du troisième rapport annuel de ce service. Il en ressort qu'en 2017, il n'y a eu que six dénonciations et qu'aucune ne comportait d'éléments relevant d'une infraction pénale. La CGes partage l'avis du CF, selon lequel la diminution des communications faites à ce service s'explique vraisemblablement par son manque de notoriété. Elle se féliciterait donc de mesures prises par le CF en vue d'accroître la visibilité et la notoriété de ce service.

- **Rapports trimestriels** : la CGes et la CFin se sont mises d'accord fin 2014 sur le fait qu'il revenait à la CFin d'assurer le pilotage du traitement des rapports trimestriels du CF. Partant, la CGes a pris connaissance au cours de l'année sous revue des quatre rapports du CF. De plus, elle a obtenu a posteriori les informations de la CFin sur les affaires où cette dernière entendait mener des activités.

2.3 Section FIN/ECO/INS

2.3.1 Haute surveillance concomitante sur l'informatique dans l'administration cantonale

S'agissant de la haute surveillance concomitante dans le domaine de l'informatique cantonale, deux projets ont occupé le devant de la scène au cours de l'année sous revue comme au cours des années précédentes : d'une part le projet IT@BE, par le biais duquel la majeure partie des recommandations issues de l'« Audit indépendant de l'informatique dans le canton de Berne » (UPI) de 2014 doit être mise en œuvre, et d'autre part le projet « Enterprise Ressource Planning (ERP) », qui porte sur l'introduction d'un nouveau logiciel de comptabilité et de pilotage pour l'ensemble du canton. En raison de certaines déclarations de l'exécutif, la CGes a estimé au cours de l'année sous revue qu'elle devait lui envoyer un courrier mettant en évidence que la haute surveillance concomitante était incompatible avec un soutien quel qu'il soit des projets informatiques en cours ou de leur contenu. Dans ce contexte, la CGes a indiqué que le principe de la séparation des pouvoirs, tel que défini à l'article 4 alinéa 4 de la loi sur le Grand Conseil (LGC), devait être maintenu et que la responsabilité des projets informatiques et de leur réussite relevait du Conseil-exécutif. Pour la CGes, cette responsabilité ne peut en aucun cas être déléguée aux organes responsables de la haute surveillance parlementaire ni être partagée avec eux.

Comme les années précédentes, le Conseil-exécutif a informé la Commission des finances (CFin) et la CGes de l'état d'avancement des deux projets informatiques cantonaux par le biais de différents canaux : d'une part avec le rapport sur la gestion des coûts IT@BE, d'autre part avec le rapport annuel IT@BE, tous deux élaborés chaque année. La CGes s'est consacrée principalement aux rapports semestriels concernant l'état d'avancement du projet ERP. D'après le rapport UPI, c'est dans ce domaine qu'existe le plus grand potentiel d'économies, de l'ordre de dix à 15 millions de francs par an.

Pendant l'année sous revue, le thème dominant dans le domaine ERP a été pour la CGes la longue phase de mise en œuvre allant jusqu'au remplacement définitif des applications utilisées jusqu'à présent : FIS (système d'informations financières) et PERSISKA (système d'information sur le personnel du canton de Berne). Dans le rapport UPI de 2014, les experts externes estimaient à l'époque que l'ensemble des 46 recommandations du rapport pourraient être mises en œuvre jusqu'à fin 2018. On en est loin aujourd'hui. Sur la base d'une mise en œuvre présentant peu de risques, le nouveau système ERP devrait être introduit début 2023 avec toutes les fonctionnalités de base, les centres de prestations centralisés dans le domaine du personnel et des finances ne devant quant à eux pas être créés avant 2026.

Dans le rapport ERP du printemps, le Conseil-exécutif a informé qu'il n'était pas possible de resserrer le calendrier comme il avait été demandé dans une déclaration de planification adoptée dans le cadre du plan intégré mission-financement 2019-2021-. Parce que la documentation vo-

lumineuse de l'appel d'offres pour un nouveau système devait être examinée et agréée par diverses instances et que les délais prévus à cette fin ne suffisaient pas, c'est au contraire à un retard de plusieurs mois voire plusieurs années qu'il fallait s'attendre.

La CGes s'est saisie des réserves concernant la longue phase de mise en œuvre pour avoir un dialogue politique avec la directrice des finances en septembre 2018. Elle a aussi utilisé dans ce cadre un rapport d'examen du Contrôle des finances, qui parvenait à la conclusion qu'en raison de la longue phase de mise en œuvre, des risques accrus se présentaient au niveau des « finances, de l'organisation et de la technique ». La CGes redoute surtout qu'en raison de cette longue phase de mise en œuvre, il ne sera plus possible un jour de montrer de manière détaillée comment le potentiel d'économies aura pu en effet être exploité jusqu'au bout dans le cadre de l'introduction d'un nouveau système ERP. La directrice des finances a expliqué clairement qu'elle avait pleinement confiance dans les responsables du projet et que celui-ci était de nouveau sur les rails après que le Conseil-exécutif avait procédé à certaines corrections dans la structure du projet.

En raison du scepticisme qui restait le sien, la CGes a eu une nouvelle discussion avec la section compétente de la CFin afin de connaître la position de la CFin, en sa qualité de commission spécialisée compétente, par rapport à l'état d'avancement des projets informatiques en cours. En guise de conclusion, la CGes a pu constater que la CFin estimait qu'il n'était pas nécessaire d'agir pour l'instant et que d'après elle, le projet suivait son cours peu ou prou.

Dans le deuxième rapport ERP de l'année sous revue, le Conseil-exécutif a expliqué en détail ce que la directrice des finances avait déjà laissé entendre en septembre 2018 lors de sa discussion avec la CGes. Face à la lourdeur des structures du projet, le Conseil-exécutif avait créé un comité de projet auquel il avait attribué d'importants pouvoirs de direction et de décision. Selon le gouvernement, cette rationalisation permettait de garantir que le calendrier serait à nouveau respecté. La CGes a obtenu d'autres explications à ce sujet et sur d'autres thèmes lors du dialogue informatique annuel que la CGes a mené comme les années précédentes avec la section compétente de la CFin.

Au second semestre, la CGes a commenté les informations obtenues dans une prise de position à l'intention du Conseil-exécutif en y indiquant entre autres qu'elle se félicitait de l'adaptation et de l'allégement des structures du projet entrepris par le Conseil-exécutif en raison des retards qui menaçaient. L'attribution de « compétences étendues » au comité de projet ne doit cependant pas entraîner de dilution des responsabilités d'après la CGes, la responsabilité globale devant rester celle du Conseil-exécutif, qui a par conséquent le devoir d'accompagner et de contrôler correctement le comité de projet.

2.3.2 Haute surveillance sur d'autres organismes investis de tâches publiques

a) Flughafen Bern AG (Programme de contrôle 2016/2017)

En 2015, la CGes a adopté un programme visant à renforcer la haute surveillance dans le domaine des autres organisations chargées de tâches publiques, et a choisi l'aéroport de Berne (Flughafen Bern AG) comme premier objet à examiner. Après que la CGes s'était penchée en 2017 sur l'exercice de la surveillance de l'aéroport SA par l'ECO (cf. Rapport d'activité de la CGes de 2017, p. 5), elle a eu pendant l'année sous revue un entretien avec une délégation de Flughafen Bern AG. Dans le cadre de cet entretien, les défis auxquels est confrontée Flughafen Bern AG ont été présentés à la CGes d'une part, tandis qu'il lui a été possible d'apprendre aussi comment cette institution percevait la participation cantonale. Suite à ces échanges, la CGes a pu établir divers constats et recommandations.

- Aux yeux de la CGes, les intérêts spécifiques que le canton souhaite défendre avec sa participation dans Flughafen Bern AG n'apparaissent pas assez clairement dans les documents écrits, notamment dans la stratégie de surveillance. La commission estime qu'une remarque d'ordre général sur l'importance économique de l'aéroport de Berne ne suffit pas pour justifier la participation du canton.
- Les instruments nécessaires au controlling de la participation cantonale dans Flughafen Bern AG ne se trouvent pas dans *la stratégie de surveillance de Flughafen Bern AG*. Elle a par conséquent recommandé à l'ECO de bien vouloir compléter en ce sens la stratégie de surveillance.

La prise de position écrite de l'ECO sur ce sujet a été envoyée en mai de l'année sous revue. Elle y informait la CGes que ses recommandations avaient été examinées et que les ajouts à apporter à la stratégie de surveillance le seraient à l'été 2019, vu que la représentation du canton serait examinée à la même date. La CGes a pris connaissance de ces explications et a décidé d'examiner en temps voulu les adaptations annoncées par l'ECO.

b) Haute école spécialisée bernoise (Programme de contrôle extraordinaire 2017)

Le deuxième cas du programme d'exercice de la haute surveillance sur d'autres organisations chargées de tâches publiques (KoTrA) a concerné la haute école spécialisée bernoise (HESB). En raison des remous politiques provoqués par la communication concernant la scission du département Gestion, santé, travail social (GST), la CGes avait engagé en 2017 un programme de contrôle extraordinaire. Après que la CGes avait déjà questionné l'INS en 2017 sur les modalités d'exercice de sa surveillance, la commission a invité au début de l'exercice sous revue des représentants du conseil d'école à une audition pour savoir comment l'organe surveillé avait perçu la surveillance de l'INS et du Conseil-exécutif, et comment ce dernier avait apprécié la surveillance entourant la décision de procéder à une scission du département GST. Après avoir analysé tous les documents en sa possession, la CGes est arrivée à la conclusion que les instruments de surveillance présentaient une structure appropriée et opportune, même si des possibilités d'amélioration existaient encore çà et là.

Pour obtenir les détails, la CGes renvoie au document officiel ci-après :

- Satisfecit pour la surveillance de la Haute école spécialisée bernoise (Communiqué de presse du 21 août 2018)

c) Centre hospitalier Bienne SA (Programme de contrôle 2017/2018)

Au printemps de l'année sous revue, la CGes a décidé de consacrer le deuxième programme de contrôle à la surveillance exercée par la SAP et par le Conseil-exécutif sur le centre hospitalier Bienne SA. Dans un premier temps, la CGes s'est fait envoyer les documents écrits, ainsi que le prévoit son programme. Elle a alors reçu des documents dont le volume correspondait à un classeur fédéral complet, soit entre autres la stratégie du propriétaire et le programme de surveillance qui, conformément à un schéma prédéfini, décrit avec une plus grande précision le rôle du canton en matière de surveillance. Le classeur contenait aussi cependant les procès-verbaux des entretiens de conduite stratégique entre la SAP et le conseil d'administration. D'autres documents concernaient le canton non en sa qualité de propriétaire, mais de régulateur et de mandant. La CGes a rencontré par la suite le directeur de la santé publique et de la prévoyance sociale pour un entretien au cours duquel elle a souhaité discuter par exemple du conflit d'intérêts qui découle de la multiple casquette du canton, qui assume en même temps les fonctions de financier, de mandant, de régulateur et de propriétaire, mais aussi des possibilités dont disposait le canton d'user de son influence sur la planification des infrastructures des hôpitaux, lesquels possèdent une certaine autonomie en tant que sociétés par actions. A la fin de l'année sous revue, la commission a décidé, comme elle l'avait déjà fait lors des deux programmes de contrôle

KoTrA précédents, d'avoir cette fois aussi un entretien avec l'organe soumis à sa surveillance, à savoir en l'occurrence avec CHB SA. Cet entretien aura lieu en janvier 2019, et la commission se consacrera de nouveau à ce sujet dans son prochain rapport d'activité.

d) BKW SA (Programme de contrôle 2018/2019)

Pour le programme de contrôle 2018/2019, la commission a sélectionné dans le groupe « Participations clés » les institutions suivantes :

- BKW SA

L'adoption en seconde lecture par le Grand Conseil de la nouvelle loi sur la participation du canton à BKW SA (LBKW), au mois de mars de l'année sous revue, a été déterminante dans ce choix de la CGes. Ce faisant, le parlement a pris la décision de principe voulant que le canton maintienne (impérativement) sa participation majoritaire à BKW SA. C'est la raison pour laquelle la CGes estime que le moment est opportun pour examiner en détail les procédures et processus existants en matière de surveillance. La gestion des informations confidentielles présentera en l'occurrence aussi un intérêt particulier. Dans un article consacré à ce point précis, la nouvelle loi indique en effet que le Conseil-exécutif doit tenir secrètes les informations confidentielles qui lui sont communiquées par ses délégués et déléguées au conseil d'administration, mais aussi que le droit à l'information et l'obligation d'informer selon la législation sur le Grand Conseil sont réservés (art. 5, al. 2 LBKW). A la fin de l'année sous revue, la commission a réclamé au Conseil-exécutif divers documents écrits relatifs à l'activité de surveillance exercée par le Conseil-exécutif et la Direction compétente sur BKW SA. La CGes informera par conséquent à ce sujet dans son prochain rapport d'activité.

e) Rapport RCE

A la fin de l'année sous revue, la CGes a pris connaissance comme d'habitude du compte rendu 2017 sur les entreprises, participations et institutions cantonales (reporting sur les relations entre le canton et ses entreprises publiques et semi-publiques [RCE]). C'est la première fois que ce rapport fait figurer deux institutions, Flughafen Bern AG et le Centre hospitalier Bienne SA, dont l'indicateur était au rouge. La CGes a certes pris connaissance avec satisfaction de l'analyse différenciée des entreprises et institutions, mais elle n'en a pas moins invité le Conseil-exécutif, dans la lettre qu'elle lui a adressée, à faire preuve d'initiative en se consacrant à l'examen de ces deux institutions et des risques y sont liés.

f) Programme de législature « KoTrA » (Exercice de la haute surveillance sur d'autres organismes chargés de tâches publiques)

Ce programme prévoit que la commission définit, au début de chaque législature, dans quel ordre elle entend se pencher sur les groupes d'entreprises ou d'institutions, toutes celles qui entrent en ligne de compte étant réparties en quatre catégories. Pour la législature ayant débuté lors de l'exercice sous revue, la CGes a arrêté l'ordre suivant :

- Programme de contrôle 2018/2019 : Participations clés (BCBE SA, Bedag SA, BKW SA)
- Programme de contrôle 2019/2020 : Entreprises de transport
- Programme de contrôle 2020/2021 : « Hôpitaux et institutions du domaine de la santé »
- Programme de contrôle 2021/2022 : « Autres (écoles, institutions culturelles, etc.) »

2.3.3 Reproches à l'encontre du conseil d'administration du centre hospitalier Simmental-Thun-Saanenland AG

Pendant l'année sous revue, la CGes s'est penchée, en dehors de la procédure KoTra, sur le conseil d'administration du centre hospitalier Simmental-Thun-Saanenland AG. Elle avait en effet reçu fin 2017 un dossier volumineux de la part d'un ancien député au Grand Conseil, qui avait lui-même été membre de ce conseil d'administration jusqu'à la fin du premier semestre 2017. Les reproches adressés au conseil d'administration dans ce dossier étaient en grande partie déjà connus du public, car ce député en avait fait le contenu de diverses interventions parlementaires. Après avoir parcouru les documents une première fois, la CGes en était arrivée à la constatation de principe selon laquelle être à la fois député au Grand Conseil et membre du conseil d'administration d'un hôpital appartenant entièrement au canton représentait, du point de vue de la gouvernance, une confusion des rôles non admissible. Le Grand Conseil a la mission d'exercer la haute surveillance sur le Conseil-exécutif, l'administration et les autres organismes chargés de tâches publiques. Le conseil d'administration d'un hôpital public de son côté est soumis à la surveillance du Conseil-exécutif et est nommé par ce dernier. Par conséquent, si un député est en même temps membre du conseil d'administration d'un hôpital, cela signifie qu'il surveille en tant que député précisément cette autorité qui le surveille à son tour dans son rôle de membre du conseil d'administration[5]. Le conflit au sein du conseil d'administration du centre hospitalier Simmental-Thun-Saanenland AG devrait s'expliquer en grande partie, d'après la CGes, par ce cas de figure problématique. Par ailleurs, la CGes a eu l'impression que certains des reproches contenus dans le dossier n'avaient pas l'air d'être totalement infondés. Mais comme la SAP n'avait pas répondu concrètement à deux reprises à des questions en ce sens, la commission n'a pas pu savoir dans quelle mesure cette Direction avait examiné les reproches essuyés par le président du conseil d'administration. Que le directeur de la santé ait choisi d'argumenter que les évènements en question s'étaient déroulés avant sa prise de fonction et qu'il ne pouvait donc pas se prononcer sur les reproches concrets, n'a pas convaincu la CGes. Celle-ci n'en a pas moins eu le sentiment que la situation s'était apaisée au conseil d'administration depuis le tournus qui avait eu lieu en son sein et qu'avec les décisions prises la surveillance hiérarchique avait finalement été exercée. [6].

2.3.4 Rapport sur la promotion économique et la promotion de l'innovation

Comme les années précédentes, l'ECO a présenté au printemps de l'année sous revue un rapport oral à la section compétente de la CGes sur les activités de la promotion économique en 2017. Une part importante de ce rapport a été une fois de plus constituée de plusieurs indicateurs statistiques sur la promotion économique et touristique ainsi que sur le développement régional. Dans le domaine de la promotion économique, l'ECO a par exemple montré la répartition entre les implantations, les créations et la promotion d'entreprises, et elle a montré le nombre d'entreprises bénéficiant de la promotion économique en précisant l'ordre de grandeur de ce soutien financier. Le deuxième aspect important de ce rapport est la présentation d'un maximum de quatre cas particuliers d'entreprises bénéficiant de la promotion économique, choisis préalablement par la section compétente parmi une liste d'entreprises encouragées. L'ECO a indiqué les noms des entreprises choisies par sondage et expliqué par quels instruments elles étaient soutenues et dans quel but. Dans un de ces cas, il s'agissait d'un projet antérieur qui avait entretemps échoué. Les représentants de la promotion économique ont montré dans ce cas précis ce

[5] Dans sa prise de position concernant le présent rapport (voir les explications à ce sujet dans la note de bas de page n°2), le Conseil-exécutif indique que la problématique qui pouvait exister, du point de vue de la bonne gouvernance, entre les rôles de membre du Grand Conseil et de membre du conseil d'administration, avait été prise en compte dans la révision de la stratégie du propriétaire. Il y est désormais précisé que les membres du Grand Conseil ne peuvent, en règle générale, être nommés.

[6] Dans sa prise de position, le Conseil-exécutif écrit qu'il a pris des dispositions concernant le conseil d'administration de l'hôpital STS AG et que le conflit de gouvernance était réglé.

que le canton avait entrepris et quelles avaient été les conséquences de cet échec pour le canton.

La CGes a évalué ce rapport de manière approfondie au cours du second semestre. Dans une prise de position à l'intention de l'ECO, elle s'est félicitée de ce que les modalités de présentation du rapport, adoptées quelques années avant, avaient fait leurs preuves. Elle a aussi salué le fait que la promotion économique procédait d'elle-même à un examen critique de ses processus et instruments sur le plan de leur efficacité. Par rapport à l'année précédente, le rapport sur la promotion de l'innovation concernant les trois projets en cours (Switzerland Innovation Park à Bienne, sitem-Insel AG à Berne et Empa à Thoune) a été nettement plus détaillé lui aussi. La CGes a toutefois souhaité que les prochains rapports concernant ces trois projets mentionnent et développent plus souvent les faits pouvant prêter le flanc à la critique. Enfin, la CGes a discuté aussi de la disponibilité de terrains pour les entreprises souhaitant s'implanter. De telles parcelles étant de plus en plus difficiles à trouver, la CGes voit un potentiel dans le domaine des friches industrielles. La commission a noté avec étonnement qu'il n'existe pas jusqu'à présent de chiffres à ce sujet pour l'ensemble du canton.

Pour finir, la CGes a posé diverses questions complémentaires à l'ECO, qui lui a indiqué qu'elle ne répondrait à la plupart de ces questions qu'à l'occasion du prochain rapport. C'est avec un certain étonnement que la CGes en a pris connaissance, refermant néanmoins ce dossier pour l'année sous revue.

2.3.5 Indemnités versées aux représentants et représentantes du canton

La CGes déplorait il y a des années déjà l'absence de vue d'ensemble de tous les mandats exercés par les représentants et représentantes et de leur indemnisation. C'est d'ailleurs en raison des activités de la CGes que le Conseil-exécutif avait adopté à l'automne 2015 un projet de révision des dispositions légales à l'intention du parlement, qui prévoyait qu'à l'avenir, toutes les indemnisations liées à des mandats de représentation du canton devaient être versées dans la caisse cantonale, les représentants et représentantes du canton pouvant recevoir en échange une allocation de fonction pour l'exercice de leur mandat. En janvier 2016, le Grand Conseil a approuvé une modification de la loi sur le personnel avec une modification indirecte de la loi d'organisation, suivie de l'entrée en vigueur de ces nouvelles dispositions au 1er janvier 2017.

Fin 2017, la CGes a obtenu du Conseil-exécutif une liste encore incomplète de mandats de représentation du canton pour l'année 2017 (cf. Rapport d'activité 2017 de la CGes, p. 18 s.). Lorsqu'elle a écrit au Conseil-exécutif pour lui réclamer la liste exhaustive, la commission en a profité pour lui demander ce qu'il était advenu de sa décision prise à l'automne 2017 et selon laquelle les membres du gouvernement n'exerceraient plus à l'avenir de mandats de représentation du canton, à l'exception de ceux qu'ils assument d'office. Les réponses à ces questions ont été fournies par le gouvernement à la CGes au mois de mars de l'année sous revue. Il y expliquait que cette décision avait été prise parce que le contexte avait changé et dans l'esprit d'une bonne gouvernance d'entreprise publique. La commission n'avait rien à opposer à cette décision en tant que telle, à savoir de limiter les mandats de conseil d'administration des membres du Conseil-exécutif à ceux qu'ils ou elles exercent d'office. Mais elle a considéré d'un œil critique la justification de la décision. Car trois ans et demi avant celle-ci, le Conseil-exécutif avait encore défendu une autre position et laissé entendre, dans le cadre du rapport sur « la représentation et la rémunération des membres du gouvernement et de l'administration cantonale dans les participations cantonales », que les quelques mandats de représentation exercés par des membres du gouvernement, justifiés de par leur contenu, seraient maintenus jusqu'à nouvel ordre. Aux yeux de la CGes, il n'apparaissait pas clairement pourquoi ni dans quelle mesure quelque chose aurait changé entre-temps dans la justification du contenu.

Au mois de mai de l'exercice sous revue, le Conseil-exécutif a adressé à la CGes la liste exhaustive des mandats 2017 de représentation du canton. En examinant cette liste, la CGes a pris connaissance du fait qu'elle contenait de nouveau, comme la commission l'avait demandé, les mandats des membres du gouvernement. Elle a cependant constaté aussi que rien ne permettait de savoir d'emblée si un mandat était exercé par un collaborateur ou une collaboratrice du canton ou par un membre du gouvernement. Cette liste ne donne pas plus de renseignements sur les montants qui composent les recettes du canton par mandat, alors que la CGes souhaiterait justement les connaître pour des raisons de transparence. Dans ce contexte, la CGes a également constaté que le Conseil-exécutif avait renoncé à communiquer le montant total des jetons de présence par mandat. La commission se féliciterait d'obtenir cette donnée, car elle permettrait de faire connaître le nombre de séances par année et donc aussi la charge de travail associée à chaque mandat.

La CGes a adressé par la suite ses constatations au Conseil-exécutif en lui demandant une nouvelle fois dans ce courrier que les représentants et représentantes du canton saisissent dans une rubrique distincte du système de saisie du temps de travail le temps qu'ils ou elles passaient à exercer tel mandat. D'après la CGes, c'est la seule manière permettant de constater, sans trop d'efforts, comment le nouveau système des allocations de fonction se répercute financièrement sur le canton.

Dans sa prise de position, le Conseil-exécutif a garanti à la CGes qu'il tiendrait compte de ses demandes dans le contexte de la liste des mandats 2018 de représentation du canton. La lettre du Conseil-exécutif a en outre fait apparaître clairement que la saisie distincte du temps de travail pour les mandats de représentation du canton n'était toujours pas à l'ordre du jour pour l'exécutif. La CGes examinera en se penchant sur la liste des mandats de représentation 2018 si sa demande aura été suivie d'effets et en rendra compte dans son prochaine rapport d'activité.

2.3.6 Haute surveillance dans le domaine de la gestion des risques

Pour la neuvième fois, la CGes a eu un dialogue annuel sur les risques avec une délégation de la Direction des finances (FIN). L'année 2018 a été la deuxième année de suite au cours de laquelle la CGes n'a plus obtenu en amont que les fiches de mesures sur les risques généraux de la part du Conseil-exécutif, autrement dit une liste de tous les risques stratégiques concernant le canton dans son ensemble. C'est par ailleurs pour la deuxième fois qu'a été utilisé le questionnaire « Risiko im Fokus » (Le risque en ligne de mire), consacré lors de l'année sous revue au thème de l'évolution démographique.

A partir des documents et des explications de la FIN lors du dialogue sur les risques, la CGes est parvenue à un certain nombre de constatations, qu'elle a adressées sous forme écrite au Conseil-exécutif à l'issue de la discussion. La CGes ne cesse de déplorer que le gouvernement renonce à se pencher sur les risques généraux ainsi que sur leurs interactions et leurs contextes, en prenant ses distances avec les affaires courantes, en établissant une liste des priorités et en rendant des comptes sur les risques que le canton doit affronter, à quel horizon et avec quel degré d'urgence. Une demande du reste justifiée, comme l'a montré l'audit de la gestion des risques de la Confédération par le Contrôle fédéral des finances[7]. Elle est arrivée à la conclusion qu'une consolidation des risques à l'échelon gouvernemental était essentielle pour identifier les risques stratégiques. La CGes est convaincue que cela est capital, non seulement à l'échelon fédéral, mais aussi à l'échelon cantonal. C'est la raison pour laquelle elle reste persuadée que le Conseil-exécutif devrait approuver les fiches de mesures, et non simplement en prendre connaissance.

[7] Audit de la gestion des risques de la Confédération en tant qu'instrument de pilotage, 3 mai 2018.

Dans le cadre de ses explications sur les risques résultant de l'évolution démographique, la délégation de la FIN a indiqué que le Conseil-exécutif avait renoncé à procéder à une pondération des différents risques, faute de savoir-faire. La CGes n'a pas compris cette argumentation et le lui a fait savoir dans sa prise de position écrite. L'évolution démographique ayant des répercussions pratiquement sur l'ensemble des activités de l'Etat, la CGes estime qu'il est important que le gouvernement identifie, analyse et pilote suffisamment tôt les risques correspondants. La CGes a écrit que c'était la seule façon pour le Conseil-exécutif de développer à long terme des stratégies d'action prometteuses. Eu égard au budget financier précisément, la CGes a considéré qu'il était important que le Conseil-exécutif ne prenne pas l'augmentation des coûts – en particulier dans les domaines de la vieillesse, des hôpitaux et du social – pour une donnée immuable, mais qu'il se penche sur la réduction voire la suppression de coûts grâce à des mesures prises en amont et à de nouvelles approches innovatrices. Dans ce contexte, la CGes s'est félicitée de ce que le Conseil-exécutif ait rencontré des futurologues dans le cadre d'une retraite.

L'exemple de l'évaluation du risque qui émane de BKW SA a montré combien il était important que le gouvernement se consacre de manière ciblée aux risques généraux. Cette évaluation n'a cessé de changer au cours des cinq dernières années, étant d'abord un risque d'ordre supérieur aux yeux du Conseil-exécutif avant de ne plus l'être, puis de le redevenir ensuite. La CGes s'est étonnée de ce que la délégation de la FIN se soit contentée, lors du dialogue sur les risques, de lire la réponse écrite de la Direction concernée au lieu de livrer sa propre évaluation et qu'elle n'ait pas pu répondre aux questions qui ont suivi au sujet de BKW SA. La CGes a ainsi compris finalement que les membres du gouvernement ne s'identifiaient visiblement presque pas avec les risques généraux émanant des autres Directions. Or, d'après la CGes, une telle identification serait justement un signe prouvant que le Conseil-exécutif a une compréhension commune des risques-clés et de leur gestion.

2.3.7 Contrôle subséquent Marchés publics / Lutte contre la corruption

Se référant à une enquête réalisée en 2015 sur la prévention et la lutte contre la corruption, la CGes a adressé des recommandations au Conseil-exécutif au printemps 2016. Elle demandait entre autres au Conseil-exécutif d'élaborer un code de comportement à l'intention du personnel du canton de Berne et de le faire appliquer afin de régler de la sorte la gestion des conflits d'intérêts. Après avoir reçu la prise de position du Conseil-exécutif, la CGes a communiqué à ce dernier, à l'été 2016, qu'elle allait de nouveau examiner, lors de l'année sous revue, l'efficacité des mesures prises en matière de prévention et de lutte contre la corruption.

A cette fin, la CGes a envoyé en août de l'exercice sous revue un courrier au Conseil-exécutif comportant diverses questions sur les marchés publics et le code de comportement. Ce courrier contenait en outre la demande de la CGes d'obtenir une liste de toutes les acquisitions faites entre juin 2017 et mai 2018 à partir d'un seuil de 50 000 francs. En raison de la charge de travail extraordinaire qu'impliquerait l'établissement d'une telle liste d'après la FIN, le Conseil-exécutif y a cependant tout d'abord renoncé. Selon la FIN, la raison de cet énorme travail résiderait dans le fait que l'administration cantonale ne dispose pas d'un progiciel de gestion intégré (PGI, ou ERP pour Enterprise Resource Planning-System). Le Conseil-exécutif s'est donc contenté de répondre aux questions de la CGes et lui a remis dans ce cadre un dossier exhaustif. Après s'être penchée sur ces documents, la commission a constaté que des informations capitales lui manquaient pour évaluer l'impact des mesures tant dans le domaine de la lutte contre la corruption que dans celui des acquisitions. Elle a donc décidé d'approfondir son enquête et a informé l'exécutif au mois de décembre de l'exercice sous revue au sujet des deux étapes qu'elle envisageait dans ce cadre :

- Pendant qu'elle analysait le dossier qu'elle avait reçu du Conseil-exécutif, la CGes a noté qu'en 2018, les mesures de lutte contre la corruption introduites en 2015 allaient faire l'objet d'une évaluation et le cas échéant d'une mise à jour. La CGes a considéré qu'une telle évaluation pouvait être un moyen utile pour procéder à une étude d'impact des mesures de lutte contre la corruption. Elle a donc prié le Conseil-exécutif par la suite de bien vouloir lui adresser cette évaluation dès qu'elle serait disponible.
- Comme indiqué précédemment, la CGes n'a pas pu procéder à l'examen de la nouvelle organisation des achats comme elle l'avait prévu, c'est-à-dire à partir de la liste qu'elle avait réclamée. Pour connaître les autres possibilités permettant d'évaluer son efficacité, la CGes s'est adressée au Contrôle des finances et attend une réponse au mois de janvier 2019.

Ainsi, la CGes va poursuivre et intensifier son enquête en 2019 dès qu'elle aura obtenu les informations demandées.

2.3.8 Nomination à la présidence du conseil d'administration de la BEDAG

Le 15 décembre 2017, la Bedag a communiqué que le secrétaire général de la FIN, en poste depuis des années, allait devenir au printemps 2018 le nouveau président du conseil d'administration de l'entreprise informatique du canton. Le communiqué de presse indiquait en outre que suite à cette nomination et à son entrée en fonction au poste de président, il allait démissionner de ses fonctions de secrétaire général. En mars de l'année sous revue, la FIN a communiqué que le Conseil-exécutif avait nommé l'actuel secrétaire général adjoint au poste de secrétaire général au 1er octobre 2018. Compte tenu du fait que diverses questions se posaient pour la CGes en rapport avec ces divers changements de poste, avec la procédure de recrutement ainsi qu'avec les mesures visant à éviter les conflits d'intérêts, elle a décidé de se saisir de ce thème. A cette fin, elle a adressé en août plusieurs questions à la FIN. Ses réponses ne l'ayant pas convaincue, la CGes a dressé le constat suivant :

- Dans la présente affaire – contrairement aux explications de la FIN – il aurait été non seulement impératif, mais aussi possible de prendre des mesures renforcées pour éviter tout risque de conflit d'intérêt.
- Vu que la reprise de la présidence du conseil d'administration par le secrétaire général de la FIN était déjà décidée en décembre 2017, le double mandat de secrétaire général et de président du conseil d'administration aurait pu être évité, même en respectant le délai de résiliation des rapports de travail d'une durée de trois mois.
- Le déroulement exact du changement au sein du secrétariat général et le double mandat de cinq mois n'ont pas été communiqués de manière suffisamment transparente aux yeux de la CGes.

En octobre de l'exercice sous revue, la FIN a informé la CGes qu'elle allait prendre ses dispositions en tenant compte des indications de CGes, tout en notant que dans le présent cas, elle avait pris les mesures nécessaires pour éviter efficacement tout conflit d'intérêt. La CGes a pris connaissance de la prise de position de la FIN, moyennant quoi elle a estimé qu'elle n'avait plus à intervenir directement dans cette affaire et qu'elle pouvait la classer, chose faite au cours de l'année sous revue.

2.3.9 Autres activités

- **Reproches à l'encontre du plus haut responsable des sapeurs-pompiers :** en novembre 2017, des reproches ont été formulés dans les médias à l'encontre du responsable des sapeurs-pompiers auprès de l'Assurance immobilière Berne (AIB). L'un des re-

proches a été qu'il aurait nommé un de ses amis au poste d'expert cantonal hélicoptère des sapeurs-pompiers. En outre, il aurait fait de son entreprise en 2016 l'une des trois avec lesquelles l'AIB entretient des relations contractuelles pour la formation de spécialiste hélicoptère. Cela a conduit la CGes à demander à l'ECO de lui adresser la mise au point que la Direction avait préalablement exigée de l'AIB. Au mois de mars de l'année sous revue, la CGes s'est penchée sur les résultats de cette mise au point de l'AIB, qui concluait que les reproches étaient sans fondement, ainsi que sur la prise de position de l'ECO, selon laquelle il n'y avait pas lieu de prendre de mesures relevant du droit de surveillance. En dépit de certaines incertitudes, la CGes a estimé que son travail pouvait s'arrêter là, a pris connaissance de la décision de l'ECO et a bouclé le dossier. Toutefois, dans le courrier qu'elle a adressé à l'ECO, la CGes a indiqué qu'elle se réservait la possibilité de se pencher plus précisément sur l'AIB dans le cadre d'un programme de contrôle ultérieur consacré à la surveillance d'autres organismes chargés de tâches publiques.

- **Corapport stratégie sportive :** au début de l'exercice sous revue, la CGes a adressé à la Commission de sécurité (CSéc) un corapport sur la stratégie sportive. La CGes y a en l'occurrence mis l'accent sur la promotion des jeunes talents, qu'elle avait examinée minutieusement en 2015 (cf. Rapport d'activité 2015 de la CGes, p. 21). La commission avait conclu à l'époque qu'une base légale suffisante devait être créée pour pouvoir soutenir financièrement les écoles qui ont des offres dans le domaine de la promotion des jeunes talents sportifs ou artistiques. La commission demandait en outre l'élaboration d'une stratégie faisant apparaître clairement les priorités du canton en matière de promotion des talents ainsi que les moyens avec lesquels il entendait atteindre ses objectifs. Dans son corapport à l'intention de la CSéc, la CGes a constaté lors de l'année sous revue que le Conseil-exécutif reconnaissait la nécessité d'agir diagnostiquée par la CGes dans tous les domaines et qu'il avait défini dans cette stratégie les principaux fondements de la promotion des talents. Il avait en outre annoncé qu'il allait élaborer les bases légales dans le cadre du projet REVOS 2020 (révision de la loi sur l'école obligatoire). L'un dans l'autre, la CGes a estimé que les mesures proposées par le Conseil-exécutif dans le domaine de la promotion des surdoué-e-s étaient pertinentes et ciblées. Le Grand Conseil a pris connaissance de cette stratégie à la session de mars avec des déclarations de planification.

- **Stratégie d'investissement pour le Zentrum Paul Klee (ZPK) :** au vu des résultats d'un contrôle extraordinaire du Contrôle des finances (CF), la CGes avait réclamé en 2016 à l'INS une stratégie permettant de garantir le financement à moyen et à long terme de l'entretien des bâtiments du ZPK. La CGes a fait parvenir l'état des lieux de l'INS au CF accompagné d'une demande d'évaluation (cf. Rapport d'activité 2017 de la CGes, p. 18). Partageant l'avis de la CGes, le CF a considéré que la stratégie proposée par l'INS était plausible. Il a en outre salué les intentions de l'INS consistant à apporter des réponses aux questions qui subsistaient concernant le financement des investissements, et de planifier les investissements et les financements de concert avec les autres institutions culturelles. La commission n'en a pas moins porté un regard critique sur le degré de précision de certaines données. Dans un courrier adressé à l'INS, la CGes a indiqué attendre d'elle qu'elle se penche sur les points critiqués par le CF et qu'elle prenne les mesures requises pour corriger les lacunes de la stratégie. Dans ce même courrier, elle s'est également déclarée favorable au contrôle annoncé par le CF de la mise en œuvre de la stratégie. La CGes a décidé de clore cette affaire.

- **Rapport de la Fondation Jeremias Gotthelf :** depuis 2014, la CGes reçoit le rapport d'activité annuel de la fondation Jeremias Gotthelf pour en prendre connaissance. La raison pour laquelle la CGes se consacre à cette fondation sont deux contributions au

Fonds de loterie allouées en 2005 et 2010 par le Grand Conseil et dont l'examen de la mise en œuvre a été réalisé par le Contrôle des finances (CF). Vu le rapport correspondant, la CGes avait entre autres recommandé à la POM de renforcer la surveillance vis-à-vis de la fondation. Suite à cela, non seulement la POM demande que le rapport d'activité lui soit remis chaque année, mais elle adresse à la CGes. En 2017, la CGes avait réclamé à la fondation un rapport détaillé (cf. Rapport d'activité 2017 de la CGes, p. 21). Lors de l'exercice sous revue, la CGes a pu constater que la fondation avait répondu à ses attentes dans le rapport d'activité 2017. Dans un courrier adressé à la fondation, la CGes a certes salué les adaptions effectuées mais a aussi fait part de ses inquiétudes face aux informations concernant l'acquisition de moyens de tiers. En novembre, la fondation a informé qu'elle avait enregistré certains succès dans l'acquisition de moyens de tiers en 2018 et que cela avait en particulier permis de garantir provisoirement le projet d'édition. La CGes a salué la proposition du président de la fondation de procéder à un échange avec la commission et prévoit d'organiser cette rencontre l'année prochaine après avoir reçu le rapport d'activité 2018.

- **Orientation stratégique de l'Inforama :** après divers changements à la tête de l'Office de l'agriculture et de la nature (OAN) d'une part, et à la tête de l'Inforama d'autre part, la CGes a décidé en 2017 de soumettre l'orientation stratégique de l'Inforama et sa structure de direction à un examen. A cette fin, elle a adressé plusieurs questions à l'ECO, qui y a répondu de manière satisfaisante en grande partie en janvier de l'exercice sous revue. Cependant, comme l'ECO faisait référence à plusieurs documents dans sa réponse sans toutefois joindre lesdits documents en annexe, la CGes n'a pas pu se faire une idée complète de comment se présentait concrètement l'orientation stratégique et la stratégie en matière de formation de l'Inforama. Par la suite, la commission a demandé à l'ECO de bien vouloir lui adresser ces documents et aussi de répondre à ses nouvelles questions relatives à la représentation des femmes au sein de la direction de l'Inforama ainsi qu'à la collaboration intercantonale dans la formation agricole. La CGes a pris connaissance du fait que les prestations que l'Inforama doit fournir dans les divers domaines éducatifs étaient prescrites par l'Office de l'enseignement secondaire du 2^{e} degré et de la formation professionnelle (OSP). De même, les documents de l'ECO ont fait apparaître clairement que l'Inforama élaborait sa stratégie et ses objectifs dans le domaine de la formation en coopération avec l'OSP et qu'ils en discutaient tous les quatre ans au minimum, tandis que le dialogue stratégique avec l'OAN avait lieu chaque année. Constatant que l'Inforama avait procédé de manière efficace dans l'élaboration de sa stratégie de conseil et de formation, la CGes a bouclé le dossier.

2.4 Section TTE/JCE/CHA

2.4.1 Abandon du plan d'aménagement des eaux Aarewasser

Cette affaire est traitée au point 1.1.

2.4.2 Surfaces d'assolement

La vérification de la mise en œuvre des exigences relatives à la protection des surfaces d'assolement, qui existent aussi bien à l'échelon fédéral qu'à l'échelon cantonal, avait conduit la CGes à tirer diverses conclusions (cf. Rapport d'activité 2017 de la CGes, p. 26). La prise de position de la JCE de janvier de l'année sous revue n'a pas donné de motif à la CGes de devoir procéder à des adaptations de ses constatations. Dans le cadre d'un communiqué de presse,

elle a ensuite publié ses conclusions avant de clore l'affaire. En ce qui concerne les détails, la CGes renvoie à ce communiqué de presse :

- Commission favorable à une carte des sols (Communiqué de presse du 5 mars 2018)

2.4.3 Extraction de graviers et décharges

Bien que la CGes ait terminé dès l'automne 2017 son examen sur le fond du rôle du canton dans l'extraction de gravier et les décharges avec l'examen préalable du rapport de controlling « Extraction de matériaux, décharges et transports (EDT) », cette affaire a de nouveau occupé la commission pendant l'exercice sous revue. Il s'agissait en l'occurrence d'un rapport confidentiel du Contrôle des finances (CF) sur un contrôle extraordinaire, que ce dernier avait réalisé en 2017 sur mandat de la CGes avant de l'adresser à la commission, et qui devait servir à cette dernière pour l'examen préalable du rapport de controlling précité. En juillet 2017, des informations essentielles de ce rapport du CF avaient été rendues publiques en raison d'une fuite.

Peu avant l'examen du rapport de controlling au Grand Conseil, une demande de consultation et une demande de production du rapport ont été adressées à la CGes en vertu de la loi sur l'information du public. La CGes a rejeté ces deux demandes en décembre 2017. Un des requérants, l'association KSE Bern (association cantonale des graviers et du béton), a fait appel de la décision de la CGes en utilisant les voies de droit prévues dans l'ordonnance sur l'information du public et en déposant un recours auprès du Grand Conseil. Dans le cadre de cette procédure, la CGes a rappelé sans ambiguïté dans le cadre d'un échange de lettres avec le Bureau du Grand Conseil, qui agissait dans cette procédure en tant qu'autorité d'instruction, que toute personne a le droit de consulter les documents officiels, mais seulement pour autant qu'aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose (cf. art. 17, al. 3 ConstC). Le droit de consulter des documents officiels et le principe de publicité ne sont donc pas des droits absolus de par la Constitution même. Le législateur a en outre concrétisé de diverses manières les limites précitées prévues par la Constitution. Ainsi, pour ne citer qu'un exemple, la loi sur l'information du public mentionne une liste non exhaustive des intérêts prépondérants publics et privés (cf. art. 29 LIn). En ce qui concerne le Grand Conseil, le législateur a encore précisé de manière explicite et spécifique que les séances et les documents faisant l'objet des délibérations des commissions n'étaient pas publics. De telles exceptions légales au principe de publicité et au droit de consulter les documents ayant été expressément admises par le législateur, cela suffirait en soi pour ne pas accorder le droit de consulter des documents officiels. Mais la CGes a également montré que même dans le cas de l'examen d'une demande spécifique, des intérêts publics prépondérants (la confidentialité des documents de commission représente la condition du fonctionnement de la haute surveillance) tout comme des intérêts privés prépondérants (secret des affaires et secret professionnel) s'opposeraient à la publication du rapport, raison pour laquelle il convient de maintenir la décision de la CGes.

Au mois de mars de l'année sous revue, le Grand Conseil a dû se prononcer sur ce recours. Le parlement étant appelé à exercer une fonction judiciaire, ce sont les règles de récusation plus strictes de la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA) qui ont été appliquées. D'après celles-ci, le moindre soupçon de partialité suffit pour motiver une récusation. Cette règle inhabituellement stricte a suscité une vive inquiétude et de nombreuses discussions au Grand Conseil. Raison pour laquelle le parlement a voulu clarifier la question de la récusation au moyen d'une expertise avant même d'examiner l'affaire. Sur le fond, le Grand Conseil a décidé, par 70 voix contre 57, d'adopter une proposition qui correspondait à la proposition subsidiaire de l'association des graviers, par laquelle le Grand Conseil accordait à cette dernière le droit de consulter une version caviardée de ce rapport. Le Grand Conseil a chargé le Bureau du caviardage avec implication de la CGes alors que les membres de la commission étaient exclus de

cette décision parce que la CGes devait se récuser en tant qu'instance précédente dans cette affaire. Quelques jours après la décision du Grand Conseil, le président de la CGes faisait part dans une déclaration officielle lue dans la salle du Grand Conseil non seulement de sa déception par rapport à la décision en tant que telle, mais aussi de la position de la commission qui estimait qu'il n'était pas opportun d'aider à caviarder le rapport. Dans sa prise de position à l'attention du Bureau, la CGes n'avait cessé de réaffirmer qu'une consultation du dossier n'entrait pas en ligne de compte pour elle, pas même avec une version en partie caviardée. C'est pourquoi seule une version entièrement caviardée du rapport aurait eu grâce aux yeux de la CGes.

La commission a ensuite attendu la décision écrite du Grand Conseil. A l'issue d'un examen circonstancié, la CGes a décidé de renoncer à faire recours contre le jugement du Grand Conseil en s'adressant à l'instance supérieure. Et ce alors qu'elle restait fermement convaincue que la demande de consultation du dossier par l'association cantonale des graviers et du béton aurait dû être rejetée en raison du cadre juridique clair et précis. Cette décision de la CGes a été motivée par deux éléments déterminants : d'une part, du point de vue de la politique cantonale, les citoyennes et les citoyens auraient eu du mal à comprendre qu'un organe agissant sur mandat du Grand Conseil fasse recours contre une décision de l'autorité supérieure. D'autre part, l'examen juridique effectué par la commission a fait ressortir que la CGes risquait de se voir confrontée à la situation suivante : le tribunal compétent n'aurait pas pu entrer en matière sur le recours puisque la CGes en tant qu'instance précédente n'avait vraisemblablement pas le droit de faire recours contre une décision prise par le Grand Conseil. Mais la CGes a surtout vu dans cette décision de renoncer à faire recours l'opportunité de tirer un trait sur cette affaire avec le début de la nouvelle législature.

A la fin de l'année sous revue, la CGes a pris connaissance de la modification de l'article 31 alinéa 4 de l'ordonnance sur l'information du public (OIn) entreprise par le Conseil-exécutif sur proposition du Bureau du Grand Conseil, qui fait qu'à l'avenir, le Grand Conseil n'assumera plus de fonction judiciaire dans de tels cas, et il sera possible de faire recours directement auprès d'un tribunal.

Menant depuis 2015 une enquête contre plusieurs entreprises actives dans le gravier et les décharges sur d'éventuelles ententes sur les prix, la Commission de la concurrence (COMCO) a elle aussi manifesté son intérêt pour le rapport confidentiel du Contrôle des finances. Elle s'était déjà adressée une première fois à la CGes en 2017 en la priant de bien vouloir lui remettre le rapport du Contrôle des finances. La CGes avait rejeté cette demande. Suite au souhait exprimé par la COMCO, la présidence de la commission a réitéré sa position au cours de l'année sous revue dans le cadre d'un entretien et l'a réaffirmée ultérieurement une nouvelle fois par voie écrite. La CGes a souligné en particulier que les droits d'information étendus dont disposent les commissions parlementaires de surveillance ne leur étaient attribués en vertu de la Constitution qu'en vue de remplir leur mission, qui réside uniquement dans le contrôle parlementaire et donc politique des activités du canton, l'examen des responsabilités politiques et l'exercice d'une responsabilité démocratique (cf. art. 81, al. 3 ConstC, art. 4 LGC). Si des documents de la CGes étaient mis à la disposition de la COMCO et donc détournés de leur but, non seulement leur confidentialité ne serait plus garantie, mais la CGes risquerait aussi surtout de ne plus obtenir les informations nécessaires et donc de ne plus pouvoir exercer pleinement ses prérogatives à l'avenir, mettant ainsi en péril le cœur-même de la haute surveillance parlementaire. La CGes a donc maintenu sa position, à savoir de ne pas remettre le rapport souhaité.

2.4.4 Visite auprès des Archives de l'Etat

Conformément à la pratique en vigueur, la CGes procède régulièrement à des visites auprès de tel ou tel office sélectionné préalablement pour comprendre sur place de manière précise

l'étendue des missions de l'office concerné et les défis auxquels il est confronté. Deux raisons ont poussé la section compétente TTE/JCE/CHA à procéder à une telle visite auprès des Archives de l'Etat : d'abord, l'attention de la section s'est tournée vers les Archives de l'Etat en raison de la couverture médiatique du travail des Archives en rapport avec les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux antérieurs à 1981. Ensuite, la section a estimé qu'une visite auprès des Archives de l'Etat représentait un moyen idéal pour savoir ce qu'il en était d'un éventuel regroupement de la loi sur l'archivage, de la loi sur la protection des données et de la loi sur l'information, une idée que le Conseil-exécutif avait demandé d'examiner, et qui avait déjà formulée en 2008 par la Commission de haute surveillance (CHS) dans le cadre de la consultation relative à la loi sur l'archivage. La section avait adressé des questions écrites aux Archives de l'Etat et à la Chancellerie d'Etat en prévision de sa visite. Grâce aux informations exhaustives et à la visite sur place, la CGes a obtenu une vue d'ensemble précise et passionnante des activités et des défis des Archives de l'Etat. Outre les explications très révélatrices sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux antérieurs à 1981, la remarque selon laquelle l'archivage des documents numériques coûtait plus cher que l'archivage des documents papier a suscité la discussion au sein de la CGes, de même que les explications sur la sauvegarde des données à l'ère numérique.

La CGes a pris connaissance des réponses et explications des Archives de l'Etat et de la Chancellerie d'Etat par rapport à ses questions. Cette visite n'ayant pas fait ressortir un besoin d'action immédiate, la CGes a décidé au cours de l'année sous revue de clore ce dossier.

2.4.5 Rapport sur les aires de séjour pour les gens du voyage

Lors de l'adoption du crédit-cadre pour la planification et la réalisation de trois nouvelles aires de stationnement destinées aux gens du voyage de nationalité suisse en septembre 2016, le Grand Conseil avait adopté la proposition selon laquelle le Conseil-exécutif serait tenu d'informer chaque année la Commission des infrastructures et de l'aménagement du territoire (CIAT) sur l'état d'avancement des travaux et l'évolution des coûts par site. L'auteur de la proposition avait toutefois indiqué lors de son intervention que la CGes pourrait également être destinataire des informations demandées. Les présidents des deux commissions ont décidé d'un commun accord que les rapports devraient être adressés à la CGes. Pour se conformer au souhait du Grand Conseil de disposer de rapports concis, la CGes s'est limitée à envoyer quatre questions à la JCE auxquelles celle-ci devrait répondre dans le cadre d'un courrier annuel. En août de l'année sous revue, la CGes a reçu le deuxième rapport de la JCE, qui contenait certes les réponses à toutes les questions standard, mais omettait d'indiquer de lui-même que le calendrier avait été adapté par rapport à l'année précédente. Suite à l'évaluation de ce rapport, la CGes a décidé de poser quelques questions complémentaires à la JCE, surtout au sujet du calendrier mais aussi du risque d'une procédure d'expropriation à Muri b. Bern. Dans sa lettre de réponse, la JCE a indiqué que de nouveaux travaux de clarification de grande envergure étaient à l'origine des retards qui affectaient les trois projets. Si la CGes a compris la cause de ces retards, elle n'en a pas moins été étonnée de la nécessité de procéder à de telles clarifications, d'autant que dans le rapport de l'année précédente la JCE avait fixé le début des travaux à fin 2018/début 2019. En décembre de l'année sous revue, la CGes a finalement adressé à la JCE les constatations ci-après :

- La CGes n'a pas compris pourquoi la JCE avait omis de mentionner les retards prévisibles au point 1 de son rapport (quel est l'état actuel des différents projets [mise en œuvre des travaux, écarts par rapport au calendrier, etc.] ?). Et ce alors que le Grand Conseil avait adopté le crédit comme chacun sait à la condition expresse que le Conseil-exécutif doive présenter rapport, et que l'ancien directeur de la justice, des affaires com-

munales et des affaires ecclésiastiques avait promis la plus grande transparence possible dans le cadre des débats.
- La CGes a en outre exprimé des doutes quant à la qualité des travaux de planification puisque dans son premier rapport, la JCE avait fixé le début des travaux à fin 2018/début 2019 alors qu'un an plus tard, elle avait évoqué des retards substantiels de l'ordre de deux ans.
- La CGes a au final porté aussi un regard critique sur le fait que la JCE n'ait pas été en mesure d'estimer, même sous forme d'ordre de grandeur, les coûts que devrait assumer le canton en cas de procédure d'expropriation à Muri b. Bern. Dans ce contexte, la CGes se demande si la JCE n'a pas accordé assez d'importance au risque d'une telle procédure pendant les travaux de planification, ou même si elle n'a pas envisagé ce risque.

La CGes se penchera de nouveau sur ce thème dans le cadre du rapport 2019 et rendra compte d'une éventuelle prise de position de la JCE par rapport à ces constatations dans le prochain rapport d'activité.

2.4.6 Haute surveillance concomitante : place du Wankdorf à Berne

Depuis 2011 et le 1er juin 2014 respectivement, l'ancienne Commission de haute surveillance (CHS) puis la CGes ont reçu des rapports semestriels sur l'état d'avancement du projet « Nouvelle place du Wankdorf ». Bien que les travaux de construction aient pu être terminés fin 2012 et que la CGes ait réduit le rythme des rapports, cette affaire a continué de l'occuper. Après qu'un accord a pu être obtenu fin 2017 dans le cadre de la procédure de conciliation concernant les demandes d'avenant du consortium, la CGes a reçu au mois de mars de l'exercice sous revue le dernier rapport d'état de la TTE. D'après ce dernier, le consortium avait envoyé sa facture finale résultant de la proposition faite dans le cadre de la conciliation, et le canton l'avait d'ores et déjà payée. De même, les derniers contrats encore en vigueur avaient fait l'objet de décomptes qui y mettaient fin. En outre, la TTE a fait remarquer dans son rapport final que tous les paiements avaient été effectués dans le cadre du crédit-cadre alloué et que le crédit (net) adopté par le Grand Conseil avait été minoré de quelque 4,1 millions de francs. La CGes en a conclu qu'une des questions au cœur de son suivi de l'affaire, à savoir si le projet allait oui ou non respecter les limites du crédit-cadre, était donc résolue. La CGes n'en a pas moins constaté certaines maladresses et que certaines questions restaient sans réponse, comme celle de savoir pourquoi un crédit complémentaire a dû être demandé pendant la réalisation alors qu'une bonne part du crédit n'avait pas été utilisée. Si la commission a décidé de clore définitivement l'accompagnement de ce projet, elle l'a cependant retenu parmi les affaires de crédit pouvant faire l'objet d'un examen de la mise en œuvre par le Contrôle des finances (cf. chapitre 2.1.1).

2.4.7 Haute surveillance concomitante : Centre pédagogique de logopédie et d'entraînement auditif de Münchenbuchsee

En mai 2017, la CGes avait retenu le nouveau bâtiment et la réalisation des bâtiments annexes du centre de logopédie et d'entraînement auditif de Münchenbuchsee comme projet d'envergure pour la haute surveillance concomitante. Au cours de la même année, celle-ci avait été lancée dans le cadre d'une séance commune avec la TTE, au cours de laquelle les modalités des futurs rapports semestriels avaient été définies et le thème du travail au noir sur les chantiers cantonaux avait été abordé par les membres de la section (cf. chap. 2.4.8).

Les deuxième et troisième rapports adressés à la CGes par la TTE fin avril puis fin octobre de l'exercice sous revue ont fait apparaître que le projet était en bonne voie au niveau des coûts, du calendrier ainsi que des risques. La CGes s'en est félicitée dans les deux cas. Mais elle a été contrariée par le fait que la TTE ne l'ait pas informée d'un contrôle qui avait été effectué par le contrôle des finances (CF). D'après le rapport trimestriel du CF en date du 30 juin 2018, ce der-

nier avait décelé divers potentiels d'optimisation. Cette irritation de la CGes s'expliquait par le fait qu'à l'occasion de la séance de lancement précitée de 2017, la TTE avait assuré de manière explicite à la CGes qu'elle lui communiquerait automatiquement chaque rapport de contrôle du Contrôle des finances. En décembre de l'année sous revue, la CGes a donc demandé à la TTE de lui remettre après coup ledit rapport du Contrôle des finances. C'est dans son prochain rapport d'activité que la CGes fournira des renseignements sur l'évaluation dudit rapport et des prochaines étapes de la haute surveillance concomitante.

2.4.8 Surveillance dans le domaine du marché du travail

Fin septembre 2016, plusieurs journaux ont fait état d'irrégularités et de violations du droit du travail qui avaient été constatées sur le chantier du centre d'entretien de Loveresse. Par la suite, la CGes s'était saisie de ce thème avant de parvenir à la conclusion que la manière d'agir de l'Office des immeubles et des constructions (OIC) était en l'occurrence appropriée (cf. Rapport d'activité 2017 de la CGes, p. 24). La commission a décidé de s'attaquer une nouvelle fois au thème du travail au noir en prenant pour exemple le projet de construction du centre de logopédie et d'entraînement auditif de Münchenbuchsee, auquel la CGes se consacre dans le cadre de la haute surveillance concomitante (cf. chapitre. 2.4.7).

A l'occasion de la séance de lancement consacrée à la haute surveillance concomitante, la CGes a noté que la forme de l'échange d'informations entre la TTE et l'ECO concernant les soupçons de travail au noir n'était pas optimale. Elle a donc décidé d'adresser plusieurs questions à l'ECO au sujet du rôle de l'Office de l'économie bernoise, qui a la responsabilité des contrôles du marché du travail conformément à la loi fédérale concernant des mesures en matière de lutte contre le travail au noir. S'appuyant sur les réponses de l'ECO du mois de janvier de l'exercice sous revue, la CGes a émis les recommandations suivantes :

- Vu que le canton est un maître d'ouvrage important et que des cas de travail au noir sur des chantiers où le maître d'ouvrage est le canton peuvent susciter un grand intérêt dans l'opinion publique, la CGes recommande de vérifier s'il ne conviendrait pas d'accorder plus de poids aux chantiers cantonaux lors des contrôles du marché du travail. En conséquence de quoi les conventions de prestations avec le Contrôle du marché du travail de Berne (CMTBE) devraient être adaptées le cas échéant. Il conviendrait de vérifier en parallèle si lors des contrôles du marché du travail, le maître d'ouvrage pourrait être répertorié à chaque fois, vu l'intérêt grandissant de l'opinion publique en particulier dans le cas des chantiers des pouvoirs publics.
- L'ECO doit se conformer à l'article 11, alinéa 3 de la loi fédérale concernant des mesures en matière de lutte contre le travail au noir (LTN), entré en vigueur au 1er janvier 2018, et garantir qu'à l'avenir, les informations sur l'avancement des procédures seront échangées de manière systématique.
- Enfin, il est recommandé à l'ECO de vérifier dans quelle mesure l'article 11 de la loi sur le marché du travail (LTM), qui régit l'exécution de la LTN dans le canton de Berne, offre la possibilité d'informer directement la TTE sans procédure d'assistance administrative en cas de soupçon de travail au noir[8].

La prise de position de l'ECO du mois de mars de l'année sous revue n'a pas été de nature à remettre en cause ces recommandations. Après en avoir pris connaissance, la CGes a donc mis fin à son enquête sur le thème du travail au noir.

[8] Dans sa prise de position concernant le présent rapport (voir les explications à ce sujet dans la note de bas de page n°2), le Conseil-exécutif indique qu'il n'existe pas de marge de manœuvre juridique pour ce faire et qu'il serait même contraire à la loi d'échanger de plus amples informations entre des autorités non impliquées dans la lutte contre le travail au noir sans procédure d'entraide administrative, la législation fédérale étant en l'occurrence déterminante.

2.4.9 Autres activités

- **Rapports annuels de l'Autorité bernoise de surveillance des institutions de prévoyance et des fondations (ABSPF) :** la surveillance sur les institutions de prévoyance sises dans les cantons de Berne et de Fribourg ainsi que sur les fondations bernoises et les Caisses de compensation pour allocations familiales bernoises est déléguée depuis le 1er janvier 2012 à l'Autorité bernoise de surveillance des institutions de prévoyance et des fondations (ABSPF). La loi (cf. art. 7, al. 4 LABSPF) prévoit qu'après avoir pris connaissance du rapport annuel de l'ABSPF, le Conseil-exécutif le transmet à la CGes. Pour diverses raisons, la CGes estime que cette disposition est maladroite et qu'elle devrait être supprimée dans le cadre de la prochaine révision importante. Au cours de l'exercice sous revue, la CGes a examiné le rapport 2017 de l'ABSPF. D'après ce dernier, les institutions bernoises affichent un total de 175,3 milliards de francs au bilan, les fribourgeoises, de 8 milliards. Il ressortait par ailleurs de ce rapport qu'au 1er janvier 2018, une révision du règlement fixant les émoluments était entrée en vigueur et qu'elle prévoyait qu'en cas de résultat positif, l'excédent était réparti proportionnellement à l'émolument de base perçu. Le conseil de surveillance et la direction de l'ABSPF concluaient dans ce rapport qu'il n'existait pas actuellement de risque financier pour les cantons de Berne et de Fribourg. Il convient de noter en particulier que le remboursement du capital de dotation mis à disposition par le canton est en bonne voie.

- **Procédure pénale contre un ancien préfet suppléant :** lorsqu'au cours de l'année sous revue, un journal du dimanche a publié des informations selon lesquelles un ancien préfet suppléant du canton de Berne faisait l'objet d'une procédure pour cause de violence domestique, la CGes s'est saisie du thème et a voulu que la JCE lui indique à partir de quand cette information avait été connue et par qui, et quelles réactions cela avait suscité. La JCE a alors indiqué à la CGes, au moyen d'une vaste chronologie, qui avait agi comment et à quelle date. Au cours d'une première étape, les services compétents se sont demandé quel organe était chargé de prendre des mesures de droit du personnel contre un préfet suppléant. Il s'est avéré qu'il ne s'agissait pas du Comité directeur des préfets et des préfètes, mais du directeur de la JCE. Quelque trois mois après que la JCE avait eu connaissance de l'affaire, et après avoir pris ou préparé diverses mesures, le préfet suppléant avait fini par remettre lui-même sa démission. Ce après avoir laissé passer deux fois des délais pour la signature de conventions de départ. La CGes a conclu que la JCE avait fait preuve d'un comportement globalement compréhensible et, ne voyant pas la nécessité de prendre d'autres mesures, elle a bouclé ce dossier.

- **Corapport concernant la loi sur l'alimentation en eau :** à la fin de l'année sous revue, la commission s'est prononcée dans un corapport à l'attention de la Commission des infrastructures et de l'aménagement du territoire (CIAT) sur la révision partielle de la loi sur l'alimentation en eau. Dans le cadre de son enquête sur l'abandon du plan d'aménagement des eaux Aarewasser (cf. chapitre 1.1), la CGes a acquis des connaissances sur la situation financière du fonds pour l'alimentation en eau, dont l'alimentation et la distribution sont réglées dans la loi sur l'alimentation en eau. Dans son corapport, la CGes a exprimé des doutes quant à savoir si les mesures proposées allaient être suffisantes pour ramener à l'équilibre dans un délai raisonnable ce fonds massivement sous-doté. Alors que les délais à respecter pour les demandes visant à obtenir des contributions du fonds pour l'alimentation en eau ne sont réglés que très vaguement dans la loi et l'ordonnance correspondante, la révision partielle proposée ne clarifie rien d'après la CGes. Enfin, dans sa prise de position, la CGes a également fait part de son irritation concernant le fait que le rapport passait entièrement sous silence des critiques du Contrôle des finances au sujet du projet de consultation relatif à la loi sur l'alimentation en eau. Elle a par conséquent prié la CIAT d'examiner l'affaire d'un œil critique et de se ré-

server la possibilité de renvoyer l'affaire au cas où la TTE ne serait pas en mesure d'apporter des réponses plausibles aux questions qui restaient en suspens.

2.5 Section SAP/POM

2.5.1 Harmonisation de la surveillance des foyers cantonaux

Cette affaire est traitée au point 1.2.

2.5.2 Visite auprès de l'Office de l'exécution judiciaire

A l'automne 2017, la CGes avait décidé d'envisager dans sa planification à moyen et à long terme une visite auprès de l'Office de l'exécution judiciaire (OEJ). Les raisons qui l'avaient poussé à le faire étaient en premier lieu les reproches formulés publiquement à l'encontre de l'établissement pénitentiaire de Thorberg. Mais la CGes avait d'autres thèmes pouvant faire l'objet de discussions dans le cadre de la visite prévue : restructuration de l'Office de la privation de liberté et des mesures d'encadrement au sein de l'Office de l'exécution judiciaire, mise en œuvre de la stratégie l'exécution de judiciaire ainsi que de la collaboration intercantonale dans le cadre du Concordat de la Suisse du Nord-Ouest et de la Suisse centrale sur l'exécution des peines et mesures. Pendant l'année sous revue, l'établissement pénitentiaire de Thorberg n'a cessé de défrayer la chronique, et cette réalité a finalement conduit la CGes à ne pas différer plus longtemps la visite de cet office, qui a eu lieu en novembre. Le poste du/de la chef-fe d'office n'étant pas pourvu au moment de la visite, les discussions ont eu lieu en présence du directeur de la police et des affaires militaires et du suppléant du chef d'office, qui dirigeait ce dernier ad intérim. Quelques semaines avant cette visite, le Contrôle des finances (CF) avait présenté un rapport à l'attention de la CFin dans lequel il avait donné des renseignements sur des questions liées au personnel en rapport avec l'établissement pénitentiaire de Thorberg dans le cadre du contrôle extraordinaire dont l'avait chargé la CFin. Cette dernière a remis le rapport en question à la section compétente de la CGes. Ses résultats ont fait l'objet de discussions lors de la visite de l'office, de même que la restructuration en cours de l'Office ou des questions en rapport avec la conduite et d'éventuels conflits d'intérêt. Un autre thème de discussion a porté sur les résultats de l'enquête menée auprès du personnel de l'établissement pénitentiaire de Thorberg, que la POM avait publiés peu avant la visite à l'intention du public.

Lors de la visite, la section compétente a participé à une franche discussion au cours de laquelle elle a obtenu des informations exhaustives. Dans sa prise de position à l'attention de la POM, la CGes a relevé à la fin de l'année avec satisfaction qu'elle avait eu l'impression en présence des représentants de la POM et de l'OEJ que ceux-ci avaient vraiment conscience des problèmes et qu'ils semblaient disposés, après plusieurs années mouvementées, à procéder à des corrections substantielles afin d'améliorer la situation de manière durable. S'agissant de certains aspects spécifiques, la CGes n'en a pas moins formulé certaines critiques :

- **Nomination à la tête de l'office / réorganisation au sein de l'office :** suite à la visite, il a été communiqué que la cheffe de la Section « détention » avait été nommée à la tête de l'Office de l'exécution judiciaire. La CGes s'est certes félicitée de cette décision, dans la mesure où une nomination rapide pouvait permettre de garantir que la nouvelle direction de l'office allait prendre les devants pour imprimer sa marque sur les futures structures, précisément en cours d'examen. Mais pourvoir ce poste à l'interne peut toutefois être délicat selon la CGes, en raison des différentes rotations qui ont récemment eu lieu au sein de l'office entre les différents niveaux hiérarchiques. La nouvelle cheffe d'office sera ainsi à l'avenir la supérieure hiérarchique de plusieurs personnes qui étaient jusqu'à

présents à un niveau hiérarchique supérieur au sien ou au moins du même niveau hiérarchique. Une candidature externe aurait présenté l'avantage de fournir à la direction de l'office un regard extérieur permettant d'analyser sans a priori les structures et les processus.

- **Conflits d'intérêts / Risques en termes de réputation :** la CGes porte un regard toujours aussi critique sur les conflits d'intérêts qui existent potentiellement notamment en ce qui concerne l'actuel chef d'office ad intérim, dont la partenaire travaille comme directrice suppléante de l'établissement pénitentiaire de Thorberg. Même s'il existe des prescriptions et des règles de récusation sans ambiguïté pour certains types de situation, par exemple en cas de défaillance du directeur de Thorberg, la CGes n'arrive pas à percevoir comment des conflits d'intérêts peuvent être évités dans la vie quotidienne de l'office. Selon la CGes, le travail du chef d'office ad intérim a pratiquement toujours des répercussions directes sur l'établissement pénitentiaire de Thorberg. En raison de la source manifeste de conflits d'intérêts qu'elle représentait, la nomination du chef d'office suppléant au poste de chef d'office ad intérim était discutable aux yeux de la CGes – quand bien même elle n'a servi qu'à surmonter une phase transitoire. La CGes aurait préféré que la direction de l'office ad intérim soit assurée par une personnalité externe.

La CGes demande à la POM de l'informer en temps voulu des conclusions du coach externe qui a été mandaté au côté du directeur de Thorberg au cours de l'année sous revue. La CGes va ainsi poursuivre en 2019 son activité dans ce dossier.

2.5.3 Nouvelle affectation de l'ancien Foyer d'éducation de Prêles

L'absence de rentabilité du Foyer d'éducation de Prêles, qui n'était pas suffisamment utilisé après un agrandissement et une rénovation de 38,2 millions de francs et avait dû être fermé, a conduit la CGes, en octobre 2015, à examiner sous l'angle politique les causes qui avaient mené à cette situation. La commission a rendu des comptes sur ses conclusions et recommandations dans le rapport intitulé « Leçons tirées de la rénovation et de l'agrandissement du Foyer d'éducation de Prêles », dont le Grand Conseil a pris connaissance le 24 novembre 2016 par 132 voix contre une.

Le fait qu'il n'ait toujours pas été possible de trouver de solution de remplacement pour l'utilisation des bâtiments de l'ancien foyer d'éducation un an et demi après la prise de connaissance du rapport de la CGes a poussé cette dernière à agir au printemps de l'année sous revue. Elle a ainsi envoyé une série de questions à la POM, qui y a répondu en détail, sans réussir toutefois à écarter les réserves de la CGes. Dans une prise de position à l'attention de la POM, la commission a certes reconnu que des solutions de remplacement avaient été trouvées rapidement pour les bâtiments agricoles ainsi que pour les deux immeubles d'habitation sur le site de « La Praye ». Mais que ce n'était pas le cas pour le site de « Châtillon ». En passant en revue les activités de la POM – avec implication de la TTE – depuis la décision de fermeture, il apparaît clairement pour la CGes que la POM ne s'est véritablement concentrée à chaque fois que sur une unique option de réaffectation. La POM a premièrement eu l'intention, et ce pendant un an et demi, d'utiliser les bâtiments inoccupés comme centre de détention en vue de l'exécution des renvois. Les exigences coûteuses de l'Office fédéral de la justice concernant un tel établissement et les retards entourant la décision du concordat d'exécution des peines et mesures de créer ou non à Prêles également des places concordataires en plus des places de prison bernoises auraient dû inciter la POM à abandonner ces plans. Au cours d'une deuxième phase, le canton a vérifié si les infrastructures se prêteraient à l'exécution des peines et mesures et a fini par conclure que cela ne pourrait être envisagé qu'à moyen terme – moyennant la construction d'un nouveau bâtiment sur les réserves de terrain disponibles. Faute d'autres possibilités de réutilisation à la fois appropriées, économiquement pérennes et rapidement réalisables, la POM a envi-

sagé par la suite d'utiliser le site de « Châtillon » comme centre de renvoi à partir du second semestre 2019.

La CGes a constaté que se concentrer sur une seule option n'avait pas conduit à trouver une solution plus rapidement. Au contraire : cela a conduit à ce que la POM doive toujours repartir de zéro après l'abandon de tel ou tel plan, et à une longue perte de temps inutile. La CGes se serait félicitée de ce que la POM entreprenne un vaste état des lieux tout de suite après la décision de fermeture de 2016 en présentant synthétiquement tous les options d'utilisation possibles et en procédant à une évaluation sur la base de différents critères (compatibilité avec les infrastructures en place, date de réalisation possible, durée d'utilisation envisageable, coûts d'adaptation, risques, rentabilité, etc.) pour indiquer comment les bâtiments inoccupés auraient pu être utilisés au mieux à court, moyen et long terme. Installer à « Châtillon » un centre de retour pour requérants et requérantes d'asile débouté-e-s permettrait-il de donner à ce site une utilisation appropriée et durable en 2019, trois ans après la décision de fermeture ? Pour la CGes, rien n'est moins sûr. La réutilisation prévue est en tout cas remise en cause dans une intervention parlementaire bénéficiant d'un large soutien politique (motion 265 « Pas de centre de retour pour requérant-e-s d'asile débouté-e-s à Prêles »).

La POM a réagi de son côté à la prise de position de la CGes par un courrier dans lequel elle a présenté de manière détaillée les réflexions qui avaient été les siennes dans la recherche de réutilisations. Le motif déterminant de l'idée de départ, à savoir d'utiliser les locaux pour en faire un centre de détention en vue de l'exécution des renvois, a été de pouvoir maintenir en poste sans interruption le plus d'employé-e-s possible du foyer d'éducation. Sans ces efforts, d'après la POM les infrastructures de l'ancien foyer d'éducation auraient réintégré le parc immobilier du canton, et l'Office des immeubles et des constructions (OIC) se serait trouvé face à l'obligation de trouver une réutilisation adéquate sans implication de la POM. Cette dernière a en outre ajouté que les spécialistes de l'OIC étaient convaincus que ces locaux ne répondaient à aucun besoin cantonal hormis une utilisation dans le domaine de l'exécution des peines et mesures, et que la probabilité de trouver preneur sur le marché pour les louer ou les acheter était faible.

La commission a pris connaissance de la prise de position de la POM sans toutefois modifier son point de vue selon lequel un état des lieux précis aurait dû être effectué suite à la fermeture du foyer d'éducation.

2.5.4 Visite de l'Office des affaires sociales

En 2017, la CGes a effectué une visite auprès de l'Office des affaires sociales. La section a divisé cette visite en deux parties, rencontrant d'abord des représentants de l'office, puis ceux de la Direction. Le but de cette manière de procéder, que la CGes avait déjà utilisée lors de visites précédentes, a été de réserver suffisamment de temps d'écoute aux deux parties. Le jour de la visite de l'office, la cheffe d'office et son suppléant ont fait savoir publiquement qu'ils avaient démissionné et qu'ils allaient quitter l'office très prochainement. Ces deux démissions ont reflété l'image que la CGes a obtenue lors de la visite de l'office, et il est apparu clairement que la collaboration entre l'office et la Direction était susceptible d'améliorations. Après avoir analysé en détail les déclarations faites oralement lors de la visite, la CGes a demandé de nouveaux documents tant à l'office des affaires sociales qu'à la Direction. Et après avoir analysé toutes les informations en sa possession, la CGes a établi fin 2017 une série de constatations qu'elle a envoyées à la SAP et à l'Office des affaires sociales en les invitant à bien vouloir prendre position.

- La CGes a admis que les missions, les compétences et les responsabilités étaient définies dans plusieurs ordonnances et règlements avant de conclure qu'elles offraient un cadre clair et approprié pour la collaboration entre la Direction et l'office.

- La CGes a estimé qu'il y avait nécessité d'agir en ce qui concerne la mise en œuvre des prescriptions : la collaboration entre l'Office des affaires sociales et la Direction, notamment le secrétariat général, était fortement compromise au moment de la visite de la CGes. Celle-ci a pris note avec inquiétude du fait que l'Office des affaires sociales et la Direction, loin de collaborer, s'opposaient plutôt. Un des problèmes principaux résidait d'après la CGes dans une confusion des responsabilités et des compétences entre la Direction et l'office. Ainsi, il n'est pas pertinent que le secrétariat général s'immisce par exemple dans l'élaboration de décisions individuelles concernant l'aide aux victimes. Cela va non seulement à l'encontre de l'injonction de veiller à éviter les charges administratives inutiles (cf. art. 24, al. 2, lit. *e* LOCA), mais ne correspond sans doute pas non plus suffisamment au principe de direction consistant à déléguer rationnellement les tâches, les compétences et les responsabilités (cf. art. 24, al. 2, lit. *d* LOCA). L'immixtion importante de la Direction dans le domaine de l'aide aux victimes est en effet d'autant moins compréhensible que les objectifs fixés par la Direction pour cette division ont été atteints à la fin de chaque trimestre de l'année 2017 (le nombre des recours est de moins de dix pour cent par rapport à l'ensemble des décisions rendues) et qu'il n'était donc pas absolument nécessaire d'agir d'un point de vue hiérarchique.
- Un mélange des responsabilités a également été relevé par la CGes dans l'élaboration de la loi sur l'aide sociale. Un premier document de travail de l'Office des affaires sociales a été retoqué par le Conseil-exécutif. A la suite de quoi le secrétariat général s'est saisi de l'affaire et a élaboré un deuxième document de travail. Et ce alors qu'il est précisé dans le règlement de la SAP qu'il est de la compétence des offices de préparer les affaires du Conseil-exécutif afin qu'elles puissent être signées telles quelles (cf. art. 16 du règlement de la SAP).
- La CGes a pu comprendre que dans de telles conditions – associées manifestement à un manque d'estime – la motivation des collaboratrices et collaborateurs ait été mise à rude épreuve. Pour la CGes, une fluctuation de plus de dix pour cent et le départ de la direction de l'office dans son ensemble ont soulevé des questions – d'autant plus que la SAP a pris l'engagement dans sa charte de parvenir à une satisfaction élevée de son personnel.

Au cours de l'année sous revue, la CGes a analysé les prises de position de la SAP et de l'Office des affaires sociales. La SAP a souligné que les instruments de gestion opérationnelle n'étaient que partiellement disponibles à l'Office des affaires sociales et qu'ils devaient impérativement être renforcés. Le directeur de la santé publique et de la prévoyance sociale n'a pas compris la critique concernant l'élaboration de la révision partielle de la loi sur l'aide sociale, puisqu'il est évident que si un document de travail préparé par un office spécialisé est rejeté par le Conseil-exécutif pour manque de qualité, d'autres voies doivent être recherchées. Et en règle générale, il est utile en termes de qualité que plusieurs spécialistes d'une Direction s'expriment sur un dossier. L'Office des affaires sociales a alors renoncé à se prononcer sur le fond. Le directeur d'office ad intérim n'en a pas moins indiqué que si la CGes le souhaitait, il lui remettrait un rapport sur la collaboration de l'office avec la Direction à l'issue de son engagement à durée déterminée. Il l'a fait au milieu de l'année, en envoyant à la CGes des extraits de son rapport final, qu'il avait remis en mai 2018 au directeur de la santé publique et de la prévoyance sociale. Ses explications confirmaient les constats faits par la CGes fin 2017 et montraient que même six mois après la visite, la nécessité d'agir était toujours présente. Pour améliorer la répartition des tâches entre la Direction et l'office, il faut que chacune des parties fasse preuve de compréhension et que le secrétariat général soit mieux disposé à accepter le changement.

La CGes a décidé d'attendre de voir, dans un premier temps, comment la SAP allait mettre en œuvre les recommandations, avant de se pencher de nouveau, en 2019 ou 2020, sur la situation au sein de l'office dans le cadre d'un contrôle ultérieur[9].

2.5.5 Rôle de surveillance du canton dans le domaine des soins à domicile

Le conflit vécu par médias interposés entre la direction opérationnelle et la direction stratégique de Spitex Berne a mené en février de l'année sous revue à une discussion publique sur les compétences et les responsabilités dans le domaine des soins à domicile. En raison de ces évènements, la CGes a décidé de se pencher sur la surveillance que doit exercer le canton sur les organisations chargées de ce domaine. A cette fin, la commission a demandé à la SAP de lui présenter les obligations de surveillance de la Direction dans le domaine de l'aide et des soins à domicile et comment elle remplissait et avait rempli cette obligation. Vu que la SAP avait communiqué au mois de février de l'exercice sous revue qu'elle allait entreprendre un contrôle extraordinaire des organisations Spitex, la CGes a décidé par ailleurs de lui demander le rapport correspondant.

Sur la base d'une analyse des réponses obtenues de la SAP, la CGes a pu constater que l'obligation de surveillance du canton dans le domaine de l'aide et des soins à domicile s'articulait entre trois domaines. Dans le cadre de la surveillance préventive, le canton examine si une organisation Spitex a obtenu une autorisation d'exploiter. La surveillance concomitante et la surveillance financière axées sur les risques sont exercées sur les organisations qui, en tant que partenaires contractuels et bénéficiaires de subventions cantonales, sont soumises entre autres à la loi sur les subventions cantonales (LCsu). De même, la CGes a pris acte de ce que l'Office des personnes âgées et handicapées (OPAH) avait décidé d'intégrer le domaine des soins ambulatoires dans l'élaboration du schéma relatif à la surveillance concomitante dans le domaine résidentiel. D'après la CGes, un tel schéma pourrait contribuer à combler des lacunes dans la surveillance en partie axée sur les risques et permettre d'avoir une vue d'ensemble sur l'activité de surveillance du canton dans le domaine des soins à domicile et en mode hospitalier.

A la fin de l'année sous revue, la CGes a reçu les résultats du rapport sur le contrôle financier de la coopérative Spitex Berne et de Spitex Seeland, que la SAP avait commandé à KPMG SA. L'analyse des résultats sera effectuée par la CGes en 2019, et les enseignements qu'elle en aura tirés seront présentés dans le prochain rapport d'activité.

2.5.6 Stratégie de l'exécution judiciaire

La CGes avait décidé il y a quelques années en se penchant sur un rapport d'examen du Contrôle des finances sur le pilotage financier des établissements pénitentiaires concordataires de se réserver la possibilité de rédiger un corapport sur la stratégie de l'exécution judiciaire lorsque cette dernière serait disponible. Le Conseil-exécutif avait annoncé au Grand Conseil à plusieurs reprises et pas différents biais que le parlement pourrait se prononcer sur cette stratégie. Or, à la surprise générale, le Conseil-exécutif a décidé début 2018 de ne pas soumettre cette stratégie au Grand Conseil. Au lieu de quoi la POM a présenté ladite stratégie séparément devant quatre des huit commissions permanentes, dont la CGes. A l'issue de cette présentation, la CGes a

[9] Dans sa prise de position concernant le présent rapport (voir les explications à ce sujet dans la note de bas de page n°2), le Conseil-exécutif relève qu'en ce qui concerne les frictions évoquées par la CGes, il ne s'agissait « en aucun cas d'une immixtion visant à exercer une influence » mais bien plus de réunir les compétences techniques au sein de la Direction et de clarifier les bases. Dans le domaine de l'aide aux victimes par exemple, une entente solide a pu être obtenue sur la manière de traiter les personnes qui demandent une aide dans le cadre de l'aide aux victimes lorsqu'elles sont en même temps des personnes condamnées par un jugement entré en force dans l'évènement concerné. L'arrivée de la nouvelle direction à l'Office des affaires sociales au premier semestre 2018 a contribué à améliorer nettement la collaboration entre la Direction et l'office, qui est aujourd'hui caractérisée par une confiance mutuelle.

décidé de faire en sorte que la stratégie en question soit soumise au Grand Conseil ainsi qu'initialement prévu. Peu de temps après toutefois, une intervention parlementaire formulant cette même demande a été déposée[10]. C'est la raison pour laquelle la CGes a décidé après deux entretiens avec les présidences de la Commission des infrastructures et de l'aménagement du territoire, de la Commission de sécurité et de la Commission des finances, de renoncer à formuler elle-même de telles exigences, mais de se prononcer en faveur de l'adoption de cette motion lors des débats. C'est ce qu'a fait le président de la CGes à la session de septembre, lorsqu'il s'est référé lors de son intervention orale à l'argument employé par le Conseil-exécutif dans sa réponse à l'intervention et selon lequel les débats sur la stratégie de l'exécution judiciaire allaient retarder sa mise en œuvre d'au moins une année. Le président de la CGes a alors indiqué qu'un des enseignements à tirer de l'affaire du Foyer d'éducation de Prêles était de ne pas se soumettre à la pression du temps. Il s'est montré clairement favorable à ce que la stratégie soit présentée au Grand Conseil, qui a adopté cette demande par 89 voix contre 52, et quatre abstentions. La stratégie de l'exécution judiciaire doit désormais être soumise au Grand Conseil en 2019 conjointement avec la planification générale.

2.5.7 Surveillance des activités cantonales de protection de l'Etat

a) Rapport 2017

Au cours de l'exercice sous revue, la section compétente a reçu pour la deuxième fois non seulement le rapport d'activité de la Police cantonale sur les activités cantonales de protection de l'Etat, mais aussi le rapport de surveillance de l'organe de contrôle interne, qui est incarné par le secrétaire général suppléant pour les affaires juridiques de la POM. Comme l'année précédente, la section a eu une discussion approfondie avec des représentants de la POM sur la base des deux rapports précités. Les questions de la section ont concerné entre autres la collaboration entre l'autorité cantonale de surveillance et la nouvelle autorité indépendante de surveillance à l'échelon fédéral, ou l'état d'avancement du transfert des données de protection de l'Etat du système cantonal vers la plate-forme fédérale INDEX NDB.

La commission, que la section avait informée sommairement au sujet des rapports et de la discussion approfondie, a constaté en août dans une prise de position à l'attention de la POM que le nouveau régime de surveillance semblait être bien établi et la Direction sur la bonne voie pour atteindre l'objectif supérieur, qui est de renforcer de manière substantielle la surveillance dans le domaine de la protection de l'Etat grâce aux adaptations effectuées. Suite aux explications concernant un cas concret particulier, la commission a suggéré que le préposé à la protection des données soit désormais consulté pour les cas controversés de protection des données. La CGes a constaté en outre que l'organe de contrôle interne pensait de facto ne jamais pouvoir faire constater une infraction aux prescriptions légales par le personnel du Domaine spécialisé Protection de l'Etat et qu'il n'était donc absolument pas possible de savoir quelles en seraient les conséquences.

En septembre, la POM s'est exprimée sur le courrier de la CGes dans une prise de position en se référant surtout au reproche selon lequel la procédure à suivre en cas de constatation d'une violation du droit n'était pas définie, et en faisant remarquer que malgré le renforcement des activités de surveillance, aucune violation du droit n'avait été constatée. Preuve s'il en était que les prescriptions légales étaient manifestement connues et que la sensibilisation avait augmenté avec le renforcement de la surveillance. Si la surveillance interne devait remettre en question une certaine activité, le premier échange aurait lieu entre l'organe de contrôle et l'organe

[10] Motion 024-2018 : PBD (Luginbühl) : Le nouveau gouvernement doit soumettre la stratégie de l'exécution judiciaire au Grand Conseil

d'exécution, et dans un second temps avec l'autorité indépendante de surveillance de la Confédération. Un échange avec l'autorité de surveillance de la protection des données serait également envisageable au cas par cas. En fin de compte, la décision relèverait du directeur de la police. La CGes a pris note que les points essentiels du déroulement de la surveillance interne ont été tirés au clair. La commission a également constaté avec satisfaction que la POM était disposée à des échanges avec l'autorité de surveillance de la protection des données dans le cadre de l'évaluation des affaires juridiquement délicates.

Dans sa prise de position du mois de septembre, la POM s'est également exprimée sur l'absence de certaines données statistiques, absence que la CGes avait critiquée dans sa prise de position. Le contrôle des affaires du système cantonal permettait de saisir et d'afficher le lien entre un rapport et la liste d'observation, alors que cela n'est plus possible avec le nouveau système d'information de la Confédération. De ce fait, l'organe d'exécution cantonal ne serait pas en mesure de procéder à un relevé statistique. La CGes n'a pas été convaincue par cette explication, comme elle l'a indiqué à la POM dans son ultime courrier. Les données statistiques sur le nombre de cas que le canton traite, que ce soit sur la base de la liste des missions, sur celle de la liste d'observation ou de cas qu'il traite de lui-même, sont non seulement importantes pour la haute surveillance d'après la CGes, mais constituent aussi un support déterminant pour l'exercice de la surveillance hiérarchique. D'après la CGes, de telles données-clés doivent pouvoir être relevées indépendamment de la structure du système de classement des affaires de la Confédération.

b) Echanges intercantonaux

Au cours de l'exercice sous revue, la Délégation des Commissions de gestion (DélCdG) des Chambres fédérales, qui est chargée de la haute surveillance sur le Service de renseignements de la Confédération, a adressé un courrier à tous les organes de surveillance cantonaux. Prévue dans la nouvelle loi sur le service de renseignements, la nouvelle autorité indépendante de surveillance constitue une nouvelle interface entre la Confédération et les cantons. La DélCdG a indiqué dans ce courrier qu'elle souhaitait savoir comment les cantons évaluaient la collaboration avec l'autorité de surveillance indépendante. Elle a en outre suggéré de mettre en place un contact systématique avec les organes cantonaux de haute surveillance qui seraient intéressés. Dans une lettre à la DélCdG, la CGes du canton de Berne a souscrit à cette proposition, car en ce qui concerne les systèmes de traitement des données entre autres, le besoin pourrait se faire sentir de renforcer la coordination des activités des organes de haute surveillance ainsi que la concertation à ce sujet. La CGes redoute en effet que la disposition de la LRens prévoyant que les cantons ne constituent aucun fichier (art. 46, al. 1 LRens) pourrait avoir des effets négatifs à moyen terme sur le fonctionnement et le périmètre de la haute surveillance et de la surveillance hiérarchique cantonales.

Par ailleurs, la CGes a utilisé cette lettre pour attirer l'attention de la DélCdG sur des faits que cette dernière pourrait prendre en compte le cas échéant dans le cadre de ses contrôles. Elle a soulevé en particulier la question du respect des délais d'effacement des données pendant la phase de transfert des données du système cantonal vers le système national.

La DélCdG a annoncé qu'elle comptait se pencher sur les remarques de la CGes. L'échange avec les organes cantonaux de haute surveillance est prévu pour 2019.

2.5.8 Autres activités

- **Abu Ramadan :** la CGes avait décidé en 2017 d'enquêter sur la gestion de l'affaire Abu Ramadan, connu du public sous la désignation de « imam haineux de Bienne », par les

autorités cantonales et a fait plusieurs constatations dans ce cadre. Si la CGes a conclu qu'elle n'avait plus de suite à donner de son côté, elle n'en avait pas moins prié le Conseil-exécutif de bien vouloir l'informer sur la mise en œuvre des mesures prises, sur les résultats de l'enquête du Ministère public du Jura bernois-Seeland ainsi que sur les activités du service de renseignement en lien avec Abu Ramadan (cf. Rapport d'activité 2017 de la CGes, p. 30 s.). En mai de l'année sous revue, la CGes a alors été informée par la POM que les mesures prévues avaient toutes pu être mises en œuvre voire terminées. Par ailleurs, la POM indiquait qu'une demande d'évaluation de la menace que pourrait représenter Abu Ramadan pour la sécurité intérieure et extérieure de la Suisse avait été envoyée à l'Office fédéral de la police via le Secrétariat d'Etat aux migrations et qu'elle était toujours en cours de traitement. La CGes a également pris connaissance du fait que la procédure pénale contre Abu Ramadan n'était pas encore terminée et que la POM l'informerait de nouveau dès que de nouvelles informations concernant cette procédure seraient disponibles. Ce n'est donc que dans le cadre de son prochain rapport d'activité que la CGes pourra faire le compte rendu des éventuelles nouveautés et constatations dans cette affaire.

- **Nouvelle composition des organes de direction de l'Hôpital de l'Ile :** après que la SAP avait communiqué le nom, en septembre 2017, de la personne qui allait remplacer le président en poste du conseil d'administration de l'Hôpital de l'Ile (Insel Gruppe AG), un grand titre paru dans la pesse indiquait que cette même personne allait aussi occuper les fonctions de directeur du groupe, provoquant d'importants remous politiques. La commission a réfléchi à l'opportunité de se saisir du thème, et si oui, à la manière de le traiter. A la même période, une intervention issue des rangs du parlement a été déposée (motion 018-2018), intervention aux termes de laquelle le cumul des fonctions ne devait pas être admis dans les hôpitaux cantonaux. Au cours de la session de juin 2018, le Grand Conseil a adopté cette motion sous forme de postulat par 132 voix contre 14, et deux abstentions. Compte tenu du mandat sans ambiguïté du parlement, la CGes a estimé qu'il n'était pas nécessaire de se pencher plus avant sur ce cumul de fonctions ni sur les modalités de son émergence.

3 Examen préliminaire de rapports dans le domaine de la haute surveillance

Dans l'exercice de sa fonction d'organe exerçant la haute surveillance (cf. art. 37, al. 2, lit. *c* RGC), la CGes a préavisé les deux rapports ci-après à l'intention du Grand Conseil :

- Rapport d'activité 2017 du Bureau pour la surveillance de la protection des données (session de juin)
- Rapport d'activité 2017 des Services parlementaires (session de juin)

Dans les deux cas, la commission a proposé de prendre connaissance du rapport. Le Grand Conseil s'est rallié à cette proposition à l'unanimité.

4 Interventions

4.1 Interventions déposées

La CGes n'a pas déposé d'intervention au cours de l'année sous revue.

4.2 Interventions traitées

Le Grand Conseil n'a traité aucune intervention de la CGes au cours de l'année sous revue.

5 Coordination et participation

Le droit parlementaire exige des commissions qu'elles coordonnent leurs travaux (cf. art. 30 LGC). La loi prévoit plusieurs possibilités pour ce faire. Au cours de l'année sous revue, la commission a fait usage des possibilités ci-après :

5.1 Séances communes en vertu de l'article 30, alinéa 1 LGC

Outre les échanges informels, les séances communes ci-après ont eu lieu avec des membres d'autres commissions :

Participant-e-s	Evènement	Renvoi
Section FIN/ECO/INS avec la section FIN/POM/TIC de la CFin	Dialogue informatique annuel	Chapitre 3.3.1
Section FIN/ECO/INS avec la section FIN/POM/TIC de la CFin	Echange sur l'évaluation des deux projets informatiques cantonaux IT@BE et ERP	Chapitre 3.3.1
Présidence de la CGes avec présidence de la CSéc	Evaluation de la nécessité d'une participation à une séance de la CSéc	
Présidence de la CGes avec la CSéc	Présentation du travail de la CGes et délimitation entre les commissions spécialisées et la CGes	
Présidence de la CGes avec les présidences de la CSéc, de la CFin et de la CIAT	Détermination de la marche à suivre dans le dossier Stratégie de l'exécution judiciaire (2 fois)	Chapitre 3.5.6
Présidence de la CGes – Présidence de la CSoc	Concertation au sujet de la compétence dans le dossier Spitex	Chapitre 3.5.5

5.2 Présentation d'un avis en vertu de l'article 30, alinéa 4 LGC

Dans trois cas, la CGes a émis un avis à l'intention d'une autre commission :

- Avis adressé à la Commission de sécurité (CSéc) concernant le rapport sur la stratégie sportive (janvier, cf. chapitre 3.3.9 à ce sujet)
- Avis adressé à la Commission des infrastructures et de l'aménagement du territoire (CIAT) concernant la révision partielle de la loi sur l'alimentation en eau (décembre, cf. chapitre 3.4.9 à ce sujet)
- Avis adressé à la Commission de justice (CJus) concernant l'inégalité de traitement des dénonciations pénales par le Ministère public (août, cf. 3.1.4 à ce sujet chapitre)

6 Perspective

Au cours de l'année sous revue, la commission a pu non seulement clore diverses enquêtes de moindre envergure, mais aussi accomplir la majeure partie du travail d'investigation sur l'abandon du plan d'aménagement des eaux Aarewasser. La CGes espère donc qu'elle pourra

se saisir de nouveaux thèmes en 2019 et définir ses propres priorités. Pour la commission, qui a enregistré de nombreux changements dans sa composition en rapport avec le changement de législature, l'objectif sera de consolider sa pratique en matière de haute surveillance et de se consacrer en même temps à de nouvelles approches.

7 Proposition

La Commission de gestion propose au Grand Conseil de prendre connaissance du présent rapport de gestion 2018.

Berne, le 2 mai 2019

Au nom de la Commission de gestion :

Le président : P. Siegenthaler
Le secrétaire : M. Ehrler

ANNEXE – Composition de la CGes et charge de travail

1) Composition de la commission

Au cours de l'année sous revue, la commission a connu d'importants changements dans sa composition. Samuel Graber (UDC), qui avait démissionné de la CGes à fin 2017, a été remplacé par Andrea Gschwend (UDC) au début de l'exercice sous revue. Dans le contexte du changement de législature, elle a quitté la commission avec sept autres membres, à savoir Melanie Beutler (PEV), Erich Feller et Marianne Schenk (PBD), Peter Flück (PLR) ainsi que Moritz Müller, Fritz Reber et Walter Sutter (UDC). Ils ont été remplacés par Roland Benoit, Barbara Josi et Ueli Gfeller (UDC), Peter Dütschler et Hans-Rudolf Vogt (PLR), Beatrice Eichenberger et Peter Gerber (PBD) et Tom Gerber (PEV).

Nom	Groupe	Membre de la CGes depuis
Benoit Roland	UDC	2018
Boss Martin	Les Verts	2016
Dütschler Peter	PLR	2018
Egger Martin	pvl	2015
Egger Ulrich	PS-JS-PSA	2017
Eichenberger Beatrice	PBD	2018
Fuhrer Regina	PS-JS-PSA	2017
Gerber Peter	PBD	2018
Gerber Tom	PEV	2018
Gfeller Ueli	UDC	2018
Josi Barbara	UDC	2018
Leuenberger Samuel	UDC	2017
Ruchti Fritz (vice-président)	UDC	2014
Sancar Hasim	Les Verts	2014
Siegenthaler Peter (président)	PS-JS-PSA	2014
Vogt Hans-Rudolf	PLR	2018
Zryd Andrea	PS-JS-PSA	2014

2) Volume de travail

La Commission de gestion s'est réunie en séance plénière lors de dix séances ordinaires et deux séances extraordinaires (séances d'une demi-journée ou d'une journée).

En outre, 40 séances de section ou de délégations ad hoc ont eu lieu. La section FIN/ECO/INS a connu le rythme le plus soutenu avec une séance par mois en moyenne.

Le nombre des séances est resté stable par rapport à l'année précédente.

Liste des abréviations

ABSPF Autorité bernoise de surveillance des institutions de prévoyance et des fondations
AIB Assurance immobilière Berne
BKW Forces motrices bernoises
Centre hospitalier régional Simmental-Thun-Saanenland AG
CF Contrôle des finances
CFin Commission des finances
CGes Commission de gestion
CHA Chancellerie d'Etat
CHB SA Centre hospitalier Bienne
CHR STS AG
CHS Commission de haute surveillance
CIAT Commission des infrastructures et de l'aménagement du territoire
CJus Commission de justice
CMTBE Contrôle du marché du travail Berne
COMCO Commission de la concurrence
ConstC Constitution du canton de Berne (RSB 101.1)
CPLEAM Centre pédagogique de logopédie et d'entraînement auditif de Münchenbuchsee
CSéc Commission de sécurité
CSoc Commission de la santé et des affaires sociales
DélCdG Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales
ECO Direction de l'économie publique
EDT Extraction de matériaux, décharges et transport
FIN Direction des finances
FIS Système d'informations financières du canton
FMI Hôpitaux Frutigen Meiringen Interlaken
GST Département Gestion, santé, travail social de la HESB
HESB Haute école spécialisée bernoise
INS Direction de l'instruction publique
JCE Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques
KoTrA Konzept Ausübung der Oberaufsicht über andere Träger öffentlicher Aufgaben (programme Exercice de la haute surveillance sur d'autres organismes chargés de tâches publiques)
LABSPF Loi sur l'Autorité bernoise de surveillance des institutions de prévoyance et des fondations (RSB 212.223)
LBKW Loi sur la participation du canton à la BKW SA (RSB 741.3)
LCCF Loi cantonale sur le Contrôle des finances (RSB 622.1)
LCPD Loi cantonale sur la protection des données (RSB 152.04)
LCSu Loi sur les subventions cantonales (RSB 641.1)
LFP Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (RSB 620.0)
LGC Loi sur le Grand Conseil (RSB 151.21)
LIn Loi sur l'information (RSB 107.1)
LMT Loi sur le marché du travail (RSB 836.11)
LOCA Loi sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration (Loi d'organisation, LOCA) (RSB 151.01)
LPASoc Loi sur les programmes d'action sociale
LPers Loi sur le personnel (RSB 153.01)
LPJA Loi sur la procédure et la juridiction administratives (RSB 155.21)
LRens Loi fédérale sur le renseignement
LTN Loi fédérale concernant des mesures en matière de lutte contre le travail au noir (RS 822.41)
Oaec Optimiser les aides éducatives complémentaires dans le canton de Berne
OAN Office de l'agriculture et de la nature
OE eDéménagement
OECAF Ordonnance exploratoire sur l'extension du périmètre d'action du Conseil des affaires francophones du district bilingue de Bienne à l'arrondissement administratif de Biel/Bienne
OEJ Office de l'exécution judiciaire
OIC Office des immeubles et des constructions
OIn Ordonnance sur l'information (RSB 107.111)
OPAH Office des personnes âgées et handicapées
Ordonnance exploratoire sur l'annonce électronique des déménagements
OSP Office de l'enseignement secondaire du 2^{e} degré et de la formation professionnelle
PERSISKA Système cantonal d'information sur le personnel Persiska
PGI Progiciel de gestion intégrée (planification des ressources de l'entreprise)
POM Direction de la police et des affaires militaires
R SAP Règlement d'organisation de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale

RCE	relations entre le canton et ses entreprises publiques et semi-publiques
REVOS	Révision de la loi sur l'école obligatoire
RGC	Règlement sur le Grand Conseil (RSB 151.211)
SAP	Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale
SASP	Service des améliorations structurelles et de la production
SCI	Système de contrôle interne
SEM	Secrétariat d'Etat aux migrations
TIC	Technologies de l'information et de la communication
TTE	Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie
UPI	Audit indépendant de l'informatique
ZPK	Zentrum Paul Klee

Le Grand Conseil du canton de Berne

Der Grosse Rat des Kantons Bern

Commission de justice

Justizkommission

Services parlementaires du Grand Conseil
Postgasse 68
Case postale 562
3000 Berne 8
Téléphone +41 (0)31 633 75 81
Télécopie +41 (0)31 633 75 88
www.be.ch/gr

Commission de justice

Rapport d'activité 2018

Table des matières

1 Activités de la Commission de justice 3

1.1 Haute surveillance sur la Cour suprême, le Tribunal administratif et le Parquet général 3

1.1.1 Généralités 3

1.1.2 Évaluation de la deuxième réforme de la justice et révision des dispositions constitutionnelles sur l'organisation judiciaire 3

1.1.3 Budget 2019 / Plan intégré mission-financement 2020-2022 de la Justice 3

1.1.4 Rapport de gestion et rapport d'activité 2018 de la Justice 4

1.1.5 Autorisation d'activités annexes 4

1.2 Préparation des élections de juges 4

1.3 Préavis d'actes législatifs 5

1.4 Crédits et autorisations de dépenses de la Justice 5

1.5 Préavis des recours en grâce 6

1.6 Préavis et traitement des pétitions et des requêtes 6

2 Proposition de la Commission de justice 6

ANNEXE – Composition de la Commission de justice et charge de travail 7

1) Composition et organisation de la Commission de justice 7

2) Charge de travail 10

Par le présent rapport, la Commission de justice rend compte, conformément à l'article 50, alinéa 4 du règlement du Grand Conseil[1] (RGC), des activités qu'elle a menées dans l'exercice de son mandat légal au sens de l'article 38 RGC.

1 Activités de la Commission de justice

1.1 Haute surveillance sur la Cour suprême, le Tribunal administratif et le Parquet général

1.1.1 Généralités

En 2018, la Commission de justice (CJus) a contrôlé sur mandat du Grand Conseil la gestion des tribunaux cantonaux suprêmes (Cour suprême, Tribunal administratif) et du Parquet[2]. Les jugements rendus par les tribunaux ne tombent pas sous le coup de ce contrôle. La surveillance porte plutôt sur la conformité aux lois de la gestion de ces autorités judiciaires. La CJus a surtout pour tâche de veiller à ce que les autorités disposent des ressources nécessaires et bénéficient de conditions de travail qui leur permettent de rendre la justice dans les délais légaux, et de respecter ainsi les droits des citoyens et citoyennes.

Pendant l'année sous rapport, les sections de la CJus ont inspecté une fois les autorités judiciaires soumises à leur surveillance. Le compte rendu de ces visites a été intégré aux rapports de la CJus sur le rapport de gestion et le rapport d'activité 2017 de la Justice[3], et a été traité au Grand Conseil durant les sessions de juin et de novembre 2018.

Au printemps et en automne, la CJus a consacré la majeure partie de ses activités à l'examen préliminaire du rapport de gestion et du rapport d'activité de la Justice, ainsi que du budget et du plan intégré mission-financement de la Justice.

L'année sous rapport, la CJus s'est intéressée à différents thèmes relevant de la surveillance :

1.1.2 Evaluation de la deuxième réforme de la justice et révision des dispositions constitutionnelles sur l'organisation judiciaire

Les travaux entrepris pour appliquer l'évaluation de la deuxième réforme de la justice et ceux visant à réviser les dispositions constitutionnelles régissant l'organisation judiciaire ont été regroupés au 1er janvier 2018 et placés sous la responsabilité de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques (JCE). La CJus a été informée de l'avancement des travaux en automne 2018, à l'occasion de la rencontre avec le Conseil-exécutif et la Direction de la magistrature. Le Grand Conseil se penchera probablement sur cette affaire durant la session d'été 2020.

1.1.3 Budget 2019 / Plan intégré mission-financement 2020-2022 de la Justice

Comme les années précédentes, le bureau de la CJus et la Direction de la magistrature ont eu des échanges nourris pendant tout le processus d'établissement du budget.

---

1 Règlement du Grand Conseil du 4 juin 2013 (RGC ; RSB 151.211).

2 Art. 78 de la Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (ConstC ; RSB 101.1), art. 4 de la loi du 4 juin 2014 sur le Grand Conseil (LGC ; RSB 151.21) et art. 38, al. 2, lit. *a* RGC.

3 Rapport de la CJus du 17 octobre 2018 sur le rapport de gestion 2017 des autorités judiciaires et du Ministère public et rapport de la CJus du 2 mai 2018 sur le rapport d'activité 2017 des autorités judiciaires et du Ministère public ainsi que sur les visites administratives 2018.

Le budget 2019 et le plan intégré mission-financement 2020-2022 de la Justice (ci-après : BU 2019 / PIMF 2020-2022) a affiché certaines variations par rapport aux années précédentes. Dans son rapport sur le BU 2019 / PIMF 2020-2022, la CJus a notamment mis l'accent sur les conséquences des modifications apportées à la législation fédérale (adoption de nouveaux textes et révision de textes existants), les charges de biens et services, les taxes et les charges de personnel. La Direction de la magistrature a pu expliquer clairement les chiffres indiqués à la CJus[4].

Lors de l'examen préliminaire du BU 2019 / PIMF 2020-2022 de la Justice, une rencontre a eu lieu entre la CJus, le Conseil-exécutif et la Direction de la magistrature en octobre 2018. Cette rencontre a permis d'informer non seulement sur les travaux entrepris pour appliquer l'évaluation de la deuxième réforme de la justice et ceux visant à réviser les dispositions constitutionnelles régissant l'organisation judiciaire (cf. point 1.1.2), mais aussi sur différents aspects de la numérisation dans le domaine de la justice.

Le Grand Conseil a approuvé le BU 2019 / PIMF 2020-2022 lors de sa session de novembre 2018.

1.1.4 Rapport de gestion et rapport d'activité 2018 de la Justice

Au printemps 2018, la CJus s'est vu soumettre les comptes 2017 de la Justice. Le solde ne s'est détérioré que de 0,2 million de francs par rapport au montant budgétisé, ce qui est très réjouissant. Depuis janvier 2017, les chiffres se fondent sur le nouveau modèle comptable harmonisé du canton de Berne (MCH2). Les calculs étant désormais régis par d'autres critères, il n'a pas toujours été possible de comparer les chiffres de l'année sous rapport avec ceux des années précédentes.

Lors des inspections effectuées en 2018, la Justice a renseigné plus précisément la CJus sur différentes thématiques en lien avec le rapport de gestion et le rapport d'activité 2017[5].

1.1.5 Autorisation d'activités annexes[6]

Les juges à titre principal de la Cour suprême et du Tribunal administratif ainsi que les membres du Parquet général doivent pouvoir exercer leurs fonctions en toute indépendance et se consacrer pleinement au service de la justice bernoise dans toute la mesure du possible. C'est la raison pour laquelle l'exercice d'activités annexes et de charges publiques (pendant les heures de travail et en dehors) est soumis au régime de l'autorisation pour tous les juges de la Cour suprême et du Tribunal administratif, ainsi que pour les membres à titre principal du Parquet général, quel que soit leur taux d'activité.

Durant l'année sous rapport, en application de ses directives, la commission a traité cinq demandes d'autorisation. Elle a autorisé toutes ces demandes.

1.2 Préparation des élections de juges[7]

La CJus a constitué une section permanente pour la préparation des élections de juges : la section IV. Dans cette section, qui a pour principale tâche d'émettre des recommandations en vue de l'élection, chaque groupe est représenté par une personne. La section évalue les candidats et

4 Pour plus de détails et les autres priorités, cf. rapport du 17 octobre 2018 de la Commission de justice sur le budget 2019 et le plan intégré mission-financement 2020-2022 des autorités judiciaires et du Ministère public

5 Cf. rapport du 17 octobre 2018 de la CJus sur le rapport de gestion 2017 des autorités judiciaires et du Ministère public et rapport du 2 mai 2018 de la CJus sur le rapport d'activité 2017 des autorités judiciaires et du Ministère public ainsi que sur les visites administratives 2018.

6 Art. 38 al. 2 lit. *e* RGC

7 Art. 38 al. 2 lit. *e* RGC

les candidates sur la base de leurs dossiers, des prises de position[8], de la présélection et de l'entretien. Dans ce contexte, le préavis donné par les autorités de justice concernées ainsi que d'autres instances est un critère essentiel dans la procédure de préparation des élections. Pour la section IV, il est primordial que les instances motivent leurs prises de position de manière très claire.

Plusieurs élections complémentaires se sont tenues au cours de l'année. Pour la période de fonction jusqu'au 31 décembre 2022, les élections suivantes ont été préparées :

- Deux juges germanophones de la Cour suprême ;
- Un ou une juge francophone de la Cour suprême ;
- Deux juges suppléants ou juges suppléantes germanophones de la Cour suprême ;
- Un ou une juge du Tribunal administratif, Cour des assurances sociales ;
- Sept juges germanophones des tribunaux régionaux ;
- Trois juges francophones des tribunaux régionaux ;
- Un juge du Tribunal cantonal des mesures de contraintes ;
- Deux juges germanophones des tribunaux régionaux spécialisés dans les litiges relevant du droit du travail ;
- Deux juges non professionnelles des tribunaux régionaux ;
- Un juge spécialisé du Tribunal des mineurs ;
- Une juge germanophone des autorités de conciliation régionales spécialisée dans les litiges relevant du droit du bail.

Pendant la session de septembre, le Grand Conseil a procédé à la réélection des juges spécialisés germanophones et francophones du Tribunal de la protection de l'enfant et de l'adulte pour la nouvelle période allant du 1er janvier 2019 au 31 décembre 2024. Les 21 juges spécialisés ont été priés au printemps 2018 de faire savoir s'ils prévoyaient de briguer ou non un nouveau mandat. La CJus n'a pas conduit d'entretiens individuels par la suite, mais a recueilli des avis sur les personnes concernées. Finalement, elle a recommandé au Grand Conseil de réélire les 19 membres de ce tribunal qui se représentaient. Le Grand Conseil les a reconduits dans leurs fonctions en septembre 2018.

La CJus a organisé des élections complémentaires pour la session de novembre afin de remplacer les deux juges spécialisés qui avaient renoncé à briguer un nouveau mandat.

Durant l'exercice sous revue, 70 entretiens d'embauche ont été menés en vue de ces élections.

1.3 Préavis d'actes législatifs

Au cours de l'année sous rapport, la CJus a également préavisé un acte législatif. Il s'agissait en l'occurrence de modifications de la loi sur le personnel[9] et de la loi sur les soins hospitaliers[10]. Ces modifications ont été approuvées à l'unanimité par le Grand Conseil en première et unique lecture lors de la session de juin 2018.

1.4 Crédits et autorisations de dépenses de la Justice

Durant l'année sous revue, la CJus a examiné deux projets financiers de la Justice : un crédit complémentaire et une autorisation de dépenses dans le domaine des TIC. Le Grand Conseil a

[8] Les prises de position sont en particulier demandées à la Cour suprême, au Tribunal administratif, au Parquet général, à l'Association des avocats bernois ainsi qu'à l'Association des juges et procureurs bernois (art. 21a de la loi sur l'organisation des autorités judiciaires et du Ministère public [LOJM ; RSB 161.1])

[9] LPers ; RSB 153.01

[10] LSH ; RSB 812.11

approuvé ces deux objets à l'unanimité lors de la session de mars 2018 et, respectivement, de la session de novembre 2018.

1.5 Préavis des recours en grâce[11]

Une des attributions de la CJus est de préaviser les recours en grâce et d'adresser des propositions au Grand Conseil. C'est la section I qui en est chargée.

Quatre recours en grâce ont été examinés pendant l'année sous rapport. A chaque fois, la Commission de justice s'est rangée à l'avis du Conseil-exécutif. Ces recours en grâce ont été rejetés par le Grand Conseil pendant la session de mars 2018, conformément à la proposition de la Commission de justice et du Conseil-exécutif.

1.6 Préavis et traitement des pétitions et des requêtes[12]

La CJus a la responsabilité de traiter les pétitions et les requêtes adressées au Grand Conseil[13]. Au sein de la commission, l'examen des pétitions et des requêtes incombe à la section II. La CJus a mis au point une pratique pour l'examen des pétitions et des requêtes : les pétitions qui, par leur thématique, doivent être attribuées à une autre commission sont transmises à la commission concernée. C'est la CJus qui rapporte au Grand Conseil. Les requêtes sont en revanche examinées exclusivement par la CJus. Au besoin, la commission peut recueillir des avis qui sont pris en compte ensuite dans la réponse.

En 2018, la CJus a reçu 12 pétitions. Elle a répondu directement à l'une d'entre elles et transmis les 11 autres aux commissions compétentes[14]. Ces commissions devraient pouvoir traiter les pétitions transmises dans le courant de 2019. Une pétition de 2017 qui avait été laissée en suspens a pu être traitée par la commission compétente.

Durant l'année sous rapport, la CJus a reçu 21 requêtes ; elle a pu en régler 19. Elle a également pu boucler les cinq requêtes en suspens de l'année précédente.

2 Proposition de la Commission de justice

La CJus propose au Grand Conseil de prendre connaissance de son rapport d'activité 2018.

Le 1er mai 2019

Au nom de la Commission de justice

La présidente : Monika Gygax-Böninger

Le secrétaire suppléant
Oliver Rüegg

[11] Art. 38 al. 2 lit. *f* RGC
[12] Art. 87, al. 1 de la loi du 4 juin 2013 sur le Grand Conseil (LGC) en relation avec les art. 38, al. 3 et 111 RGC.
[13] Art. 38, al. 3 et art. 111 RGC
[14] Dix pétitions ont été adressées à la Commission des finances (CFin) et une à la Commission de la formation (CFor).

ANNEXE – Composition de la Commission de justice et charge de travail

1) Composition et organisation de la Commission de justice

Composition de la Commission de justice jusqu'au 31 mai 2018, terme de la législature :

Nom	Parti	Membre de la CJus depuis
Gygax-Böninger Monika (présidente)	PBD	Décembre 2010
Klopfenstein Hubert (vice-président)	PLR	Juin 2014
Bärtschi Alfred	UDC	Juin 2010
Bauen Antonio	Les Verts	Janvier 2016
Baumann Kilian	Les Verts	Juin 2014
Benoit Roland	UDC	Janvier 2016
Berger Christoph	UDC	Juin 2014
Blum Christine	PS	Septembre 2017
Freudiger Patrick	UDC	Juin 2014
Fuchs Thomas	UDC	Juin 2010
Gerber Christine	UDC	Juin 2017
Giauque Beat	PLR	Juin 2014
Hässig Vinzens Kornelia	PS	Septembre 2016
Junker Burkhard Margrit	PS	Juin 2014
Köpfli Michael	pvl	Septembre 2017
Schnegg-Affolter Christine	PEV	Juin 2012
Wildhaber Daniel	PS	Janvier 2017

Composition de la Commission de justice depuis le 1er juin 2018, début de la nouvelle législature :

Nom	Parti	Membre de la CJus depuis
Gygax-Böninger Monika (présidente)	PBD	Décembre 2010
Freudiger Patrick (vice-président)	UDC	Juin 2014
Ammann Christa	LG	Juin 2018
Bauen Antonio	Les Verts	Janvier 2016
Berger Stefan	PS	Juin 2018
Blum Christine	PS	Septembre 2017
Bösiger Beat	UDC	Juin 2018
Buri Urs	UDC	Juin 2018
Funiciello Tamara	PS	Juin 2018
Gerber Christine	UDC	Juin 2017
Hess Erich	UDC	Juin 2018
Hess Sandra	PLR	Juin 2018
Kocher Hirt Manuela	PS	Juin 2018
Schnegg-Affolter Christine	PEV	Juin 2012
Schneider Sandra	UDC	Juin 2018
Stocker Julien	pvl	Juin 2018
Zimmerli Christoph	PLR	Juin 2018

La Commission de justice s'est dotée d'un bureau et de quatre sections permanentes, qu'elle a investies de tâches spéciales :

Bureau	**Haute surveillance et surveillance financière** *Composition jusqu'au 31 mai 2018 :* Gygax-Böninger Monika (présidente), Klopfenstein Hubert (vice-président), Bärtschi Alfred (responsable de section), Fuchs Thomas (responsable de section), Junker Burkhard Margrit (responsable de section) *Composition au terme de l'année sous revue :* Gygax-Böninger Monika (présidente), Freudiger Patrick (vice-président), Bauen Antonio (responsable de section), Blum Christine (responsable de section), Gerber Christine (responsable de section)
Section I	**Surveillance de la Cour suprême, préavis des recours en grâce** *Composition jusqu'au 31 mai 2018 :* Junker Burkhard Margrit (responsable de section), Berger Christoph, Giauque Beat *Composition au terme de l'année sous revue :* Blum Christine (responsable de section), Buri Urs, Ammann Christa
Section II	**Surveillance du Tribunal administratif, préavis des pétitions et des requêtes** *Composition jusqu'au 31 mai 2018 :* Bärtschi Alfred (responsable de section), Benoit Roland, Christine Blum *Composition au terme de l'année sous revue :* Gerber Christine (responsable de section), Funiciello Tamara, Hess Sandra
Section III	**Surveillance du Parquet général** *Composition jusqu'au 31 mai 2018 :* Fuchs Thomas (responsable de section), Baumann Kilian, Gerber Christine *Composition au terme de l'année sous revue :* Bauen Antonio (responsable de section), Bösiger Beat, Berger Stefan
Section IV	**Préparation de l'élection des juges** *Composition jusqu'au 31 mai 2018 :* Klopfenstein Hubert (responsable de section), Freudiger Patrick, Hässig Vinzens Kornelia, Bauen Antonio, Schnegg-Affolter Christine, Feller Erich (non-membre de la CJus), Mühlheim Barbara (non membre de la CJus), Schwarz Jakob (non membre de la CJus) *Composition au terme de l'année sous revue :* Freudiger Patrick (responsable de section), Kocher Hirt Manuela, Zimmerli Christoph, Bauen Antonio, Gnägi Jan (non membre de la CJus), Mühlheim Barbara (non-membre de la CJus), Schnegg-Affolter Christine, Schwarz Jakob (non membre de la CJus)

2) Charge de travail

En 2018, la commission s’est réunie en six séances plénières. Les sections ont tenu 29 séances et le Bureau douze. Un séminaire de formation continue a par ailleurs eu lieu, auquel ont également pris part d'autres membres du Grand Conseil.

Postgasse 68
Case postale
3000 Berne 8
Téléphone +41 31 633 75 75
Télécopie +41 31 633 75 88
www.gr.be.ch/gr
gr-gc@be.ch

Patrick Trees
Ligne directe : +41 31 633 75 82
patrick.trees@parl.be.ch

Rapport d'activité 2018 des Services parlementaires

Table des matières

1 Services parlementaires 3
1.1 Priorités 3
1.2 Personnel et organisation 3

2 Service de conseil 4

3 Service des commissions 4
3.1 Commissions de surveillance 4
3.2 Commission des institutions politiques et des relations extérieures (CIRE) 4
3.3 Commissions spécialisées 5
3.3.1 Commission de la formation (CFor) 5
3.3.2 Commission de la santé et des affaires sociales (CSoc) 5
3.3.3 Commission des infrastructures et de l'aménagement du territoire (CIAT) 5
3.3.4 Commission de la sécurité (CSéc) 6

4 Service juridique 6

5 Service de soutien logistique 6

6 Autres affaires 7
6.1 Elections des organes du Grand Conseil et élections de juges 7
6.2 Autres tâches 7

1 Services parlementaires

1.1 Priorités

L'année 2018 a été caractérisée par la fin de la législature 2014-2018, la préparation du changement de législature et le début, au 4 juin 2018, de la nouvelle.

Le changement de législature s'est accompagné d'un volume des affaires encore plus important que l'année précédente. D'importants projets de loi devaient encore être adoptés par le Grand Conseil sous la législature 2014-2018. C'est pourquoi la session de novembre 2017 a été prolongée de trois jours en janvier 2018 alors même qu'aucune session n'était initialement prévue en début d'année. La deuxième lecture de divers projets de loi a fortement pesé sur la session de mars, qui s'est étalée sur les huit jours complets. Le volume des affaires des sessions de juin et de novembre est également resté élevé. Seule la session de septembre, qui n'a duré que cinq jours, s'est révélée plus courte que d'ordinaire. Durant l'année sous revue, le Grand Conseil s'est ainsi réuni pendant 58 demi-journées de séances. La préparation des affaires en amont des sessions a également mobilisé les commissions et leurs secrétariats.

Après les élections de renouvellement du Grand Conseil du 25 mars 2018, il s'est agi de préparer avec les groupes et, durant la première semaine de session, d'organiser les élections pour les organes du Grand Conseil, ses commissions, présidences, etc. La constitution des commissions et la formation interne étaient centrales pour que le travail au sein des commissions puisse démarrer sans heurts aussitôt la session entamée.

Une séance d'information a cette fois encore été organisée pour les nouveaux membres du Grand Conseil, qui ont participé en nombre. A cette occasion, des conseils pratiques sur le fonctionnement du parlement, les droits et les obligations de ses membres, ainsi que les instruments parlementaires et les moyens techniques à disposition ont notamment été présentés.

1.2 Personnel et organisation

Les Services parlementaires s'articulent en quatre domaines : Service de conseil, Service des commissions, Service juridique et Service de soutien logistique. Les 16,5 équivalents plein temps sont répartis entre 24 personnes (16 femmes et huit hommes) : 16 d'entre elles travaillent à temps partiel (entre 25 et 80 pour cent), les huit autres entre 80 et 100 pour cent. Les Services parlementaires forment également des apprentis et apprenties, ainsi que des stagiaires provenant des hautes écoles spécialisées.

Conformément à ce qui avait été prévu, la nouvelle organisation du Service des procès-verbaux du Grand Conseil a débuté au 1er janvier 2018. A cette date, l'équipe du Journal du Grand Conseil a rejoint le Service des procès-verbaux, des Services parlementaires. La fusion des deux équipes, et la flexibilité accrue que l'opération a apportée, étaient nécessaires pour faire face à l'importante charge de travail occasionnée par le nombre extraordinaire de séances de commissions et de sessions pleines, et combler les manques ou absences de personnel.

Un secrétariat de commission a vu l'un de ses membres démissionner. Une personne a été trouvée à temps pour lui succéder et ainsi garantir la poursuite sans interruption des activités du secrétariat. Une personne a pu être engagée à titre temporaire pour remplacer une collaboratrice en congé de maternité.

En outre, au cours de l'année sous revue, les Services parlementaires ont malheureusement fait face à la perte tragique d'une collaboratrice, ce qui a en particulier durement affecté l'équipe du Service de soutien logistique sur une longue période.

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 ainsi que 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'Etat. Les prestations du Guichet, l'interlocuteur central du Grand Conseil, regroupent, outre le secrétariat, la préparation des documents nécessaires aux décisions et des procès-verbaux des décisions du Grand Conseil, la saisie des interventions parlementaires et le contrôle des déclarations de planification adoptées, ainsi que la saisie et le tri des changements parmi les membres du Grand Conseil. Le Guichet assiste également la présidence du Grand Conseil dans l'organisation et la réalisation de diverses représentations et manifestations.

Cette année encore, les sessions ont demandé plus de travail que l'année précédente : sur la fin de la législature, le Conseil-exécutif a soumis au Grand Conseil un nombre important d'affaires à traiter, ce qui a fortement mobilisé le Service de conseil. Parallèlement à cela, il a fallu préparer et conduire le changement de législature, puis en juin 2018, se mettre au travail avec le Grand Conseil nouvellement élu, ce qui a là aussi fortement sollicité le Service de conseil. Le nombre très élevé d'interventions parlementaires déposées (290 au total) ont fait le reste.

3 Service des commissions

Le Service des commissions s'occupe des huit commissions spécialisées dans les domaines administratif, organisationnel et matériel ; il est responsable en particulier du bon déroulement des séances des commissions. Tant les secrétariats que les commissions elles-mêmes ont tiré de cette première législature avec des commissions spécialisées permanentes une vaste expérience de l'examen préliminaire des affaires. Après avoir atteint un pic à la fin de la législature précédente, la charge de travail des commissions a diminué au début de la nouvelle mais s'est ensuite stabilisée à un niveau exceptionnellement élevé.

Durant la législature précédente, les possibilités de participation et de coordination entre les commissions ont été activement mises à profit et ont généralement porté leurs fruits. Le corapport écrit est le format de collaboration le plus prisé : 17 ont été rédigés en 2018 (24 en 2017). Au cours de l'année sous revue, les commissions ont tenu onze séances (13 en 2017) auxquelles des sections de différentes commissions ont assisté. Quatre visites (8 en 2017) de délégation d'une commission invitée à la séance plénière d'une autre commission ont été réalisées. Les chiffres de 2018 sont proches de ceux de 2016. Marquée par le programme d'allégement 2018 et ses nombreux chantiers législatifs, 2017 avait été une année extraordinairement chargée.

3.1 Commissions de surveillance

Chaque commission de surveillance a son propre rapport d'activité, qu'elle soumet au Grand Conseil pour prise de connaissance à la session d'été 2019.

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

La Commission des institutions politiques et des relations extérieures (CIRE) a tenu onze séances plénières, au cours desquelles elle a examiné un acte législatif, trois rapports et une demande de crédit à l'intention du Grand Conseil. Les travaux relatifs à la révision partielle de la

loi sur les droits politiques (LDP) ont constitué une priorité. La commission a par ailleurs pris position sur l'initiative parlementaire « In dubio pro populo : les projets populaires priment les projets alternatifs du Grand Conseil », à laquelle le Grand Conseil a accordé son soutien provisoire. La commission a par ailleurs rédigé quatre messages en vue des votations du 25 novembre 2018 et du 10 février 2019, qu'elle a adoptés en deux séances publiques. La CIRE a en outre accompagné l'élaboration d'un nouveau règlement de la conférence législative intercantonale (CLI). Après huit ans sous la houlette du canton de Berne, à l'automne la CLI a été accueillie par le canton de Zurich. Enfin, la CIRE a pris connaissance de neuf traités intercantonaux relevant de la compétence exclusive du Conseil-exécutif dans le cadre de l'exercice de la haute surveillance (art. 39 al. 6 lit. *d* RGC).

3.3 Commissions spécialisées

3.3.1 Commission de la formation (CFor)

Jusqu'à la fin de la législature, la Commission de la formation (CFor) s'est concentrée sur la « Stratégie culturelle 2018 » et le rapport « Pédagogie spécialisée ». A l'intention du Grand Conseil, elle a par ailleurs préavisé les modifications de la loi sur l'école obligatoire (LEO), les crédits pour la fondation bernoise de design et l'école suisse de Bogota ainsi que les comptes annuels du Fonds d'encouragement des activités culturelles. Dans une section commune avec la Commission de la sécurité (Cséc), la CFor s'est également consacrée à la stratégie sportive du canton. Au total, la CFor a tenu cinq séances avant le passage à la nouvelle législature.

Au cours des cinq séances du second semestre, la commission nouvellement constituée a ensuite préavisé les rapports de gestion et comptes rendus des différentes hautes écoles spécialisées bernoises (Université, Haute école pédagogique, Haute école spécialisée bernoise), des hautes écoles intercantonales (Haute Ecole Spécialisée de la Suisse romande, HES-SO, et Haute Ecole Arc Berne-Jura-Neuchâtel) et de la Convention scolaire romande.

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

La Commission de la santé et des affaires sociales (CSoc) a consacré en tout 16 séances plénières à l'examen, à l'intention du Grand Conseil, de deux actes législatifs, trois rapports, deux affaires de crédit et un projet populaire. Le travail de la commission a été dominé par l'examen préliminaire de la révision partielle de la loi sur l'aide sociale en vue de la seconde lecture ainsi que l'arrêté du Conseil-exécutif relatif au projet populaire « Pour une aide sociale efficace ! », qui avait été présenté en opposition à la révision partielle de la loi sur l'aide sociale. La CSoc s'est en outre penchée sur l'évaluation de la protection de l'enfant et de l'adulte et s'est occupée des bases juridiques cantonales nécessaires à l'exécution de la nouvelle législation fédérale sur l'enregistrement des maladies oncologiques. Concernant le financement initial du projet d'introduction du dossier électronique du patient, la commission s'est par ailleurs informée sur la participation cantonale à la société axsana AG, qui déploiera et exploitera le dossier électronique du patient dans le canton de Berne pour 2020. Enfin, comme les années précédentes, la CSoc a été informée de l'avancée des travaux de mise en œuvre du plan stratégique en faveur des personnes en situation de handicap.

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

La Commission des infrastructures et de l'aménagement du territoire (CIAT) a consacré quatorze séances en tout à l'examen de deux actes législatifs (2nde lecture de la loi cantonale sur l'énergie, LCEn, et loi cantonale sur la protection des eaux, LCPE), de 22 affaires de crédit (concernant notamment le concours d'architecture en vue de la construction d'un nouveau centre de recherche et de formation de l'Université sur le site de l'Hôpital de l'Ile et pour le déménagement de trois instituts de la Faculté de médecine dans le nouveau centre de compétences en médecine translationnelle), du rapport sur l'aménagement du territoire 2018 et de trois affaires portant

sur le développement de la force hydraulique (conventions d'amortissement avec les Forces motrices de l'Oberhasli et octroi de la concession de force hydraulique à Sousbach, dans la commune de Lauterbrunnen).

Pour préparer ces différentes affaires, la CIAT a effectué dix visites sur place et a conduit plusieurs entretiens préparatoires avec la Direction en charge du dossier.

3.3.4 Commission de la sécurité (CSéc)

Lors du premier semestre, qui était aussi le dernier de la législature 2014-2018, la Commission de la sécurité (CSéc) s'est réunie neuf fois au total. Durant ces séances, elle a préavisé, à l'intention du Grand Conseil, la loi sur la police (LPol) en vue de sa seconde lecture et la loi sur les prestations des entreprises de sécurité privées (SPESP). La stratégie sportive du canton a en outre fait l'objet d'intenses débats, en collaboration avec la Commission de formation (CFor). En plus des comptes annuels du Fonds du sport et du Fonds de loterie, la CSéc a également préparé les crédits pour l'acquisition de nouveaux canons à eau, l'hébergement des requérantes et requérants mineurs non accompagnés ainsi que l'entretien du réseau radio de sécurité Polycom. En juin, la CSéc nouvellement constituée a entamé la nouvelle législature sous une nouvelle présidence. Durant six séances, elle s'est initiée à son domaine et a préavisé, à l'intention du Grand Conseil, la loi sur le repos pendant les jours fériés officiels et l'affaire Fonds de loterie : subventions périodiques pour la maintenance des monuments historiques et subventions uniques pour leur remise en état. Elle s'est également consacrée aux modifications dans le domaine de la loi sur les jeux d'argent, en particulier aux travaux préparatoires visant à adapter le concordat intercantonal sur les jeux d'argent.

4 Service juridique

Dans l'année écoulée, le Service juridique s'est consacré principalement à la rédaction d'avis juridiques pour les organes du Grand Conseil (notamment sur des questions de haute surveillance et de procédure, ainsi que sur les règlements de la commission). Le Service juridique a en particulier apporté son soutien à la Commission de gestion concernant deux demandes de consultation des dossiers, et à la Commission des institutions politiques et des relations extérieures (CIRE) pour ce qui est des messages en vue des votations populaires (procédures de recours y compris), de l'examen de la loi sur les droits politiques et du traitement de l'initiative parlementaire 285-2017 (« In dubio pro populo : les projets populaires priment les projets alternatifs du Grand Conseil »). Le Service juridique a également apporté son soutien au Bureau du Grand Conseil dans ses réponses à différentes interventions parlementaires et dans la mise à jour de la directive sur le fonctionnement du Grand Conseil 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 les prestations générales – comme la planification de la rédaction des procès-verbaux, l'assurance-qualité des procès-verbaux, la préparation et le suivi des séances des commissions et les envois – et est 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.

La prolongation de la session de novembre 2017, l'ajout de celle de janvier et la cadence extraordinairement élevée des séances a demandé au Service des procès-verbaux des efforts très importants et une grande flexibilité. L'intégration du Journal du Grand Conseil, la réorganisation de la rédaction des procès-verbaux, différents départs et arrivées au sein du personnel ainsi que le décès soudain d'un membre de l'équipe l'ont également mis à dure épreuve.

Le changement de législature était un défi de taille, tant d'un point de vue technique qu'en raison des délais extrêmement serrés. Grâce à la bonne préparation en amont, tous les changements critiques ont pu intervenir sans délais, ce qui a permis aux membres du Grand Conseil et des commissions d'accéder très rapidement à leurs documents.

Des améliorations ont été apportées au système de gestion des affaires (GEVER) et à la gestion électronique des séances (extranet du Grand Conseil), les rendant plus efficaces. L'application « CMI Sitzungen 2 » a quant à elle été lancée avec succès au début de la nouvelle législature, ce qui a nettement relevé le nombre d'utilisatrices et d'utilisateurs de l'extranet du Grand Conseil.

Pour la première fois, le Service de soutien logistique s'est chargé de l'organisation et de la réalisation de visites. Celle du Bureau du Grand Conseil au parlement de Saxe, à Dresde, a été un grand moment.

6 Autres affaires

6.1 Elections des organes du Grand Conseil et élections de juges

Les Services parlementaires ont une nouvelle fois préparé l'élection des organes du Grand Conseil, notamment celle des présidences et des commissions lors de la session de juin, différentes élections complémentaires au sein des commissions permanentes ainsi que les élections complémentaires des membres des autorités judiciaires, et offert un soutien administratif aux scrutatrices et scrutateurs.

6.2 Autres tâches

Les Services parlementaires ont organisé différentes manifestations ou visites pour le Grand Conseil et la présidence, et reçu des délégations suisses et étrangères. La CLI, placée sous la présidence du canton de Berne, a conduit, en collaboration avec la Conférence des secrétaires des parlements, une plateforme d'échange pour les membres des parlements cantonaux autour de la haute surveillance et de la surveillance financière ainsi que des questions en lien avec l'intégration européenne. La manifestation a attiré un grand nombre de participantes et participants (plus de 120 personnes). En outre, les Services parlementaires ont soutenu les travaux de recherche du Grand Conseil dans le domaine de l'Open government / Big Data (gouvernement ouvert / mégadonnées) ou du système de commissions. Durant les sessions, des classes d'école ainsi que des groupes de citoyennes et citoyens intéressés ont été reçus et un échange avec des membres du Grand Conseil a été organisé.

Rapport d’activité 2018

Contrôle des finances du canton de Berne

Table des matières

1 Avant-propos 1

2 Statut du Contrôle des finances 1

2.1 Mandat et objectif 1

2.2 Collaboration 2

2.3 Mandat de contrôle 3

2.4 Méthode d'audit 4

2.5 Service chargé d'enregistrer les irrégularités 4

3 Evénements importants de 2018 5

3.1 Résumé 5

3.2 1er trimestre 2018 7

3.3 2e trimestre 2018 9

3.4 3e trimestre 2018 13

3.5 4e trimestre 2018 16

3.6 Contrôle des effets 18

4 Qui sommes-nous ? 19

4.1 Organisation 19

4.2 Personnel 19

4.3 Finances / Prestations 20

4.4 Autres activités 20

5 Perspectives 21

Annexes 22

1 Liste des rapports de révision envoyés entre le 1er janvier et le 31 décembre 2018 22

2 Liste des mandats de révision de 2018 27

1 Avant-propos

Formellement, le présent rapport d'activité s'adresse au Grand Conseil et au Conseil-exécutif (art. 23 de la loi cantonale sur le Contrôle des finances). La population du canton de Berne ou toute autre personne intéressée peuvent ainsi s'informer sur les priorités des activités de contrôle du Contrôle des finances et des événements importants.

Conformément à la législation en vigueur, les résultats des révisions ne sont pas publics et sont communiqués exclusivement aux services ayant fait l'objet d'un contrôle et aux supérieurs hiérarchiques. La Commission des finances et la Commission de gestion du Grand Conseil ainsi que le Conseil-exécutif reçoivent chaque trimestre des informations sur les principaux résultats des révisions.

Le Contrôle des finances a pour mandat d'assurer la vérification indépendante de la gestion financière et de la comptabilité des autorités, de l'administration et des établissements du canton. Partenaire fiable et compétent du parlement, du gouvernement, de l'administration et des autorités judiciaires, le Contrôle des finances a pour objectif non seulement d'apporter de la confiance et de la sécurité, mais aussi de créer de la valeur ajoutée. Le compte rendu des résultats des révisions est principalement axé sur la mise au jour des points faibles et des risques ainsi que sur les potentiels d'optimisation. Sur la base des révisions qu'il a effectuées, le Contrôle des finances a inscrit dans ses rapports de nombreuses constatations et y a émis des recommandations. Le Contrôle des finances a néanmoins pu constater que dans un environnement aux multiples exigences, l'administration et les autorités judiciaires du canton de Berne accomplissent leurs tâches avec engagement et de manière professionnelle et appropriée, en 2018 également.

Le Contrôle des finances remercie le Comité Contrôle des finances, la Commission des finances, la Commission de gestion, la Commission de justice ainsi que le Conseil-exécutif, la Chancellerie d'Etat, les Directions et la Direction de la magistrature pour la bonne collaboration durant l'année sous rapport. Des remerciements sont également adressés aux nombreux collaborateurs et collaboratrices des services ayant fait l'objet de révisions, car ils ont fait preuve de bonne volonté dans l'intérêt des contrôles effectués.

2 Statut du Contrôle des finances

2.1 Mandat et objectif

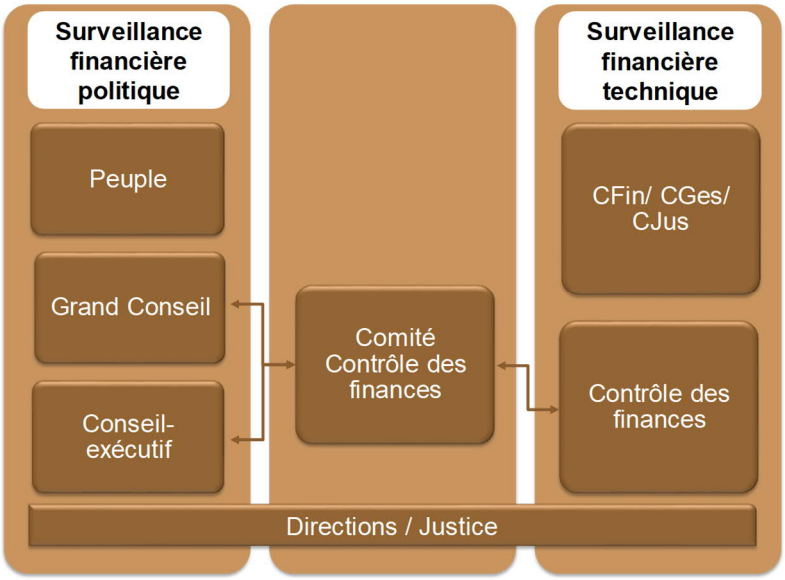
Le Contrôle des finances est l'organe spécialisé suprême chargé de la surveillance des finances. Autonome dans l'exercice de ses fonctions, il constitue une unité administrative indépendante au sein de l'administration, et son activité est soumise uniquement à la Constitution et à la loi. Il seconde tant le Grand Conseil que le Conseil-exécutif. Ses tâches, droits et obligations sont précisés dans la loi cantonale sur le Contrôle des finances (LCCF).

Dans l'exécution de son mandat légal, il vérifie la régularité de la comptabilité et de la présentation des comptes, la légalité, l'emploi économe des moyens et la rentabilité de la gestion financière.

Confiance et acceptation sont les fondements grâce auxquels le Contrôle des finances apporte non seulement de la sécurité mais aussi des plus-values. Son objectif est d'assister l'administration et les autorités judiciaires dans la gestion des finances selon les principes de l'économie d'entreprise et de contribuer à l'optimisation des processus.

2.2 Collaboration

Le Contrôle des finances traite directement avec la Commission des finances, la Commission de gestion et la Commission de justice du Grand Conseil ainsi qu'avec le Conseil-exécutif et la Direction de la magistrature. Dans le cadre de son compte rendu trimestriel, il les informe des principaux résultats de ses révisions, et, à leur demande, effectue des contrôles extraordinaires ou leur fournit des conseils.



Le Comité Contrôle des finances (composé de trois membres du Conseil-exécutif et des membres du bureau de la Commission des finances) est compétent pour les affaires concernant le Contrôle des finances. Le Contrôle des finances informe tous les trimestres le Conseil-exécutif des principales constatations qu'il a faites lors de ses révisions ainsi que de la réalisation des mesures prises pour corriger les faiblesses mises au jour. Il a en outre deux fois par an avec chaque Direction et avec la Direction de la magistrature des entretiens consacrés aux révisions prévues et effectuées, aux risques, ainsi qu'à un échange général d'informations. Des entretiens supplémentaires sont organisés en fonction des besoins et des sujets, sur des questions matérielles ou spécifiques en relation avec les comptes annuels et la présentation des comptes du canton. Trois à quatre fois par an, le Contrôle des finances communique les principaux résultats de ses contrôles au bureau de la Commission des finances ainsi qu'au plénum et prend position sur des questions techniques. Il rencontre deux fois par an la présidence de la Commission de gestion pour définir les priorités des activités de révision et, si besoin est, pour un échange d'informations avec la commission plénière ou avec ses différentes sections.

Au titre de son mandat de conseil ou de l'échange d'informations, le Contrôle des finances a, en 2018, présenté des exposés et répondu à des questions lors de séances de la Commission des finances et de la Commission de gestion.

Le Contrôle des finances :

- est membre de l'Association suisse des contrôles cantonaux des finances (Fachvereinigung der kantonalen Finanzkontrollen) et de son comité directeur ;
- est membre de la Conférence des Chefs des Contrôles financiers des Cantons latins ;
- est membre de la Conférence suisse des contrôles des finances ;
- est membre de l'Association suisse de révision interne (ASRI) ;
- est agréé expert en révision par l'Autorité fédérale de surveillance en matière de révision ;
- est représenté à la Commission des Swiss GAAP RPC.

2.3 Mandat de contrôle

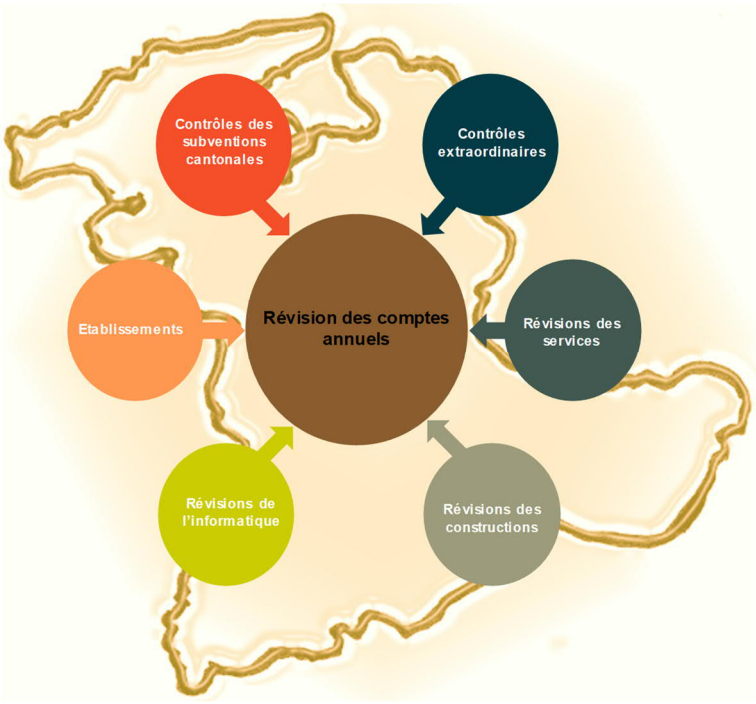
Le Contrôle des finances a pour tâches :

- de procéder à la révision des comptes annuels du canton ;
- de contrôler la comptabilité et la présentation des comptes ainsi que la gestion financière des unités administratives (révision des services) ;
- de contrôler les planifications et les projets de construction et leur réalisation (révision des constructions) ;
- de contrôler les systèmes informatiques qui touchent aux finances (révision de l'informatique) ;
- de procéder à la révision des comptes annuels des établissements cantonaux ;
- de remplir les mandats de contrôle attribués par la Confédération ;
- de fournir des conseils spécialisés au Conseil-exécutif, à la Commission des finances, à la Commission de gestion et à la Commission de justice ;
- d'effectuer des révisions des subventions cantonales ;
- de procéder à des contrôles extraordinaires.

Le Service chargé d'enregistrer les irrégularités est par ailleurs rattaché au Contrôle des finances.

Domaines de révision du Contrôle des finances

Les contrôles du Contrôle des finances s'exercent sur la Chancellerie d'Etat, sur les sept Directions avec leurs offices et leurs services (administration centrale et administration cantonale décentralisée) ainsi que sur la justice. Les révisions sont effectuées au sein des unités administratives d'entente avec chaque Direction, avec la Chancellerie d'Etat et avec la justice. Des contrôles de processus sont effectués horizontalement au sein des Directions, offices et services. Le contrôle de l'utilisation des subventions cantonales (contrôle des subventions cantonales) relève aussi du domaine de révision, tout comme la révision des comptes annuels des établissements cantonaux et les contrôles effectués en tant que service de révision, légalement ou statutairement prescrit, auprès d'organisations, pour autant qu'un intérêt public prépondérant les justifie. Le graphique ci-dessous illustre les domaines de révision du Contrôle des finances.

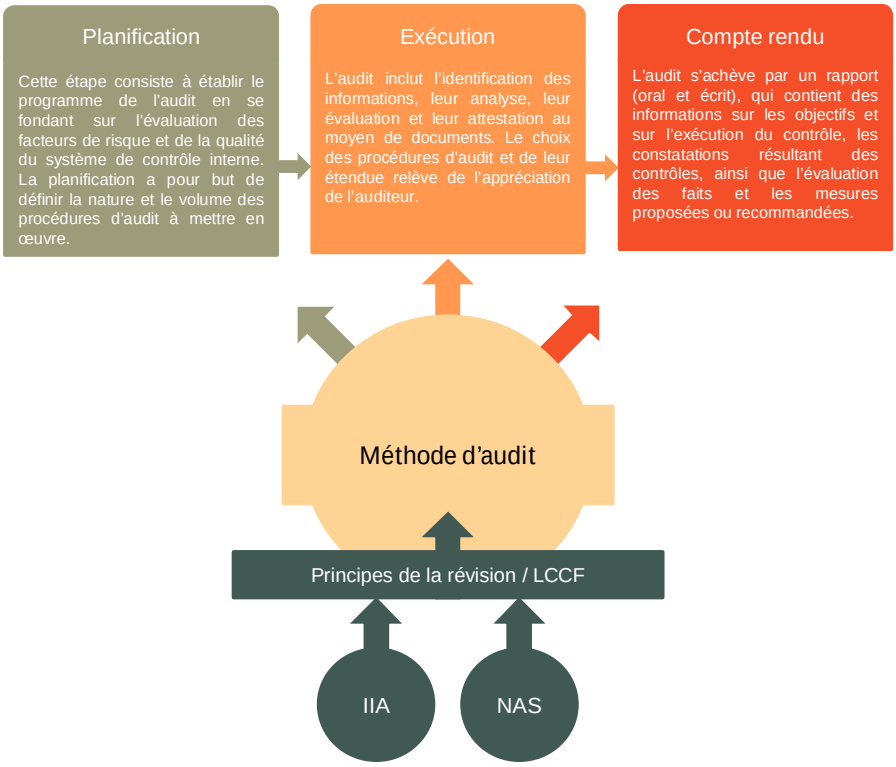


2.4 Méthode d'audit

Le Contrôle des finances exerce son activité conformément aux dispositions de la LCCF et dans le respect des principes reconnus de la révision. Selon l'activité, il applique les normes d'audit suisses (NAS), la norme du contrôle restreint ou le Cadre de référence international des pratiques professionnelles de l'audit interne (CRIPP) promulgué par l'IIA (Institute of Internal Auditors).

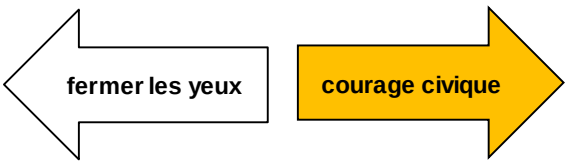
Ces principes ont un point commun : une approche axée sur les risques, qui considère les risques inhérents à l'objet du contrôle, ainsi que les processus de contrôle, de pilotage et de surveillance le concernant. Les résultats de l'évaluation des risques influencent les objectifs du contrôle.

Le processus de contrôle se divise en trois phases : la planification, l'exécution et le compte rendu :



2.5 Service chargé d'enregistrer les irrégularités

Rattaché au Contrôle des finances, le Service chargé d'enregistrer les irrégularités a été sollicité à nouveau par les agents et agentes du canton en 2018. Le nombre de signalements a une nouvelle fois légèrement augmenté par rapport à l'année précédente et se situe à peu près dans la moyenne des années antérieures. Les signalements reçus ont permis de minimiser les risques et d'apporter des optimisations dans différents domaines en 2018 aussi. Le degré de notoriété ainsi que l'ouverture d'esprit et l'attitude des supérieur-e-s et des agent-e-s vis-à-vis d'un tel service sont un facteur important qui a une influence sur le nombre de signalements.



3 Evénements importants de 2018

3.1 Résumé

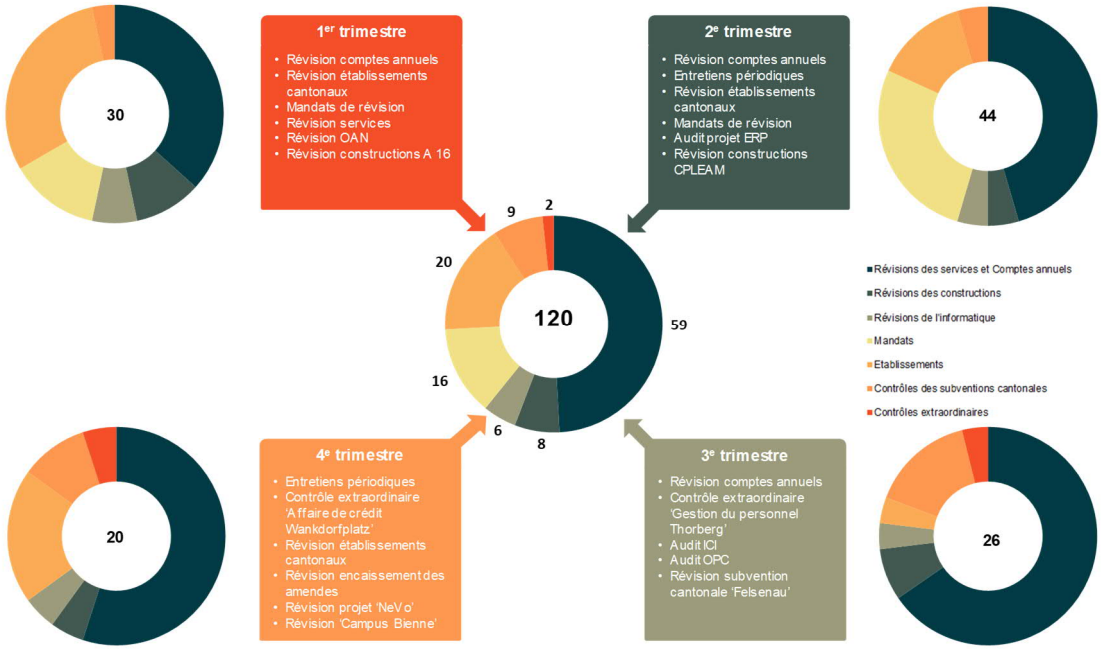
L'exercice 2018 a été marqué par les événements relatifs à l'élaboration et à l'examen des comptes cantonaux au 31 décembre 2017, présentés pour la première fois selon les nouvelles dispositions conformes au modèle comptable harmonisé 2 (MCH2) et aux IPSAS. Les travaux de clôture des comptes n'ayant malheureusement pas atteint le niveau de qualité nécessaire, le Contrôle des finances a constaté de nombreuses inexactitudes, erreurs et présentations erronées dans les offices et les Directions. Le 4 mai 2018, le Contrôle des finances a remis son rapport à la Commission des finances et à la Commission de gestion du Grand Conseil, ainsi qu'au Conseil-exécutif. Sur la base des éléments probants obtenus, le Contrôle des finances était parvenu à la conclusion que les comptes n'étaient dans l'ensemble pas exempts de présentations erronées. Du fait de la signification essentielle et du volume de celles-ci dans les comptes au 31 décembre 2017, le Contrôle des finances a dû donner une opinion d'audit défavorable puisque les comptes n'étaient pas conformes à la loi. Il a par conséquent dû recommander à la Commission des finances et au Grand Conseil de renvoyer les comptes annuels au Conseil-exécutif.

D'intenses échanges d'informations ont eu lieu en mai et juin 2018 entre la Commission des finances, le Conseil-exécutif et le Contrôle des finances. Les Directions ont procédé aux corrections supplémentaires des comptes annuels au 31 décembre 2017 dont le Conseil-exécutif les avait chargées en juin, avant que le Contrôle des finances les vérifie. Ces adaptations des comptes annuels ont permis au Contrôle des finances d'adapter son rapport le 22 août 2018. Etant donné que le reste des présentations erronées et des problèmes de régularité comptable résultant des processus, systèmes et organisation de la comptabilité existants n'ont pas tous pu être corrigés et réglés en temps utile, le Contrôle des finances a décidé, malgré son opinion défavorable, de prendre la responsabilité de soumettre au Grand Conseil une recommandation d'approbation des comptes. Les comptes annuels du canton arrêtés au 31 décembre 2017 ont été approuvés par le Grand Conseil le 26 novembre 2018.

Durant l'exercice 2018, le Contrôle des finances a rédigé deux rapports de contrôle extraordinaire à l'intention des organes mandants (Commission des finances et Commission de gestion). Le contrôle extraordinaire relatif à la gestion du personnel dans l'établissement pénitentiaire de Thorberg a mis au jour différents points faibles et des améliorations à apporter, notamment dans les domaines de la culture d'entreprise, de l'organisation, des processus, de la surveillance et de la communication. Le contrôle extraordinaire de l'affaire de crédit « Wankdorfplatz » a montré que si ce projet d'envergure avait pu être mené tant au niveau des délais qu'aux niveaux financier et qualitatif, il présentait par ailleurs des lacunes considérables dans les domaines du pilotage financier, du controlling de projet et du soutien en matière de législation sur les constructions.

Sur la base des nombreuses révisions qu'il a effectuées dans les différents domaines (p. ex. services, projets, constructions, informatique, subventions cantonales), le Contrôle des finances a pu constater que dans un environnement aux multiples exigences, l'administration du canton de Berne accomplit généralement un travail de qualité avec professionnalisme. Mais il a également émis, à l'intention des unités ayant fait l'objet d'un audit, différentes recommandations visant à combler les lacunes ou à réduire les risques. Grâce à une collaboration constructive, les unités concernées ont déjà pu appliquer ou commencer à mettre en œuvre de nombreuses mesures et optimisations.

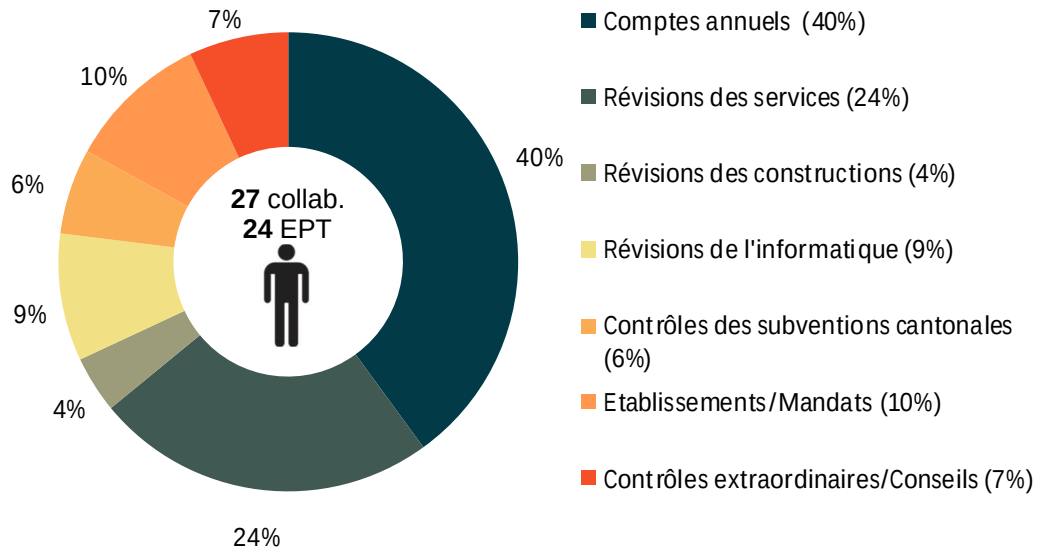
Les 120 rapports de révision rédigés en 2018 font l'objet d'une liste figurant en annexe au présent rapport d'activité, et sont classés par domaine et par date (annexe 1).



La loi cantonale sur le Contrôle des finances (LCCF), qui régit les tâches, les obligations et la responsabilité du Contrôle des finances, fêtera bientôt ses 20 ans d'existence et doit être révisée. Le 9 mai 2018, un comité de pilotage (composé de membres du Conseil-exécutif et de la Commission des finances du Grand Conseil) a adopté une esquisse d'acte normatif pour la révision de la LCCF, puis en vertu de ces résultats, chargé la Chancellerie d'Etat d'élaborer une révision totale de la LCCF. Le Conseil-exécutif a adopté l'arrêté correspondant le 4 juillet 2018. Les travaux de révision de la LCCF sont en cours.

L'objectif du Contrôle des finances consistant à procurer une utilité et une plus-value aux unités qu'il contrôle, au Conseil-exécutif et aux organes de surveillance politiques a été une nouvelle fois atteint en 2018, aux plans tant qualitatif que quantitatif. Avec bien plus d'un millier de recommandations, le Contrôle des finances a pu mettre en évidence des possibilités d'optimisation à l'intention des unités contrôlées. Mais ce sont en fin de compte les nombreux petits apports et mesures ainsi que le travail quotidien effectué avec professionnalisme par l'administration qui contribuent au niveau élevé de qualité et de fiabilité des prestations et, partant, qui génèrent la confiance justifiée des citoyens et des citoyennes vis-à-vis du canton.

L'allocation des ressources à l'accomplissement des tâches est illustrée ci-dessous.



3.2 1er trimestre 2018

- **Révision des comptes annuels au 31 décembre 2017**

  Les comptes annuels du canton arrêtés au 31 décembre 2017 ont été présentés pour la première fois selon les nouvelles dispositions comptables conformément au modèle comptable harmonisé 2 (MCH2) et aux IPSAS. Les travaux de révision des comptes au 31 décembre 2017 ont débuté en février 2018. Le Contrôle des finances a alors constaté, dans les offices et les Directions, de nombreuses divergences, erreurs et présentations erronées atteignant le milliard de francs. Une partie de ces lacunes a déjà pu être corrigée avant fin mars 2018 et ces corrections ont réduit le résultat provisoire des comptes d'un montant net de CHF 95 millions. D'autres corrections ont été effectuées aux deuxième et troisième trimestres 2018 (voir points 3.3 et 3.4).

- **Révision des établissements cantonaux**

  La loi désigne le Contrôle des finances comme organe de révision de l'Université de Berne, de la Haute école spécialisée bernoise et de la Haute école pédagogique germanophone. En mars 2018, le Contrôle des finances a rédigé son rapport sur la révision des comptes de l'Université et de la Haute école spécialisée bernoise au 31 décembre 2017. Le Conseil-exécutif a reçu les rapports de l'organe de révision. Ces rapports exhaustifs sur la révision des comptes au 31 décembre 2017 de l'Université et de la Haute école spécialisée bernoise ont informé les organes de direction des hautes écoles et la Direction de l'instruction publique des résultats des contrôles.

- **Conseil**

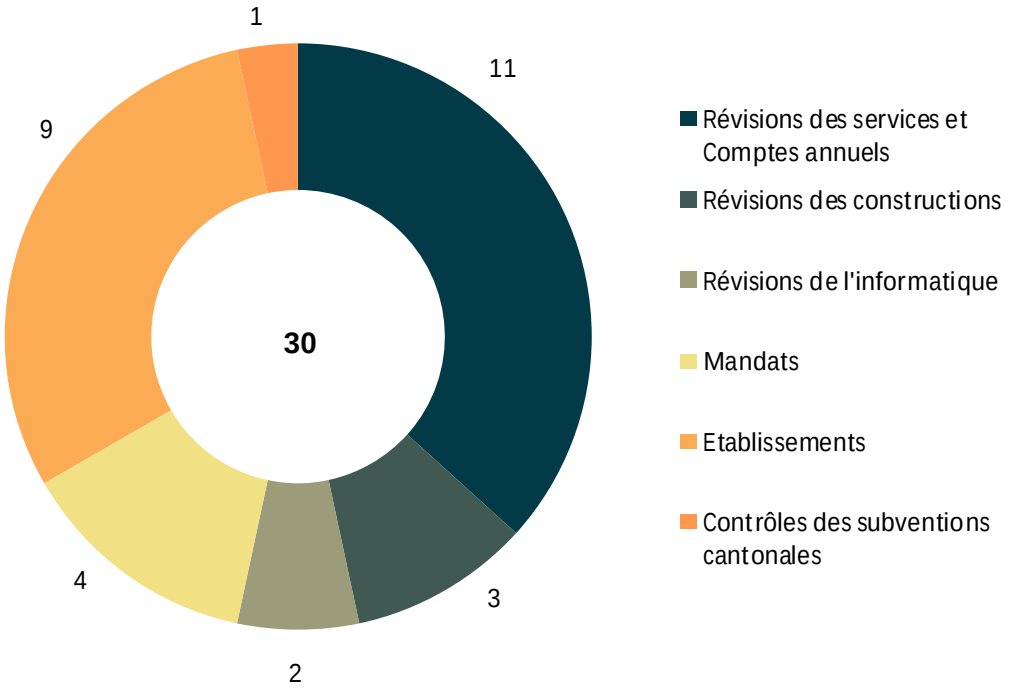
  Durant la période sous rapport, différentes clarifications ont été effectuées en faveur des Directions ou des offices. Le Contrôle des finances a par ailleurs coopéré à divers groupes de travail et participé à plusieurs procédures de consultation et de corapport. La coopération au sein du groupe de travail chargé d'esquisser un acte normatif pour la révision de la loi cantonale sur le Contrôle des finances (LCCF) a été d'une importance essentielle.

- **Compte rendu trimestriel au 31 décembre 2017**

  Le 18 janvier 2018, le Contrôle des finances a communiqué au Conseil-exécutif, à la Commission des finances et à la Commission de gestion son compte rendu sur l'état et l'évolution de ses principales constatations de révision. Ce rapport trimestriel et d'autres sujets d'actualité ont pu être abordés en février 2018 dans des réunions avec le Conseil-exécutif et la Commission des finances.

- **Aperçu des rapports de révision**

  Au premier trimestre 2018, le Contrôle des finances a remis les rapports de révision suivants aux services concernés, après avoir discuté des résultats avec eux :



  Les révisions mentionnées ci-après ont été, entre autres, particulièrement utiles pour les domaines concernés :

- **Révision des constructions : A16 – Ponts Champ Argent**

  Sur mandat de l'Inspection des finances de l'Office fédéral des routes (achèvement du réseau) et en collaboration avec elle, le Contrôle des finances a procédé à un audit du projet de construction 'A16 – Ponts Champ Argent' à l'Office des ponts et chaussées du canton. Les 'Ponts Champ Argent' sont des ponts jumeaux qui se trouvent sur la Transjurane A16 au sud des localités de Bévilard et Sorvilier. Les contrôles ont porté principalement sur les domaines de l'organisation de projet, des achats, des contrats et de leurs avenants, du contrôle des prestations, des décomptes et des prestations de sécurité. En vertu de ses examens, le Contrôle des finances conclue que ce projet de construction a été mené correctement en majorité dans les processus et domaines contrôlés. Un potentiel d'optimisation n'a été détecté que dans les domaines de la conception des différentes phases, du calcul du renchérissement et de la conclusion d'accords sur la responsabilité et les prestations de garantie.

- **Révision des services : Office de l'agriculture et de la nature (OAN)**
  Le Service des paiements directs (SPD) de l'OAN est notamment compétent pour verser les subventions de la Confédération et du canton aux exploitations agricoles. Les paiements directs versés à l'aide de l'application GELAN pour 11 364 exploitations du canton de Berne représentent en 2017 un montant de quelque CHF 530 millions.

  Le Contrôle des finances a vérifié l'existence et l'efficacité des contrôles des systèmes et des contrôles de l'organisation, qui garantissent la régularité et la licéité de l'utilisation des paiements directs. Suite à des examens par échantillonnage, l'existence des contrôles a pu être confirmée. L'efficacité des contrôles implémentés présente un potentiel d'optimisation.

3.3 2e trimestre 2018

- **Révision des comptes annuels au 31 décembre 2017**
  Les travaux de révision des comptes au 31 décembre 2017 ont pu être menés à bien au deuxième trimestre 2018 pour la plupart. Le Contrôle des finances a remis son rapport à la Commission des finances et à la Commission de gestion du Grand Conseil ainsi qu'au Conseil-exécutif le 4 mai 2018. A partir des éléments probants obtenus, le Contrôle des finances est parvenu à la conclusion que les comptes n'étaient pas dans l'ensemble exempts de présentations erronées. Du fait de la signification primordiale et de l'importance de celles-ci dans les comptes au 31 décembre 2017, le Contrôle des finances a dû donner une opinion d'audit défavorable puisque les comptes n'étaient pas conformes à la loi. Il a par conséquent dû recommander à la Commission des finances et au Grand Conseil de renvoyer les comptes annuels au Conseil-exécutif.

  Le Contrôle des finances a estimé que les comptes de l'exercice clôturé au 31 décembre 2017 ne respectaient pas les dispositions légales pour les raisons suivantes :

  - présentation trop positive à hauteur de 88 millions de francs de la situation patrimoniale et des résultats ;
  - présentation erronée du bilan d'ouverture au 1er janvier 2017 dans les comptes annuels ;
  - présentation erronée dans le bilan, le compte de résultats et l'annexe ;
  - présentation et évaluation erronées des terrains et des routes ;
  - sous-évaluation des participations du patrimoine administratif ;
  - entrave à la tenue régulière de la comptabilité.

  L'exercice 2017 s'est conclu par un excédent de revenus de 49 millions de francs. Compte tenu des divergences quantifiables non corrigées résultant de la révision, il en aurait résulté une perte annuelle de 39 millions de francs. Les corrections auraient eu pour conséquence que le degré d'autofinancement de l'investissement net serait tombé au-dessous de 100 pour cent, ce qui aurait déclenché le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements conformément à l'article 101b de la Constitution cantonale.

  Pendant ses travaux de révision, le Contrôle des finances a émis 234 constatations, qu'il a transmises aux Directions et à l'Administration des finances. Le volume des divergences, des erreurs et des présentations erronées qui ont été constatées a permis de conclure que les contrôles internes dans le processus de clôture des comptes n'étaient pas efficaces, et donc inappropriés.

  Le Contrôle des finances a informé le Conseil-exécutif de l'importance des erreurs non corrigées à la fois dans son rapport intermédiaire du 19 avril 2018 et lors de la séance du Conseil-exécutif du 25 avril 2018. Si les erreurs influant sur le résultat à hauteur de CHF 88

millions avaient été corrigées et si le bilan d'ouverture avait été présenté correctement dans les comptes et dans l'annexe, il lui aurait été possible de recommander l'approbation des comptes annuels au 31 décembre malgré les modifications. Par ACE 401 du 25 mai 2018, le Conseil-exécutif a approuvé les comptes au 31 décembre 2017 sans autres corrections.

En mai et juin 2018, la Commission des finances, le Conseil-exécutif et le Contrôle des finances ont procédé à de nombreux échanges, à la fois oralement et par écrit. Par courrier du 13 juin 2018, le Conseil-exécutif a communiqué trois corrections des comptes annuels à la Commission des finances, ce qui a permis au Contrôle des finances de revoir son opinion d'audit et sa recommandation d'approbation. En vertu des principes de la profession, la modification d'une opinion d'audit peut avoir des répercussions sur la recommandation d'approbation ou de renvoi. Ainsi les normes de révision suisses précisent-elles qu'il est en principe recommandé de renvoyer les comptes annuels en cas d'opinion d'audit défavorable, mais elles autorisent cependant exceptionnellement une recommandation d'approuver la clôture des comptes malgré celle-ci. Le renvoi vise une correction des comptes annuels a posteriori. Cela signifie a contrario que si une correction est impossible, il peut exceptionnellement être envisagé de recommander d'approuver les comptes. Le Contrôle des finances estime que du fait des processus, des systèmes et de l'organisation de la comptabilité existants, le reste des présentations erronées et des problèmes de régularité comptable ne peuvent pas être corrigés en temps utile. Il a donc pu assumer la responsabilité de soumettre au Grand Conseil une recommandation d'approbation des comptes.

Par ACE 722 du 27 juin 2018, le Conseil-exécutif a lancé les travaux d'exécution des modifications envisagées, remplissant ainsi la condition préalable pour que Contrôle des finances puisse recommander à la Commission des finances et au Grand Conseil d'approuver les comptes de 2017.

- **Entretiens périodiques semestriels avec toutes les Directions et la JUS**

  Le Contrôle des finances rencontre deux fois par an chaque Direction et la Direction de la magistrature pour un échange auquel participent le conseiller ou la conseillère d'Etat correspondant et – en règle générale – le ou la secrétaire générale et les responsables des finances. Ces entretiens ont été organisés en mai 2018 pour la plupart. Ils ont été consacrés à un échange d'informations sur des projets importants, les changements intervenant dans le domaine de l'organisation et du personnel, ainsi que sur des défis spécifiques ayant des répercussions sur les finances. Le Contrôle des finances est en outre revenu avec chaque Direction sur les révisions effectuées au cours des six derniers mois et a abordé celles prévues pour 2018.

- **Compte rendu trimestriel au 31 mars 2018**

  Le Contrôle des finances a communiqué le 12 avril 2018 son compte rendu sur l'état et l'évolution de ses principales constatations de révision à l'intention du Conseil-exécutif, de la Commission des finances et de la Commission de gestion. Il a pu discuter de son rapport et d'autres sujets d'actualité durant des réunions organisées avec le Conseil-exécutif et la Commission des finances en avril en en mai 2018.

- **Révision des établissements cantonaux**

  Le 10 avril 2018, le Contrôle des finances a soumis son rapport sur la révision des comptes de la Haute école pédagogique germanophone au 31 décembre 2017. Le Conseil-exécutif a reçu le rapport de l'organe de révision. Ce rapport exhaustif sur la révision des comptes au 31 décembre 2017 de la Haute école pédagogique germanophone a informé le conseil d'école de la haute école et la Direction de l'instruction publique des résultats des contrôles.

Conformément à l'article 50, alinéa 2 de la loi sur la Haute école pédagogique germanophone, le Contrôle des finances examine les comptes de celle-ci et évalue le risque financier pour le canton. La Haute école pédagogique présente au 31 décembre 2017 un capital propre négatif de -7,9 millions de francs (année précédente : -- 6,6 millions de francs). Le déficit de l'exercice 2017 s'élève à -1,4 million de francs (année précédente : -1,2 million). La situation financière est tendue. Le canton assure des liquidités suffisantes à la Haute école pédagogique.

- **Mandats de révision**
  Au deuxième trimestre 2018, le Contrôle des finances a procédé à différentes révisions des comptes de mandats conformément aux statuts ou à la loi, et ce en règle générale selon la norme applicable au contrôle restreint ou selon la norme d'audit suisse NAS 910 Review (examen succinct).

- **Conseil**
  Durant la période sous rapport, différents examens ont été effectués en faveur des Directions ou des offices. Le Contrôle des finances a par ailleurs coopéré à divers groupes de travail – notamment au sujet de la révision de de la loi cantonale sur le Contrôle des finances – et participé à différentes procédures de consultation et de corapport. La réunion périodique entre le Comité Contrôle des finances et le Contrôle des finances a eu lieu le 11 juin 2018. La suite du processus concernant les comptes annuels au 31 décembre 2017 a notamment fait partie des sujets à l'ordre du jour.

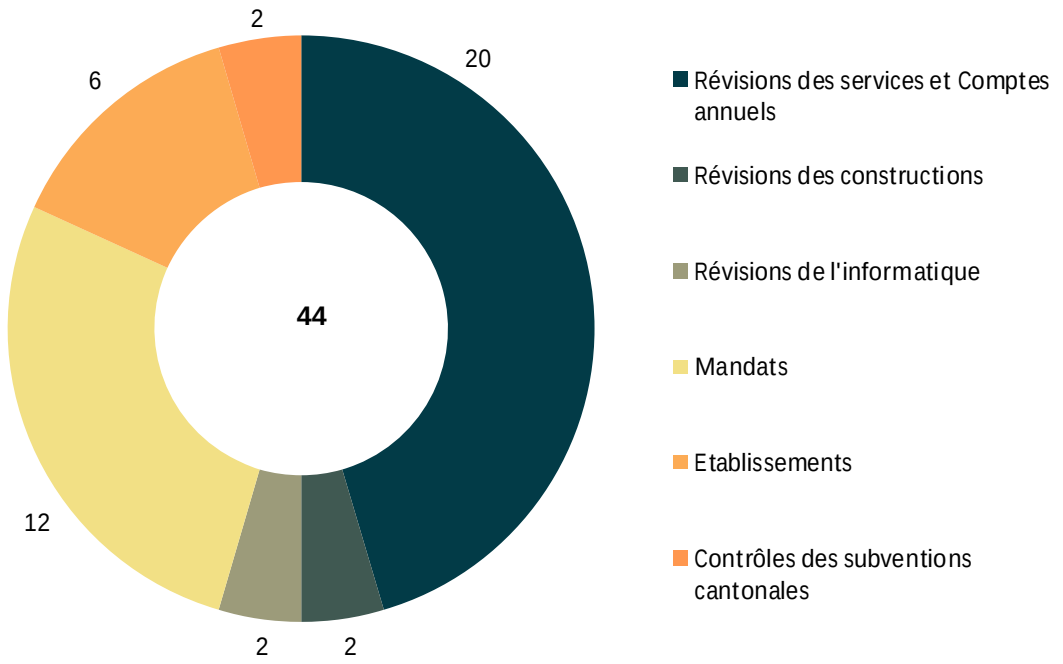
- **Appréciation de la qualité et des prestations**
  La société BDO AG procède chaque année, en sa qualité d'organe de révision du Contrôle des finances, à une appréciation de la qualité et des prestations du Contrôle des finances et à l'examen du compte spécial de celui-ci. Dans son rapport du 12 juin 2018 au Conseil-exécutif et à la Commission des finances, BDO AG a attesté que le Contrôle des finances a effectué un travail techniquement irréprochable en 2018. Elle a dans le même temps confirmé ne pas avoir constaté de faits l'obligeant à conclure que le compte spécial ne respectait pas les prescriptions légales.

- **Contrôle extraordinaire**

  Par courrier du 18 mai 2018, la Commission des finances a chargé le Contrôle des finances de procéder à un contrôle extraordinaire au sujet de la gestion du personnel dans l'établissement pénitentiaire de Thorberg (POM).

- **Aperçu des rapports de révision**

  Au deuxième trimestre 2018, le Contrôle des finances a pu remettre les rapports de révision suivants aux services compétents à l'issue des derniers entretiens :



  Au deuxième trimestre, le Contrôle des finances a procédé à l'examen et au compte rendu relevant des mandats de révision de concordats cantonaux, de fondations ou d'organisations présentant un intérêt public prépondérant dont il est l'organe de révision. Les dix mandats de révision du Contrôle des finances en 2018 sont récapitulés dans l'annexe 2.

  Les révisions mentionnées ci-après ont été, entre autres, particulièrement utiles pour les domaines concernés :

- **Audit du projet ERP (progiciel de gestion intégré)**

  Dans le cadre de son mandat, le Contrôle des finances a procédé à un audit du projet ERP à l'Administration des finances. Il a en particulier concentré ses contrôles sur la procédure et les résultats du projet ainsi que sur l'effectivité et l'efficience des processus de projet, et sur l'existence et l'efficacité des contrôles de projet systématiques. Du fait de la longue durée prévue pour la mise en œuvre (jusqu'à 2027) et de la complexité manifeste du projet, il existe des risques élevés dans les domaines des finances (respect des délais et des coûts), de l'organisation (acquisition et échange de savoir, ressources humaines) et de la technique (maîtrise de la complexité du système). L'Administration des finances a rapidement lancé et mis en œuvre des mesures.

- **Révision des constructions : Centre pédagogique de logopédie et d'entraînement auditif de Münchenbuchsee (CPLEAM)**

  L'audit du projet de construction et de transformation du CPLEAM auprès de l'Office des immeubles et des constructions a révélé, en résumé, les potentiels d'optimisation suivants : avant de développer des projets importants et volumineux, il faudrait désormais procéder, dans un contexte approprié et adapté à la stratégie globale du canton, à un examen approfondi et étendu des besoins en tenant compte des évolutions à venir. Il faudrait également tenir compte, dans les projets de construction, de tous les travaux d'entretien et d'assainissement qui devront être effectués sur l'ensemble des bâtiments et des éléments concernés du site pendant la durée du projet.

- **Révision des services : Office de la circulation routière et de la navigation (OCRN)**

  Le Contrôle des finances a procédé à des travaux de révision à l'OCRN, principalement dans les domaines des mesures administratives, y compris l'application SUSA du même nom (Admas), et de l'administration du personnel. Dans l'ensemble, le Contrôle des finances a eu l'impression que les processus administratifs se déroulent majoritairement de manière correcte et efficiente, selon des principes uniformes. Les domaines de l'évaluation des risques et du système de contrôle interne présentent encore un potentiel d'optimisation. Le Contrôle des finances a analysé des données et vérifié des dossiers. Il considère que l'OCRN a entrepris des efforts ciblés concernant la gestion électronique des dossiers et l'extension du contrôle des affaires Admas. Les mesures SIPD (sûreté de l'information et la protection des données) résultant de la révision complémentaire de 2015 « ISDS Assessment der Applikation SUSA » (évaluation SIPD de l'application SUSA) n'ont pas encore toutes pu être mises en œuvre, en partie du fait de la définition cantonale de la protection de base dans le cadre d'un système de gestion de la sécurité de l'information (SGSI) interdirectionnel qui reste à constituer.

3.4 3e trimestre 2018

- **Révision des comptes annuels au 31 décembre 2017**

  Les corrections des comptes annuels au 31 décembre 2017 que le Conseil-exécutif a mandatées en juin ont été mises en œuvre par les Directions puis vérifiées par le Contrôle des finances. Le 22 août 2018, le Conseil-exécutif a approuvé les comptes annuels au 31 décembre 2017 dans leur version corrigée. Ceux-ci dégagent désormais (version de groupe 4) une perte de 5 millions de francs au lieu du bénéfice de 49 millions de francs prévu dans la version du 25 avril 2018 que le Conseil-exécutif avait d'abord approuvée. Ces corrections ont nécessité une adaptation du compte rendu du Contrôle des finances au sujet des comptes annuels au 31 décembre 2017. Dans la lettre qu'il a adressée le 22 août 2018 à la CFin, à la Commission de gestion (CGes) et au Conseil-exécutif, le Contrôle des finances a exposé les répercussions concrètes de ces corrections sur son opinion d'audit et sur sa recommandation d'approbation. Etant donné que, du fait des processus, des systèmes et de l'organisation de la comptabilité existants, le reste des présentations erronées et des problèmes de régularité comptable n'a pas pu être corrigé en temps utile, le Contrôle des finances a pu assumer la responsabilité de soumettre au Grand Conseil une recommandation d'approbation des comptes malgré l'opinion d'audit défavorable.

  Fin août 2018, le Contrôle des finances a fait parvenir à la CFin, à la CGes et au Conseil-exécutif le rapport du Contrôle des finances du 22 août 2018 sur les comptes annuels au 31 décembre 2017. Celui-ci remplace l'attestation du Contrôle des finances du 4 mai 2018.

  Le 26 novembre 2018, le Grand Conseil a approuvé les comptes annuels du canton au 31 décembre 2017.

- **Compte rendu trimestriel au 30 juin 2018**

  Le 5 juillet 2018 Le Contrôle des finances a communiqué au Conseil-exécutif, à la Commission des finances et à la Commission de gestion son compte rendu sur l'état et l'évolution de ses principales constatations de révision. Ce rapport et d'autres sujets d'actualité ont pu être abordés en août 2018 dans le cadre de réunions avec le Conseil-exécutif et la Commission des finances.

- **Contrôles extraordinaires**

  Durant son contrôle extraordinaire au sujet de la gestion du personnel dans l'établissement pénitentiaire de Thorberg (POM), le Contrôle des finances a constaté de nombreux défauts et points faibles. Il a discuté des résultats de son contrôle le 24 août 2018 avec des représentants de la POM et le 4 septembre 2018 avec la CFin. Les optimisations principales pourraient être obtenues dans les domaines suivants :

  - organisation / capacité à s'imposer de l'Office de l'exécution judiciaire ;
  - objectifs / standardisations / centralisations ;
  - conflits d'intérêts / risques d'atteinte à la réputation ;
  - communication (interne et externe).

  Un changement est indispensable pour réussir à ouvrir une brèche et à optimiser les structures, les processus et les exigences de direction qui étaient devenues obsolètes après des décennies. Il convient donc de poursuivre résolument les réorganisations et optimisations des structures et des processus mises en place ces deux à trois dernières années tant à l'Office de l'exécution judiciaire qu'à Thorberg.

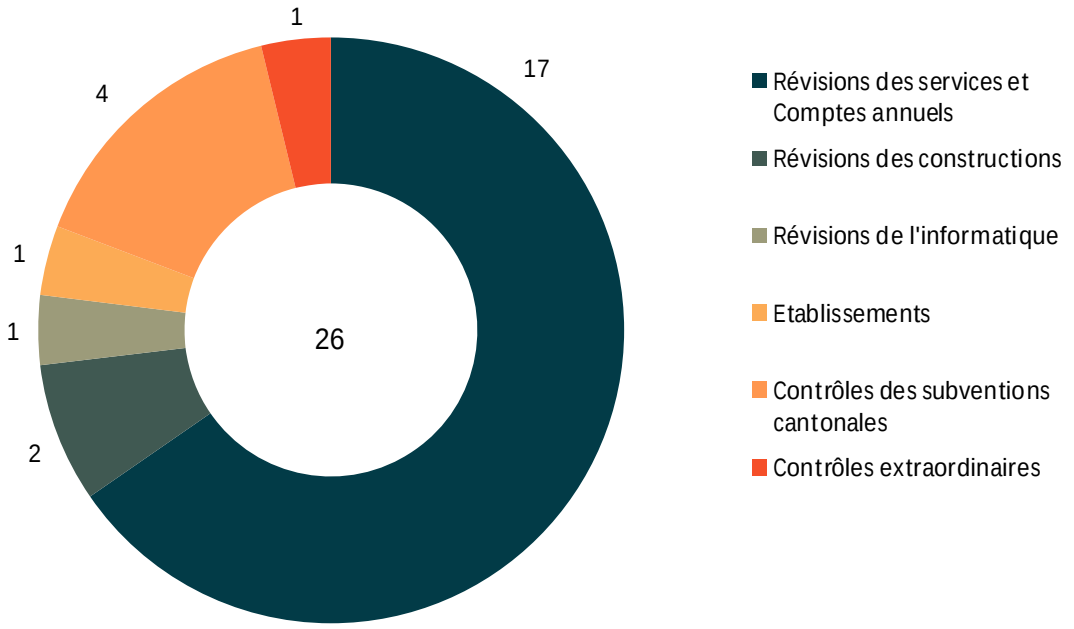
  Par courrier du 23 août 2018, la Commission de gestion a chargé le Contrôle des finances d'effectuer un contrôle extraordinaire de l'affaire de crédit « Wankdorfplatz ».

- **Conseil**

  Durant la période sous rapport, différents examens ont été effectués en faveur des Directions ou des offices. Le Contrôle des finances a par ailleurs coopéré à divers groupes de travail et participé à différentes procédures de consultation et de corapport.

- **Aperçu des rapports de révision**

  Au troisième trimestre 2018, le Contrôle des finances a pu remettre les rapports de révision suivants aux services compétents à l'issue des derniers entretiens :



Les révisions mentionnées ci-après ont été, entre autres, particulièrement utiles pour les domaines concernés :

- **Intendance des impôts – impôt sur les gains immobiliers – estimation officielle et impôt fédéral direct**

  Dans le domaine de l'impôt sur les gains immobiliers, les contrôles concernent principalement la taxation de la fortune commerciale et de la fortune privée, ainsi que la préparation du travail. Les contrôles ont été complétés par des vérifications des contrôles informatiques. En résumé, il existe des potentiels d'optimisation dans le domaine du système de contrôle interne, dont il convient de développer la conception en vue d'une approche globale. Les interfaces avec les systèmes auxiliaires doivent également être améliorées pour ce qui est des contrôles de surveillance. Dans le domaine de l'évaluation officielle, le Contrôle des finances a examiné la méthode d'adaptation des valeurs locatives et la méthode d'évaluation des valeurs officielles. Le Contrôle des finances a également procédé aux contrôles prescrits par l'AFC dans le domaine de l'impôt fédéral direct : ceux-ci ont porté sur la régularité et la légalité de la perception de l'impôt fédéral direct et du versement de la part de la Confédération des années fiscales 2013 à 2017 à la date du 31 décembre 2017. Dans l'ensemble, le Contrôle des finances parvient à la conclusion que la perception de l'impôt fédéral direct et le versement de la part de la Confédération sont adéquats dans tous leurs aspects significatifs.

- **Office des ponts et chaussées – maintien de la valeur des routes cantonales**

  Le Contrôle des finances a procédé, dans les arrondissements d'ingénieur en chef (AIC) II et IV de l'Office des ponts et chaussées (OPC), à une vérification de l'audit du processus « Substanzerhaltung Kantonsstrassen » (maintien de la valeur des routes cantonales) qu'il avait effectué en 2013. Par la même occasion, il a examiné le service hivernal et la gestion des véhicules dans les deux AIC audités. Le maintien de la valeur des routes cantonales est l'une des missions annuelles récurrentes de l'OPC, qui doit planifier des sous-projets de renouvellement du revêtement en fonction de la valeur actuelle des routes et des moyens financiers disponibles. Le Contrôle des finances a pu constater que depuis son audit de 2013, des améliorations avaient certes été apportées, mais que le processus pouvait encore être optimisé et/ou uniformisé dans différents domaines. Le contrôle du service hivernal et de la gestion des véhicules a révélé que des défauts qui avaient été constatés par le passé avaient pu être éliminés en partie. Le Contrôle des finances a constaté d'autres déficits de contrôle et des infractions à des directives. L'OPC a reconnu ces défauts et mis en place un nouveau processus pour l'attribution de travaux relevant du service hivernal et pour éviter les conflits d'intérêts.

- **Révision des services : Office des assurances sociales**

  En vertu de la révision des services qu'il a effectuée, le Contrôle des finances estime dans l'ensemble que l'organisation structurelle et fonctionnelle existante garantit la régularité de la comptabilité et de la présentation des comptes. Il a une impression générale positive de la gestion financière. Il faut encore optimiser le controlling des créances sur des actes de défaut de biens, dressés en raison d'arriérés de primes d'assurance, que le canton paie aux assureurs-maladie (en 2017 : quelque 40 millions de francs). Conformément à la LAMal, la gestion des actes de défaut de biens et leur recouvrement incombent depuis le 1er janvier 2012 à l'assureur. Depuis cette même date, les cantons prennent en charge 85 pour cent des créances sur des actes de défaut de biens. Les primes d'assurance-maladie augmentant en moyenne plus fortement que les salaires, les créances sur des actes de défaut de biens sont continuellement en hausse, et par conséquent aussi la participation des cantons à ces

coûts. Le risque est qu'en l'absence d'un système d'incitation efficace, les assurances-maladie – au moins certaines d'entre elles – n'assurent pas une gestion cohérente des actes de défaut de biens. Des recettes de plusieurs millions sur des actes de défaut de biens pourraient ainsi échapper aux cantons. Il n'existe toujours pas au plan national d'échange de données pertinent, assisté par ordinateur (système uniforme), qui permettrait aux cantons de mettre en place et d'exercer un controlling efficient et efficace dans les domaines des réductions des primes, des créances sur actes de défaut de biens et de la gestion des actes de défaut de biens. Il est nécessaire d'intervenir au niveau de la Confédération et des conférences des directrices et directeurs cantonaux compétents. La JCE et la SAP, Directions concernées, entendent obtenir des optimisations ciblées, tant au plan cantonal qu'au plan national.

- **Révision des subventions cantonales : Felsenau**

  Le Contrôle des finances a procédé à la révision de la subvention d'investissement d'un montant de 11,7 millions de francs pour le projet d'agrandissement du foyer « Haus Felsenau » de l'Association bernoise pour l'aide sociale aux personnes en détention ou libérées. Du côté du canton, l'Office des affaires sociales (OAS) et l'Office des personnes âgées et handicapées (OPAH) y ont participé. Cet audit avait pour objectif premier de vérifier le processus opérationnel du canton pour le versement des subventions cantonales. La révision des subventions cantonales auprès de leurs bénéficiaires consiste notamment à en vérifier l'affectation et la rentabilité. La priorité de la révision porte sur l'utilisation des fonds de la subvention d'investissement cantonale de 2011, y compris du crédit complémentaire de 2017. L'audit a mis au jour des potentiels d'optimisation en ce qui concerne la surveillance des charges et des conditions liées aux subventions.

3.5 4e trimestre 2018

- **Plan d'audit pour 2019**

  Au quatrième trimestre 2018, le Contrôle des finances a établi son plan d'audit pour 2019 : il le dresse chaque année en adoptant une approche axée sur les risques et en tenant compte des audits qu'il a effectués les années précédentes ainsi que des ressources en personnel dont il dispose.

- **Compte rendu trimestriel au 30 septembre 2018**

  Le 18 octobre 2018, le Contrôle des finances a communiqué au Conseil-exécutif, à la Commission des finances et à la Commission de gestion son compte rendu sur l'état et l'évolution de ses principales constatations de révision. Ce rapport et d'autres sujets d'actualité ont pu être abordés en octobre 2018 dans le cadre de réunions avec le Conseil-exécutif et la Commission des finances.

- **Entretiens périodiques semestriels avec toutes les Directions et la JUS**

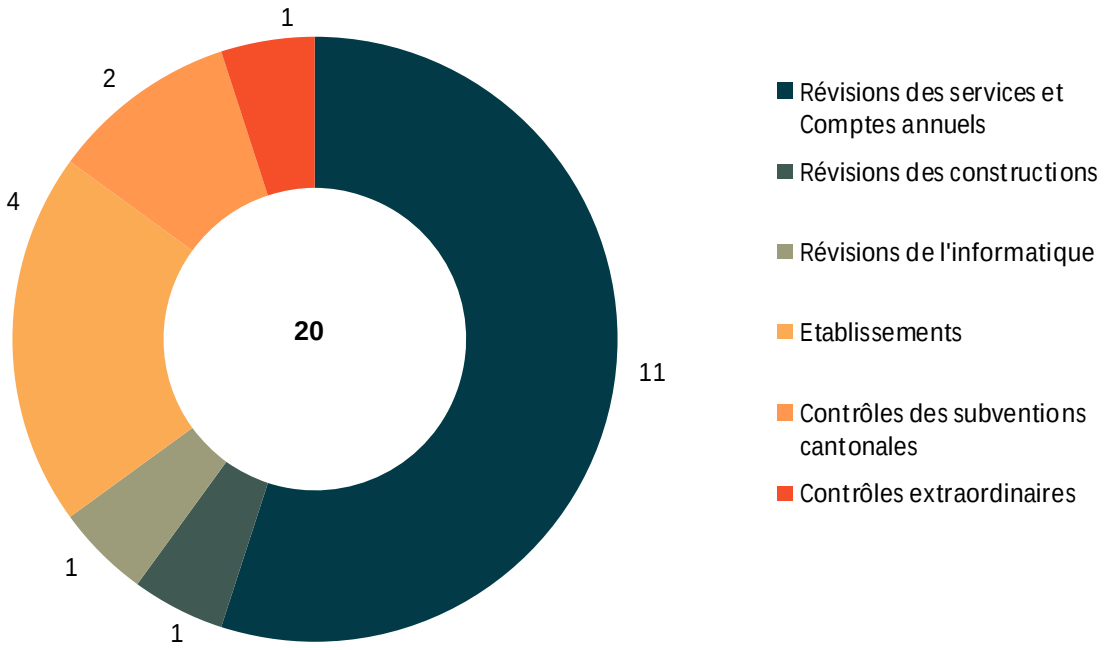
  Les entretiens périodiques semestriels avec toutes les Directions, la Chancellerie d'Etat et la Direction de la magistrature ont entre autres porté sur le plan d'audit pour l'exercice 2019. Autres sujets abordés : un retour sur les révisions des six derniers mois et un échange d'informations sur des projets importants, des changements concernant l'organisation et le personnel, ainsi que des défis spécifiques ayant des répercussions sur les finances. Outre la conseillère d'Etat ou le conseiller d'Etat compétent, le secrétaire général et les responsables des finances participent en règle générale à l'entretien. Ces entretiens ont pu être organisés en novembre pour la plupart.

- **Contrôle extraordinaire**

  Le contrôle extraordinaire de l'affaire de crédit TTE 1441/2007 (Wankdorfplatz) s'est concentré sur la réponse aux questions de la CGes concernant la fin du projet de construction. Les résultats de l'audit ont été discutés avec des représentants de la TTE le 30 novembre 2018. Le rapport à l'intention de la CGes a été préparé pour le 11 décembre 2018. Sur le fond, il conclut que le projet de construction concernant la « Wankdorfplatz » a été mené à bien dans les délais fixés pour ce qui est des travaux de construction et des effets, et qu'au plan financier, il sera clôturé en deçà du montant du crédit alloué. L'audit a montré qu'il existait des lacunes dans les domaines du pilotage financier, du controlling de projet et du soutien en matière de législation sur les constructions.

- **Aperçu des rapports de révision**

  Au cours du quatrième trimestre 2018, le Contrôle des finances a pu remettre les rapports de révision suivants aux services compétents à l'issue des derniers entretiens :



  Les révisions mentionnées ci-après ont été, entre autres, particulièrement utiles pour les domaines concernés :

- **Révision du processus d'encaissement des amendes**

  En 2017 et 2018, le Contrôle des finances a audité huit services ayant un rapport avec le processus d'encaissement des amendes. Il a au fur et à mesure soumis ses comptes rendus aux services audités, aux autorités judiciaires et aux Directions compétentes (POM, JCE, FIN). Fin 2018, le Contrôle des finances a présenté les résultats globaux de cette révision supradirectionnelle aux responsables des différentes Directions et des autorités judiciaires. Par rapport à l'audit de 2011, il a constaté que la collaboration entre les Directions et l'investissement accru des personnes compétentes avaient permis de faire d'importants progrès et de combler différentes lacunes. Certains des risques constatés à l'époque ont pu être réduits, même s'il reste toujours çà et là des aspects à optimiser. Les potentiels d'optimisation à l'échelon supérieur dont le Contrôle des finances avait exigé la réalisation (définir les responsabilités, exploiter d'autres synergies et potentiels d'optimisation, accroître l'efficacité et l'effectivité de l'ensemble du processus) ont été mis en évidence et discutés.

- **Révision du projet de nouveau système de gestion des dossiers (NeVo)**

  Le Contrôle des finances a audité le projet NeVo, projet commun de la Police cantonale et du Ministère public. Ses travaux se sont concentrés à la fois sur l'évaluation du déroulement (méthode, organisation) et des résultats du projet, sur l'effectivité et l'efficience des processus (gestion de la qualité, des risques et des changements) et sur l'existence et l'efficacité de contrôles de projet systématiques (durée, coût, qualité). Au moment de la réalisation de l'audit, le projet NeVo se trouve en phase de réalisation. Le Contrôle des finances a délivré différentes recommandations concernant des optimisations et des adaptations visant à réduire la complexité du projet.

- **Révision des services : Secrétariat général FIN**

  Le Contrôle des finances a procédé à un audit du Secrétariat général dans les domaines du système de contrôle interne, du controlling des participations et de la gestion des risques. Il a en particulier recommandé de systématiser davantage le controlling des participations.

- **Révision des projets de construction : Construction du nouveau campus de Bienne**

  Le Contrôle des finances a effectué auprès de l'OIC un audit du projet de construction du nouveau campus de Bienne. Il a délivré plusieurs recommandations visant à des optimisations. Ainsi a-t-il notamment constaté des défauts dans le domaine des crédits. En outre, au moment où l'audit a été réalisé, une parcelle de terrain faisant partie du contrat constitutif du droit de superficie conclu entre la ville de Bienne et le canton de Berne n'appartenait pas encore à la ville de Bienne. Vu l'interdépendance des campus de Bienne, de Berthoud et de Berne, des retards - et les frais en découlant – pourraient aussi se répercuter sur les projets à venir.

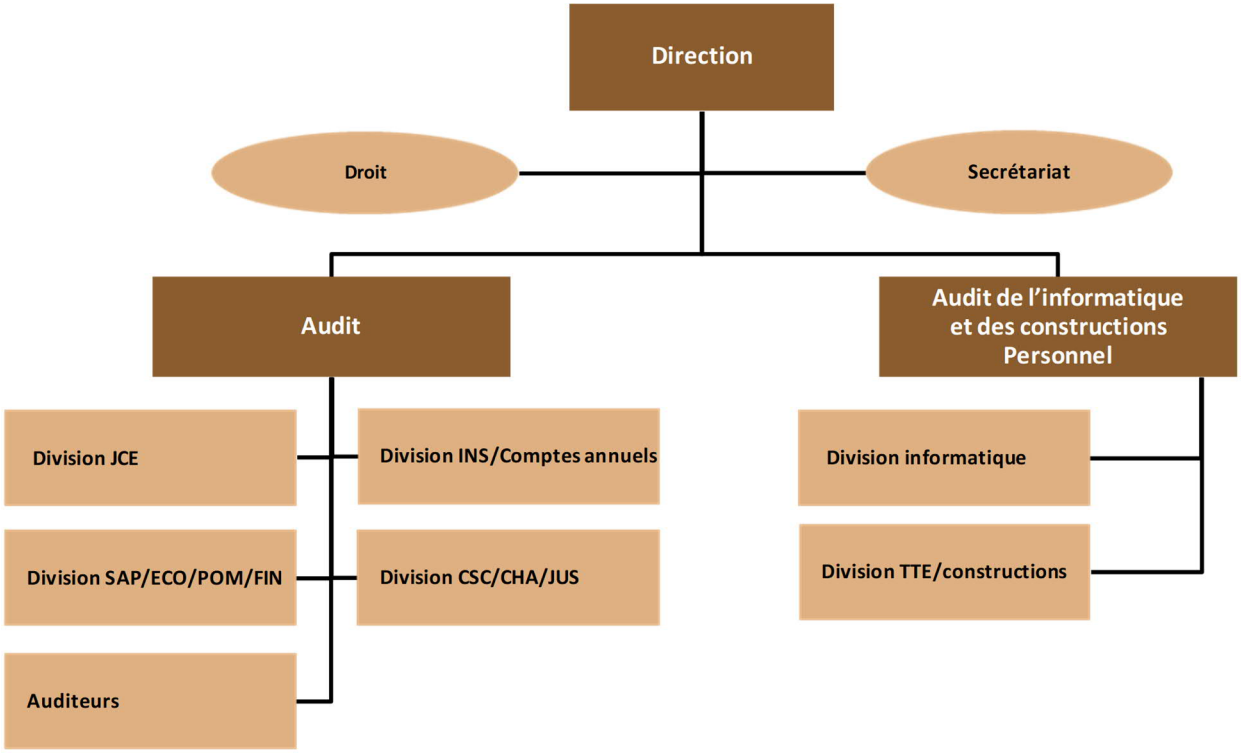
3.6 Contrôle des effets

Outre l'accomplissement de ses tâches légales consistant, par exemple, à vérifier la régularité de la comptabilité et de la présentation des comptes, la légalité, l'emploi économe des moyens ainsi que la rentabilité de la gestion financière, le Contrôle des finances attache une grande importance au fait de générer une plus-value et un avantage client dans les unités qu'il contrôle. Le Contrôle des finances enregistre les principales plus-values – aux plans qualitatif et quantitatif – dans un contrôle des effets. Ainsi le potentiel d'épargne estimé par le Contrôle des finances (dépenses en moins ou recettes en plus) pour 2018 se situait-il autour de 23 millions de francs (sur un an). Ce montant n'inclut pas les économies périodiques générées par des constatations résultant de contrôles des années précédentes ainsi que par des constatations résultant de la révision des comptes annuels au 31 décembre 2017. Le montant effectif des optimisations réalisées dépend en majeure partie des mesures à prendre et du moment de leur mise en œuvre par les responsables concernés.

4 Qui sommes-nous ?

4.1 Organisation

La direction est composée du chef de la section Audit, du chef de la section Audit de l'informatique et des constructions ainsi que du chef du Contrôle des finances. Le Contrôle des finances entretient des coopérations interdisciplinaires et compose les équipes d'audit en fonction des exigences de la situation.



4.2 Personnel

	Hommes au 31.12.	Femmes au 31.12.	Moyenne annuelle en postes à 100 % (EPT)
2017	17	10	23.9
2018	17	9	23.7

Le Contrôle des finances dispose d'une équipe de spécialistes comprenant des experts comptables diplômés, des Certified Internal Auditors (CIA), ainsi que des administrateurs des finances diplômés. Y travaillent également des juristes, des spécialistes en gestion d'entreprise, des architectes et des professionnels du bâtiment, ainsi que des Certified Information Systems Auditors (CISA) et des Certified Information Security Managers (CISM). Cette collaboration interdisciplinaire permet d'exploiter les synergies. Deux collaborateurs ont quitté le Contrôle des finances au cours de l'année. Leurs postes ont pu être repourvus et des personnes qualifiées y ont été affectées.

La formation continue interne et externe a été, cette année encore, à la fois sollicitée et encouragée. Outre la participation à des séminaires et colloques externes, les collaboratrices et collaborateurs se sont perfectionnés en assistant à des formations ciblées régulièrement organisées en interne. Ce perfectionnement a permis aux collaboratrices et collaborateurs

bénéficiant d'une certification de l'Autorité fédérale de surveillance en matière de révision et des associations sectorielles de satisfaire aux exigences pour obtenir leur agrément et leur accréditation.

4.3 Finances / Prestations

Comptes en milliers de francs	2018	2017
Charges de personnel	-3'935	-3'991
Autres charges	-237	-297
Charges	**-4'172**	**-4'288**
Revenus	108	116
Revenus	**108**	**116**
Solde	**-4'064**	**-4'172**
Investissements	**12**	**3**

Le Contrôle des finances tient un compte spécial, dont la vérification est confiée à un organe de révision externe. Le rapport de révision est adressé au Conseil-exécutif et à la Commission des finances.

Les prestations, les objectifs, les normes et les indicateurs sont définis dans la convention de prestations 2016-2019.

Dans le cadre d'un rapport semestriel sur les finances et les prestations, le Contrôle des finances rend compte du résultat des comptes au Comité Contrôle des finances et l'informe dans le même temps du degré de réalisation des objectifs de prestations. La société BDO AG procède chaque année, en sa qualité d'organe de révision externe, à une appréciation de la qualité et des prestations du Contrôle des finances à l'intention du Conseil-exécutif et de la Commission des finances. Elle confirme que le Contrôle des finances a en 2018 encore effectué un travail techniquement irréprochable.

4.4 Autres activités

Des collaborateurs et collaboratrices du Contrôle des finances ont, en 2018 encore, apporté une contribution déterminante dans différents groupes de travail de l'association professionnelle « Fachvereinigung der Finanzkontrollen » et présenté des exposés lors de différents séminaires de perfectionnement. En sa qualité de membre de la Commission SWISS GAAP RPC, le chef du Contrôle des finances collabore au groupe de travail Processus d'examen des subventions, allocations et aides financières.

5 Perspectives

L'objectif du Contrôle des finances est d'assurer, en 2019 aussi, à la fois la qualité de son travail et la satisfaction de ses clients.

Outre l'accomplissement des tâches principales, les priorités suivantes ont été fixées :

- examen et évaluation des flux de valeurs adaptés pour répondre aux prescriptions du MCH2/IPSAS ;
- mise en œuvre d'optimisations internes au Contrôle des finances en vue de l'amélioration permanente et de l'assurance de la qualité ;
- collaboration active à l'élaboration d'une révision intégrale de la loi cantonale sur le Contrôle des finances (LCCF).

Le Contrôle des finances entend rester un partenaire critique, fiable et loyal à la fois du parlement, du gouvernement, de l'administration et des autorités judiciaires, et contribuer par son travail à ce que la gestion de l'administration cantonale soit économique et axée sur les processus.

Berne, le 21 février 2019

Contrôle des finances du canton de Berne

T. Remund
Chef
du Contrôle des finances

L. Benninger
Suppléant
du chef du Contrôle des finances

Annexes

1 Liste des rapports de révision envoyés entre le 1er janvier et le 31 décembre 2018

Rapports concernant l'ensemble du canton	Date
Quartalsbericht der Finanzkontrolle per 31.12.2017	18.01.2018
Jahresbericht 2017 Whistleblowing	15.02.2018
Tätigkeitsbericht 2017	21.02.2018
Prüfung der Jahresrechnung per 31.12.2017 – Zwischenstand per 14.3.2018	15.03.2018
Quartalsbericht der Finanzkontrolle per 31.03.2018	12.04.2018
Prüfung der Jahresrechnung per 31.12.2017 – Zwischenstand vom 19.4.2018	19.04.2018
Bericht der Finanzkontrolle zur Jahresrechnung per 31.12.2017[1]	04.05.2018
Umfassender Bericht über die Prüfung der Jahresrechnung per 31.12.2017 [1]	04.05.2018
Quartalsbericht der Finanzkontrolle per 30.06.2018	05.07.2018
Bericht der Finanzkontrolle zur Jahresrechnung per 31.12.2017 (mit Begleitschreiben an die FiKo, GPK und Regierungsrat)[2]	22.08.2018
Quartalsbericht der Finanzkontrolle per 30.09.2018	18.10.2018
Bericht Prüfungsarbeiten auf Basis erweiterter Monatsabschluss September 2018	23.11.2018

Rapports concernant la Chancellerie d'Etat	Date
Prüfung der Jahresrechnung per 31.12.2017: Feststellungen zur STA	05.04.2018

Rapports concernant la Direction de l'économie publique	Date
Prüfbericht LANAT Abteilung Direktzahlungen	19.01.2018
Prüfung der Jahresrechnung per 31.12.2017: Feststellungen zur VOL	05.04.2018
Bericht Staatsbeitragsprüfung BE! Tourismus AG (Staatsbeitragsempfänger)	18.07.2018
Bericht Generalsekretariat VOL	15.08.2018
Bericht beco Berner Wirtschaft	15.08.2018
Bericht Staatsbeitragsprüfung BE! Tourismus AG (beco)	07.09.2018
Bericht Staatsbeitragsprüfung International School of Berne	04.10.2018

[1] Version zur ursprünglich genehmigten Jahresrechnung durch den Regierungsrat vom 4.5.2018
[2] Definitiver Bericht zur genehmigten Jahresrechnung durch den Regierungsrat vom 22.8.2018

Rapports concernant la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale	**Date**
Bericht Staatsbeitragsprüfung 2017 – Caritas Bern (Staatsbeitragsempfänger)	12.02.2018
Prüfbericht Spitalamt	14.02.2018
Prüfung der Jahresrechnung per 31.12.2017: Feststellungen zur GEF	05.04.2018
Bericht Staatsbeitragsprüfung 2017 – Caritas Bern (SOA)	06.04.2018
Bericht Staatsbeitragsprüfung 2017 – Salome Brunner-Stiftung (Staatsbeitragsempfänger)	27.06.2018
Bericht Staatsbeitragsprüfung 2017 - Salome Brunner-Stiftung (ALBA)	24.07.2018
Bericht Staatsbeitragsprüfung Investitionsbeitrag Erweiterung Haus Felsenau (Bernischer Verein für Gefangenen- und Entlassenenfürsorge)	05.09.2018
Bericht Sozialamt	18.09.2018
Bericht Alters- und Behindertenamt	16.11.2018

Rapports concernant la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques	**Date**
Prüfung der Jahresrechnung per 31.12.2017: Feststellungen zur JGK	05.04.2018
Bericht über die Prüfung der Prämienverbilligung in der Krankenversicherung für das Jahr 2017 (BAG)	07.06.2018
Bericht Rechtsamt (RA JGK)	14.06.2018
Bericht Grundbuchämter des Kantons Bern	27.08.2018
Bericht Amt für Sozialversicherungen	29.08.2018
Bericht Amt für Betriebswirtschaft und Aufsicht	03.09.2018
Bericht Betreibungs- und Konkursämter des Kantons Bern	19.09.2018
Bericht Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden	23.11.2018

Rapports concernant la Direction de la police et des affaires militaires	**Date**
Prüfbericht Amt für Justizvollzug	02.02.2018
Bericht über die Prüfung der Jahresrechnung per 31.12.2017 des Lotteriefonds	06.02.2018
Bericht über die Prüfung der Jahresrechnung per 31.12.2017 des Sportfonds	06.02.2018
Ergänzender Bericht über die Prüfung der Jahresrechnung per 31.12.2017 Lotterie- und Sportfonds	08.02.2018
Prüfung der Jahresrechnung per 31.12.2017: Feststellungen zur POM	05.04.2018
Bericht Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt	19.06.2018
Bericht Kantonspolizei	13.08.2018

Rapports concernant la Direction de la police et des affaires militaires	**Date**
Bericht Amt für Bevölkerungsschutz, Sport und Militär	22.08.2018
Bericht Amt für Migration und Personenstand	24.09.2018
Bericht Projektprüfung 'Neue Vorgangsbearbeitung' (NeVo)	30.11.2018

Rapports concernant la Direction des finances	**Date**
Bericht über die Prüfung der FIS Asset HRM2-Funktionen 2018, Finanzverwaltung	14.02.2018
Bericht über die Informatikprüfung des Berechtigungsmanagements FIS 2017, FV	15.02.2018
Prüfbericht Steuerverwaltung – Bereich Bezug	05.03.2018
Prüfung der Jahresrechnung per 31.12.2017: Feststellungen zur FIN	05.04.2018
Prüfung der Jahresrechnung per 31.12.2017: Feststellungen Jahresabschlussprozess Finanzverwaltung	24.04.2018
Bericht Projektprüfung Enterprise Resource Planning (ERP) / IT	30.04.2018
Bericht Steuerverwaltung – Grundstückgewinnsteuer und Amtliche Bewertung	10.07.2018
Bericht zum Kanton Bern gemäss DBG Art 104a und der Richtlinie der ESTV / Abrechnung über Steuern und Bussen per 31.12.2017	13.08.2018
Bericht KAIO	06.09.2018
Bericht Finanzverwaltung	07.11.2018
Bericht Generalsekretariat FIN	23.11.2018
Bericht Personalamt	06.12.2018
Bericht Steuerverwaltung; Veranlagung NP und Supportprozesse	20.12.2018

Rapports concernant la Direction de l'instruction publique	**Date**
Bericht über die Prüfung der Jahresrechnung per 31.12.2017 des Kulturförderungsfonds	06.02.2018
Ergänzender Bericht über die Prüfung der Jahresrechnung per 31.12.2017 Kulturförderungsfonds	06.02.2018
Prüfung der Jahresrechnung per 31.12.2017: Feststellungen zur ERZ	05.04.2018
Bericht Gymnasium Neufeld	07.06.2018
Bericht ICT-Umsetzungsstrategie ERZ 2018-2021	05.09.2018
Bericht Gymnasium Burgdorf	06.09.2018
Bericht Staatsbeitragsprüfung WKS KV Bildung	14.11.2018
Bericht Mittelschul- und Berufsbildungsamt	26.11.2018

Rapports concernant la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie	**Date**
Prüfbericht Hochwasserschutz-Massnahmen Saxetbach, Strassenverlegung Chammeri, TBA	21.02.2018
Prüfbericht Bauprojekt A16 – Ponts Champ Argent, TBA	12.03.2018
Tätigkeitsbericht 2017 über die Prüfungen im Bereich des Nationalstrassenbaus	28.03.2018
Prüfung der Jahresrechnung per 31.12.2017: Feststellungen zur BVE/AGG	04.04.2018
Prüfung der Jahresrechnung per 31.12.2017: Feststellungen zur BVE/TBA	04.04.2018
Prüfung der Jahresrechnung per 31.12.2017: Feststellungen zur BVE/übrige Ämter	05.04.2018
Bericht Bauprüfung Neu- und Umbauten HSM, Münchenbuchsee	22.05.2018
Bericht Bauprüfung Umgestaltung Bielstrasse, Lyss	22.05.2018
Bericht Amt für Umweltkoordination und Energie	29.05.2018
Bericht Amt für öffentlichen Verkehr und Verkehrskoordination	06.06.2018
Bericht Tiefbauamt – Substanzerhaltung Kantonsstrassen: Belagserneuerung / Winterdienst und Fahrzeugbewirtschaftung	21.08.2018
Bericht Nachrevision INO (Medien- und Logistikkanal Insel / Frauenklinik)	05.09.2018
Bericht Neubau Campus Biel/Bienne	16.11.2018
Bericht Tiefbauamt	19.12.2018

Rapports concernant les autorités judiciaires et le Ministère public	**Date**
Bericht über die Prüfung des direktionsübergreifenden Busseninkassoprozesses 2017 Teil Regionalgericht Bern-Mittelland	09.02.2018
Prüfung der Jahresrechnung per 31.12.2017: Feststellungen zur JUS	05.04.2018
Bericht Nachrevision Jugendanwaltschaft DS Berner Jura-Seeland	31.07.2018
Bericht Jugendanwaltschaft Dienststelle Emmental-Oberaargau	20.09.2018
Bericht Staatsanwaltschaft für Wirtschaftsdelikte	24.10.2018
Bericht Staatsanwaltschaft für besondere Aufgaben	30.11.2018

Rapports concernant des contrôles extraordinaires	**Date**
Bericht Sonderprüfung Personalführung in der Justizvollzugsanstalt Thorberg im Auftrag der Finanzkommission	30.08.2018
Bericht Sonderprüfung Kreditgeschäft BVE 1441/2007 (Wankdorfplatz) im Auftrag der Geschäftsprüfungskommission	11.12.2018

Rapports concernant des établissements du canton

Université de Berne	**Date**
Prüfbericht Interdisziplinäres Zentrum für Nachhaltige Entwicklung und Umwelt CDE	15.03.2018
Bericht der Revisionsstelle zur Jahresrechnung per 31.12.2017 der Universität Bern	20.03.2018
Umfassender Bericht über die Prüfung der Jahresrechnung per 31.12.2017 der Universität Bern	20.03.2018
Risikobeurteilung der Finanzkontrolle zur Jahresrechnung per 31.12.2017 der Universität Bern	20.03.2018
Prüfbericht zum FISUni-Änderungsmanagement	23.05.2018
Bericht Philosophisch-historische Fakultät	21.08.2018
Bericht zur Zwischenrevision Jahresrechnung per 31.12.2018	20.11.2018

Haute école pédagogique bernoise	**Date**
Prüfbericht SAP-Berechtigungsmanagement	27.02.2018
Berichterstattung der Revisionsstelle zur Zwischenrevision der Jahresrechnung 2017 der PH Bern	28.02.2018
Bericht der Revisionsstelle zur Jahresrechnung per 31.12.2017 der PHBern	10.04.2018
Umfassender Bericht über die Prüfung der Jahresrechnung per 31.12.2017 der PHBern	10.04.2018
Risikobeurteilung der Finanzkontrolle zur Jahresrechnung per 31.12.2017 der PHBern	10.04.2018
Bericht zur Zwischenrevision Jahresrechnung per 31.12.2018	16.11.2018

Haute école spécialisée bernoise	**Date**
Bericht der Revisionsstelle zur Jahresrechnung per 31.12.2017 der Berner Fachhochschule	22.03.2018
Umfassender Bericht über die Prüfung der Jahresrechnung per 31.12.2017 der Berner Fachhochschule	22.03.2018
Risikobeurteilung der Finanzkontrolle zur Jahresrechnung per 31.12.2017 der Berner Fachhochschule	22.03.2018
Bericht zur Zwischenrevision Jahresrechnung per 31.12.2018	07.11.2018
Bericht Generelle Nachrevision SAP	20.12.2018

Centre interrégional de perfectionnement (CIP), Tramelan	**Date**
Rapport de l’organe de surveillance sur les comptes annuels 31.12.2017	06.06.2018
Management Letter Révision des comptes annuels 2017	06.06.2018

2 Liste des mandats de révision de 2018

Mandats	**Date**
Assemblée Interjurassienne (AIJ), Moutier (en liquidation)	01.02.2018
GELAN-Espace-Mittelland, Bern	04.04.2018
Bernische Denkmalpflege-Stiftung, Bern	09.04.2018
Verein Hauptstadtregion Schweiz (HSR-CH), Bern	25.04.2018
Berner Design Stiftung	27.04.2018
Stiftung Bauernmuseum Althus-Jerisberghof, Ferenbalm	17.05.2018
Papavramidès-Stiftung, Bern	17.05.2018
Fondation des Archives de l'ancien Evêché de Bâle, Porrentruy	30.05.2018
Finanzkontrolle des Kantons Zürich :	
• Finanzkontrolle des Kantons Zürich (Nachschau)	08.02.2018
• Finanzkontrolle des Kantons Zürich, Eigene Rechnung 2017 (eingeschränkte Revision)	16.05.2018
Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) und angeschlossene Institutionen :	
• Schweizer Weltatlas	05.02.2018
• Institut für Externe Schulevaluationen auf der Sekundarstufe II (IFES)	14.02.2018
• Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) Bern	06.04.2018
• Dienstleistungszentrum Berufsbildung/Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung (SDBB)	06.04.2018
• Interkantonale Universitätsvereinbarung (IUV)	06.04.2018
• Schweizerisches Zentrum für die Mittelschule (ZEM)	06.04.2018

******

Rapport d'activité 2018 du Bureau pour la surveillance de la protection des données du canton de Berne

Bureau pour la surveillance de la protection
des données du canton de Berne
Poststrasse 25
3072 Ostermundigen
Téléphone 031 633 74 10
Télécopie 031 634 51 53
protectiondesdonnees@be.ch
www.be.ch/bpd

Table des matières

1 Introduction 1

1.1 2018 en bref 1

1.2 Collaboration avec le préposé fédéral à la protection des données et à la transparence et les commissaires suisses à la protection des données (privatim) 1

1.3 Modifications intervenues dans le droit supérieur 1

2 Description des tâches, priorités et moyens à disposition 2

2.1 Priorités 2

2.2 Personnel et finances 3

3 Contrôle des applications informatiques utilisées 3

4 Vidéosurveillance 4

5 Contrôle préalable de projets informatiques 4

5.1 Contrôles préalables en cours 4

5.2 Contrôles préalables achevés 5

6 Avis exprimés, pratique 6

7 Législation 8

7.1 Législation fédérale 8

7.2 Législation cantonale 8

7.3 Registre des fichiers 9

8 Surveillance et décisions de justice 9

9 Collectivités de droit communal 10

10 Points abordés dans le rapport précédent 11

11 Proposition 11

1 Introduction

1.1 2018 en bref

Le 8 janvier 2019, le Conseil-exécutif a arrêté le programme de législature 2019 à 2022 et a défini son engagement à l'horizon 2030. Il s'est alors notamment fixé comme objectif d'exploiter les opportunités de la transition numérique et de fournir à la population et à l'économie des services efficaces, de haute qualité et efficients. Le 5 mars 2019, la direction opérationnelle de la cyberadministration suisse et le Secrétariat d'Etat à l'économie ont publié la deuxième étude nationale sur la cyberadministration. Cette enquête représentative a été conduite auprès de la population, des entreprises et des administrations suisses. Parmi les résultats obtenus, il ressort que 68 pour cent de la population fait confiance aux autorités cantonales qui fournissent des prestations en ligne pour la protection de la personnalité et des données. Ce taux correspond peu ou prou à la valeur obtenue dans la première étude, publiée en novembre 2017. Cette dernière indiquait parallèlement que les autorités cantonales estimaient à 95 pour cent la part de la population ayant confiance en elles pour le traitement des données fournies en ligne. Si la question était posée au sujet du traitement électronique des données à l'intérieur de l'administration, les résultats seraient probablement similaires; il faudrait ainsi constater le même écart qu'à l'exercice précédent entre ce que les Suisses et Suissesses ressentent vraiment et ce que les administrations s'imaginent. Il est donc essentiel que les autorités cessent de considérer la protection et la sûreté des données comme un simple cadre légal et, en ce sens, comme un frein à la révolution numérique pour les apprécier par ailleurs comme le sésame de l'acceptation et de la réussite des prochains développements de la cyberadministration.

Dans ce contexte, les diverses tâches qui ont occupé le Bureau pour la surveillance de la protection des données (le Bureau) en 2018 – à savoir le contrôle des applications informatiques utilisées (ch. 3), le contrôle préalable des installations de vidéosurveillance (ch. 4) et de projets informatiques divers (ch. 5), les avis exprimés à la demande des autorités cantonales et des communes (ch. 6) et lors de la préparation des actes législatifs (ch. 7) ainsi même que l'évolution des procédures de recours administratif et judiciaires (ch. 8) – ne doivent pas être uniquement perçues comme des composantes de l'activité de surveillance de l'administration prévue par le législateur, puisqu'il s'agit aussi de prestations dont elle tire profit.

1.2 Collaboration avec le préposé fédéral à la protection des données et à la transparence et les commissaires suisses à la protection des données (privatim)

Le Bureau a participé à une séance de travail du groupe de coordination au moyen duquel le préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (PFPDT) coordonne la surveillance du Système d'information Schengen (SIS). L'Office fédéral de la police (fedpol) n'a pas envoyé suffisamment tôt les fichiers journaux des requêtes de la police cantonale bernoise, de sorte que le Bureau n'a pas pu procéder à la vérification prévue. Etant donné que d'autres cantons ont vécu une expérience du moins partiellement identique, le groupe de coordination du PFPDT a décidé d'exiger de fedpol une procédure claire et uniforme.

Les collaborateurs du Bureau ont œuvré dans plusieurs groupes de travail de privatim et ont participé à un atelier sur les prérequis des services infonuagiques. Le groupe de travail «Administration numérique» a traité durant plusieurs séances divers thèmes touchant à la cyberadministration, plus précisément aux exigences liées aux portails en ligne, aux projets fédéraux concernant l'identité électronique (E-ID) et au vote électronique. Un guide pour les portails web a été publié en 2018: http://www.privatim.ch/fr/publications.

Comme en 2017, le groupe de travail «Santé» s'est intéressé à la protection des données et à la sécurité du dossier électronique du patient. Les compétences en matière de protection des données ont été discutées en début d'année, lors d'une séance qui s'est déroulée avec l'Office fédéral de la santé publique et le PFPDT. A la date du présent rapport, l'épineuse question de la délimitation des compétences n'avait pas encore été réglée. Le manque de ressources a forcé les collaborateurs du Bureau à suspendre leur participation au groupe de travail «Santé» depuis mars 2018 jusqu'à nouvel avis.

1.3 Modifications intervenues dans le droit supérieur

En raison des obligations de la Suisse découlant des accords d'association à Schengen, la directive (UE) 2016/680, adoptée au niveau européen en avril 2016, devait être mise en œuvre dans l'ensemble du pays au 1er août 2018 au plus tard. Cette directive – relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre

circulation de ces données – a été introduite dans le droit cantonal par l'édiction d'une ordonnance urgente dont la validité est limitée à quatre ans (ordonnance du 4 juillet 2018 portant introduction de la directive (UE) 2016/680 relative à la protection des données à caractère personnel). Berne a donc été le deuxième canton à satisfaire à ses obligations. Seul le canton d'Argovie a réussi à réviser sa loi sur la protection des données dans les délais. Les deux cantons ont rempli leur mission avant la Confédération, dont la loi sur la protection des données Schengen est entrée en vigueur le 1er mars 2019. A présent, il s'agit de transposer la teneur de l'ordonnance urgente dans le droit ordinaire à l'occasion d'une révision de la loi cantonale sur la protection des données (LCPD), qui doit moderniser l'ensemble des prescriptions en la matière.

2 Description des tâches, priorités et moyens à disposition

2.1 Priorités

Selon l'article 34 LCPD, le Bureau doit notamment surveiller l'application des dispositions sur la protection des données, contrôler la sécurité des données, procéder au contrôle préalable des projets informatiques, conseiller l'administration (actes et exécution) et les personnes concernées, ainsi que le cas échéant jouer le rôle d'intermédiaire entre les autorités et les particuliers. Si la loi place toutes les tâches sur un pied d'égalité, le Bureau est obligé, vu les ressources humaines et financières disponibles, de traiter les affaires selon un ordre des priorités. En 2018, ce dernier a été établi selon les critères suivants:

– Préséance de l'autorité compétente: ce sont les autorités communales de surveillance en matière de protection des données ou les services juridiques de l'administration cantonale compétents qui conseillent les services administratifs communaux et cantonaux. S'agissant des questions communales, les autorités communales de surveillance en matière de protection des données conseillent les personnes concernées. Il convient de renvoyer toute personne ou tout service qui adresse une demande directe au Bureau à l'autorité compétente. Ces compétences, et le tri des requêtes qu'elles impliquent, sont inscrites dans l'ordonnance sur la protection des données.

– Standards de qualité différenciés: lorsqu'il s'agit de répondre à une personne ou à une autorité non professionnelle, le Bureau peut se contenter d'envoyer des instructions (sans arguments juridiques). En revanche, lorsqu'il doit prendre position au sujet de documents émanant d'une autorité de justice, une réponse détaillée et approfondie d'un point de vue juridique est nécessaire. Le standard de qualité doit être défini au préalable.

– Subsidiarité de l'activité de surveillance: la législation sur la protection des données donne aux personnes concernées des moyens efficaces pour se défendre (celles-ci peuvent notamment demander la rectification, la destruction ou la constatation du traitement illicite de données personnelles). L'autorité de surveillance n'a pas à intervenir lorsque de telles possibilités sont offertes. Les personnes concernées doivent toutefois être informées de leurs droits. S'il y a lieu de croire que des problèmes de fonctionnement existent, l'autorité de surveillance doit engager les moyens nécessaires (p. ex. contrôles) au suivi de ces problèmes.

– Contrôles préalables: les consignes applicables aux contrôles préalables visent à inciter les responsables de projet à mettre en œuvre les prescriptions en matière de protection des données. Cet objectif peut être atteint même si le Bureau se contente d'une vérification formelle du dépôt des documents assortie ou non d'un examen partiel du contenu. Celui-ci peut renoncer totalement à un tel examen si un responsable de projet lui a déjà soumis à plusieurs reprises des documents qui étaient en ordre, si un projet a une importance secondaire ou si sa charge de travail globale ne lui permet pas de procéder aux examens dans les délais. Il y a notamment lieu de procéder à des contrôles partiels lorsque, dans certains domaines, des constats peuvent être tirés de précédents examens (p. ex. sur la sécurité de l'infrastructure informatique utilisée) ou lorsque certains domaines sont connus pour présenter des risques importants (p. ex. droits d'accès à des données personnelles particulièrement dignes de protection).

– Renonciation à prendre position au sujet d'actes législatifs fédéraux: dans la procédure législative, les mêmes questions se posent régulièrement en termes semblables pour tous les cantons. Pour ces questions, le Bureau se contente de diffuser la prise de position de privatim et, le cas échéant, de participer à l'élaboration de celle-ci.

Les tâches étaient attribuées aux collaborateurs en fonction de la région (communes), de l'unité administrative cantonale (Direction) et du domaine (p. ex. droit cantonal sur les Eglises). Ceux-ci fixaient eux-mêmes les priorités en fonction des critères susmentionnés. La priorisation des affaires relatives aux contrôles préalables s'effectuait en collaboration avec la direction du Bureau. Si les collaborateurs ne parvenaient plus à respecter les délais de réponse

fixés (conformément aux objectifs de prestation de NOG), certaines priorités pouvaient être déplacées, le dossier pouvait être confié à un autre collaborateur, le traitement d'un dossier pouvait être (partiellement) abandonné ou le standard de qualité revu à la baisse, avec l'accord de la direction du Bureau. Celle-ci garantissait toutefois que les applications informatiques faisaient dans tous les cas l'objet d'un contrôle, que le suivi des contrôles était assuré et que, même s'il était renoncé à certains contrôles préalables, les responsables de projet veillaient par eux-mêmes au respect de la protection des données. S'agissant des conseils dispensés et des interventions réalisées en qualité d'autorité de surveillance, l'accent a surtout été mis sur les évolutions techniques qui ont des conséquences particulières sur les droits de la personnalité.

2.2 Personnel et finances

Le Bureau disposait de 5,15 postes à temps plein (tâches de secrétariat comprises) et les charges d'exploitation étaient de 149 milliers de francs, dont 119 étaient affectés à l'examen des applications informatiques par des services externes.

En octobre, le Bureau a quitté ses locaux du centre-ville de Berne pour emménager à Ostermundigen. Ce déménagement et l'introduction parallèle d'un nouveau logiciel de gestion des affaires ont été à l'origine de l'archivage de l'ensemble des documents sur papier du Bureau. Etant donné que les Archives de l'Etat de Berne les ont presque tous considérés comme ayant une valeur archivistique, le Bureau a livré 21,6 mètres linéaires de papier pour archivage ou préarchivage; tous les documents de 1991 à 2014 étaient réunis dans 216 boîtes d'archives. Depuis août, le papier n'est plus le principal support des dossiers du Bureau, qui a donné la primauté au numérique. Dans le nouveau système GEVER, la valeur archivistique est préfédinie pour chaque affaire, ce qui réduira largement la charge de travail pour le versement (électronique).

3 Contrôle des applications informatiques utilisées

Quatre audits ont été réalisés:

– Contrôle de l'application infonuagique Microsoft 365 de la Direction de l'instruction publique (INS)

Les services informatiques de l'INS mettent à la disposition des écoles qui le souhaitent une infrastructure en nuage pour les cours. Le cadre légal est fixé dans un contrat qui a été élaboré et conclu spécialement à cette fin avec Microsoft Suisse.

L'examen a révélé une claire répartition des responsabilités relatives à l'exploitation et l'utilisation. L'INS et Microsoft assument ensemble la mise à disposition de l'infrastructure et la prestation de services, gestion des utilisateurs compris. Les écoles, pour leur part, sont responsables du contenu des données généré par l'utilisation des applications et des systèmes. Il n'existait jusqu'alors pas de règlement définissant les modalités d'utilisation et les attributions.

Le contrôle a en outre montré que le traitement des données particulièrement dignes de protection dans l'application infonuagique, pour qu'il réponde aux normes légales, requiert de la part des utilisateurs une discipline stricte.

Les responsables de l'INS se sont montrés très coopératifs vis-à-vis des constations faites et ont pris les mesures qui s'imposaient pour combler les lacunes dans les plus brefs délais.

– Protection de base du Centre psychiatrique Münsingen SA (CPM)

Le Bureau a contrôlé avec l'aide d'un organe externe l'infrastructure informatique de base du CPM. Il a constaté que les responsables de l'exploitation opérationnelle des ressources informatiques déployaient de gros efforts afin de garantir, autant que faire se peut, un traitement des données très sensibles de leur institution qui soit conforme aux règles de la protection des données.

Pendant l'examen, de graves défauts ont cependant été constatés eu égard à la protection des données et à la sûreté de l'information. Ils résultent principalement du manque de prescriptions stratégiques et tactiques. Il n'existe par exemple pas de prescription sur le modèle d'une norme reconnue comme la norme ISO 27001 / 27002 propre à servir de base à la définition et à la mise en œuvre de mesures ainsi qu'à la vérification de leur efficacité. L'attribution et la délimitation des responsabilités méritent aussi un remaniement notamment dans les domaines des droits d'accès, des applications ou des fichiers.

Les constatations décrites ont été analysées avec le Bureau. Cette collaboration a donné jour à un plan de mesures, qui est mis en œuvre.

– Examen de la protection de base de l'infrastructure informatique de la Police cantonale (POCA)

L'infrastructure informatique de la POCA, qui est complexe, a fait l'objet d'un examen. Portant sur la mise en œuvre des prescriptions de la

protection de base, le contrôle devait montrer dans quelle mesure l'infrastructure de l'exploitation actuelle était conforme aux prescriptions SIPD et ainsi diminuer le travail nécessaire lors des prochains contrôles préalables. Le premier contrôle a donné lieu à d'importantes contestations. Les points soulevés dans le rapport de l'organe externe de contrôle ont été traités en étroite collaboration avec les responsables, les mesures requises ont pu être planifiées dans les meilleurs délais et partiellement appliquées. Un contrôle de suivi a ainsi pu être conduit en décembre.

– Sûreté de l'information dans le traitement des données par l'hôpital universitaire de Berne au moyen d'appareils mobiles

Il a été difficile de procéder au contrôle de l'infrastructure. D'une part, les interlocuteurs désignés auparavant dans le programme d'audit (y c. partenaires externes) n'étaient pas disponibles; d'autre part, les entretiens ont souvent révélé de grandes failles dans l'infrastructure informatique de base ou dans les processus élémentaires. Ces dernières influencent directement ou indirectement le traitement des données soumis au contrôle et ne peuvent pas être évitées. Les résultats de l'examen ont mal été acceptés par le service concerné. Le rapport d'audit a été transmis au directoire de l'institution en décembre. Le Bureau attend de sa part une attitude coopérative afin que les mesures urgentes visant à rendre l'exploitation conforme aux exigences de la protection des données puissent être définies, planifiées et mises en œuvre rapidement. Les conclusions du rapport suggèrent qu'un examen complet des infrastructures de base et des processus informatiques est nécessaire.

4 Vidéosurveillance

Plusieurs installations de vidéosurveillance situées dans des bâtiments cantonaux ont fait l'objet d'un contrôle préalable. Parmi celles-ci se trouvent notamment les installations du Groupe de l'Ile (maternité de l'hôpital de l'Ile / périmètre d'évolution 6.1; unité cérébrovasculaire de l'Hôpital de l'Ile; hôpital de Riggisberg). Le Bureau a aussi évalué à titre préliminaire des projets en préparation et leur admissibilité d'après les bases légales (enregistrement des entretiens des organismes régionaux de placement [ORP] de l'Office de l'économie bernoise [beco]; surveillance de l'Institut de médecine légale et de l'aire d'Engehalde de l'Université de Berne). Il a élaboré des modèles présentant les points à vérifier lors du contrôle préalable des installations de vidéosurveillance qui ne sont pas prévues par la loi sur la police mais par des lois spéciales ainsi que lors des contrôles préalables effectués par les autorités communales de surveillance.

Tous les projets ne sont pas admissibles en la forme proposée: les enregistrements constituent une infraction majeure au droit fondamental à la protection des données et nécessitent une base légale formelle claire. A défaut d'une telle base, seule la surveillance en temps réel, dans la mesure où elle est nécessaire à l'accomplissement des tâches, est permise. Les enregistrements dans les hôpitaux et l'Institut de médecine légale ne sont pas admis dès lors qu'ils ne se fondent ni sur la loi sur la police (ils ne revêtent pas de but policier, il ne s'agit pas de bâtiments ou locaux librement accessibles au public) ni sur une autre loi (aucune réglementation dans la loi sur les soins hospitaliers ni dans la loi sur l'Université par exemple). Même s'il vise à l'amélioration de la qualité, l'enregistrement des entretiens entre les collaborateurs de l'ORP et les clients n'est pas admis sans base légale.

Le Bureau rappelle régulièrement aux hôpitaux qu'il convient de demander à l'Office du médecin cantonal de lever l'obligation de garder le secret avant la transmission à la Police cantonale d'images sur lesquelles figurent des patients.

Le Bureau est aussi parvenu à la conclusion que l'utilisation de caméras de surveillance par le secteur Protection contre les immissions du beco pour détecter d'éventuelles émissions de fumée non autorisées doit être explicitement prévu dans l'ordonnance cantonale sur la protection de l'air.

5 Contrôle préalable de projets informatiques

Le Bureau a de nouveau examiné un grand nombre de projets informatiques. La liste suivante n'est pas exhaustive, elle ne fait que donner des exemples d'examens en cours ou achevés.

5.1 Contrôles préalables en cours

– BE-GEVER

En vue de l'introduction du nouveau système de gestion électronique des affaires (BE-GEVER) à l'échelle cantonale, le Bureau a déjà demandé et reçu pour le contrôle préalable les concepts SIPD de différents offices et services pour chaque mandant en 2017. Le Bureau a recommandé l'utilisation d'une double authentification pour la sécurisation de l'accès aux systèmes et le recours à une signature électronique des documents. Il a aussi formulé une recommandation motivée à l'intention de quatre offices de la Direction des finances (FIN). Cette dernière a décidé de s'occuper de leur traitement et de

l'interrompre jusqu'au jugement du recours par le Tribunal administratif (100.2017.72U; cf. ch. 8). En mars, le Bureau a retiré les recours de droit administratif formés contre ces décisions et a exigé que des mesures soient prises immédiatement pour combler les lacunes de BE-GEVER.

A deux reprises (pour BE-GEVER en général et pour une gestion mobile des séances de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale [SAP]), le Bureau a formé un recours administratif auprès de la FIN en novembre 2018, car l'Office d'informatique et d'organisation (OIO) avait rendu des décisions rejetant les recommandations motivées (art. 35, al. 4 LCPD) qu'il avait pourtant adressées à la SAP en invoquant la nouvelle ordonnance sur les technologies de l'information et de la communication de l'administration cantonale (OTIC).

– Système de gestion Competella

Le Bureau a répondu à la demande d'un tiers concernant le système de gestion Competella, une prestation TIC de base fournie par l'OIO aux autorités judiciaires ou administratives cantonales. Le système permet une analyse complète des données de téléphonie secondaires (p. ex. qui parle avec qui et pour combien de temps; quel appel avec quelle personne aboutit à quelle vitesse ou n'aboutit pas; quel appel est interrompu). Etant donné qu'une telle analyse relève dans une grande mesure de la protection des données du personnel cantonal mais aussi des clients, le Bureau a fait parvenir une requête relevant du droit de la surveillance auprès de l'office compétent. Il demandait des renseignements sur l'utilisation du système en vue du contrôle préalable. L'OIO a ensuite informé les utilisateurs de la nécessité du contrôle préalable et leur a recommandé de renoncer, jusqu'à ce qu'il soit fait, à recourir à la fonction d'évaluation sans la base légale requise.

– Arrêts domiciliaires sous surveillance électronique

L'application Electronic Monitoring (EM) permet à l'Office de l'exécution judiciaire (OEJ), conformément au droit fédéral, d'exercer une surveillance électronique sur les peines privatives de liberté prononcées contre des adultes et des adolescents ainsi que sur des mesures ambulatoires (p. ex. arrêts domiciliaires). Toutes les données sont particulièrement dignes de protection. Le canton de Berne a adopté la solution logicielle du canton de Zurich au 1er janvier. La mise en service d'une solution nationale est prévue le 1er janvier 2023 au plus tard. La loi sur l'exécution judiciaire et ses actes d'exécution ont créé les bases légales nécessaires au traitement, à la conservation et à la destruction des données (cf. ch. 7.2). Le contrôle préalable des documents remaniés n'est pas encore achevé.

– Progiciel de gestion intégré (PGI)

Le projet cantonal PGI doit offrir un système de soutien dans le domaine des finances, du personnel et de la logistique. L'OIO s'est déjà adressé au Bureau lors de la phase conceptuelle pour de premiers conseils. La question centrale portait sur les exigences qu'une solution infonuagique posait.

– Programme de gestion des personnes détenues (système Gina)

La réalisation du projet Fabesys a été concrétisée par l'introduction de l'application web Gina par l'OEJ. Le système utilisé jusqu'alors est ainsi remplacé par une solution web axée sur le déroulement des processus. Le contrôle préalable a pu être mené en plusieurs étapes et était presque terminé à fin 2018.

– Plate-forme GERES

Le contrôle préalable du registre cantonal des personnes (GERES) géré par l'OIO a entre autres révélé que l'accès par Internet et Citrix devait dépendre d'une double authentification. Il faut encore apporter la preuve de la conservation des données et des historiques conforme aux principes de la protection des données, de la protection des données des personnes exposées, qui fait encore défaut (art. 14 LCPD), ainsi que des mesures techniques prises pour empêcher tout accès abusif aux données.

– NewParePas

Le contrôle préalable d'une application de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques pour la gestion des paroisses et des postes d'ecclésiastique était sur le point d'être achevée à la fin de l'année.

5.2 Contrôles préalables achevés

Les procédures de contrôle préalable suivantes ont pu être achevées:

– Services de base du WLAN

Les documents SIPD relatifs au projet ont été adaptés par l'OIO avant de faire l'objet d'un audit mené par une entreprise externe. Se fondant sur le rapport d'audit, l'OIO a rempli les dernières exigences, de sorte que la procédure a pu prendre fin. Du point de vue du Bureau, la sécurité offerte avec la nouvelle technologie SSD «BEdirect» est plus faible qu'avec la solution SSD «BEintern», raison pour laquelle un audit des services de base est prévu en 2019.

– Gestion des relations avec les clients de la Haute école spécialisée bernoise (BFH)

Le nouveau programme de gestion des relations avec les clients (GRC) de la BFH implique l'introduction d'un système de gestion des adresses et d'un système de gestion de campagnes. Les droits d'accès sont accordés à un très large nombre et le volume des données est important. Cependant, aucune donnée personnelle particulièrement digne de protection n'est traitée. Le Bureau juge donc la situation acceptable. Les dernières modifications des documents SIPD relèvent de la seule responsabilité de la BFH.

– eBau

Le contrôle préalable concernant la possibilité de mener la procédure d'octroi du permis de construire par la voie électronique a pris fin à la condition que les quelques charges restantes soient remplies (accès des communes et des autorités compétentes au moyen de BE-Login, garantie des mesures techniques et organisationnelles pour le traitement conforme au droit de la protection des données par les appareils et corrections dans la matrice des droits d'accès).

– Gestion électronique de dossiers personnels

Le contrôle technique préalable du projet eDossiers s'est fait en plusieurs temps avant que la sûreté de l'information requise ne soit présentée. Le contrôle du projet sous l'angle juridique confirme le fait que les droits d'accès sont aménagés de manière proportionnée. L'organe responsable doit toutefois encore retravailler de lui-même les délais de conservation indiqués dans le document relatif à la conservation, à l'archivage et à la suppression des données.

– eDéménagement

Le système électronique eDéménagement ne requiert pas d'identification à proprement parler, ce que déplore le Bureau. Il est ainsi possible qu'une personne annonce indûment le déménagement d'une autre personne sans que le système électronique ne puisse le détecter. Pour que les données des registres des communes pilotes puissent rester correctes, le Bureau a recommandé le maintien du contrôle d'identité par les communes. L'ordonnance exploratoire sur l'annonce électronique des déménagements, entrée en vigueur au 1er février 2019, ne mentionne pas les prescriptions en vigueur concernant le contrôle d'identité par les autorités communales lors de la phase d'essai (cf. ch. 7.2). Le Bureau a renoncé à émettre une recommandation motivée contre la mise en œuvre de l'ordonnance car la tenue correcte des registres relève des communes et des autorités communales de surveillance.

– Système d'information agricole (GELAN)

En complément du contrôle préalable achevé en 2017, une possible modification des processus d'archivage et de destruction du système d'information agricole des cantons de Berne (représenté par l'Office de l'agriculture et de la nature), de Fribourg et de Soleure a été examinée.

– Système d'informations cliniques (SIC) de l'hôpital régional de l'Emmental (RSE AG)

Le contrôle préalable du SIC de l'hôpital régional de l'Emmental a donné lieu à de nombreux échanges. Après sept prises de position de la part du Bureau, la confirmation de la mise en œuvre des adaptations obligatoires en matière de droit de la protection des données a mis un terme à la procédure. Le Bureau a par exemple convenu avec les responsables du système que les possibilités de recherche de dossiers clos et d'accès pour les médecins assistants (qui travaillent à Berthoud et à Langnau) seraient limitées aux cas qui concernent leur domaine d'expertise.

– Logiciel de sondage en ligne

Le contrôle préalable du logiciel de sondage en ligne proposé par l'OIO a pu être achevé. L'utilisation de l'application nécessitait d'imposer certaines dispositions à l'utilisateur pour la protection des données.

Les procédures achevées qui concernaient des installations de vidéosurveillance sont détaillées au chiffre 4.

6 Avis exprimés, pratique

Les éléments suivants donnent une idée des nombreuses demandes adressées au Bureau:

– Projet de recherche sur la violence domestique

A la demande du Service bernois de lutte contre la violence domestique, le Bureau a exposé les exigences propres au domaine de la protection des données dans le cadre du projet de recherche de la BFH et de la Haute école de travail social du Valais sur les violences domestiques exercées à l'encontre des personnes âgées. Etant donné que le projet inclut la participation des autorités de l'autre canton et d'organisations privées, le traitement des données doit tenir compte des prescriptions des deux cantons participants ainsi que de la Confédération en matière de protection des données.

– Effets du règlement général européen sur les services administratifs et les communes (RGPD)

L'avis du Bureau a souvent été sollicité par les services administratifs et les communes au su-

jet des effets du règlement européen 2016/679. Le Bureau a donc conçu, avec l'aide de l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire, une information devant servir de repère et fournir des renseignements aux organes intéressés (ISCB 1/152.04/10.4).

– Groupe de travail pour les applications infonuagiques de l'OIO

Le Bureau a participé à plusieurs séances du groupe de travail de l'OIO chargé d'élaborer des normes cantonales uniformes pour l'admissibilité des applications infonuagiques.

– Motion 142-2018 (Gullotti)

Pour la rédaction de la réponse du Conseil-exécutif à la motion Gullotti (Pour une statistique transparente et précise des appartenances religieuses des citoyens/-nes inscrit(e)s au registre des habitants des communes bernoises), le Bureau a indiqué les conditions qui devaient être remplies au regard de la protection des données.

– Effacement des données du système d'information de la police

Le Bureau a répondu aux questions que plusieurs particuliers se posaient à propos de l'effacement des données enregistrées dans le système d'information de la police.

– Surveillance des collaborateurs

Une institution active dans le domaine de la santé qui remplit un mandat public a demandé au Bureau de prendre position sur le règlement d'utilisation des moyens de communication électroniques destiné à ses collaborateurs. Elle y prévoyait entre autres la journalisation du recours à l'infrastructure TIC. Le Bureau a répondu qu'une telle surveillance portait gravement atteinte aux droits fondamentaux et qu'une base légale suffisante était nécessaire. Elle ne peut uniquement se fonder sur un règlement, encore moins invoquer l'accomplissement des tâches légales. La journalisation n'est admise que si elle sert à des tâches telles que la maintenance de la technique et la réparation des défaillances.

– Publication en ligne des procès-verbaux des assemblées communales

Plusieurs communes ont demandé l'avis du Bureau concernant la publication sur Internet des procès-verbaux de leurs assemblées. Selon la loi cantonale sur l'information, les assemblées communales sont publiques. Une publication sur Internet doit être conforme aux prescriptions de la LCPD et de l'ordonnance sur la protection des données (OPD) relatives à la communication de données personnelles à l'étranger, puisque les procès-verbaux peuvent être consultés dans le monde entier. Une base légale au niveau communal s'impose. Sur son site Internet, l'OACOT met à la disposition des communes un modèle d'ordonnance qui a été totalement remanié en 2018. L'autorité communale compétente doit s'assurer que la publication sur Internet n'entraîne aucun risque particulier pour les personnes concernées et que leur personnalité n'est pas gravement menacée par la communication des données à l'étranger. Il convient de garantir la protection des intérêts privés et publics prépondérants, de même que les droits de blocage, d'accès et de rectification. De plus, les informations communiquées sur Internet doivent être traitées techniquement de manière à empêcher les moteurs de recherche de les indexer. Le cas échéant, les adresses de courriel publiées doivent l'être exclusivement sous une forme qui empêche toute lecture par un robot pourrielleur.

– Résultats de l'évaluation de l'aptitude à la conduite

Une personne concernée a estimé que l'envoi des résultats de l'évaluation prévue par la loi de l'aptitude des conducteurs de 70 ans et plus à l'Office de la circulation routière enfreignait le principe du secret médical. La loi sur la circulation routière prévoit toutefois pour ce cas la levée du secret professionnel. Aux termes de la loi, les résultats médicaux sont transmis lorsqu'il existe une maladie ou un état significatifs du point de vue de la médecine du trafic. Les médecins envoient le formulaire prévu à l'autorité cantonale responsable de la circulation routière ou à l'autorité de surveillance des médecins. Seuls les candidats qui connaissent cette procédure sont admis au poste de médecin-conseil. Le Bureau juge donc que les bases légales sont suffisantes.

– Information des autorités sociales

Le Bureau a reçu une demande à propos de l'opportunité pour le Service des solutions transitoires (formation entre l'école obligatoire et la formation professionnelle) de communiquer de son propre chef aux autorités sociales des informations sur des individus. D'après la loi sur l'aide sociale, les informations sont en principe transmises par la personne concernée. Si cela s'avère impossible ou inapproprié, elles peuvent être obtenues auprès des autorités du canton ou des communes. Celles-ci peuvent fournir les informations si elles savent de source sûre que les personnes visées perçoivent l'aide sociale et si les informations sont indispensables pour examiner le droit à des prestations. Il faut vérifier pour chaque cas si ces conditions sont réunies.

– Données personnelles dans le cadre de la prévention des accidents majeurs

La publication sur Internet d'une carte des périmètres de consultation indiquant les noms et les adresses des entreprises pour l'exécution de l'ordonnance fédérale sur les accidents majeurs ne peut pas se faire sans base dans une ordonnance cantonale. Si le droit fédéral ne suffit pas, il convient aussi de noter que la publication ne constitue pas une grave atteinte aux droits fondamentaux de sorte qu'elle peut être réglée par voie d'ordonnance.

7 Législation

7.1 Législation fédérale

privatim a pris position dans le cadre de la procédure de consultation sur la loi fédérale sur les mesures policières de lutte contre le terrorisme (MPT) et sur la loi fédérale sur les précurseurs de substances explosibles (LPREX). Lorsque l'association l'a fait ou a répercuté des prises de position de ses membres, le Bureau se rallie à l'avis exprimé, à moins qu'il y ait lieu de tenir compte de spécificités bernoises.

7.2 Législation cantonale

Le Bureau a pris position sur les actes législatifs suivants (à l'occasion des procédures de consultation et de corapport):

– Révision de la loi sur la protection contre le feu et sur les sapeurs-pompiers (LPFSP)

Sur la base de la proposition du Bureau, l'assurance immobilière est tenue de garantir un droit de blocage au sens de l'article 13 LCPD pour les données enregistrées dans son système.

– Révision de la loi sur le personnel (LPers)

Le Bureau a critiqué la révision de la loi sur le personnel, dont le but est de créer les bases pour le traitement des données personnelles résultant de l'utilisation de l'infrastructure informatique de l'administration (p. ex. téléphone, ordinateurs). Il indique (https://www.jgk.be.ch > Surveillance > Protection des données > Actualité) que la réglementation proposée ne remplit pas les conditions prévues dans la Constitution concernant les atteintes graves aux droits fondamentaux. Il a ainsi déploré que le principe d'interdiction d'enregistrement et d'évaluation qui protège les collaborateurs soit affaibli et non renforcé. Il a demandé que les autorités qui peuvent exceptionnellement avoir accès aux données concernées et les évaluer soient désignées avec suffisamment de précision et que les délais de conservation et de destruction des données soient ajoutés pour chaque but d'évaluation. Par ailleurs, il a fait remarquer qu'une application généralisée de la réglementation aux utilisateurs de l'infrastructure qui ne travaillent pas pour le canton doit être évitée dans la mesure où elle conduirait à un relevé de données de la population qui dépasse largement le cadre légal. Aujourd'hui, les données sur l'utilisation des sites Internet cantonaux ne peuvent de toute manière être analysées que si elles sont anonymes.

– Loi sur les fichiers centralisés de données personnelles (LFDP)

La LFDP doit d'une part remplacer la loi actuelle sur l'harmonisation des registres officiels et d'autre part constituer une base légale pour la création de nouveaux fichiers centraux de données personnelles. Le Bureau a signalé le risque important que présentait la centralisation des fichiers lorsque les données collectées par certaines autorités étaient utilisées pas des autorités différentes à d'autres fins que celles prévues à l'origine. La numérisation permet de plus en plus le recoupement des banques de données ainsi que la consultation et l'évaluation d'un grand nombre de données (et même le profilage). Pour que les citoyens ne deviennent pas plus «transparents» encore pour les autorités, le Bureau a exigé que le traitement notamment des données particulièrement dignes de protection soit suffisamment réglementé dans le détail par la loi. A l'occasion de la procédure de consultation (https://www.jgk.be.ch > Surveillance > Protection des données > Actualité), le Bureau a indiqué les changements souhaitables.

– Ordonnance sur l'exécution judiciaire et instruction de l'OEJ concernant l'effacement et l'archivage des données personnelles et des autres données

Les remarques du Bureau n'ont été que partiellement prises en considération. La Direction de la police et des affaires militaires a estimé que le cadre posé par la loi sur l'exécution judiciaire et la loi sur la protection des données ainsi que la possibilité d'un contrôle par un tribunal étaient suffisants. La durée de conservation des données de surveillance recueillies dans le cadre des arrêts domiciliaires (cf. ch. 5) a été maintenue à trois ans bien que le Bureau l'ait jugée disproportionnée.

– Ordonnance exploratoire sur l'annonce électronique des déménagements (OE eDéménagement)

Le Bureau a constaté que le système prévu ne permet pas de garantir que la personne annonçant un déménagement soit la même que celle qui change de domicile, puisqu'aucune identification formelle n'est mise en place (p. ex. au moyen de la signature électronique SuisseID). Il

est ainsi possible qu'une personne usurpe une identité et fasse «déménager» une autre personne. Le cas s'est déjà présenté dans un autre canton. La recommandation du Bureau sur le maintien de l'obligation pour les communes de vérifier l'identité des personnes qui déménagent au moyen de leur acte d'origine n'a pas été prise en considération. Le système électronique doit nécessairement être amélioré au plus tard après la phase exploratoire lorsque le projet sera déployé dans tout le canton. En effet, les données inexactes des registres du contrôle des habitants se retrouveront aussi dans les systèmes subordonnés, tels que GERES et la GCP. Dans l'immédiat, il revient aux communes et à leur autorité de surveillance de la protection des données de faire leur possible pour garantir la qualité des données du registre.

– Ordonnance sur les prestations d'insertion sociale (OPIS)

L'OPIS fournit la base légale à l'accès par une application web aux données GERES, qui sont nécessaires pour l'établissement des bons de garde. Le Bureau a proposé aux législateurs de définir l'accès précisément afin que ce dernier se limite aux données nécessaires.

– Ordonnance sur la procédure de taxation (OPT)

La modification de l'OPT permet aux contribuables de déposer leur déclaration d'impôt en ligne à partir du 1er janvier 2019. Le Bureau demandait que le système électronique soit déployé de telle façon que le dépôt en ligne ne soit possible qu'après une claire identification du contribuable. L'Administration des finances a fourni une description détaillée du processus. L'identification se base, comme pour l'identifiant d'accès à TaxMe-Online, sur l'adresse disponible dans la gestion centrale des personnes (GCP). Les contribuables sont informés des étapes nécessaires à l'identification.

– Loi sur les programmes d'action sociale (LPASoc)

Lors de la procédure de consultation, le Bureau a pris position sur la levée du devoir particulier de discrétion des personnes chargées de l'aide sociale (sauf pour les adultes handicapés) (https://www.jgk.be.ch > Surveillance > Protection des données > Actualité). Il a précisé que l'obligation de garder le secret en matière d'aide sociale est déjà «démantelée» à tel point que les effets d'une restriction du cercle de personnes protégées par cette obligation seraient presque nuls. Une modification indirecte de la loi sur l'aide sociale (LASoc) vient encore vider de son contenu le principe du devoir de discrétion de sorte qu'il convient de se demander dans quelle mesure le secret offre encore une protection qui s'étend au-delà des données personnelles particulièrement dignes de protection.

7.3 Registre des fichiers

De nouveaux fichiers ont été ajoutés au registre cantonal. Pour la remise aux Archives de l'Etat, le Bureau a apporté des améliorations à la base de données et au formulaire.

8 Surveillance et décisions de justice

– BE-GEVER

Les recommandations motivées et les recours concernant BE-GEVER sont détaillés au chiffre 5.1.

– Recours administratif concernant la durée de conservation et la communication des fichiers journaux

Par son recours du 26 juillet, le Bureau attaquait devant la FIN la décision négative rendue par l'OIO à propos du contrôle préalable de la plateforme des services DDI. L'abréviation DDI désigne trois services de base: Domain Name System (DNS), Dynamic Host Configuration Protocol (DHCP) et IP Address Management (IPAM). Ces services sont indispensables aux communications utilisant un protocole Internet. L'utilisation, parfois privée, d'Internet par les collaborateurs du canton génère des fichiers journaux. Le Bureau demandait que, faute de base légale, la durée maximale de conservation de ces fichiers soit fixée à six semaines et qu'un allongement de la durée ne puisse être prévu que pour les données qui pourraient se révéler utiles dans le cadre d'une procédure ouverte. Quant à la communication des fichiers journaux à des tiers en général et pour l'instruction des poursuites pénales en particulier, il convient de ne prévoir pareille possibilité qu'à condition que le droit des services compétents de donner leur accord soit respecté. Des données particulièrement dignes de protection sont aussi traitées lors de l'enregistrement et de l'analyse des données secondaires générées lors de l'utilisation des services DDI, ce qui se traduit régulièrement par une atteinte grave portée au droit fondamental des collaborateurs à la protection de leurs données. Faute de base légale formelle, le traitement des données n'est pas autorisé dans la mesure où il n'est pas indispensable à l'accomplissement d'une tâche légale. Il revient aux autorités où sont générées les données de décider de leur communication à des tiers.

– Jugement du Tribunal administratif du 31 janvier (100.2017.72U)

Le Tribunal administratif n'est pas entré en matière sur le recours du Bureau contre une décision de la Chancellerie d'Etat. Le Bureau était d'avis que le traitement de données personnelles dans le cadre de l'exploitation pilote du nouveau système de gestion électronique des affaires n'était pas conforme au droit de la protection des données en l'absence d'une double authentification ou d'une signature électronique des documents enregistrés. Il avait donc précisé que les collaborateurs devaient continuer de documenter l'activité de l'Etat sur papier. Le tribunal a indiqué dans un premier temps que la sûreté de l'information (confidentialité, disponibilité et intégrité) concernant les données personnelles faisait partie des prérogatives du Bureau raison pour laquelle il pouvait formuler des recommandations à ce sujet. Le tribunal a cependant fait remarquer que le Bureau s'était contenté de demander la documentation sur papier du traitement des données et n'avait pas requis la réparation des failles dans la sécurité du programme; il ne pouvait ainsi pas s'exprimer sur les exigences en matière de sécurité dans le dispositif du jugement. Le tribunal a ajouté que, même si le recours avait été admis, les lacunes n'auraient pas été comblées, de sorte que le Bureau n'avait pas d'intérêt digne de protection à l'annulation de la décision et qu'il convenait de déclarer le recours irrecevable. Le tribunal a néanmoins conclu qu'en prévision d'autres procédures une analyse des risques devait montrer les mesures garantissant la sécurité qui se révèlent proportionnelles ou pourquoi il n'était pas nécessaire de prévoir des mécanismes de sécurité plus performants. L'analyse doit aussi expliquer pourquoi une seule identification suffit dans le canton de Berne pour accéder au système de gestion électronique des affaires tandis que, dans l'administration fédérale, les directives sur la sécurité informatique requièrent une procédure d'authentification à deux facteurs (c. 4.2).

– Jugement du Tribunal administratif du 6 décembre (100.2017.133U)

Le Tribunal administratif a rejeté le recours du Bureau contre une décision sur opposition de l'Administration des finances. Depuis 2016, les contribuables ne peuvent plus recevoir, d'une part, leurs factures sous la forme électronique sur leur portail d'e-banking et, d'autre part, les décisions et les décisions sur recours relatives à la taxation par courrier postal; le même mode d'envoi s'applique aux deux situations. Le Bureau a contesté cet état de fait car la nouvelle pratique ne respectait pas les exigences en matière de protection des données. Le tribunal a rejeté le recours. Après une analyse détaillée, il a constaté que selon la doctrine dominante et la jurisprudence un consentement général ne doit être considéré comme involontaire que lorsque les préjudices qui peuvent découler d'un refus n'ont aucun rapport avec le traitement des données et les buts fixés ou qu'ils sont disproportionnés (c. 3.7). En résumé, les préjudices (soit la réception des bordereaux d'impôt par pli postal) qu'encourent les contribuables qui ne donnent pas leur accord pour recevoir les décisions par voie électronique sont liés aux modalités d'envoi et sont acceptables. Le consentement général est donc considéré comme un acte volontaire et valable (c. 4.2). Le tribunal indique que, si moins de gens choisissent aujourd'hui de recevoir une e-facture, on ne saurait en déduire que les contribuables ayant opté pour cette solution – et donc pour l'envoi électronique des décisions – n'ont pas pris leur décision librement. Selon lui, la seule conclusion que l'on puisse tout au plus en tirer est que les personnes qui ont (nouvellement) décidé de renoncer à l'e-facture ont tenu compte des inconvénients liés à un envoi postal et les ont considérés comme acceptables (c. 4.3).

– Compétence du Bureau vis-à-vis des offices AI

Un citoyen a demandé des renseignements à l'Office AI du canton de Soleure en se fondant sur la législation cantonale sur la transparence. Il souhaitait connaître le nombre de cas traités par deux médecins parmi les 109 expertises réalisées pour l'AI entre 2012 et 2014 attestant d'une incapacité de travail de plus de 40 pour cent ainsi que, dans ce pourcentage, le nombre de cas qui ont été suivis d'une invalidité justifiant l'octroi de prestations. L'autorité soleuroise a rejeté la demande et a estimé que l'autorité de surveillance de la protection des données impliquée n'était pas compétente. Le tribunal administratif du canton de Soleure, puis le Tribunal fédéral ont reconnu que les offices AI n'étaient pas des organes de la Confédération eu égard à la protection des données, bien qu'ils s'en approchent et qu'ils appliquent le droit fédéral, et n'étaient donc pas soumis à la loi fédérale sur la protection des données. Le législateur fédéral n'a pas souhaité assujettir les offices AI à la loi sur la transparence non plus. L'arrêt rendu par le Tribunal fédéral constate que les offices AI sont soumis au droit du canton qu'ils desservent, raison pour laquelle les autorités de surveillance respectives sont compétentes (arrêt du 27 juin 2018 [1C 461/2017]).

9 Collectivités de droit communal

Dans le cadre de la haute surveillance qu'il exerce, le Bureau conseille les autorités communales de surveillance qui le demandent. L'autorité de surveillance de la commune d'Ostermundigen a notamment demandé l'avis

du Bureau pour la transmission de données à iCampus (convention-type), l'organe de surveillance de la paroisse générale catholique romaine de Berne a posé des questions sur la stratégie informatique qu'elle prévoyait de mettre en œuvre et plusieurs autres communes se sont informées au sujet du RGPD (cf. ch. 6).

10 Points abordés dans le rapport précédent

(3: suivi des contrôles préalables effectués en 2017, 5: contrôles préalables effectués, 8: jugements du Tribunal administratif sur les recours de droit administratif relatifs à BE-GEVER et à la notification des ordonnances et décisions de l'Intendance des impôts par voie électronique).

11 Proposition

Il est proposé au Conseil-exécutif et au Grand Conseil de prendre connaissance du présent rapport conformément à l'article 37 de la loi sur la protection des données.

19 mars 2019

Le délégué à la protection des données: *Ueli Buri*

Décision du Grand Conseil concernant la Déclaration du Grand Conseil sur la politique climatique

Vu l'article 59, alinéa 1 de la loi sur le Grand Conseil (LGC)[1] , le Grand Conseil arrête, sur proposition de la Commission des infrastructures et de l'aménagement du territoire (CIAT), la déclaration ci-après :

1. Contexte / Genèse du projet

Le 4 mars 2019, une motion d'ordre Vanoni, Zollikofen (Les Verts) / Stampfli, Berne (PS) / Stocker, Biel/Bienne (pvl) / Flück, Interlaken (PLR) / Aeschlimann, Berthoud (PEV) a demandé au Grand Conseil, en raison de l'actualité et de circonstances exceptionnelles, d'inscrire une « Déclaration du Grand Conseil sur la politique climatique » au programme de la session de printemps 2019 ou de veiller à l'inscrire au programme en temps voulu, conformément à ce que prévoit l'article 59, alinéa 1 LGC. Un projet de déclaration a été déposé en vue d'une décision correspondante du Grand Conseil (cf. 2019.RRGR.43).

Par la suite, le PBD (proposition PBD [Luginbühl-Bachmann, Krattigen]) a également déposé une motion d'ordre, aux termes de laquelle la « Déclaration du Grand Conseil sur la politique climatique » devait être renvoyée à la commission compétente, à savoir la Commission des infrastructures et de l'aménagement du territoire (CIAT), en vue de sa préparation. La proposition intergroupes a été retirée au profit de la proposition du PBD. Par 100 voix pour, 39 voix contre, et cinq abstentions, le Grand Conseil a décidé de renvoyer la « Déclaration du Grand Conseil sur la politique climatique » à la CIAT.

La CIAT a ainsi reçu le mandat d'élaborer une déclaration sur la politique climatique dans le canton de Berne étayée par toutes les prises de position des groupes, à l'intention du Grand Conseil et de lui soumettre un projet en ce sens.

2. Importance

Le monde politique et la société suisses sont actuellement très préoccupés par le changement climatique.

Le Conseil national et le Conseil des Etats débattent d'une nouvelle loi sur le CO_2, l'initiative pour les glaciers a été lancée, et dans les cantons de Bâle-Ville et de Zurich, l'état d'urgence climatique a été décrété – tandis qu'il fait l'objet de discussions dans bien d'autres cantons.

Dans plusieurs villes, des grèves du climat ont lieu ou ont eu lieu, souvent à l'initiative de la jeunesse, pour exiger du monde politique et de la société qu'ils agissent. Dans le document intitulé « Global Risks Report » du World Economic Forum (Forum économique mondial de Davos [WEF] 2019), les expertes et les experts ainsi que les responsables politiques et économiques interrogés ont placé sans hésiter les risques environnementaux en première position parmi les risques à plus long terme, et ce tant au niveau de la probabilité estimée qu'à celui de leurs répercussions.

[1] RSB 151.21

L'origine de ces revendications réside dans la concentration très forte dans l'atmosphère du CO_2, qui résulte en particulier de l'utilisation massive des combustibles fossiles. Le réchauffement climatique que cela provoque entraîne des changements de plus en plus visibles : les glaciers fondent, l'eau potable se raréfie, les phases de sécheresse se multiplient. Cette situation a des répercussions sur le régime des eaux et donc aussi sur la production d'énergie et l'agriculture. Des hivers de plus en plus chauds et sans neige menacent également le tourisme hivernal. Le canton de Berne est ainsi lui aussi directement concerné par le changement climatique global.

Les mesures de lutte contre le changement climatique sont désormais connues. Ayant conscience que le celui-ci aura des répercussions majeures sur la génération actuelle et sur les générations futures, le Grand Conseil arrête la déclaration ci-après :

3. Le Grand Conseil arrête la déclaration ci-après concernant la politique climatique :

Préambule :

Le Grand Conseil constate : le réchauffement du système climatique est une réalité et l'influence des humains sur le système climatique est établie.

1. Le Grand Conseil reconnaît qu'il porte lui aussi une responsabilité dans la lutte contre le changement climatique.

2. Le Grand Conseil est disposé à faire ce qu'il pourra dans son domaine d'action pour s'opposer au changement climatique. Les mesures réalisables seront traitées en priorité.

3. Dans les affaires qu'il aura à traiter, le Grand Conseil tiendra compte de leur répercussion sur le climat ainsi que de leur durabilité écologique, sociétale et économique, et il traitera en priorité les affaires pouvant freiner le changement climatique ou ses effets.

4. S'agissant des futures mesures de lutte contre le changement climatique, le Grand Conseil se réfèrera aux rapports du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC)[2], en particulier en ce qui concerne les investissements visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre.

5. Le Grand Conseil demande au gouvernement d'informer régulièrement la population du canton sur le changement climatique, ses origines et ses répercussions ainsi que sur les mesures prises pour lutter contre lui.

6. Le Grand Conseil en appelle aussi aux communes, aux entreprises et aux particuliers à utiliser les possibilités existantes et celles offertes par le droit pour renforcer les efforts dans la défense du climat.

Berne, le 3 juin 2019

Au nom du Grand Conseil
Le président: Zaugg-Graf
Le secrétaire général: Trees

[2] 2014. Rapport de synthèse GIEC
2018. Rapport du GIEC sur un réchauffement global de 1,5 degré : https://www.ipcc.ch/sr15/ (en anglais)
Site Internet du GIEC : https://www.ipcc.ch/ (en anglais)

IP

Initiative parlementaire

N°:	187-2018
Type:	Initiative parlementaire
N° d'affaire:	2018.RRGR.551
Déposée le:	03.09.2018
Initiative de groupe:	Non
Initiative de commission:	Non
Déposée par:	Vanoni (Zollikofen, Les Verts) (porte-parole)
Cosignataires:	13
Organe:	Grand Conseil
Proposition de la CIAT:	**Approbation du soutien provisoire**

La protection du climat: une tâche prioritaire à inscrire dans la Constitution cantonale

La Constitution du canton de Berne doit être complétée comme suit :

Art. 31a Protection du climat (nouveau)

[1] Le canton et les communes mènent une politique active de protection du climat.

[2] Ils veillent à apporter dûment leur contribution à l'objectif fixé au plan international de maintenir le réchauffement planétaire largement en dessous de deux degrés par rapport aux niveaux pré-industriels.

[3] Ils mettent en œuvre des mesures suffisantes pour réduire les gaz à effet de serre.

[4] Ils renforcent la capacité d'adaptation aux effets néfastes des changements climatiques.

[5] Ils contribuent à orienter les flux financiers publics et privés vers un développement à faible émission de gaz à effet de serre et la résilience aux changements climatiques.

05|00|K|13

Développement :

L'été 2018 a été marqué par un anniversaire auquel on n'a guère prêté attention et par une période de chaleur et de sécheresse qui a beaucoup fait parler d'elle, deux événements qu'il convient de replacer dans leur contexte :

Le 6 juin dernier, il y avait précisément 25 ans que le peuple bernois acceptait l'entrée en vigueur d'une nouvelle constitution plus moderne. Dans son préambule, cette dernière reconnaît que tous les membres de la collectivité vivent solidairement et sont conscients de leur « responsabilité envers la création ». Elle autorise, à l'article 28, la restriction des droits fondamentaux et de la liberté personnelle dans le « cas d'un danger grave, imminent et manifeste », lorsque sont en cause « la vie et la santé d'êtres humains » ou un « dommage irréparable pour l'environnement ». Elle exige, par ailleurs, à l'article 31, que l'environnement naturel soit « préservé et assaini pour les générations présentes et à venir ».

Bien qu'on puisse aujourd'hui penser que toutes ces formulations font référence au changement climatique et à l'urgence de mener une politique active de protection du climat, la Constitution ne contient nulle part cet enjeu clé et cette tâche prioritaire. Cela se comprend aisément compte tenu de l'époque à laquelle cette dernière a vu le jour. Le climat était alors une problématique nouvelle qui venait de faire son arrivée sur le terrain politique et à laquelle l'opinion publique commençait à peine à être sensibilisée. 25 ans plus tard, il est cependant désormais acquis que les changements climatiques provoqués par l'Homme appellent une action rapide et résolue, et que la protection du climat est devenue, y compris dans le canton de Berne, une tâche essentielle et même prioritaire, qui mérite d'être inscrite dans une constitution qui entend et doit être moderne et tournée vers l'avenir.

Les températures relevées en Suisse durant l'été 2018 étaient d'environ 3,5 degrés plus élevées que la moyenne pluriannuelle (1961-1990). La sécheresse a par ailleurs été encore plus importante que durant l'été caniculaire de 2003. L'été 2018 fait ainsi partie des dix étés les plus chauds qui ont été recensés depuis que des relevés météorologiques comparables sont effectués, soit environ 140 ans, et qui sont tous survenus durant les deux dernières décennies. Il constitue donc, lui aussi, un signe manifeste du changement climatique en cours.

Pour maintenir ce changement climatique dans des limites relativement supportables, la communauté des Etats a défini en 2015, dans l'Accord de Paris sur le climat, l'objectif de contenir l'élévation de la température moyenne de la planète nettement en dessous de deux degrés par rapport aux niveaux préindustriels. Elle a même convenu de poursuivre l'action menée pour la limiter à 1,5 degré. Pour la première fois dans un accord international sur le climat, il a également été décidé d'accroître la capacité d'adaptation aux effets néfastes du changement climatique. Un « signal clair » est en outre pour la première fois lancé dans cet accord « pour déplacer les flux financiers privés et publics, nationaux et internationaux, des investissements fossiles vers des investissements respectueux du climat » (citation tirée du message du Conseil fédéral portant approbation de l'Accord de Paris sur le climat : https://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2017/289.pdf).

Le Parlement fédéral a approuvé sans réserve cet accord historique durant l'été 2017. Pour tenir les engagements pris et les promesses faites, il faudra que non seulement la Confédération mais aussi les cantons, les communes, les entreprises et les particuliers redoublent d'efforts. Le fait d'inscrire dans la Constitution bernoise les principaux objectifs et principes de l'Accord de Paris sur le climat, qui est un accord à long terme, peut faire prendre conscience à toutes et tous que

la protection du climat est une tâche essentielle nous incombant à toutes et tous. D'autres collectivités ont également commencé à inscrire la protection du climat, son objectif et les principales mesures requises dans leur constitution ; en Suisse comme à l'étranger, des décisions dans ce sens ont déjà été prises, sont sur le point de l'être ou sont demandées dans le cadre d'initiatives populaires déjà déposées ou annoncées.

La protection du climat mériterait d'être mentionnée explicitement dans la Constitution du canton de Berne, afin notamment de préciser l'article 31 relatif à la protection de l'environnement, qui est formulé en termes généraux. A l'instar de l'article 32, qui constitue une disposition spéciale sur le paysage et le patrimoine traditionnellement protégés, il convient d'introduire dans la Constitution cantonale un nouvel article 31a qui fournisse des indications précises sur des mesures de protection du climat qui permettent d'assurer l'avenir. Compte tenu des nombreuses autres tâches que cette Constitution confie déjà aujourd'hui au canton et aux communes, il s'avère sans aucun doute nécessaire et justifié d'inscrire la protection du climat comme tâche centrale des générations présentes et à venir dans ce canton particulièrement touché par le changement climatique. Si la Constitution bernoise était aujourd'hui reformulée dans le même esprit et avec le même degré d'exigence qu'il y a 25 ans, il est évident que la protection du climat y serait explicitement mentionnée !

Destinataire
- Grand Conseil

Rapport d'activité 2018

des autorités judiciaires et du Ministère public du canton de Berne

Rapport d'activité 2018

des autorités judiciaires et du Ministère public du canton de Berne

Aperçu 6

Direction de la magistrature 11

Juridictions civile et pénale 29

Juridiction administrative 63

Ministère public 89

LISTE DES ABREVIATIONS
RAPPORT D'ACTIVITE 2018

AA	Assurance-accidents
AC	Assurance-chômage
aCP	Ancien Code pénal
ADS	Autres données signalétiques
AF	Allocations familiales
AI	Assurance-invalidité
AM	Assurance militaire
APG	Allocations pour perte de gain
AS LP	Autorité de surveillance en matière de poursuite pour dettes et de faillite (Cour suprême)
ATF	Arrêt du Tribunal fédéral
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
CAF	Commission des améliorations foncières du canton de Berne
CAF	Cour des affaires de langue française (Tribunal administratif)
CCDJP	Conférence des directrices et directeurs cantonaux de justice et police
CEDH	Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (RS 0.101)
CEE	Commission d'estimation en matière d'expropriation du canton de Berne
CFF	Chemins de fer fédéraux suisses
CM	Assurance-maladie
CP	Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (RS 311.0)
CPP	Code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007 (RS 312.0)
CPS	Conférence des procureurs de Suisse
CRF	Commission des recours en matière fiscale du canton de Berne
CRMLCR	Commission de recours du canton de Berne contre les mesures administratives prononcées en vertu de la loi sur la circulation routière
CS	Cour suprême du canton de Berne
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse (RS 101)
CT	Classe de traitement
EEP	Entretien d'évaluation périodique
ELBA et NewELBA	Interface technique
EMM	Enterprise Mobile Management (permet d'accéder aux données par des appareils mobiles)
EOS	Examen des offres et des structures
ERP	Enterprise Resource Planning System (solutions logicielle de gestion d'entreprise)
FIN	Direction des finances du canton de Berne
FIS	Système d'informations financières du canton de Berne (logiciel)
IJM	Assurance indemnités journalières en cas de maladie
JUS	Autorités judiciaires et Ministère public du canton de Berne
HIJP	Programme « Harmonisation de l'informatique dans la justice pénale (www.his-programm.ch) »
HRM (1/2)	Modèle comptable harmonisé (1/2)
LA	Loi cantonale du 28 mars 2006 sur les avocats et les avocates (RSB 168.11)
LCR	Loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière (RS 741.01)
LEJ	Loi sur l'exécution judiciaire (RSB 341.1)
LEPM	Loi du 25 juin 2003 sur l'exécution des peines et mesures (RSB 341.1)
LEtr	Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (RS 142.20)
LFA	Allocations familiales dans l'agriculture
LiCPM	Loi du 11 juin 2009 portant introduction du code de procédure civile, du code de procédure pénale et de la loi sur la procédure pénale applicable aux mineurs (RSB 271.1)
LLCA	Loi fédérale sur la libre circulation des avocats (RS 935.61)
LOJM	Loi du 11 juin 2009 sur l'organisation des autorités judiciaires et du Ministère public (RSB 161.1)
LPP	Prévoyance professionnelle
LTV	Loi fédérale du 20 mars 2009 sur le transport des voyageurs (RS 745.1)
MP Min	Ministère public des mineurs
NESKO	Logiciel de l'Intendance des impôts
NeVo (Rialto)	Nouveau système de gestion des dossiers
OExA	Ordonnance du 25 octobre 2006 sur l'examen d'avocat (RSB 168.221.1)
OFT	Office fédéral des transports

OIC	Office des immeubles et des constructions de la ➔ TTE
OIO	Office d'informatique et d'organisation de la ➔ FIN
OPers	Ordonnance du 18 mai 2005 sur le personnel (RSB 153.011.1)
PAFA	Placement à des fins d'assistance
PC	Prestations complémentaires
PCM	Procédure de contrôle des mesures
PEKO	Conférence des responsables du personnel
PM	Procureur/procureure des mineurs
QM Pilot	Logiciel pour l'élaboration de descriptifs de processus
ReAN	Registre électronique des avocats et des notaires
RH	Ressources humaines
RI CPM	Règlement du 12 novembre 2010 sur l'information par les autorités judiciaires civiles, pénales et des mineurs (RSB 162.13)
RS	Recueil systématique du droit fédéral
RSB	Recueil systématique des lois bernoises
SCI	Système de contrôle interne
SIPD	Sûreté de l'information et protection des données
STPS	Sécurité au travail et protection de la santé
SVA	Cour des assurances sociales (Tribunal administratif)
Tarb	Tribunal arbitral des assurances sociales
TPEA	Tribunal de la protection de l'enfant et de l'adulte (Cour suprême)
TR BM	Tribunal régional de Berne-Mittelland
TR EHA	Tribunal régional de l'Emmental-Haute Argovie
TR JBS	Tribunal régional du Jura bernois-Seeland
TR OB	Tribunal régional de l'Oberland
TTE	Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie du canton de Berne
VOSTRA	Casier judiciaire informatisé
VRA	Cour de droit administratif (Tribunal administratif)

1. Éléments essentiels de l'exercice 2018 de la justice du canton de Berne

L'année passée, les tribunaux du canton de Berne ont liquidé au total 38'614 (année précédente : 39'571) procédures. Le Ministère public du canton de Berne a rendu 90'021 (année précédente : 91'834) ordonnances pénales et ouvert 8'373 (année précédente : 8'080) instructions. Les autorités de conciliation ont en outre donné 18'990 (année précédente : 21'396) conseils juridiques.

Les autorités judiciaires et le Ministère public ont enregistré des charges totales de près de CHF 208 millions (année précédente : CHF 194 mio) et des revenus de CHF 87 millions (année précédente : CHF 78 mio). Le solde s'élève à près de CHF 121 millions (année précédente : 115,7 mio).

En fin d'année, 888 (année précédente : 880) personnes travaillaient au sein des autorités judiciaires et du Ministère public (juges à titre accessoire non compris). 45,8 % de ces personnes (année précédente : 44,7 %) travaillaient à temps partiel, le pourcentage de femmes pour tous les domaines s'élevait à 68,9 % (année précédente : 67,7 %) et l'âge moyen était de 42,2 ans (année précédente : 42,0).

2. Juridictions civile et pénale

En 2018, les juridictions civile et pénale ont jugé au total 35'540 cas (année précédente : 36'339) et donné 18'990 conseils juridiques (année précédente : 21'396). En comparaison avec l'année précédente, les décisions judiciaires et les procédures de conciliation ont donc légèrement diminué et les conseils juridiques plus nettement. Une comparaison sur plusieurs années montre cependant que le nombre de cas est constant. En revanche, les durées de procédure et le nombre d'affaires pendantes ont augmenté en fin d'année dans certains domaines. La juridiction civile a enregistré une nette augmentation du travail dans le domaine du nouveau droit de l'entretien entré en vigueur en janvier 2017. Certes, des arrêts du Tribunal fédéral et décisions de la Cour suprême ont depuis fixé la pratique du nouveau droit sur des points importants. Les nouvelles dispositions sont cependant plus complexes et compliquées à appliquer. Dans le domaine de la juridiction pénale, la sanction de l'expulsion est appliquée pour la deuxième année. L'expulsion a fait l'objet d'un examen dans le cadre de 177 procédures pénales. Dans 155 cas, elle a été prononcée. En raison des injonctions du Tribunal fédéral, l'administration des preuves dans le cadre des procédures d'appel pénales est nettement plus exigeante qu'autrefois. Cela entraîne une augmentation sensible de la charge de travail des tribunaux appelés à juger. En fin de compte, les cas soumis ont malgré tout pu être liquidés de manière correcte et en temps voulu.

En 2018, douze juges de première et de deuxième instances ont dû être remplacés afin de compenser les départs à la retraite. Cette fluctuation est extraordinaire par rapport à l'effectif total de 121 juges. Depuis juillet 2018, la Cour suprême dispose dorénavant d'un troisième membre francophone, qui permet de renforcer durablement le bilinguisme du tribunal.

Le compte de résultats des juridictions civile et pénale présente en 2018 un solde de pertes de CHF 65,1 millions. Il est donc inférieur à concurrence de CHF 0,9 million à la valeur budgétée de CHF 66,0 millions. Par rapport à l'année précédente, le solde s'est péjoré à hauteur de CHF 1,8 million. A noter que les charges de personnel ont été inférieures de CHF 1,4 million au montant budgété. Le paquet d'allégements décidé en 2017 a également été mis en œuvre.

Pour la deuxième année, les jugements de la Cour suprême ont été publiés sur la base de données en ligne. Cela permet de développer la publicité souhaitée, les jugements rendus même sans débats publics se trouvant dorénavant aussi dans la presse quotidienne.

3. Juridiction administrative

Évolution des affaires

Au cours de l'exercice 2018, 1'628 nouveaux cas (année précédente : 1'465) ont été introduits auprès du Tribunal administratif. 1'380 cas (1'627) ont été liquidés et 1'028 (780) ont été reportés à l'exercice suivant. Dans le domaine du droit administratif (en allemand et en français, y compris l'aide sociale individuelle), le nombre de nouveaux cas, de 466 (354), a augmenté de 31,6 pour cent par rapport à 2017 (cette année-là, diminution de 4,8 %). En droit des assurances sociales (en allemand et en français), le nombre de nouvelles affaires, de 1'162 (1'111), a augmenté au total de 4,6 pour cent (2017 diminution de 13,2 %).

Tâches administratives

Outre son activité principale de jurisprudence, le Tribunal administratif est responsable de la préparation de son budget, de la gestion et de la clôture de sa comptabilité ainsi que de la rédaction des rapports y relatifs. Au surplus, il est chargé de la surveillance des autres autorités de justice administratives indépendantes de l'administration, soit la Commission des recours en matière fiscale, la Commission de recours contre les mesures administratives prononcées en vertu de la loi sur la circulation routière, la Commission d'estimation en matière d'expropriation et la Commission des améliorations foncières. De plus, le Tribunal administratif a été mis fortement à contribution dans le cadre de la Direction de la magistrature, le président de celui-là ayant assumé aussi en 2018 simultanément la présidence de celle-ci.

Personnel

Sur les 81 (79) collaborateurs et collaboratrices (y c. stagiaires et apprenants/apprenantes) employés au Tribunal administratif au 31 décembre 2018, 44 pour cent travaillaient à temps partiel. Le pourcentage de femmes comparé au nombre de personnes était de 25 pour cent pour les juges, de 61 pour cent au niveau du greffe et de 80 pour cent au niveau administratif (secrétariat général et secrétariats). Le nombre de collaborateurs et collaboratrices n'a que très peu augmenté suite à une diminution du taux d'occupation moyen ; aucun nouveau poste n'a été créé. Comme chaque année, douze futurs avocats et avocates ont pu effectuer un stage dans l'une des trois Cours. – Pour remplacer Daniel Grütter, juge administratif ayant quitté ses fonctions à fin octobre 2018, le Grand Conseil a élu Philippe Jakob à la Cour des assurances sociales.

Finances

La juridiction administrative a enregistré des charges totales de CHF 15,5 millions et des revenus de CHF 2,1 millions. Les charges sont donc inférieures de CHF 0,8 million et les revenus de CHF 0,18 million aux montants budgétés. La juridiction administrative clôture donc avec un solde positif de près de 5 pour cent par rapport au budget.

Sécurité

Les menaces prononcées à l'encontre du personnel du Tribunal ont diminué par rapport à l'année précédente. La situation en matière de construction n'est cependant toujours pas satisfaisante en ce qui concerne la sécurité.

Communication avec les tiers

Les jugements importants du Tribunal administratifs sont publiés dans la revue « Jurisprudence administrative bernoise (JAB) ». Elle représente le recueil officiel des jugements de principe du Tribunal administratif et contient parfois des remarques concernant les jugements et essais publiés concernant le droit administratif bernois. Pratiquement toutes les décisions du Tribunal sont en outre en ligne sur Internet sous http://vg-urteile.apps.be.ch/tribunapublikation/.

4. Ministère public

Le Ministère public du canton de Berne est l'autorité d'instruction et d'accusation dans toutes les affaires pénales relevant du droit fédéral et cantonal pour lesquelles le canton de Berne est compétent à raison de la matière et du lieu et qui concernent la poursuite pénale des adultes, des mineurs et des personnes morales. Il fait donc partie des autorités de poursuite pénale et se compose du Parquet général, ainsi que des ministères publics régionaux et cantonaux. La structure d'organisation du Ministère public suit les principes de la hiérarchie, de la régionalisation et de la spécialisation.

L'année dernière, une nouvelle consolidation et harmonisation des processus et des charges des ministères publics régionaux a eu lieu. Les mesures d'allégement déjà prises les années précédentes pour la région la plus chargée du canton ont été intensifiées et ont abouti notamment sur des engagements de durée déterminée.

Le nombre de dénonciations pénales reçues reste à un niveau élevé, en revanche, une nouvelle augmentation des instructions ouvertes est constatée. L'augmentation du nombre d'instructions ouvertes est dû d'une part à des états de fait de plus en plus complexes, mais d'autre part aussi à la pratique d'ouverture des instructions sur la base de la jurisprudence. Dans le domaine de la cybercriminalité, qui évolue de manière extrêmement dynamique, le Ministère public enregistre à nouveau une forte hausse des cas à traiter ; pendant l'année sous revue, des mesures de réaction ont donc été préparées dans le sens de tâches communes ; elles devront être mises en œuvre au cours des prochains exercices.

Le budget global à disposition du Ministère public, de CHF 47,1 millions, n'a pas été épuisé. Le Ministère public a utilisé CHF 44,4 millions, soit 2,7 millions ou 5,8 % de moins que prévu. Le solde final du calcul des marges contributives s'élève en fin d'année à CHF 14,9 millions avec un découvert prévu de CHF 18,8 millions ; par conséquent, un montant de CHF 3,9 millions ou de 20,7 % n'a pas été utilisé.

Pendant l'année sous revue, le Ministère public a pris position sur de nombreuses interventions parlementaires et a été auditionné au sujet d'une cinquantaine de projets de la Confédération et du canton.

Évolution du cadre quantitatif au	31.12.16	31.12.17	31.12.18	Différence
Dénonciations pénales reçues (sans les dénonciations contre inconnu selon l'art. 307 al. 4 CPP)	120'254	121'833	120'022	–1,5 %
Ordonnances pénales sans instruction préalable (entrées)	92'193	92'717	90'779	–2,1 %
Oppositions contre ordonnances pénales sans instruction	4'935	4'944	4'816	-2,6 %
Instructions ouvertes	7'696	8'080	8'373	+3,6 %
dont ministères public régionaux	6'141	6'546	6'593	+0,7 %
Total des mises en accusation	633	684	683	–0,1 %

[1] Dénonciations contre auteur inconnu

Direction de la magistrature

Table des matières
Direction de la magistrature

1	Direction de la magistrature	15
2	État-major des ressources	17
3	Commission pour la formation continue	21
	Annexe : Indicateurs financiers et relatifs au personnel	22

1 DIRECTION DE LA MAGISTRATURE

1.1 Composition

Dr Thomas Müller, président du Tribunal administratif, président
Michel-André Fels, procureur général, vice-président
Stephan Stucki, président de la Cour suprême

Frédéric Kohler, chef de l'état-major des ressources

1.2 Activité

Avec la Direction de la magistrature, les autorités judiciaires et le Ministère public disposent depuis la réforme de la justice d'un organe commun (art. 17, al. 1 LOJM). La Direction de la magistrature est l'interlocutrice du Grand Conseil et du Conseil-exécutif pour toutes les questions concernant aussi bien les autorités judiciaires que le Ministère public. Elle établit le budget, le plan intégré « mission-financement », le rapport de gestion et le rapport d'activité et les défend devant le Parlement. Elle est responsable d'édicter des directives stratégiques applicables au personnel, aux finances, à la comptabilité ainsi qu'à la gestion de l'informatique. En outre, elle assume pour les autorités judiciaires et le Ministère public les tâches que la législation sur le pilotage des finances et des prestations attribue au Conseil-exécutif pour le domaine de l'administration (art. 18 LOJM). Pour l'accomplissement des tâches, la Direction de la magistrature est soutenue par l'état-major des ressources (art. 19 LOJM).

Durant l'année sous revue, la Direction de la magistrature a de nouveau tenu douze séances ordinaires et a régulièrement approuvé par voie de circulation des affaires simples – surtout la majorité des 82 au total (2017 : 78 ; 2016 : 81 ; 2015 : 70 ; 2014 : 50) prises de position.

Dans le cadre de plusieurs séances, la Direction de la magistrature s'est penchée sur différents champs d'action définis par le Conseil-exécutif suite à l'évaluation de la réforme de la justice et traités par la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques. En décembre, la Direction de la magistrature a pu prendre position dans le cadre du co-rapport sur un projet correspondant englobant aussi l'adaptation de la constitution cantonale (les travaux préliminaires à ce sujet ont été effectués sous la direction du chancelier).

En novembre, la Direction de la magistrature et les directoires des tribunaux suprêmes et du Parquet général se sont réunis pour un échange d'opinions.

Finances

Le 24 janvier 2018, la Direction de la magistrature a demandé au Grand Conseil un crédit supplémentaire de CHF 2'469'485 pour le groupe de produit Ministère public en raison de coûts non influençables pour l'exécution de mesures de protection et des peines concernant des mineurs et de jeunes adultes. Le crédit supplémentaire a pu être compensé au sein des autorités judiciaires et du Ministère public (JUS). Le 19 mars 2018, le Grand Conseil a approuvé le crédit à l'unanimité.

Une fois de plus, l'élaboration du budget s'est révélée compliquée. La Direction de la magistrature s'est efforcée de prendre en compte les possibilité du budget financier cantonal en tant que condition-cadre fixée dans toutes les réflexions et décisions. Même si, au cours de la planification, les chiffres ont encore été réduits, il en est résulté une péjoration du solde. Il a fallu constater que sans diminution des prestations, il n'y avait quasiment plus aucune marge de manœuvre disponible. Dans ce contexte, il est nécessaire de rappeler les points suivants :

- L'analyse de benchmark déjà réalisée dans le cadre de l'EOS 2014 a montré que les coûts de la justice bernoise sont nettement inférieurs à la valeur moyenne suisse (85 % de la moyenne CH).
- L'évaluation présentée en 2017 du budget financier du canton de Berne montre que les coûts standards de l'administration de la justice (justice et préfectures) se situent à 80 % de la moyenne suisse, avec un indice des coûts structurels de 99. Les coûts de la justice bernoise sont donc inférieurs de 19 % aux coûts encore considérés comme justifiés.
- L'analyse de la dotation du personnel mandatée par la Commission de justice du Grand Conseil a montré en mars 2015 que l'effectif du personnel de la justice était adéquat, resp. partiellement trop faible. En revanche, aucun personnel de réserve n'a été identifié. A ceci s'ajoute le fait que depuis l'année 2013 examinée, le volume de travail a considérablement augmenté.

– Les tâches de la justice sont fixées par la loi (pour la plupart par le droit fédéral). Les affaires reçues et le type des affaires ainsi que les coûts des cas ne peuvent pas être influencés. Pour cette raison parmi d'autres, le pilotage des dépenses de la justice est donc extrêmement restreint (frais de personnel élevés, les biens, services et marchandises se composent de l'assistance judiciaire gratuite, des frais d'instructions, des frais d'exécution et des coûts informatiques).
– Au cours de ces dernières années, les charges de personnel des comptes de la justice ont été stables. La planification financière a été adaptée aux résultats comptables. On a renoncé à planifier les réserves de fluctuation de valeur.
– La hausse des charges est due à la réintroduction de l'expulsion judiciaire (mise en œuvre de l'initiative sur le renvoi), au nouveau droit de l'entretien et de la prévoyance de la Confédération, ainsi qu'à une augmentation massive prévue des frais de surveillance téléphonique par la Confédération.

L'assistance judiciaire gratuite constitue un important bloc de dépenses. Le montants versés doivent certes être remboursés lorsqu'une partie revient plus tard à meilleure fortune. En pratique, un tel recouvrement ultérieur est cependant rare. La Direction de la magistrature est par conséquent entrée en contact avec l'Intendance cantonale des impôts afin de trouver des possibilités pour augmenter le taux de remboursement. Certaines améliorations ont déjà été mises en œuvre, d'autres sont encore en cours d'examen.

Le 28 juin 2018, la Direction de la magistrature a demandé au Grand Conseil un crédit-cadre TIC 2019–2020. Le Grand Conseil a accordé l'autorisation le 28 novembre 2018 par 128 voix.

Personnel

Dans le cadre de plusieurs séances, la Direction de la magistrature a procédé à l'assermentation de 17 (2017 : 20 ; 2016 : 61 ; 2015 : 7 ; 2014 : 12) juges nouvellement élus (art. 23 LOJM) et statué sur 23 (2017 : 18 ; 2016 : 12 ; 2015 : 8 ; 2014 : 13) affectations à une classe de traitement de juges et de procureurs ou procureures (art. 38, al. 2 OPers).

La Direction de la magistrature a traité de nombreuses affaires en lien avec le personnel, notamment l'introduction définitive du télétravail, ainsi que divers rapports concernant l'état des postes, les indicateurs relatifs au personnel, la progression des traitements et le monitoring des départs.

Eu égard à la création visée d'une formation spécifique pour les cadres de la justice (en complément aux offres de l'Office du personnel cantonal), la Direction de la magistrature s'est penchée sur différents aspects et contenus du modèle de gestion de la justice.

Informatique

Dans le cadre de plusieurs séances, la Direction de la magistrature s'est penchée sur des questions stratégiques dans le domaine de l'informatique, notamment sur le projet lancé par la CCDJP et le Tribunal fédéral concernant l'introduction coordonnée des transactions électroniques (projet Justitia 4.0).

La version 3 du contrôle électronique des affaires Tribuna ne devant plus être soutenue par le fabricant à moyen terme, les autorités judiciaires devront bientôt décider soit de passer à la nouvelle version, soit d'introduire un autre produit. Une étude qui sera menée par l'état-major des ressources servira en 2019 de base de décision à la Direction de la magistrature.

1.3 Contacts et collaboration avec les autorités politiques

Grand Conseil, Commission de justice

Pendant l'année sous revue, la Direction de la magistrature s'est encore réunie régulièrement avec la direction de la Commission de justice. A nouveau, l'échange a eu lieu dans une atmosphère respectueuse et constructive. La visite de surveillance concernant le rapport d'activité s'est déroulée le 6 avril 2018, celle concernant le rapport de gestion le 9 mai 2018. Comme l'année dernière, la visite de surveillance des finances en relation avec le budget pour l'année à venir a eu lieu en août. En octobre, le « dialogue trilatéral » entre la Commission de justice, la délégation à la justice du Conseil-exécutif et la Direction de la magistrature a eu lieu pour la cinquième fois.

En 2018, la Direction de la magistrature a répondu directement à trois interpellations et à une demande :

– I 120–2018 : Expulsions pénales dans le canton de Berne depuis le 1er octobre 2016 (Schneider, UDC)
– I 023–2018 : Sévérité excessive des dispositions législatives liées à Via sicura et marges de manœuvre des cantons dans leur application (Graber, UDC)
– I 232–2017 : Justice bernoise et neutralité politique (Hirschi, PSA)

– Demande : Plan de sécurité des agences du Ministère public des mineurs (Fuhrer-Wyss, PS)

Dans les motions suivantes, la justice était également concernée et s'est exprimée vis-à-vis de la direction responsable du dossier dans la procédure de co-rapport :
– I 013–2018 : Progrès dans le domaine des troubles post-traumatiques (Kullmann, UDF)
– I 036–2018 : Accès classique aux différents services de l'administration cantonale (Graber, UDC)
– I 230–2017 : Y a-t-il des indiscrétions au sein du Ministère public ? (Tobler, UDC)
– M 002–2018 : Renforcer la sécurité de la population en analysant les liens entre crimes, accidents et consommation de drogue (Geissbühler-Strupler, UDC)
– M 250–2017 : Indication de l'ancienne nationalité dans les avis de la police et des autorités judiciaires si l'auteur-e d'un délit a été naturalisé-e il y a moins de 5 ans (Fuchs, UDC)
– M 281–2017 : Pour une meilleure circulation de l'information sur les délits, les ordonnances pénales et les jugements (Geissbühler-Strupler, UDC)

Conseil-exécutif

La rencontre annuelle entre la Direction de la magistrature et la délégation à la justice du Conseil-exécutif a eu lieu le 15 mai 2018. La Direction de la magistrature salue le fait de pouvoir échanger ainsi de manière périodique et au niveau stratégique sur des thèmes fondamentaux. Elle considère également que l'échange qui a lieu deux fois à trois par année avec le directeur ou la nouvelle directrice de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques est précieux.

Contrôle des finances

Pendant l'année sous revue, deux séances ordinaires ont eu lieu avec une délégation du Contrôle des finances. Les audits des services ainsi que les évolutions actuelles ont constitué l'objet principal des discussions.

Association du Personnel de l'Etat de Berne

Comme les années précédentes, la Direction de la magistrature a rencontré les représentants de l'Association du Personnel de l'État de Berne pour discuter de thèmes de droit et de politique du personnel.

2 ETAT-MAJOR DES RESSOURCES

2.1 Direction et administration

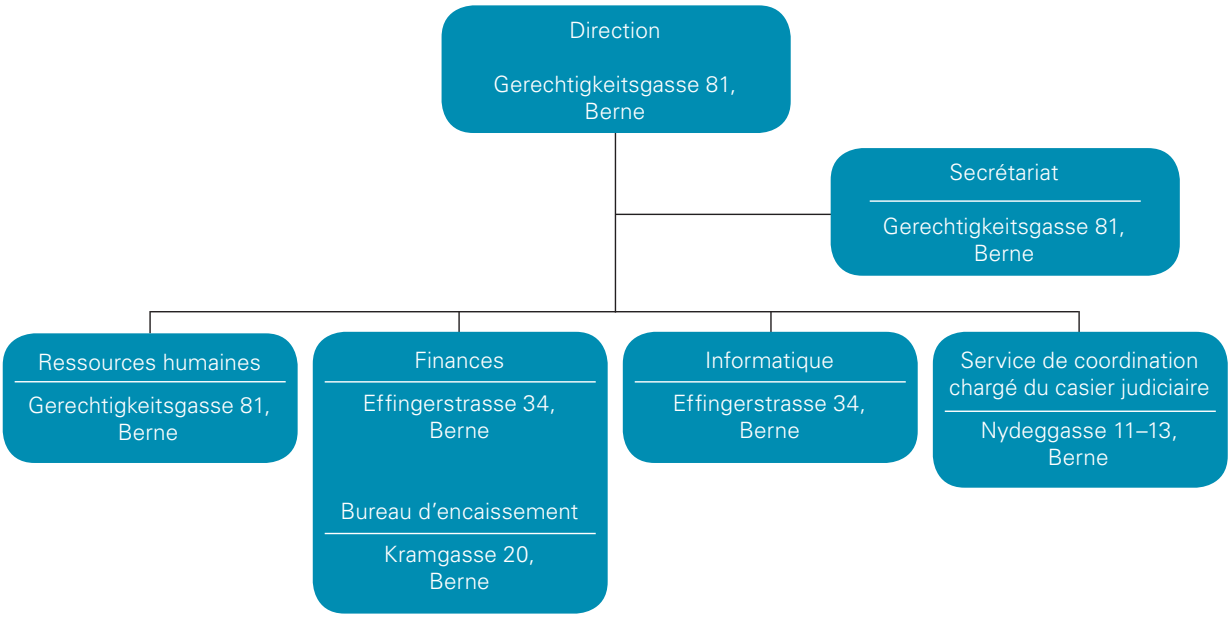
En plus de préparer et de suivre les affaires de la Direction de la magistrature, le chef de l'état-major et son suppléant ont représenté les autorités judiciaires et le Ministère public dans le comité stratégique TIC (SIA) et dans des groupes de travail cantonaux (ERP, Conférence cantonale des achats, ICT-Gov@BE, stratégie immobilière, sécurité de l'information BE). Depuis fin 2017, il est également possible de participer à la Conférence cantonale des secrétaires généraux dans la mesure où l'ordre du jour est intéressant. Le chef de l'état-major des ressources est membre du groupe de travail edossier du Tribunal fédéral (projet Justitia 4.0).

Des affaires concernant l'administration de la justice ont été régulièrement planifiées, organisées et coordonnées dans le cadre de la Conférence des secrétaires généraux interne à la justice.

Depuis septembre 2018, la justice dispose grâce à l'Intranet de sa propre plateforme d'information centrale. Un projet sur plusieurs années a ainsi pu être clôturé au niveau de l'état-major. Dans un premier temps, les contenus mis à disposition de tous le personnel de la justice ont été élaborés. Ces informations, notamment celles de l'état-major concernant les questions des ressources, complètent l'offre d'information de l'administration cantonale ainsi que l'offre de la justice sur Internet. Avec le module « Espaces travail », le personnel dispose d'un instrument moderne visant la collaboration numérique entre les autorités.

Les préparatifs du déménagement de l'état-major des ressources, de la Commission des recours en matière fiscale et du Parquet général en mai 2019 à Nordring 8 se sont déroulés comme prévu. Les utilisateurs peuvent profiter des offres de la centrale d'achat de l'administration, notamment en cas de déménagement et pour la commande du mobilier standard nécessaire. A Nordring, sept sites seront réunis et 80 collaborateurs et collaboratrices y auront leur place de travail. Pour l'état-major, dont le personnel est actuellement réparti sur cinq sites en ville, le déménagement constitue un objectif de longue date.

Organigramme de l'état-major des ressources EMR



2.2 Finances et comptabilité et encaissement des amendes

En plus des affaires courantes, de nombreuses tâches supplémentaires ont pu être effectuées pendant l'année sous revue. Voici quelques exemples mentionnés en raison de leur importance et/ou volume :

- première clôture annuelle sur la base du nouveau modèle comptable HRM2 ;
- adaptation des processus financiers et organisationnels dans le domaine du travail d'utilité publique, suite au nouveau droit des sanctions entré en vigueur au 1.1.2018 (CP) ;
- fin du passage à la version 10 de FIS, ce qui a entraîné un important travail de correction (ELBA (interface technique dans le système d'information financière FIS) et NESKO (application spécialisée de l'Intendance des impôts cantonale)) ;
- introduction de « NewELBA » BackEnd, planification « NewELBA » FrontEnd ;
- consolidation du rapport SCI ;
- soutien de l'introduction de l'application de groupe « QM Pilot » en vue de la présentation uniforme des processus financiers ;
- développement des rapports financiers réguliers avec de nombreux chiffres des années précédentes ;
- collaboration aux projets NeVo et ERP.

Le responsable des finances a représenté les autorités judiciaires et le Ministère public au sein d'organes cantonaux et de projets.

Le domaine du bureau d'encaissement des amendes agit en tant qu'organe d'exécution central pour encaisser les créances financières (peines pécuniaires, amendes et frais de procédure) du Ministère public et de la juridiction pénale du canton de Berne.

Le bureau d'encaissement des amendes a établi pendant l'année sous revue 88'263 factures (2017 : 92'745 ; 2016 : 92'054 ; 2015 : 84'181), soit au total 63,4 millions de francs (2017 : 56,0 mio ; 2016 : 56,9 mio ; 2015 : 53,2 mio de francs). Une augmentation de la charge de travail est attendue pour les années à venir.

Dans le cadre du contrôle, par le Contrôle des finances, du processus d'encaissement des amendes entre les directions, un audit du bureau d'encaissement a été effectué au cours du deuxième semestre.

2.3 Gestion des ressources humaines

En plus des affaires courantes, les ressources humaines ont élaboré des bases conceptuelles dans le cadre de nombreux projets initiés par la Direction de la magistrature et/ou mis en œuvre des mesures concrètes :

– télétravail (fin du projet pilote et introduction définitive) ;
– vérification et optimisation du concept des séances d'introduction organisées depuis six ans avec succès pour les nouveaux collaborateurs et collaboratrices ;
– coordination de l'introduction de la plateforme de formation du canton de Berne dans la JUS ;
– organisation de deux séminaires sur le thème « Gestion du temps et autogestion » (répétition de séminaires organisés dans le cadre du projet sur la gestion du stress l'année précédente) ;
– organisation de deux « séances Brown Bag » sur les thèmes « Congés des personnes condamnées » (lecture de Petra Ivanov, auteur de roman policiers) et « Etre et paraître : lorsque ta perception te trompe » (impact des effets psychologiques sur nos actes et nos pensées).

La cheffe RH et son équipe ont représenté les autorités judiciaires et le Ministère public dans le cadre de comités RH cantonaux (PEKO, commission d'évaluation, groupe spécialisé développement du personnel et formation professionnelle, comité interdirectionnel STPS) et dans différentes organisations de projets cantonaux (ERP, organisation RH, certificats de travail, dossier personnel électronique, Welcome IT BE, profil de l'employeur).

2.4 Informatique

Les autorités judiciaires et le Ministère public se procurent l'approvisionnement de base en TIC auprès de l'Office cantonal d'informatique et d'organisation OIO. Même si la répartition actuelle des rôles correspond déjà en grande majorité aux objectifs de la stratégie informatique cantonale, l'informatique de la justice est aussi fortement concernée par les projets de mise en œuvre du programme IT@BE, car de nombreux processus doivent dorénavant être analysés et définis, respectivement adaptés au niveau cantonal.

L'informatique de la justice est représentée dans de nombreux comités, notamment (à l'interne) dans le comité TIC opérationnel, dans les groupes spécialisés sécurité et approvisionnement de base ainsi que (au niveau intercantonal) dans le programme HIJP (harmonisation de l'informatique dans la justice pénale) et dans l'alliance Tribuna.

Les projets suivants sont dignes d'être mentionnés en raison de leur importance et/ou volume :
– collaboration au projet NeVo (Rialto) ;
– extensions de Tribuna V3 pour augmenter le confort de l'utilisateur et l'adapter aux conditions-cadres techniques et légales modifiées ;
– reprise de l'ensemble de la responsabilité pour le registre électronique des avocats et des notaires (ReAN) de la TIC de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques ;
– introduction du service « Lettres R en ligne » pour toutes les unités des juridictions civile et pénale ;
– mise en service de la plateforme Intranet avec « Espaces travail »
– consolidation des solutions de bibliothèque utilisées : premiers travaux de mise en œuvre pour une bibliothèque JUS uniforme (NetBiblio) et remplacement des anciennes bibliothèques Access ;
– renouvellement de l'interface ELBA : remplacement des bases de données Caché (1ère phase terminée) ;
– initialisation de l'étude « succession de Tribuna V3 » ;
– soutien du remplacement au niveau cantonal de « PushMail » par l'introduction d'EMM (Enterprise Mobile Management) ;
– projets d'infrastructure : déménagement Neumatt, Berthoud (Ministère public), aménagement Spitalgasse, Bienne (Ministère public), Nordring 8, Berne ;
– assainissement et extension du réseau Amthaus/Speichergasse, Berne ;
– réalisation d'un site pilote WLAN (domaines semi-publics à l'Effingerstrasse 34, Berne) ;
– écrans dans les salles de tribunal pour les directeurs et directrices de la procédure (Cour suprême et tribunaux régionaux) ;
– projet pilote de nouvelle solution cantonale de numérisation (Ministère public) ;
– tri et consolidation de tous les abonnements JusLetter / Revue des juges à la JUS.

Dans l'exploitation TIC, tous les releases prévus ont pu être effectués. En raison des risques plus élevés (au niveau mondial) liés aux maliciels et à des lacunes de sécurité, des releases supplémentaires ont à nouveau dû être effectués, parfois d'urgence, ce qui a entraîné une importante charge de travail supplémentaire pour les collaborateurs et collaboratrices – travail de nuit et le week-end. L'amélioration de divers formulaires a permis d'atteindre une gestion plus consistante des autorisations. Le cycle de vie des clients et l'infrastructure de serveur ont également été l'objet d'attentions constantes. Le logiciel client obsolète a été apuré.

Dans le domaine de la sécurité, un concept SIPD a été élaboré pour Tribuna V3 et soumis au service de surveillance cantonal en matière de protection des données pour contrôle préliminaire.

Pendant l'année sous revue, le recrutement de personnel dans le domaine informatique a de nouveau été compliqué. Malgré un manque de ressources, une nouvelle organisation a pu être mise en œuvre avec l'équipe en milieu d'année, organisation dont les structures sont simples et basées sur IT@BE.

2.5 Service de coordination chargé du casier judiciaire

Le service de coordination chargé du casier judiciaire saisit pour le Ministère public et la juridiction pénale tous les jugements pénaux et les décisions ultérieures dans la banque de données du casier judiciaire suisse (VOSTRA). De plus, il transmet des communications de radiation des données signalétiques à l'autorité fédérale compétente AFIS DNA Services.

Le nombre d'affaires traitées pendant l'année sous revue a augmenté de 10,8 % par rapport à l'année précédente à 29'244 (2017 : 26'392 ; 2016 : 25'031 ; 2015 : 25'812 ; 2014 : 26'475 ; 2013 : 23'617 ; 2012 : 21'029 ; 2011 : 19'025). En comparaison pluriannuelle, l'augmentation totale des affaires est de 38 % (2011–2017).

Le nombre de jugements à traiter a augmenté de 9,6 % et s'est élevé à 14'878. Lors de la saisie des jugements, des clarifications effectuées cette année par le service de coordination chargé du casier judiciaire concernant des données personnelles, articles de loi, états de fait, heure où les faits ont été commis, etc., ont entraîné des compléments et/ou corrections dans près de 18 % (année précédente 19 %) des cas.

En 2018, 965 (+38 %) cas de récidive ont été traités, dont 356 ont été transmis aux autorités correspondantes. La programmation lacunaire dans VOSTRA nécessite de la part du service de coordination chargé du casier judiciaire un examen attentif avant l'envoi.

Le nombre d'annonces d'instructions pénales a augmenté de 10,8 % à 4'554. Ce chiffre ne comprend pas la correction régulière des instructions pénales ouvertes sans numéro de référence par l'Office fédéral de la justice.

Les communications de radiation ADN ont augmenté cette année de 12,1 %, soit au total 4'069. Les communications de radiation d'autres données signalétiques se sont élevées à 4'778, ce qui correspond à une augmentation de 9,1 %.

Différentes autorités participent au processus qui dure plusieurs années et va de l'élaboration du profil ADN à sa radiation. Le service de coordination chargé du casier judiciaire saisit le délai de conservation dans la base de données de la Confédération sur mandat des autorités pénales de jugement. La Direction de la magistrature est d'avis que les processus concernant la conservation ou la radiation des profils ADN dans le domaine de pénal (de l'exécution) devrait être optimisé si le droit fédéral accorde la marge de manœuvre nécessaire. Le groupe de travail actuel, qui réunit les autorités concernées du canton de Berne, a discuté au cours de l'année sous revue d'approches de solutions et communiquera le résultat aux autorités concernées. Le but est d'uniformiser les processus, également au-delà des frontières du canton.

3 COMMISSION POUR LA FORMATION CONTINUE

Les cours proposés par la Commission ont à nouveau suscité un vif intérêt. Plus de 1'200 (année précédente : 900) participants s'y sont inscrits dont également, fait réjouissant, des membres de la police cantonale bernoise, de l'Association des avocats bernois ainsi que des membres de plus en plus nombreux des autorités de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA) et de magistratures extracantonales. Les cours suivants ont été proposés :

Droit pénal
- Le nouveau droit des sanctions et l'expulsion pénale : les changements pour la pratique (organisé en collaboration avec les cantons de Neuchâtel et du Jura)
- Législation sur les armes
- Quand on se parle au téléphone, il est préférable de bien s'entendre !
- Questions actuelles de procédure pénale
- Cybercriminalité – un défi pour la police, le ministère public, les tribunaux mais aussi le secteur privé

Droit civil
- Les cédules hypothécaires : démystification
- Rémunération et surcoûts dans les contrats de construction
- Le sursis concordataire – Procédure et expériences pratiques
- Les audiences de conciliation en procédure civile et pénale
- Formation en droit civil

Thèmes généraux
- Recherche dans les banques de données juridiques sur Internet
- Interprétation dans la salle d'audience
- Les secrets fascinants de notre mémoire
- La langue juridique dans le monde digital
- Cours de recyclage en comptabilité et présentation des comptes

Les cours traitant de modifications législatives prévues ont été particulièrement fréquentés.

La Commission s'est à nouveau efforcée de traiter des thèmes de plusieurs points de vue afin que les participants puissent former leur propre opinion sur le sujet présenté. Pour avoir une vision ouverte, il est nécessaire de faire régulièrement appel à des orateurs et oratrices d'autres cantons ou de l'étranger pour présenter certains sujets.

Les juges non professionnels du groupe régional se sont penchés sur les thèmes actuels de la cybercriminalité et de la traite des êtres humains/l'aide aux victimes et ont eu un aperçu intéressant de l'activité de la division Enzian de la police cantonale bernoise. Le cours a été organisé deux fois en allemand et une fois en français. Les secrétaires de tribunal ont suivi pendant l'année sous revue un cours sur le droit de l'entretien de l'enfant et une formation d'un jour et demi sur le thème « Conduite d'entretien pour désamorcer le conflit » à la Haute école bernoise de travail social.

Pendant l'année sous revue, deux éditions de la publication « BE N'ius » ont à nouveau paru.

En novembre, le Grand Conseil a élu Annemarie Hubschmid présidente de la Cour suprême à partir du 1er janvier 2019. Elle a donc démissionné à la fin de l'année sous revue après 14 ans en tant que membre, resp. cinq ans en tant que présidente de la Commission.

Le président

Dr Thomas Müller

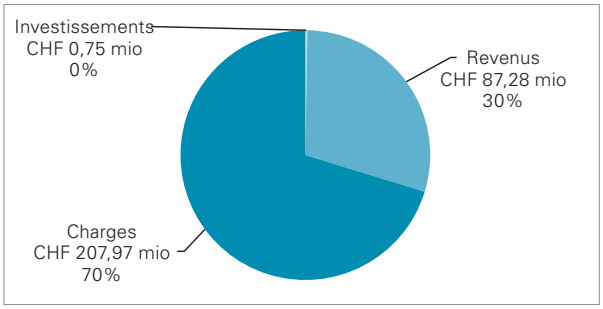
Chef de l'état-major des ressources

Frédéric Kohler

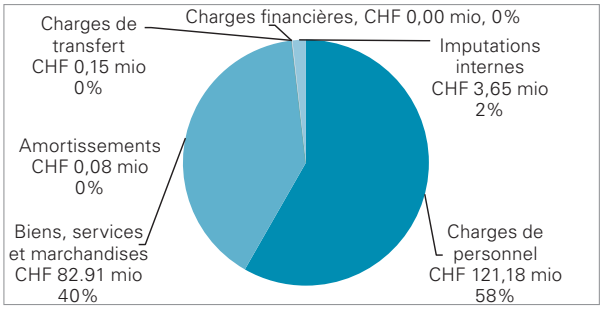
Annexe : INDICATEURS FINANCIERS ET RELATIFS AU PERSONNEL

1 Charges, revenus et investissements Autorités judiciaires et Ministère public

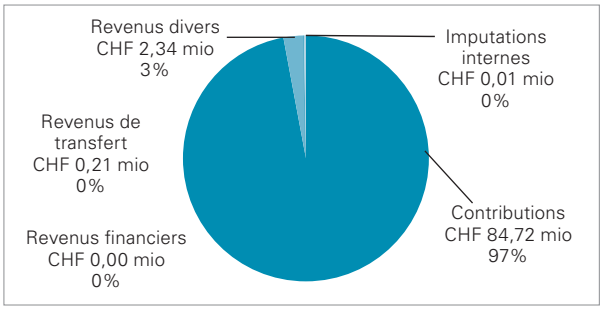
Compte 2018 – Charges / Revenus / Investissements
Total CHF 296,01 mio



Compte 2018 – Charges
Total CHF 207,97 mio

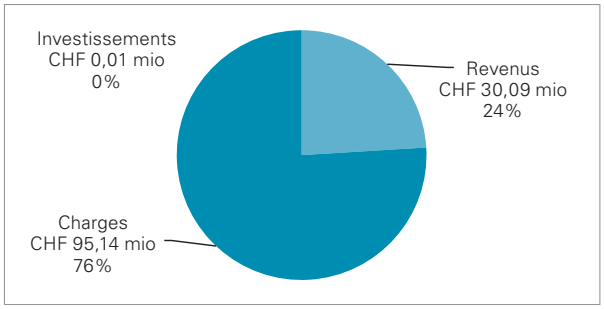


Compte 2018 – Revenus
Total CHF 87,28 mio

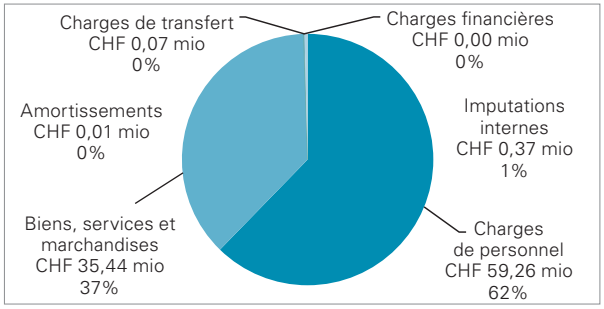


2 Charges, revenus et investissements Juridictions civile et pénale

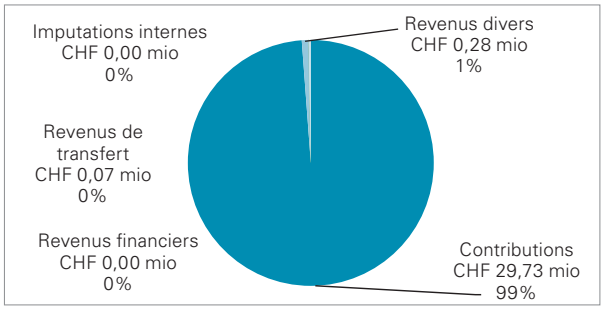
Compte 2018 – Charges / Revenus / Investissements
Total CHF 125,24 mio



Compte 2018 – Charges
Total CHF 95,14 mio

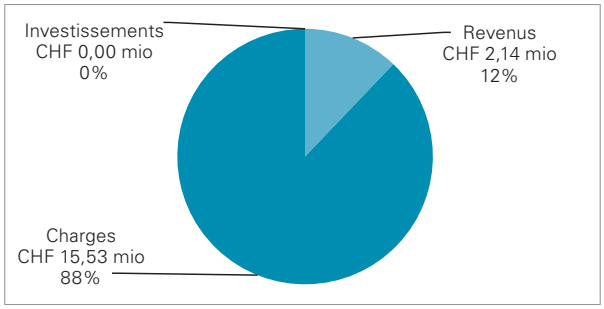


Compte 2018 – Revenus
Total CHF 30,09 mio

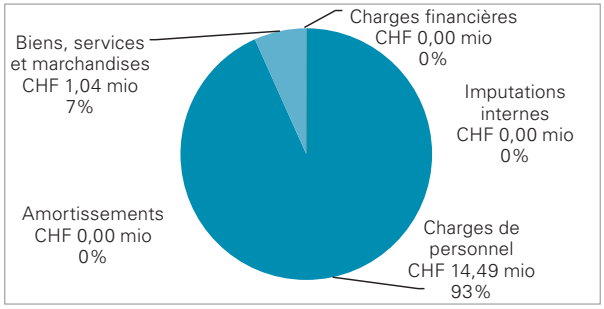


3 Charges, revenus et investissements Juridiction administrative

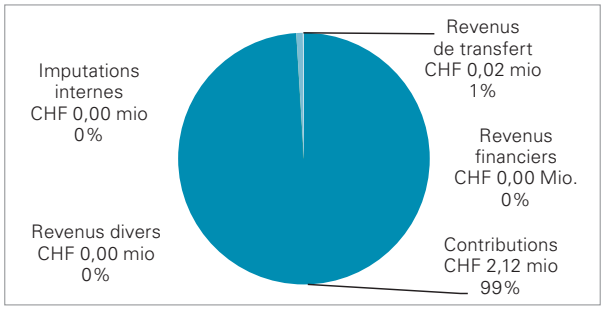
Compte 2018 – Charges / Revenus / Investissements
Total CHF 17,67 mio



Compte 2018 – Charges
Total CHF 15,53 mio

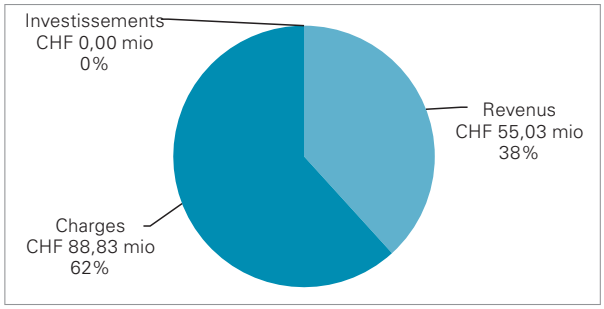


Compte 2018 – Revenus
Total CHF 2,14 mio

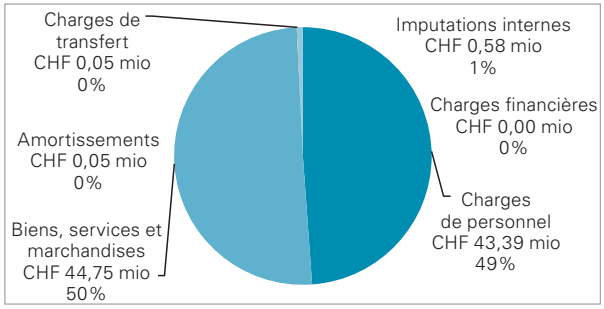


4 Charges, revenus et investissements Ministère public

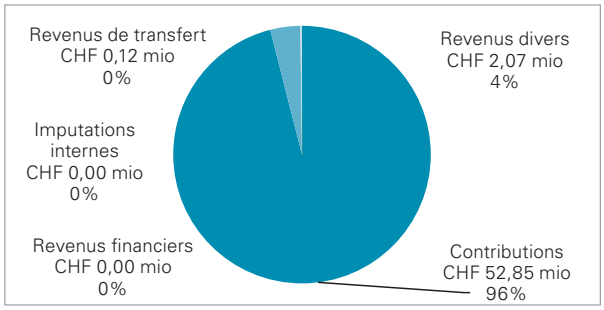
Compte 2018 – Charges / Revenus / Investissements
Total CHF 143,86 mio



Compte 2018 – Charges
Total CHF 88,83 mio



Compte 2018 – Revenus
Total CHF 55,03 mio



5 Indicateurs chiffrés relatifs au personnel des autorités judiciaires et du Ministère public 2018

(Situation 31 décembre 2018)
Valeurs entre parenthèses : ensemble de l'administration cantonale[1]
Base de données : sans apprenants/apprenantes, stagiaires et personnel de nettoyage

	Hommes	Femmes	Total
Effectif de personnel			
Nombre de collaborateurs[2]	276	612	888
Nombre de collaborateurs à temps partiel (taux d'occupation < 90%[3]) par classe de traitement et sexe			
CT 01–18	37,7%	54,5%	51,9%
CT 19–23	27,4%	54,9%	46,4%
CT 24–30	15,6%	64,8%	38,4%
Total	23,6% (17,9%)	55,8% (60,1%)	45,8% (37,5%)
Structure d'âge			
Pourcentage de collaborateurs jusqu'à 20 ans	0,0%	0,7%	0,5% (0,2%)
20–29 ans	6,5%	17,9%	14,4% (10,7%)
30–39 ans	26,5%	30,9%	29,5% (24,5%)
40–49 ans	20,0%	27,3%	25,0% (25,8%)
50–59 ans	32,4%	18,4%	22,7% (30,0%)
Plus de 60 ans	14,5%	4,9%	7,9% (8,8%)
Total	100,0%	100,0%	100,0%
Nombre de collaborateurs par sexe et classe de traitement			
CT 01–18	15,5%	84,5%	100,0%
CT 19–23	30,9%	69,1%	100,0%
CT 24–30	53,6%	46,4%	100,0%
Total	31,1% (53,7%)	68,9% (46,3%)	100,0%
Age moyen	46,7 (45,9)	40,2 (43,0)	42,2 (44,6)
Taux de fluctuation	13,0%	10,5%	11,3% (8,4%)

Différences d'arrondissement possibles

[1] A partir du rapport 2015, hautes écoles non comprises

[2] Y compris 32 collaborateurs et collaboratrices de l'état-major des ressources (Direction de la magistrature)

[3] Définition valable depuis 2014 / définition 2013 et avant: temps partiel = taux d'occupation ≤ 90%

6 Indicateurs chiffrés relatifs au personnel des juridictions civile et pénale 2018

(Situation au 31 décembre 2018)
Valeurs entre parenthèses : autorités judiciaires et Ministère public
Base de données : sans apprenants/apprenantes, stagiaires et personnel de nettoyage

	Hommes	Femmes	Total
Effectif de personnel			
Nombre de collaborateurs	123	302	425
Nombre de collaborateurs à temps partiel (taux d'occupation < 90%[4]) par classe de traitement et sexe			
CT 01–18	22,2%	55,1%	49,7%
CT 19–23	30,6%	57,8%	51,0%
CT 24–30	13,3%	69,0%	40,7%
Total	20,3% (23,6%)	57,8% (55,8%)	46,9% (45,8%)
Structure d'âge			
Pourcentage de collaborateurs jusqu'à 20 ans	0,0%	1,0%	0,7% (0,5%)
20–29 ans	8,9%	15,3%	13,4% (14,4%)
30–39 ans	30,9%	32,2%	31,8% (29,5%)
40–49 ans	13,8%	27,2%	23,3% (25,0%)
50–59 ans	26,0%	18,6%	20,8% (22,7%)
Plus de 60 ans	20,3%	5,6%	9,9% (7,9%)
Total	100,0%	100,0%	100,0%
Nombre de collaborateurs par sexe et classe de traitement			
CT 01–18	16,4%	83,6%	100,0%
CT 19–23	24,8%	75,2%	100,0%
CT 24–30	50,8%	49,2%	100,0%
Total	29,0% (31,1%)	71,0% (68,9%)	100,0%
Age moyen	46,4 (46,7)	40,5 (40,2)	42,3 (42,2)
Taux de fluctuation	17,8%	10,2%	12,5% (11,3%)

Différences d'arrondissement possibles

[4] Définition valable depuis 2014 / définition 2013 et avant: temps partiel = taux d'occupation ≤ 90%

7 Indicateurs chiffrés relatifs au personnel de la juridiction administrative 2018

(Situation au 31 décembre 2018)
Valeurs entre parenthèses : autorités judiciaires et Ministère public
Base de données : sans apprenants/apprenantes, stagiaires et personnel de nettoyage

	Hommes	Femmes	Total
Effectif de personnel			
Nombre de collaborateurs	42	48	90
Nombre de collaborateurs à temps partiel (taux d'occupation < 90%[5]) par classe de traitement et sexe			
CT 01–18	0,0%	61,5%	57,1%
CT 19–23	29,2%	53,6%	42,3%
CT 24–30	11,8%	57,1%	25,0%
Total	21,4% (23,6%)	56,3% (55,8%)	40,0% (45,8%)
Structure d'âge			
Pourcentage de collaborateurs jusqu'à 20 ans	0,0%	2,1%	1,1% (0,5%)
20–29 ans	2,4%	10,4%	6,7% (14,4%)
30–39 ans	28,6%	37,5%	33,3% (29,5%)
40–49 ans	28,6%	25,0%	26,7% (25,0%)
50–59 ans	23,8%	20,8%	22,2% (22,7%)
Plus de 60 ans	16,7%	4,2%	10,0% (7,9%)
Total	100,0%	100,0%	100,0%
Nombre de collaborateurs par sexe et classe de traitement			
CT 01–18	7,1%	92,9%	100,0%
CT 19–23	46,2%	53,8%	100,0%
CT 24–30	70,8%	29,2%	100,0%
Total	46,7% (31,1%)	53,3% (68,9%)	100,0%
Age moyen	**46,9 (46,7)**	**40,9 (40,2)**	**43,7 (42,2)**
Taux de fluctuation	**6,5%**	**10,0%**	**8,3% (11,3%)**

Différences d'arrondissement possibles

[5] Définition valable depuis 2014 / définition 2013 et avant: temps partiel = taux d'occupation ≤ 90%

8 Indicateurs chiffrés relatifs au personnel du Ministère public 2018

(Situation au 31 décembre 2018)
Valeurs entre parenthèses : autorités judiciaires et Ministère public
Base de données : sans apprenants/apprenantes, stagiaires et personnel de nettoyage

	Hommes	Femmes	Total
Effectif de personnel			
Nombre de collaborateurs	98	244	342
Nombre de collaborateurs à temps partiel (taux d'occupation < 90%[6]) par classe de traitement et sexe			
CT 01–18	51,6%	52,9%	52,7%
CT 19–23	16,7%	42,1%	36,0%
CT 24–30	20,0%	62,5%	40,5%
Total	29,9% (23,6%)	53,3% (55,8%)	46,6% (45,8%)
Structure d'âge			
Pourcentage de collaborateurs jusqu'à 20 ans	0,0%	0,0%	0,0% (0,5%)
20–29 ans	5,2%	22,3%	17,4% (14,4%)
30–39 ans	20,6%	28,5%	26,3% (29,5%)
40–49 ans	22,7%	28,1%	26,5% (25,0%)
50–59 ans	44,3%	16,9%	24,8% (22,7%)
Plus de 60 ans	7,2%	4,1%	5,0% (7,9%)
Total	100,0%	100,0%	100,0%
Nombre de collaborateurs par sexe et classe de traitement			
CT 01–18	15,4%	84,6%	100,0%
CT 19–23	23,1%	76,9%	100,0%
CT 24–30	51,7%	48,3%	100,0%
Total	28,6% (31,1%)	71,4% (68,9%)	100,0%
Age moyen	**47,2 (46,7)**	**39,5 (40,2)**	**41,7 (42,2)**
Taux de fluctuation	**7,1%**	**10,6%**	**9,7% (11,3%)**

Différences d'arrondissement possibles

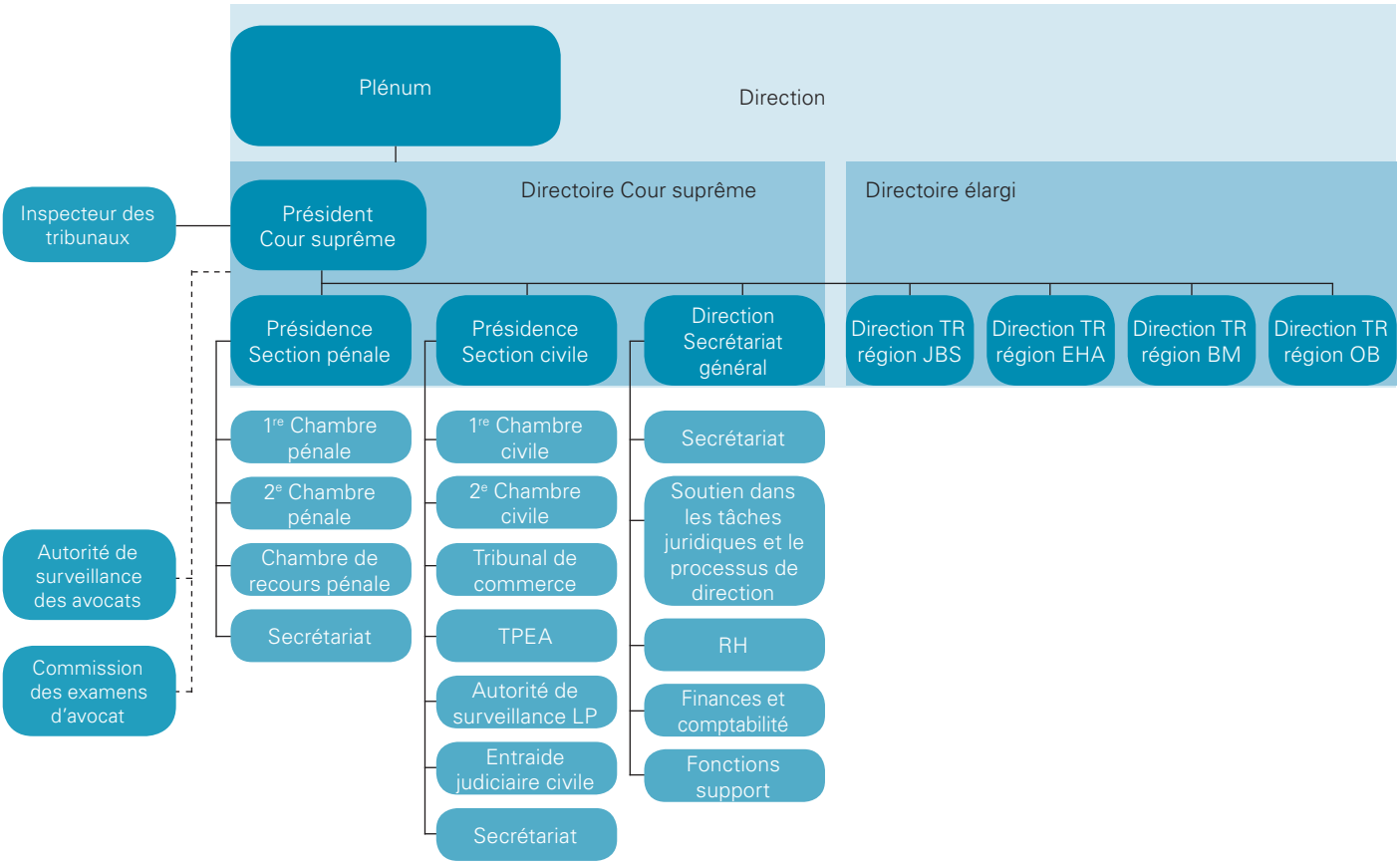
[6] Définition valable depuis 2014 / définition 2013 et avant: temps partiel = taux d'occupation ≤ 90%

Juridictions civile et pénale

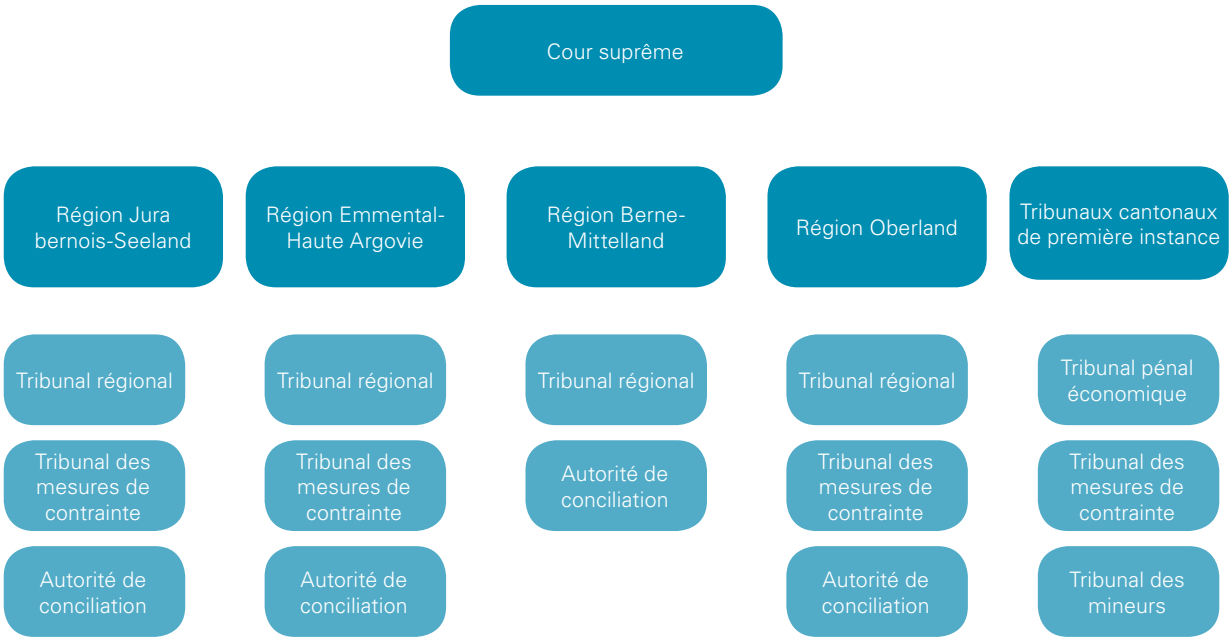
Table des matières
Juridictions civile et pénale

1	Introduction	33
2	Cour suprême	33
3	Autorités judiciaires de première instance	43
	Annexe : Statistiques	49

Cour suprême du canton de Berne



Juridictions civile et pénale



1 INTRODUCTION

En 2018, les juridictions civile et pénale ont jugé au total 35'540 cas (année précédente : 36'339) et donné 18'990 conseils juridiques (année précédente : 21'396). En comparaison avec l'année précédente, les décisions judiciaires et les procédures de conciliation ont donc légèrement diminué et les conseils juridiques plus nettement. Une comparaison sur plusieurs années montre cependant que le nombre de cas est constant. En revanche, les durées de procédure et le nombre d'affaires pendantes ont augmenté en fin d'année dans certains domaines. La juridiction civile a enregistré une nette augmentation du travail dans le domaine du nouveau droit de l'entretien entré en vigueur en janvier 2017. Certes, des arrêts du Tribunal fédéral et décisions de la Cour suprême ont depuis fixé la pratique du nouveau droit sur des points importants. Les nouvelles dispositions sont cependant plus complexes et compliquées à appliquer. Dans le domaine de la juridiction pénale, la sanction de l'expulsion est appliquée pour la deuxième année. L'expulsion a fait l'objet d'un examen dans le cadre de 177 procédures pénales. Dans 155 cas, elle a été prononcée. En raison des injonctions du Tribunal fédéral, l'administration des preuves dans le cadre des procédures d'appel pénales est nettement plus exigeante qu'autrefois. Cela entraîne une augmentation sensible de la charge de travail des tribunaux appelés à juger. En fin de compte, les cas soumis ont malgré tout pu être liquidés de manière correcte et en temps voulu.

En 2018, douze juges de première et de deuxième instance ont dû être remplacés afin de compenser les départs à la retraite. Cette fluctuation est extraordinaire par rapport à l'effectif total de 121 juges. Depuis juillet 2018, la Cour suprême dispose dorénavant d'un troisième membre francophone, qui permet de renforcer durablement le bilinguisme du tribunal.

Le compte de résultats des juridictions civile et pénale présente en 2018 un solde de pertes de CHF 65,1 millions. Il est donc inférieur à concurrence de CHF 0,9 million à la valeur budgétée de CHF 66,0 millions. Par rapport à l'année précédente, le solde s'est péjoré à hauteur de CHF 1,8 million. A noter que les charges de personnel ont été inférieures de CHF 1,4 million au montant budgété. Le paquet d'allégements décidé en 2017 a également été mis en œuvre.

Pour la deuxième année, les jugements de la Cour suprême ont été publiés sur la base de données en ligne. Cela permet de développer la publicité souhaitée, les jugements rendus même sans débats publics se trouvant dorénavant aussi dans la presse quotidienne.

2 COUR SUPRÊME

2.1 Composition

En 2018, le collège des juges de la Cour suprême a subi les modifications suivantes : Christian Trenkel, juge d'appel, a pris sa retraite à fin février. Cornelia Apolloni Meier, juge d'appel, a mis fin à son activité à fin mai pour raisons d'âge. Pour la remplacer, le Grand Conseil a élu Agnès Schleppy. Le nombre de juges d'appel francophones a ainsi passé de deux à trois. La juge d'appel Schleppy est entrée en fonction le 1er juillet 2018.

Daniel Gerber, juge d'appel élu en 2017, a pris ses fonctions le 1er mars 2018 déjà (successeur du juge d'appel Trenkel). Suite à son élection, il a démissionné de ses fonctions de juge suppléant. A sa place, le Grand Conseil a élu la présidente de Tribunal Andrea Gysi Mango en tant que juge suppléante. Sara Schödler, Dr en droit, a démissionné de ses fonctions de juge suppléante au 30 septembre 2018. Pour la remplacer, le Grand Conseil a élu Franziska Friederich Hörr.

Lors de sa session de novembre, le Grand Conseil a élu la juge d'appel Annemarie Hubschmid Volz en tant que nouvelle présidente de la Cour suprême. Elle remplace Stephan Stucki qui a quitté ses fonctions à fin 2018.

Présidence (période de fonction 2017–2019)
Stucki Stephan, président de la Cour suprême
Pfister Hadorn Christine, vice-présidente
Guéra Philippe, vice-président

Directoire (période de fonction 2017–2019)
Stucki Stephan, président de la Cour suprême
Pfister Hadorn Christine, présidente de la Section civile
Guéra Philippe, président de la Section pénale
Roth Markus, Dr en droit, secrétaire général

Section civile	En fonction depuis
Pfister Hadorn, Christine, présidente	2002
Bähler Daniel, vice-président	2009
Apolloni Meier Cornelia (jusqu'à fin mai)	2003
Bähler Jürg	2017
Geiser Rainier	2012
Grütter Myriam	2013
Hurni Christoph, PD Dr en droit	2017
Josi Christian, Dr en droit	2014
Niklaus Jean-Luc, Dr en droit	2010
Schlup Marcel	2016
Studiger Adrian	2010
Trenkel Christian (jusqu'à fin février)	2001
Zihlmann Peter	2007

Section pénale	En fonction depuis
Guéra Philippe, président	2009
Geiser Rainier, vice-président	2012
Aebi Fritz	2011
Bratschi-Rindlisbacher Franziska	2008
Gerber Daniel (dès début mars)	2018
Hubschmid Volz Annemarie	2010
Kiener Hanspeter	2011
Niklaus Jean-Luc, Dr en droit	2010
Schleppy Agnès (dès début juillet)	2018
Schnell Renate	2001
Schmid Samuel	2016
Stucki Stephan	2000
Trenkel Christian (jusqu'à fin février)	2001
Vicari Jean-Pierre	2012
Zihlmann Peter	2007

L'affectation actuelle des juges aux sections et aux sous-sections, les données concernant les membres suppléants, les juges spécialisés, ainsi que la composition de l'Autorité de surveillance des avocats et de la Commission des examens d'avocat se trouvent dans l'annuaire officiel en ligne (sous Organisation et composition sur www.justice.be.ch/obergericht).

2.2 Evolution des affaires

2.2.1 Section civile

L'année sous revue de la Section civile s'est déroulée de manière peu spectaculaire, malgré une augmentation de la charge de travail dans les domaines du Tribunal de la protection de l'enfant et de l'adulte ainsi que de l'Autorité de surveillance en matière de poursuite pour dettes et de faillite. Le nombre d'affaires reçues et liquidées a été dans l'ensemble légèrement plus élevé que l'année précédente. Dans ce contexte, quelques pourcentages supplémentaires de postes de greffiers ont été demandés pour une durée déterminée, car les procédures du nouveau droit de l'entretien et du partage de la prévoyance professionnelle entraînent une nette augmentation de la charge de travail pour les greffiers. La nouvelle augmentation des affaires dans les domaines de l'Autorité de surveillance en matière de poursuite pour dettes et de faillite et du droit de protection de l'enfant et de l'adulte a pu être gérée grâce à l'engagement de tous.

Dans le cadre de séances organisées régulièrement, la Section civile a abordé avant tout des problèmes juridiques d'importance générale, en plus des domaines organisationnels. Des pratiques ont été établies sur des questions déterminées et communiquées aux avocats ainsi qu'aux instances inférieures. La Section civile a publié certaines décisions sur Internet et dans des revues spécialisées.

Les membres de la Section civile ont participé à différents groupes de travail spécialisés internes et externes. Dans le domaine du nouveau droit de l'entretien et du partage de la prévoyance professionnelle, des décisions de principe ont pu être publiées. En cours d'année, le Tribunal fédéral a également publié les premiers arrêts donnant des lignes directrices dans ces domaines du droit.

Comme les années précédentes, un échange a eu lieu entre l'Office cantonal des mineurs et la Section civile. Ces séances ont permis de discuter de questions institutionnelles et juridiques dans le domaine de la protection de l'enfant et de l'adulte.

Chambres civiles

Le nombre d'affaires reçues par les Chambres civiles a enregistré à nouveau un léger recul de 643 à 613 cas. Le nombre d'affaires en français a diminué de 83 (13 % des affaires totales) à 51 (8 %). Pendant l'année sous revue, 610 dossiers (année précédente : 651) ont été liquidés. Le nombre de procédures pendantes en fin d'année (121) a quasiment permis d'atteindre le faible nombre de l'année précédente (118). La durée moyenne de la procédure s'est élevée à environ deux mois.

Pendant l'année sous revue, 106 cas ont fait l'objet d'un recours devant le Tribunal fédéral. Pendant la même période, le Tribunal fédéral a rendu 93 décisions. Dans trois cas, il a admis totalement ou partiellement le recours, dans 90 cas le recours a été rejeté. Cette situation est très réjouissante.

Tribunal de commerce

En 2018, le nombre d'affaires reçues a nettement diminué par rapport à l'année précédente et

correspond plus ou moins à la moyenne des années antérieures. Au total, 153 affaires (dont 89 en procédure ordinaire) ont été reçues contre 204 l'année précédente (dont 119 en procédure ordinaire). Le nombre total de cas en français s'est élevé à 13 (année précédente : 20), soit à 8 % (année précédente : 10 %). Fait intéressant, près de la moitié des nouvelles affaires reçues en procédure ordinaire l'ont été lors du dernier trimestre. Jusqu'au troisième trimestre, l'année était donc considérée comme inférieure à la moyenne. Les procédures sommaires se sont situées dans le cadre usuel avec 69 cas.

172 cas ont été liquidés (dont 106 en procédure ordinaire). L'année précédente, ces chiffres s'élevaient à 191 et 130. A la fin de l'année, 130 procédures étaient encore pendantes (année précédente : 149), dont 92 en procédure ordinaire (année précédente : 101).

Le taux des conciliations, avec 56 conciliations (année précédente : 50) pour les procédures ordinaires, a été d'environ 53 % (année précédente : 38 %). La durée moyenne de la procédure s'est élevée à 291 jours (année précédente : 261 jours).

Pendant l'année sous revue, dix recours contre des jugements ont été interjetés devant le Tribunal fédéral (année précédente : 9). Il a admis trois recours totalement ou partiellement, abandonnant dans deux cas sa pratique de longue date, ce qui a entraîné l'admission des recours. Trois recours ont été rejetés et dans trois cas, le Tribunal fédéral n'est pas entré en matière.

En fin d'année, respectivement à mi-août, deux juges du Tribunal de commerce, Dr Kurt Zbären et Peter Kaech, ont démissionné après plusieurs années d'activité. Urs Bircher, juge du Tribunal de commerce, est malheureusement décédé le 17 décembre 2018 après une longue maladie alors qu'il était encore en fonction.

Autorité de surveillance en matière de poursuite pour dettes et de faillite

Pendant l'année sous revue, 302 (année précédente : 281) nouvelles affaires ont été reçues par l'Autorité de surveillance (sans demandes de prolongation des délais de liquidation de faillites), dont 261 (année précédente : 214) plaintes (y compris retards injustifiés) et 20 (année précédente : 41) requêtes (y compris requêtes d'assistance judiciaire gratuite, levée du secret de fonction et procédures disciplinaires). 303 affaires ont pu être liquidées pendant l'année sous revue, les affaires pendantes s'élèvent à 37 cas (année précédente : 38).

De plus, 386 (année précédente : 394) demandes de prolongation des délais de liquidation de faillites ont été reçues et autorisées. Cette année encore, les déclarations d'impôts provisoires de l'Intendance des impôts ont été l'un des motifs les plus fréquents de demande de prolongation.

En 2018, 23 (année précédente : 31) décisions ont fait l'objet d'un recours devant le Tribunal fédéral. Pendant la même période, deux recours ont été admis totalement ou partiellement. Dans 16 (année précédente : 14) cas, le Tribunal fédéral n'est pas entré en matière sur le recours ou l'a classé comme étant sans objet, neuf recours (année précédente : 6) ont été rejetés.

Pendant l'année sous revue, la commission de la formation des préposés et préposées aux poursuites et faillites du canton de Berne a exécuté les modules prévus et organisé les examens conformément au règlement.

Après la suppression des discussions finales à l'occasion des inspections d'offices des poursuites et des faillites, respectivement de leurs services, le contact personnel et les précieux échanges avec ces offices ont malheureusement diminué.

Tribunal de la protection de l'enfant et de l'adulte (TPEA)

Pour la sixième année depuis l'introduction de ce tribunal spécialisé, le nombre d'affaires reçues, de 972, a de nouveau nettement augmenté par rapport à l'année précédente (860). La hausse s'est élevée à 13 %. Alors que les procédures de placement à des fins d'assistance (PAFA), au nombre de 610, n'ont que légèrement augmenté (année précédente : 586), le nombre de cas concernant les autres procédures TPEA a augmenté plus nettement avec 362 cas (année précédente : 274). Le nombre d'affaires en langue française a diminué à 11 % (année précédente : 13 %). Pour décharger les juges d'appel francophones, les audiences PAFA ont été assumées jusqu'en été de l'année sous revue par des juges d'appel bilingues. En 2018, 934 procédures ont pu être liquidées (année précédente : 872). 120 cas ont dû être reportés au prochain exercice.

Comme les années précédentes, dans de nombreuses procédures PAFA, la police a dû être convoquée aux audiences pour protéger les membres du tribunal. La délimitation entre l'exécution des peines et des mesures et le placement à des fins d'assistance a également été le sujet de certains cas pendant l'année sous revue, la base légale à ce sujet étant encore imprécise et sujette à interprétation.

Les autres affaires du TPEA concernaient comme les années précédentes principalement des curatelles, des mesures de protection de l'enfant et des règlements du droit de visite. Dans la majeure partie des cas, une décision écrite a pu être prise sans qu'il soit nécessaire de faire appel aux juges spécialisés. Dans 14 procédures concernant principalement des questions relatives aux enfants, une audience a eu lieu avec des juges spécialisés.

2.2.2 Section pénale

Section pénale

Dans l'ensemble, l'année sous revue ne présente aucune particularité. Du point de vue du personnel, seul le juge d'appel Christian Trenkel a dû être remplacé à la Chambre de recours pénale suite à son départ à la retraite.

La répartition des ressources s'est révélée judicieuse et a généré un taux de liquidation inchangé et réjouissant. Dans ce contexte, il faut cependant tenir compte du nombre de cas par juge d'appel, en augmentation au cours de ces dernières années. La comparaison du nombre d'affaires des deux Chambres pénales et de la Chambre de recours pénale sur plusieurs années montre que les chiffres se maintiennent à un niveau élevé (total affaires reçues/liquidées 2015 : 810/832 ; 2016 : 995/1'008 ; 2017 : 1'059/1'050 ; 2018 : 1'090/1'025).

Les Chambres pénales ont enregistré une nouvelle hausse des affaires reçues de 6 %, alors que le nombre d'affaires liquidées atteint le niveau de l'année précédente. A la Chambre de recours pénale, le nombre d'affaires reçues et liquidées est resté constant et s'équilibrent. Les cas volumineux des Chambres pénales entraînent une charge de travail nettement plus élevée, raison pour laquelle il faut veiller en particulier à l'augmentation des affaires pendantes et à leur gestion. Le taux de recours des trois chambres s'est élevé à 16 % (année précédente : 17 % ; Chambres pénales 16 %, Chambre de recours pénale 16 %).

Le record du nombre d'affaires en français de l'année précédente, de 15 % (année sous revue : 13 % ; ensemble de la justice pénale : 21 %) a pu être maîtrisé grâce à l'élection d'une troisième juge d'appel francophone. Les répercussions sur le fonctionnement de l'organisation et les chiffres ne pourront être analysées de manière probante que sur la base de l'exercice 2019.

Les recours en matière d'exécution et les procédures ultérieures (surtout prolongation de mesures) sont toujours sous le feu des médias et de la politique. Avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi cantonale sur l'exécution judiciaire (LEJ, autrefois LEPM) au 1er décembre 2018, l'autorité d'exécution a désormais qualité de partie dans les procédures ultérieures.

Les instruments de gestion de la Section pénale avec les conférences bimensuelles de la Section pénale (élaboration de pratiques et de circulaires pour l'ensemble de la justice pénale) et, si nécessaire, des séances avec les présidents des trois chambres restent adaptés et suffisants.

Chambres pénales

La nouvelle hausse du nombre d'affaires des deux Chambres pénales s'élève à 6 % (plus 32 affaires, total 549). Le nombre de procédures en français reste inchangé à environ 15 %. Le nombre d'affaires liquidées se situe au niveau des années précédentes (494 cas, année précédente 493). Le nombre de procédures pendantes a fortement augmenté (de 25 % à 279 cas, année précédente 224).

La durée de la procédure a encore diminué à 150 jours en moyenne (année précédente : 160). Le taux de recours est resté au niveau des années précédentes, soit à environ 16 %.

En 2018, 77 jugements des Chambres pénales ont été attaqués (année précédente : 76). Pendant cette période, le Tribunal fédéral a rejeté 69 recours (année précédente : 37), en a admis huit entièrement ou partiellement (année précédente : 10) et sur 16 il n'est pas entré en matière (année précédente : 9).

Pendant l'année sous revue, 32 interventions de membres suppléants ont été enregistrées (année précédente : 38), réparties entre 14 personnes (année précédente : 12). Elles ont principalement servi à couvrir les absences dues aux vacances et à la diminution des heures supplémentaires, ainsi qu'à décharger certains membres. Sans l'intervention des membres suppléants, il serait impossible de gérer la charge de travail. Cette charge est accentuée par la tendance ininterrompue aux longues audiences en instance supérieure en raison des injonctions du Tribunal fédéral (p. ex. impérativement nouvelles auditions de prévenus et des personnes mettant principalement en cause le prévenu). Les audiences qui durent souvent plusieurs jours avec plusieurs prévenus à auditionner et les exigences du Tribunal fédéral renforcées en matière de tenue du procès-verbal (comme p. ex. résumé des plaidoiries) nécessitent en outre la participation de greffiers et greffières qualifiés.

Chambre de recours pénale

Pendant l'année sous revue, les affaires reçues par la Chambre de recours pénale sont restées

stables à un niveau élevé (541 cas ; année précédente 542), tout comme le nombre d'affaires liquidées (531 cas ; année précédente 557). Le nombre d'affaires en langue française a légèrement diminué à 13 % (année précédente : 15 %). Le nombre de procédures pendantes, qui s'élève à 94 cas, a légèrement augmenté (année précédente : 84). La durée moyenne de la procédure a pu être maintenue à un niveau bas de 52 jours (année précédente : 50 jours) et ce malgré les procédures ultérieures souvent longues avec audience orale ordonnée par le Tribunal fédéral à laquelle la personne concernée et l'expert psychiatre doivent être entendus. A l'avenir, le législateur fédéral veut attribuer ces procédures aux Chambres pénales, ce qui se justifie du point de vue matériel.

Pendant l'année sous revue, 87 décisions de la Chambre de recours pénale ont été attaquées (année précédente : 101). Pendant cette même période, le Tribunal fédéral a rejeté 32 recours (année précédente : 24), en a admis trois entièrement ou partiellement (année précédente : 4), et n'est pas entré en matière sur 70 (année précédente : 58). Un recours a été retiré (année précédente : 2).

Du point de vue du personnel, grâce aux deux membres supplémentaires affectés l'année dernière déjà à la Chambre de recours pénale, cette dernière a pu augmenter sa flexibilité pour gérer les procédures de recours souvent urgentes. De plus, la continuité nécessaire est ainsi garantie eu égard au départ progressif des trois membres de longue date prévu d'ici 2020.

2.2.3 Autorité de surveillance des avocats

Depuis le départ à la retraite du juge d'appel Christian Trenkel au 1er mars 2018, Adrian Studiger, juge d'appel, assume la présidence de l'Autorité de surveillance des avocats.

Pendant l'année sous revue, le nombre de cas est resté stable à un niveau élevé. Le nombre total de nouvelles affaires reçues s'est élevé à 244 (année précédente : 230). Le nombre de procédures disciplinaires fastidieuses (2018 : 20 ; 2017 : 45 ; 2016 : 30) a pu être réduit lorsque, dans le cadre de cas clairs, la personne qui dénonçait a renoncé à ouvrir une procédure formelle après avoir été informée de manière ciblée sur les tâches de l'Autorité de surveillance. Au cours de l'année sous revue, 256 procédures ont été liquidées (année précédente : 233). De plus, la durée moyenne des procédures disciplinaires a pu être clairement réduite (2018 : 271 jours ; 2017 : 324 jours ; 2016 : 322 jours). Le nombre de procédures pendantes en fin d'année a reculé et s'élève à 38 procédures (année précédente : 50).

En 2018, six (année précédente : 6) mesures disciplinaires ont été prononcées (3 amendes, 1 blâme, 2 avertissements). Un recours a été interjeté devant le Tribunal administratif contre deux décisions disciplinaires de l'Autorité de surveillance des avocats. En raison de la perte des conditions personnelles pour exercer la profession d'avocat, un avocat a été radié du registre (art. 8, al. 1, let. b LLCA).

Pendant l'année sous revue, les conflits d'intérêts effectifs ou présumés ont constitué l'aspect principal dans les faits dénoncés. Ces conflits se produisent notamment en cas de double représentation de deux ou plusieurs parties (un avocat représente en même temps différentes parties dont les intérêts entrent en conflit) et en cas de changement de partie (une avocate agit dans le même litige d'abord pour une partie, puis pour la partie adverse). La facturation d'honoraires malgré une demande d'assistance judiciaire pendante pour d'autres prétendus mandats parallèlement en cours a également constitué un sujet de discussion.

Pendant l'année sous revue, deux séances plénières ont eu lieu comme d'habitude. Elles ont été l'occasion d'échanger des informations sur des procédures pendantes et liquidées et sur la coordination du travail au sein de l'Autorité de surveillance des avocats. Lors des deux séances, la position de l'Autorité de surveillance des avocats selon laquelle les études d'avocats peuvent s'organiser sous la forme de sociétés anonymes ou d'une autre personne morale tant qu'il est garanti que la personne morale est sous le contrôle d'avocats inscrits au registre professionnel (actionnariat, conseil d'administration et président du conseil d'administration) a été confirmée. L'Autorité bernoise de surveillance des avocats se base ainsi sur la position du canton de Zurich et d'autres cantons de grande taille, avec lesquels un échange régulier a lieu.

Le plénum de la Cour suprême du canton de Berne a procédé en date du 26 octobre 2018 aux élections de renouvellement total pour le mandat 2019–2022. En raison de la durée limitée des mandats prévue par la loi, cinq avocats et avocates ainsi qu'un président de tribunal ont dû être remplacés.

Le registre électronique des avocats et des notaires (ReAN) mis en service en avril 2017 a fait ses preuves. Le registre des avocats peut être consulté en ligne. Le contenu des saisies du ReAN est adapté régulièrement.

2.2.4 Commission des examens d'avocat

La présidente de la Commission des examens d'avocat depuis de nombreuses années a démissionné à fin février 2018, aussi bien de sa fonction de présidente que de celle d'experte aux examens. Le plénum de la Cour suprême a élu Jürg Bähler, juge d'appel, pour la remplacer.

Sur les 106 candidats et candidates (97 germanophones et 9 francophones) évalués lors de l'examen II/2017, 40 % n'ont pas réussi l'examen. Lors de la session I/2018, 106 candidats et candidates se sont présentés à l'examen (95 germanophones et 11 francophones) et 34 % ont échoué. Dans les deux cas, la plupart des candidats et candidates ont échoué à l'écrit.

92 candidats et candidates (88 germanophones et 4 francophones) se sont présentés à la partie écrite de l'examen d'avocat II/2018 et 56 l'ont réussie (61 %). Cette session II/2018 se clôturera en janvier 2019 avec les plaidoires d'examen.

Le nombre de demandes en tout genre (95) et de requêtes (27) déposées par des étudiants et étudiantes est resté élevé pendant l'année sous revue. Les demandes et requêtes se réfèrent généralement à la prise en compte d'activités extracantonales dans le stage obligatoire et aux autres conditions d'admission à l'examen d'avocat.

2.3 Gestion

2.3.1 Plénum

Selon l'article 38, alinéa 1 LOJM, les juges à titre principal de la Cour suprême constituent le plénum. Il incombe au plénum de prendre les décisions de principe dans l'administration judiciaire (cf. art. 38, al. 2 LOJM). Au niveau stratégique, il fixe les limites pour les juridictions civile et pénale et édicte les règlements nécessaires pour l'exécution des tâches. De plus, il prend les principales décisions en relation avec le personnel. Il octroie en outre les brevets d'avocat (art. 1, al. 1 LA).

Le plénum s'est réuni pour neuf séances. Lors de la première séance (janvier 2018), le rapport d'activité concernant les juridictions civile et pénale pour l'année 2017, préparé par le directoire, a été discuté et approuvé. Lors de la deuxième séance plénière du 23 février 2018, la Cour suprême a statué sur l'octroi des brevets aux candidats et candidates ayant réussi l'examen d'avocat. Le même jour, la cérémonie de remise des brevets a eu lieu au Rathaus. Le plénum a également discuté de la clôture annuelle des finances 2017. En mars, il a approuvé le budget 2019 ainsi que le plan intégré mission-financement 2020–2022 pour les juridictions civile et pénale. De plus, il s'est penché une première fois sur la succession du président de la Cour suprême ayant démissionné pour fin 2018. Début avril, le plénum s'est réuni en séance extraordinaire pour traiter le sujet de la solution d'alarme. L'équipe d'intervention interne s'est présentée et a informé sur ses tâches.

A fin avril, le conseiller d'Etat Neuhaus a informé le plénum sur les résultats de l'évaluation de la réforme de la justice II. Lors de cette séance également, le plénum a décidé de proposer au Grand Conseil d'élire Annemarie Hubschmid Volz, juge d'appel, pour succéder à Stephan Stucki, juge d'appel, à la présidence de la Cour suprême (à partir du 1er janvier 2019). Lors de sa séance de mai, il a fixé des principes concernant la péréquation des ressources à l'interne. Une telle péréquation ne doit être effectuée plus qu'une fois par année, et uniquement lorsqu'une certaine valeur seuil est atteinte. Le 2 juillet 2018, le plénum a décidé d'introduire une nouvelle disposition dans son règlement d'organisation. Celle-ci règlemente les principes de l'attribution des cas et de l'autorité appelée à statuer à la Cour suprême. De plus, il a statué sur l'octroi des brevets aux candidats et candidates ayant réussi le deuxième examen d'avocat de l'année. Le même jour, la cérémonie de remise des brevets a eu lieu au Freie Gymnasium à Berne. Lors de la huitième séance en octobre, le plénum a élu les membres de l'Autorité de surveillance des avocats et de la Commission des examens d'avocat pour le prochain mandat 2019–2022. Lors de sa dernière séance à fin novembre, le plénum a affecté les juges d'appel nouvellement élus Anastasia Falkner à la Section pénale et Ronnie Bettler à la Section civile. De plus, il a pris position sur le projet de la Direction de la justice concernant l'introduction de la Direction de la magistrature, comme organe, dans la Constitution cantonale / évaluation de la réforme de la justice II. Lors de chaque séance, le président de la Cour suprême a informé sur les projets traités par la Direction de la magistrature et sur les décisions prises à ce sujet. La dotation en personnel des trois groupes de produits et la réglementation des frais en cas de formations sujettes à remboursement ont constitué des thèmes centraux.

2.3.2 Présidence

Selon la loi, le président de la Cour suprême veille à la marche régulière des affaires des juridictions civile et pénale. Les organes de direction lui sont subordonnés, ce qui signifie qu'il dirige les séances du directoire, du directoire élargi et du plénum. Le secrétariat général et l'inspectorat des tri-

bunaux le soutiennent dans cette tâche de direction. Il représente également le tribunal à l'extérieur. Le président de la Cour suprême siège à la Direction de la magistrature qui est l'organe commun de la Cour suprême, du Tribunal administratif et du Parquet général. En cette qualité, il participe aussi aux séances régulières de la Commission de justice, resp. de la direction de la Commission de justice, auxquelles cette dernière rencontre la Direction de la magistrature.

En 2018, Stephan Stucki a présidé la Cour suprême pour la cinquième année consécutive. En collaboration avec le secrétariat général, il a préparé les séances des organes mentionnés afin que les décisions en matière de finances, de personnel et de surveillance, ainsi que toutes les autres décisions administratives importantes puissent être prises à temps et de manière adéquate. Son travail a également englobé différentes visites de surveillance auprès des tribunaux de première instance, lors desquelles des questions de gestion et de ressources ont été thématisées. Le président de la Cour suprême a également participé à douze séances de la Direction de la magistrature lors desquelles des affaires concernant l'ensemble de la justice ont été traitées, coordonnées ou décidées.

En avril 2018, le président de la Cour suprême a organisé des entretiens de bilans professionnels (confidentiels) avec les onze juges en chef des autorités de conciliation et autorités judicaires de première instance.

2.3.3 Directoire de la Cour suprême

L'article 39, alinéa 2 LOJM délègue au directoire dans le sens d'une compétence générale toutes les affaires de l'administration judiciaire qui ne sont pas attribuées à un autre organe. Certaines tâches sont énumérées expressément dans un catalogue non exhaustif. Le directoire assume la responsabilité principale de l'administration judiciaire et est compétent pour préparer et établir des propositions pour toutes les affaires du plénum et pour la surveillance.

Pendant l'année sous revue, le directoire s'est réuni pour 27 séances ordinaires et extraordinaires. Les processus récurrents tels que la budgétisation, la rédaction de rapports, la définition d'informations sur les prestations et les indicateurs de la procédure, la conclusion de conventions sur la gestion des ressources, etc., sont les piliers de son activité. Cette année encore, le directoire s'est penché sur différents thèmes pouvant être classés dans le domaine du personnel (demandes d'emploi, modification du degré d'occupation, présidences extraordinaires de tribunal, autorisation d'activités extérieures au service, congés non payés, télétravail, versement de primes de performance, etc.). Il a notamment pu remettre une prise de position concernant diverses affaires d'élection du ressort du Grand Conseil (présidences de tribunal, juges d'appel).

Le directoire a fixé les détails concernant la manière de transmettre et enregistrer les auditions d'une salle de tribunal à une autre dans les quatre régions judiciaires ainsi qu'à la Cour suprême. Il a initialisé l'appel d'offre pour l'équipement technique nécessaire.

Le directoire a traité dix dénonciations relevant du droit de la surveillance contre la Cour suprême resp. certains et certaines juges d'appel. Ces actes de procédure ont été adressés à la Commission de justice. Le directoire a pris position à l'attention de la Direction de la magistrature sur de nombreuses procédures de co-rapport et procédures de consultation concernant des projets de lois et des interventions parlementaires, comme par exemple sur la révision prévue de la Constitution cantonale, de la loi sur l'organisation judiciaire, concernant l'horaire basé sur la confiance ainsi que sur la nouvelle loi sur le notariat.

2.3.4 Directoire élargi

Le directoire élargi est l'instrument de coordination et d'information inter-instances servant à coordonner les intérêts des juridictions civile et pénale (art. 40 LOJM). Il se compose du directoire de la Cour suprême et des juges en chef des tribunaux régionaux, qui représentent également les intérêts des autres autorités judiciaires cantonales et régionales ayant leur siège dans leur région (Tribunal cantonal des mesures de contrainte, Tribunal pénal économique, Tribunal des mineurs, Autorités de conciliation). L'inspecteur des tribunaux participe également aux séances, afin que les préoccupations réciproques dans le domaine des statistiques (saisie et évaluation du nombre d'affaires) ainsi que les questions relevant du droit de la surveillance puissent être discutées et clarifiées.

Le directoire élargi s'est réuni pour cinq séances, dont trois ont eu lieu avec la participation, en plus des juges en chef des tribunaux régionaux, également des juges en chef des trois tribunaux cantonaux et des quatre autorités de conciliation. Comme chaque année, de nombreux thèmes administratifs (finances, personnel, informatique, etc.) ont été discutés et, dans la mesure du possible, coordonnés. La Cour suprême, resp. son président a informé lors de chaque séance de manière détaillée sur les thèmes et les décisions du directoire et de la Direction de la magistrature. Les représentants des tribunaux ont également pu échanger leurs points de

vue sur de nombreux thèmes ayant influencé la pratique judiciaire en matière civile et pénale. Des informations ont notamment été données sur la modification du règlement d'organisation de la Cour suprême sur la question de l'attribution des cas et la composition de l'autorité appelée à statuer. Il a aussi été constaté que les premières instances procèdent à l'attribution des cas en général selon un système de feux tricolores et qu'actuellement, il n'est pas nécessaire de modifier leurs règlements à ce sujet. Les séances du directoire élargi, dans une mesure quelque peu réduite ces dernières années, paraissent toujours constituer un instrument judicieux d'information, de coordination et de gestion. Prochainement, l'Intranet aidera à transmettre les informations nécessaires de manière précise et rapide.

2.4 Inspectorat du tribunal / surveillance

L'inspectorat des tribunaux des juridictions civile et pénale contrôle et évalue, dans le cadre de la surveillance interne, principalement le fonctionnement de la jurisprudence et la gestion des cas par les juges. L'accent est mis sur la gestion des risques et de la qualité conformément aux droits procéduraux fondamentaux et des codes de procédure.

L'inspectorat des tribunaux a participé à la visite de surveillance du comité I de la Commission de justice, aux séances du directoire élargi, ainsi que, suivant les thèmes, aux séances du directoire de la Cour suprême. Pendant l'année sous revue, l'inspectorat des tribunaux a procédé à l'inspection du Tribunal cantonal des mesures de contrainte. Des thèmes opérationnels au Tribunal régional du Jura bernois-Seeland et au Tribunal des mineurs ainsi que la dotation adéquate en juges au sein de la Cour suprême ont aussi constitué des axes prioritaires. Actuellement, une attention particulière doit également être accordée au fait qu'un nombre élevé de juges part à la retraite. Le projet à long terme concernant la définition adéquate de la dotation en juges constitue également une priorité de l'inspectorat des tribunaux. Celui-ci s'est en outre engagé dans le projet pour l'évaluation des salaires des collaborateurs et collaboratrices spécialisés et dans le cadre de la Commission pour la formation continue de la justice bernoise.

En 2018, les juridictions civile et pénale du canton de Berne ont jugé au total 35'540 cas (année précédente : 36'339) et donné 18'990 conseils juridiques (année précédente : 21'396). Ce volume de cas est complété par les affaires de l'Autorité de surveillance des avocats, de la Commission des examens d'avocat et par les requêtes d'entraide judiciaire internationale. Du point de vue de la surveillance, le nombre de cas et la durée de la procédure se sont révélés stables en moyenne. En revanche, la charge de travail du Tribunal de protection de l'enfant et de l'adulte ainsi que de la Section pénale de la Cour suprême doit être observée. Il en va de même des affaires pendantes qui ont tendance à augmenter dans les procédures civiles des tribunaux régionaux, tout comme la durée des procédures pénales des tribunaux régionaux qui a également tendance à augmenter. Actuellement, la situation se détend dans les autorités de conciliation. Concernant la méthode, il faut préciser que les statistiques des cas ne reflètent pas les exigences modifiées au niveau de la direction de la procédure et de l'application du droit. Par exemple, l'entrée en vigueur de l'expulsion pénale (au 1er octobre 2016) ou du nouveau droit de l'entretien (au 1er janvier 2017) n'ont pas entraîné de changement quantitatif significatif. La charge procédurale a cependant augmenté.

En fin d'année, 8'416 procédures étaient pendantes (année précédente : 8'058). Le seuil d'affaires pendantes (rapport entre affaires liquidées et pendantes) se situe à une bonne valeur de près de 24 % (le domaine de tolérance pour une juridiction qui fonctionne se situant entre 20 et 25 %). Au total, 396 cas (année précédente : 302) sont pendants depuis plus de 18 mois (Cour suprême procédures civiles : 19 ; Cour suprême procédures pénales : 9 ; procédures civiles de première instance : 313 ; procédures pénales de première instance : 43). Cela correspond seulement à 5 % de tous les cas pendants. La durée de la procédure des juridictions civile et pénale du canton de Berne correspond aux délais raisonnables selon l'article 29, alinéa 1 Cst. Dans l'ensemble, il n'y a pas d'autre risque marqué eu égard à un fonctionnement de la jurisprudence conforme à la Constitution.

2.5 Secrétariat général

Le secrétariat général soutient les organes de direction dans l'accomplissement de leurs tâches (art. 41, al. 1 LOJM). D'autre part, le secrétariat général est également compétent pour le suivi administratif de la Commission des examens d'avocat et de l'Autorité de surveillance des avocats. Le secrétariat général est à la tête de l'administration judiciaire et est compétent en matière de personnel, de finances et de comptabilité, pour les autres services centraux et l'infrastructure de la Cour suprême. Les domaines des RH et du support, ainsi que des finances et de la comptabilité sont ratta-

chés au secrétariat général. Ils assument en fonction de leurs compétences les tâches pour la Cour suprême ou pour l'ensemble des juridictions civile et pénale.

Le secrétariat général coordonne l'information au public. Il a répondu à différentes demandes des médias et a coordonné les réponses à d'autres demandes de tiers, notamment à des fins scientifiques. Selon le règlement sur l'information par les autorités judiciaires civiles, pénales et des mineurs (RI CPM), le directoire octroie des accréditations aux professionnels des médias qui entendent tenir régulièrement la chronique de l'activité judiciaire des autorités judiciaires civiles, pénales et des mineurs. Le secrétariat général tient une liste des professionnels des médias accrédités. Pendant l'année sous revue, 12 demandes d'accréditation ont été traitées.

La Cour suprême est compétente pour approuver les formulaires dont l'utilisation exclusive est prescrite par le droit civil, comme dans le domaine du droit du bail et du bail à ferme. Pendant l'année sous revue, le secrétariat général a traité 16 demandes et requêtes dans ce domaine.

2.6 Ressources

2.6.1 Personnel

Pendant l'année sous revue, les deux unités ressources humaines et services de support ont été réunies en un domaine Ressources humaines & Support. Dans ce contexte, les responsabilités et suppléances des différents domaines de tâches ont notamment dû être contrôlées, remaniées ou redéfinies.

Dans le domaine partiel des ressources humaines, différents projets ont été mis en œuvre, comme par exemple l'introduction du télétravail sur la base d'une directive correspondante de la Direction de la magistrature. Ce nouveau modèle de travail est utilisé à tous les niveaux dans les juridictions civile et pénale. La phase pilote du projet sur la rotation des postes a été clôturée. Elle est maintenant à disposition des personnes intéressées. D'autres projets avaient pour objectif l'exécution de la révision de l'ordonnance sur le personnel sur la question de la réduction des soldes de comptes épargne-temps (conventions de réduction pour les années 2018 et 2019) ainsi que la mise en œuvre des processus RH opérationnels sur des formulaires en ligne. Les collaboratrices du domaine RH ont répondu pendant l'année sous revue à de nombreuses demandes concernant principalement la réglementation sur le temps de travail, par exemple en cas de congé maternité.

2.6.2 Finances

Outre l'ensemble des processus cantonaux, l'accent a été mis sur l'amélioration du système de contrôle interne (SCI) pendant l'année sous revue. Pour pouvoir mettre en œuvre le concept SCI JUS, la Cour suprême a commencé à redéfinir et documenter les processus ayant une incidence sur les finances.

Les mesures d'allégement définies dans le cadre du processus de planification 2017 ont été mises en œuvre pendant l'année sous revue. Les coûts supplémentaires non influençables ont pu être absorbés par d'autres postes, ce qui a permis de respecter les prescriptions budgétaires. Avec ce paquet d'allégements, la marge de manœuvre pour les mesures d'économie est cependant épuisée.

Comme l'année précédente, il n'y a plus de comptabilisation sans incidence sur le résultat des amortissements des frais d'assistance judiciaire (indemnités des avocats et frais judiciaires). Par conséquent, les biens, services et marchandises ainsi que les produits sont présentés à raison de CHF 18,6 millions de moins que prévu (année précédente : CHF 17,5 mio ; budget 2018 : CHF 19,2 mio). Le résultat annuel est influencé par deux facteurs spéciaux non budgétés : d'une part, le risque de ducroire a pu être établi de manière plus précise. Il en résulte des dépenses supplémentaires non prévisibles de CHF 3,0 millions. D'autre part, les procédures de plus d'une année, préfinancées par des avances et des dépôts, sont pour la première fois délimitées avec un effet sur le résultat. Cette délimitation entraîne une augmentation des revenus de CHF 3,8 millions. De plus, les futures recettes possibles d'encaissement de l'assistance judiciaire et de la défense d'office sont présentées pour la première fois en tant que créances éventuelles dans l'annexe au rapport de gestion.

Les explications suivantes concernant le compte de résultats se basent sur les chiffres de la comptabilité financière. Ils ne peuvent pas être comparés avec le calcul de la marge de contribution (budget global) présenté dans le rapport de gestion. Le compte de résultats des juridictions civile et pénale présente pour l'année sous revue un solde de pertes de CHF 65,1 millions. Le solde budgété de CHF 66,0 millions n'est pas atteint à hauteur de CHF 0,9 million. Par rapport à l'année précédente, le solde a augmenté de CHF 1,8 million.

Les charges de personnel s'élèvent à CHF 59,3 millions (année précédente : CHF 58,9 mio) et sont inférieures de 2 % aux coûts budgétés (CHF –1,4 mio). Les biens, services et marchandises s'élèvent à CHF 35,4 millions (année précédente : CHF 32,0 mio), soit CHF 4,1 millions de plus que budgété.

Les frais de procédure compris dans les biens, services et marchandises sont légèrement plus faibles que budgétés. En revanche, l'augmentation des pertes sur créances et la nouvelle évaluation du risque de ducroire constituent un motif de dépassement du budget. Pendant l'année sous revue, aucun investissement important n'a été effectué dans le patrimoine administratif.

Les revenus ont augmenté de CHF 2,1 millions à CHF 30,1 millions (année précédente : CHF 28,0 mio) et sont supérieurs à raison de CHF 3,4 millions au budget.

Seule une petite partie du budget des juridictions civile et pénale peut être influencée. Les biens, services et marchandises, ainsi que les recettes, dépendent directement du nombre et de l'étendue des procédures à traiter, ainsi que des conditions financières des participants à la procédure. Ces paramètres ne peuvent être ni prévus ni influencés.

2.6.3 Informatique

Suite au départ du chef de ce domaine spécialisé depuis de nombreuses années, une fusion avec le domaine RH a eu lieu. La nouvelle unité s'appelle RH & Support.

Dans le cadre d'un projet étendu, les tribunaux régionaux et la Cour suprême seront équipés d'installations de transmission vidéo permettant d'auditionner les témoins et les parties depuis une autre salle de tribunal, ainsi que d'enregistrer les auditions. Les installations doivent pouvoir en outre dénaturer l'image et le son. Après avoir défini comment équiper chaque tribunal régional, la Cour suprême est en train d'acquérir ces installations. Pour ce faire, elle est soutenue par l'Office d'informatique et d'organisation (OIO).

Une nouvelle application a pu être créée cette année pour la gestion des livres, permettant une meilleure administration et coordination des différentes bibliothèques à la Cour suprême, ainsi que du prêt. Finalement, les salles de tribunal de la Cour suprême ont été équipées d'un écran supplémentaire sur lequel la direction de la procédure peut suivre en direct le contenu du procès-verbal.

2.6.4 Infrastructure des bâtiments

Les travaux de rénovation et d'extension de la gare de Berne touchent particulièrement la Cour suprême. Il arrive parfois que tout le bâtiment se mette à trembler. Lors de l'installation de la plateforme, les immissions de bruit sont cependant restées supportables grâce aux nouvelles fenêtres mieux isolées ainsi qu'aux mesures d'insonorisation. De plus, les CFF communiquent de manière détaillée et en temps voulu. Dans la mesure du possible, ils tiennent compte des besoins de la Cour suprême (examens, etc.).

L'espace destiné aux postes de travail du personnel devient limité à la Cour suprême. Le directoire a donc décidé de convertir l'appartement du concierge situé dans le toit en bureaux. Les travaux ont été initialisés en collaboration avec l'Office des immeubles et des constructions (OIC). Comme d'importantes parties du toit doivent également être assainies, l'affaire doit être autorisée par le Grand Conseil. Les installations d'archivage se trouvant dans la cave du bâtiment ont également pu être rénovées en collaboration avec l'OIC.

Dans le domaine de la sécurité, la Cour suprême a procédé pendant l'année sous revue à un contrôle de l'organisation d'évacuation. Selon l'expert engagé, ce contrôle a été couronné de succès. La formation des membres de l'équipe d'évacuation et d'intervention se poursuit.

2.7 Collaboration avec d'autres autorités

La Cour suprême est soumise à la haute surveillance du Grand Conseil, exercée par la Commission de justice. Pendant toute l'année, le contact avec cette Commission a été une fois de plus durable et bon. Pendant l'année sous revue, des élections d'un nombre de juges extraordinairement élevé ont eu lieu lors de quatre sessions du Grand Conseil. Lors de ces élections de présidents et présidentes de tribunal, de juges d'appel, de juges suppléants et suppléantes à la Cour suprême, celle-ci a pris position à l'attention de la Commission de justice concernant les qualifications professionnelles et personnelles des candidats et candidates.

La visite de surveillance lors de laquelle le rapport d'activité de l'année précédente a été traité a eu lieu le 3 avril 2018. Le 7 décembre 2018, une journée de séminaire de formation continue a été organisée par la Direction de la magistrature pour la Commission de justice. La Cour suprême y a participé pour le domaine des juridictions civile et pénale. Le 19 octobre 2018, la Conférence sur la justice organisée chaque année par le Tribunal fédéral a eu lieu à Genève et le président de la Cour suprême y a participé en tant que représentant de la Direction de la magistrature. Les thèmes traités étaient les révisions en cours des Codes de procédure pénale et civile, de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral, ainsi que le projet de numérisation Justitia 4.0. Le 26 novembre 2018, le directoire de la Cour suprême s'est réuni comme chaque année avec l'Association des avocats bernois pour une discussion. Les thèmes traités étaient la prise de son

lors des auditions en matière civile et pénale, une information sur la numérisation dans la justice, le projet mentionné Justitia 4.0, les frais judiciaires et frais d'avocats, ainsi que la pratique appliquée lorsque les avocats et avocates désignés mettent fin à leur mandat d'office. L'Association a informé la Cour suprême sur le nouveau service de piquet des avocats. Le contact avec les avocats a cette année encore eu lieu dans une atmosphère agréable et constructive.

2.8 Projets

Pendant l'année sous revue, la Cour suprême a demandé à des personnes des juridictions civile et pénale de bien vouloir participer à l'avenir en tant que membres de sous-comités au projet Justitia 4.0. Dans ce contexte, la Cour suprême se focalise sur la mise en œuvre pratique des transactions électroniques dans le fonctionnement du tribunal, et moins sur l'aménagement technique de l'IT nécessaire. La séparation des décisions de première instance dans les dossiers de procédure concernés a également été initialisée. Ces dossiers ont été livrés par différents tribunaux de première instance qui existaient entre les années 1950 et 2010 à des archives délocalisées. Ces jugements, interdictions etc. doivent être recherchés dans chaque dossier, ce qui représente un travail fastidieux. Les Archives de l'État veulent conserver ces documents éternellement. Après la mise en ligne de l'Intranet de la Direction de la magistrature, la Cour suprême a enfin pu se pencher à l'interne avec une équipe de projet sur la création de son propre Intranet. Il est composé de deux parties, à savoir une première uniquement pour la Cour suprême et une deuxième qui sera à disposition de l'ensemble des juridictions civile et pénale.

3 AUTORITES JUDICIAIRES DE PREMIERE INSTANCE

Les juridictions de première instance civile et pénale sont composées de trois tribunaux cantonaux (Tribunal cantonal des mesures de contrainte, Tribunal pénal économique et Tribunal des mineurs,), quatre tribunaux régionaux, ainsi que quatre autorités régionales de conciliation dans les régions du Jura bernois-Seeland, de Berne-Mittelland, de l'Emmental-Haute Argovie et de l'Oberland (voir également organigramme p. 32). Le Tribunal régional et l'Autorité de conciliation du Jura bernois-Seeland sont dotés d'une agence à Moutier dans le Jura bernois.

Selon l'article 14 LOJM, la Cour suprême et les onze autorités judiciaires de première instance concluent chaque année des conventions sur la gestion des ressources. L'instrument de la convention sur la gestion des ressources doit d'abord être compris sous l'angle de la transparence concernant les conditions-cadres ainsi que du maintien des relations entre première instance et instance supérieure.

Différents genres de procédure et domaines juridiques entraînent des valeurs de référence et des valeurs limites différentes. Par exemple, la liquidation de la majorité des cas en trois mois peut représenter une valeur exceptionnelle pour une autorité judiciaire alors que dans une autre, cette valeur serait alarmante (cf. remarques concernant la durée de procédure sous chiffres 3.1 ss).

La région judiciaire du Jura bernois-Seeland présente une double particularité. En raison de la séparation géographique des différentes autorités, le fonctionnement efficace de la petite agence de Moutier constitue un défi organisationnel et de gestion. De plus, le bilinguisme de la région pose des exigences élevées aux autorités et à leur personnel. Alors que dans l'agence de Moutier, le français est la langue officielle, la possibilité de choisir entre l'allemand et le français existe au Tribunal régional et à l'Autorité de conciliation à Bienne. Il en va de même pour les tribunaux cantonaux de première instance.

3.1 Tribunaux cantonaux de première instance

3.1.1 Tribunal cantonal des mesures de contrainte

Les tribunaux des mesures de contrainte sont compétents pour ordonner ou approuver des mesures qui touchent fortement à la liberté personnelle des personnes concernées ; ils sont ainsi garants de la légalité et de la proportionnalité des mesures de contrainte ordonnées ou demandées. L'une des particularités du Tribunal cantonal des mesures de contrainte est le fait qu'il est tenu de vérifier les mesures de contrainte aussi bien de droit pénal que de droit administratif. Les mesures

de contrainte de droit pénal englobent notamment la détention préventive et les mesures de surveillance, celles de droit administratif la détention administrative ordonnée par les autorités de migration en vue d'un renvoi.

3.1.1.1 Présidents de tribunal

Zinglé Jürg, juge en chef (jusqu'au 30.6.2018)
Bühler Hans Ulrich, juge en chef (à partir du 1.7.2018)
Brechbühl Beat
Nuspliger Marc-Olivier (à partir du 1.10.2018)

3.1.1.2 Evolution des affaires

En matière pénale, le nombre total de requêtes reçues pendant l'année sous revue s'est élevé à 1'212. Le nombre d'affaires reçues a donc diminué de tout juste 3 % par rapport à l'année précédente. Le nombre d'affaires reçues dans le domaine des étrangers, de 527 requêtes, a augmenté par rapport à l'année précédente d'environ 7 %. L'augmentation est notamment due à la hausse du nombre de procédures d'examen de la détention en vue du renvoi.

Le nombre de procédures liquidées s'est élevé à 1'729 et correspond plus ou moins au nombre de procédures reçues (1'739). Comme les délais légaux de liquidation sont principalement des délais en heures ou en jours, le nombre des procédures pendantes à la fin de l'année sous revue, soit 32, est naturellement faible. Le nombre de procédures en français s'élève à environ 11 %.

3.1.2 Tribunal pénal économique

Le Tribunal pénal économique traite les affaires à prédominance d'infractions contre le patrimoine, faux dans les titres ou actes de blanchiment, qui nécessitent pour les juges de disposer de connaissances particulières en économie ou de traiter un nombre élevé de moyens de preuves.

Ses jugements sont rendus par un ou une juge unique ou par une autorité siégeant dans une composition de trois membres. Dans ce dernier cas, il ne siège pas avec des juges non professionnels, comme les tribunaux régionaux, mais en tant que tribunal professionnel avec des présidents et présidentes de tribunal en tant que membres suppléants.

3.1.2.1 Présidentes de tribunal

Dupuis Michèle, juge en chef
Lips Barbara

3.1.2.2 Evolution des affaires

Pendant l'année sous revue, le nombre de procédures reçues s'est élevé à 39 (année précédente: 26), dont une en français. Dix (année précédente: 16) autres procédures étaient pendantes en début d'année, toutes en allemand. 31 (année précédente: 32) procédures ont pu être liquidées. Aussi bien les procédures reçues que celles liquidées dépassent largement les attentes. Outre la quantité de procédures, une pression supplémentaire a été ressentie du fait que dans le cadre de six audiences des débats, neuf prévenus en détention devaient être jugés, ce qui est inhabituel pour des procédures du Tribunal pénal économique. Fait également extraordinaire, en 2018, de nombreuses oppositions contre des ordonnances pénales ont été reçues, à savoir 9 (année précédente: 5). Dans le domaine des infractions économiques, ces mises en accusation présupposent en règle générale des investigations préliminaires complètes, entraînant un travail considérable. Malgré le nombre élevé de procédures reçues, près de 80 % des procédures ont pu être liquidées en neuf mois (année précédente: 90 %), les 20 % restants dans un délai légèrement supérieur à une année.

3.1.3 Tribunal des mineurs

Le droit pénal des mineurs s'applique aux personnes ayant commis entre l'âge de 10 et 18 ans une infraction susceptible d'être sanctionnée par une peine selon le Code pénal ou une autre loi. Les peines et les mesures divergent fondamentalement de celles du droit pénal applicable aux adultes.

3.1.3.1 Présidentes de tribunal

Ringgenberg-Eichenberger Regula, juge en chef
D'Angelo Corinne
Strasser Caroline

3.1.3.2 Evolution des affaires

Au 1er janvier 2018, 21 procédures de l'année précédente étaient pendantes devant le Tribunal des mineurs. Entre-temps, elles ont toutes pu être liquidées. Jusqu'au 31 décembre 2018, le nombre de procédures reçues s'est élevé à 51, dont quatre en français.

En comparaison avec les années précédentes, la charge de travail du Tribunal des mineurs est restée relativement stable. Parmi les cas traités se trouvaient plusieurs procédures volumineuses avec de nombreuses parties plaignantes et des infractions graves.

3.1.3.3 Autres informations

La durée totale de la procédure a de nouveau légèrement diminué, malgré certaines procédures volumineuses et complexes. De plus, une longue

absence pour cause de maladie a été enregistrée au niveau des présidentes de tribunal. Grâce à une augmentation limitée dans la durée du taux d'occupation des autres juges et à une redistribution, il a été possible de liquider les procédures rapidement. Le nombre d'affaires pendantes a même pu être réduit. Le taux de recours a également diminué, à savoir de 21 % l'année précédente à 14 % en 2018.

3.2 Tribunaux régionaux

3.2.1 Tribunal régional du Jura bernois-Seeland

3.2.1.1 Composition

Directoire
Sidler Ruedi, juge en chef (jusqu'au 31.7.2018)
Paronitti Maurice, juge en chef suppléant, chef de la section pénale (président ad intérim à partir du 1.8.2018 ; en fonction à partir du 1.11.2018)
Horisberger Christoph, chef de la section civile
Zürcher Gabriel, représentant de l'agence au Jura bernois
Dätwyler Evelyn, greffière en chef
Senn Martina, responsable des ressources

Présidents et présidentes de tribunal à Bienne
Gross Markus, Gutmann Sandra, Holzer-Zaugg Silvia, Horisberger Christoph, Jacober Claudia, Koch Sonja, Dr en droit, Möckli Michel (jusqu'au 31.12.2018), Oberle Balz (jusqu'au 31.8.2018), Ochsner Elisabeth, Paronitti Maurice, Romano Doris, Schwendener Danielle, Sidler Ruedi, Villard Alain, Walser Benjamin, Weingart Denise (à partir du 1.10.2018), Dr en droit, Wuillemin Nicolas (à partir du 1.7.2018), Dr en droit, et Würsten Maude.

Présidents et présidentes de tribunal à Moutier
Gfeller Jean-Mario (jusqu'au 30.6.2018), Richard Josselin (à partir du 1.7.2018), Schleppy Agnès (jusqu'au 30.6.2018), Siegfried Muriel et Zürcher Gabriel.

3.2.1.2 Évolution des affaires

Pendant l'année sous revue, 6'175 procédures civiles reçues ont été enregistrées (3'460 en allemand et 2'175 en français). Le nombre de procédures civiles en français s'est élevé 44 %. 5'929 procédures civiles ont été liquidées (3'402 en allemand et 2'527 en français). Le nombre de procédures civiles encore pendantes (1'208 en allemand et 818 en français) correspond aux prévisions.

Le Tribunal des mesures de contrainte de la région a reçu 451 affaires (année précédente : 522). 70 % des postes de juge civil du Tribunal régional du Jura bernois-Seeland sont à disposition pour liquider les procédures de mesures de contrainte. Pour alléger ce faible taux, tous les juges cantonaux des mesures de contrainte ont agi en tant que présidents de tribunal e.o. pour le Tribunal des mesures du contrainte du Jura bernois-Seeland.

Le nombre de procédures pénales s'est élevé à 1'205 (585 en allemand et 620 en français), soit 3 % de plus que l'année précédente (1'170 procédures). Le taux de procédures reçues en français s'est élevé à 51 % (année précédente : 49 %).

1'157 procédures ont été liquidées (581 en allemand et 576 en français ; ces dernières représentent 49 % de toutes les procédures pénales liquidées). Le tribunal collégial a été particulièrement mis sous pression avec 144 cas liquidés (72 dossiers en allemand / 72 en français). Les 835 procédures pénales encore pendantes (441 en allemand et 394 en français) correspondent aux prévisions.

La conférence des juges du Tribunal régional du Jura bernois-Seeland s'est réunie à six reprises pendant l'année sous revue. Elle a notamment confirmé le président de tribunal Maurice Paronitti comme chef de la section pénale et l'a proposé en novembre au directoire de la Cour suprême pour être élu comme juge en chef du directoire pour le reste du mandat jusqu'à fin 2019.

Les relations avec l'agence du Jura bernois sont bonnes. Ses besoins sont dans la mesure du possible mis en œuvre dans les délais.

3.2.2 Tribunal régional d'Emmental-Haute Argovie

3.2.2.1 Composition

Directoire
Urech Peter, juge en chef
Masanti Regula, Dr en droit, juge en chef suppléante
Cavegn Ursina, greffière en chef
Baldi Stefania, responsable des ressources

Présidents et présidentes de tribunal
Bärtschi Markus (jusqu'au 30.9.2018), Blaser Manuel, Erismann Michael (à partir du 1.12.2018), Fankhauser Nicole, Hofer Thomas, Mallepell Muriel, Masanti Regula, Dr en droit, Richner Roland, Sutter Carole, Urech Peter et Zuber Roger, Dr en droit.

3.2.2.2 Evolution des affaires

Le nombre d'affaires reçues dans le domaine du droit civil se situe au même niveau que les années

précédentes. Les procédures dans le domaine pénal et devant le tribunal des mesures de contrainte ont diminué par rapport à l'année précédente.

Le tribunal régional de l'Emmental- Haute Argovie se situe dans la moyenne cantonale en ce qui concerne les affaires liquidées, sauf dans le domaine du droit civil où le taux de liquidation est supérieur.

3.2.2.3 Autres informations

Le processus d'organisation interne a été clôturé. La journée portes ouvertes du 26 juin 2018 a rencontré un grand succès.

3.2.3 Tribunal régional de Berne-Mittelland

Le tribunal est réparti géographiquement entre deux sites : le domaine civil est situé à l'Effingerstrasse, le domaine pénal à l'Amthaus à la Hodlerstrasse. La division du tribunal en deux endroits n'est pas optimale mais n'a aucun impact sur le domaine judiciaire opérationnel, car les tâches du domaine civil et pénal sont clairement séparées.

3.2.3.1 Composition

Directoire
Schaer Christine, juge en chef, cheffe de la section pénale
Zwahlen Hans, juge en chef suppléant, chef de la section civile (jusqu'au 30.9.2018)
Hofstetter Judith, juge en chef suppléante, cheffe de la section civile (à partir du 1.10.2018)
Sanchez Tania, greffière en chef
Freiburghaus Sandra, responsable des ressources

Présidents et présidentes de tribunal
Ackermann Alexia (à partir du 1.12.2018), Bochsler Bettina, Brand Markus, Bratschi Sven, Bruggisser Andreas, Christen Jürg, Corti Andrea, Falkner Anastasia, Gerber Bettina (à partir du 1.10.2018), Gerber Daniel (jusqu'au 28.2.2018), Gerber Hans-Ulrich, Gysi Andrea, Herren Urs, Hofstetter Judith, Huber Rudolf, Krieger Salome, Luginbühl Franziska, Mühlethaler Simone, Müller Martin (jusqu'au 31.10.2018), Müller Peter (à partir du 1.8.2018), Poggio Patric, Rickli Brigitte, Sanwald Katrin, Schaer Christine, Summermatter Daniel, Zwahlen Hans (jusqu'au 30.9.2018) et Zürcher Monika.

3.2.3.2 Évolution des affaires

Dans le domaine civil, le nombre de procédures reçues s'est élevé à 7'907, comme les deux années précédentes. 7'834 cas ont été liquidés.

Dans le domaine pénal, le nombre des affaires reçues (1'014) a légèrement reculé par rapport à l'année précédente (1'103). Le nombre d'accusations portées devant le tribunal collégial a reculé pour la première fois, celles portées devant le juge unique a augmenté massivement. Un peu moins de la moitié des affaires reçues concernaient des oppositions contre les ordonnances pénales. Au total, 1'032 cas ont été liquidés.

3.2.3.3 Autres informations

L'évolution des affaires dans le domaine civil au cours de ces dernières années donnent l'impression que sous le nouveau droit de l'entretien, le nombre de procédures litigieuses est également en augmentation. Pour les non professionnels, il est très difficile d'établir un calcul d'entretien. Faute de doctrine et de pratique établies, il arrive que même les avocats et avocates hésitent à élaborer une convention d'entretien sans l'aide du tribunal. Il se peut que les arrêts du Tribunal fédéral qui ont été rendus sur ces questions entraînent à nouveau une augmentation du nombre de divorces par consentement mutuel. La charge de travail reste très élevée pour le calcul de l'entretien, y compris le calcul obligatoire, mais pratiquement sans incidence, des montants manquants pour l'entretien convenable des enfants.

Dans le domaine pénal, les expulsions pénales ont entraîné une augmentation de la charge de travail. Le tribunal prononce régulièrement l'expulsion obligatoire. Le cas de rigueur, soit le fait de renoncer à une expulsion conformément à l'article 66a, alinéa 2 CP, reste l'exception.

3.2.4 Tribunal régional de l'Oberland

3.2.4.1 Composition

Directoire
Hitpold Thomas, juge en chef
Meyes Schürch Antonie, juge en chef suppléante
Fritz Natalie, présidente du tribunal, cheffe de la section pénale
Halder Evelyne, greffière en chef
Giovanelli Sylvia, responsable des ressources

Présidents et présidentes du tribunal
Bettler Ronnie, Ehrbar Peter (jusqu'en juin 2018), Friederich Hörr Franziska, Fritz Natalie, Hänni Peter, Hiltpold Thomas, Meyes Schürch Antonie, Pfänder Baumann Stefanie, Salzmann Eveline, Sarbach Roland, Dr en droit (à partir de juillet 2018), Santschi Jürg, Wyss Iff Esther, Zbinden Thomas (chef de la section civile) et Züllig von Allmen Dorothea.

3.2.4.2 Évolution des affaires

Dans le domaine civil, le nombre d'affaires de droit civil a été légèrement inférieur à l'année précédente. Les procédures litigieuses du droit de la famille occupent le tribunal dans une mesure supérieure à la moyenne. Les procédures ordinaires et simplifiées, de longue durée, ont fortement augmenté. Le nombre total d'affaires pendantes a cependant diminué.

Dans le domaine pénal, un nouveau record a été enregistré. Il concernait uniquement le nombre des procédures d'accusation et notamment les oppositions aux ordonnances pénales. Malgré ce record, le nombre de dossiers principaux pendants a ici aussi été réduit.

Le Tribunal des mesures de contrainte a enregistré, après le record de l'année dernière, un recul d'environ 12 % et a géré le deuxième plus important nombre d'affaires reçues depuis 2011.

3.2.4.3 Autres informations

Dans le cadre d'une réorganisation interne, les cahiers des charges ont été redéfinis après la réduction de l'autorité appelée à statuer à raison d'un demi-poste de juge. De plus, la section pénale fortement chargée a été renforcée grâce à une redistribution des ressources. Le Tribunal régional de l'Oberland a enregistré l'année avec le moins de cas de maladie depuis la réforme de la justice, ce qui a eu un impact positif sur le résultat des prestations et l'ambiance.

3.3 Autorités régionales de conciliation

3.3.1 Autorité de conciliation du Jura bernois-Seeland

3.3.1.1 Présidents

Lüthi Jean-Jacques, juge en chef
Fischer Beatrice
Guenat Natascha (Moutier)
Käser Chantal

3.3.1.2 Évolution des affaires

Procédures de conciliation

Le nombre de procédures de conciliation reçues pendant l'année sous revue s'élève à 1'466, dont 111 demandes d'assistance judiciaire. Pour la deuxième fois, moins de 500 cas (469 cas) concernaient des litiges de droit civil en dehors du droit du bail et du travail. En fin d'année, 240 procédures étaient encore pendantes.

Au total, 1'460 cas ont été liquidés. 42 % des procédures ont pu être clôturées par une transaction, 16 % par la délivrance d'une autorisation de procéder. La durée moyenne de la procédure s'élève à 43 jours. 86 % des cas ont pu être liquidés en trois mois. La part de procédures en français s'est élevée à 35 % et correspond à la valeur des années précédentes.

Conseils juridiques

En 2018, le nombre de conseils juridiques s'est élevé à 4'739 (année précédente : 5'529), dont 887 donnés dans le Jura bernois (année précédente : 862). Au total, 40 % (année précédente : 40 %) des conseils juridiques ont été donnés en français. 3'090 concernaient le droit du bail, 1'649 le droit du travail.

3.3.2 Autorité de conciliation de l'Emmental-Haute Argovie

3.3.2.1 Présidents

Ferrari Marco, juge en chef
Siegrist Minder Martina
Wimmer Dirk

3.3.2.2 Évolution des affaires

Procédures de conciliation

Le nombre d'affaires reçues pendant l'année sous revue s'est élevé à environ 90 % de l'objectif de performance et correspond donc aux prévisions. En matière de durée moyenne de procédure, l'objectif de performance de 60 jours a été atteint avec 53 jours. Le nombre de procédures pendantes en valeur absolue à la fin de la période d'évaluation, de 145 cas, est conforme à l'objectif de performance fixé (150 cas).

Le taux d'autorisations de procéder par rapport aux affaires liquidées s'élève à 13 %. L'Autorité de conciliation de l'Emmental-Haute Argovie a donc à nouveau dépassé l'objectif de performances de 20 %.

Conseils juridiques

La demande de conseils juridiques atteint avec 2'000 consultations seulement 80 % de l'objectif de performance et est donc inférieure aux attentes. Fait intéressant, l'offre supplémentaire de consultations par téléphone à midi et en fin d'après-midi une fois par semaine n'a pas entraîné une augmentation de la demande, à l'instar de l'année précédente. Notamment les demandes de consultation en fin d'après-midi ont été faibles, raison pour laquelle les conseils juridiques par téléphone en fin

d'après-midi ont été reportés à l'heure de midi (deux jours jusqu'à 12h30). Suite à des restructurations, les conseils par téléphone ont été assumés par des personnes supplémentaires. Cependant, ni les reports dans le temps ni le renfort en matière de personnel n'ont entraîné une hausse des affaires.

3.3.3 Autorité de conciliation de Berne-Mittelland

L'Autorité de conciliation de Berne-Mittelland gère les procédures de conciliation en matière de droit du bail, de droit du travail et de droit civil. Elle est en outre la seule autorité responsable des procédures et du conseil juridique en matière d'égalité entre hommes et femmes pour tout le canton (en allemand et en français).

3.3.3.1 Présidents

Hubacher Hansjürg, juge en chef
Egger Scholl Carine
Frech Sibylle
Graf Irene, Dr en droit
Koller-Tumler Marlis, Dr en droit
Leiser Tina

3.3.3.2 Évolution des affaires

Procédures de conciliation

En 2018, 2'372 demandes de conciliation ont été enregistrées par l'Autorité de conciliation de Berne-Mittelland, dont 108 demandes d'assistance judiciaire. Au total, 2'388 demandes ont été liquidées, dont 45 % par transaction et 16 % par délivrance d'une autorisation de procéder. Les 39 % restants se répartissent entre les retraits, les reconnaissances et les décisions (en cas de valeur litigieuse n'excédant pas CHF 2'000), ainsi que les propositions de jugement acceptées.

En droit du bail notamment, un net recul a été enregistré par rapport à l'année précédente, le taux d'intérêt de référence étant resté stable pendant toute l'année. Les procédures de droit du travail sont restées constantes, alors que les autres procédures du droit civil ont fortement augmenté.

Le domaine du droit de l'entretien de l'enfant entraîne beaucoup de travail, notamment eu égard au calcul de la contribution pour la prise en charge de l'enfant et compte tenu des premiers jugements du Tribunal fédéral rendus dans ce domaine. Un grand nombre de cas a cependant pu être liquidé par transaction.

Conseils juridiques

En 2018, 9'702 conseils juridiques ont été donnés, dont 4'290 concernaient des affaires de droit du bail, 5'377 de droit du travail et 35 affaires concernaient l'égalité entre femmes et hommes. Les conseils juridiques ont parfois été donnés par téléphone et parfois oralement sur rendez-vous, parfois aussi selon le principe du système walk-in, proposé du lundi au jeudi après-midi et bien utilisé.

3.3.4 Autorité de conciliation de l'Oberland

3.3.4.1 Présidents

von Samson Caroline, juge en chef
Bäriswyl Weber Ruth
Frey Thomas

3.3.4.2 Évolution des affaires

Procédures de conciliation

En 2018, 1'032 demandes de conciliation ont été reçues par l'Autorité de conciliation de l'Oberland (année précédente : 1'136). Au total, 1'028 requêtes ont été liquidées (année précédente : 1'120). Le taux de transactions s'est élevé à 44 % (année précédente : 43 %) et le taux des autorisations de procéder à 21 % (année précédente : 16 %). Les 35 % restants se répartissent entre les retraits, les reconnaissances, les décisions (jusqu'à une valeur litigeuse de CHF 2'000.00) et les propositions de jugement acceptées. La durée moyenne de la procédure s'est élevée à 59 jours (année précédente : 57 jours).

Conseils juridiques

Le nombre de conseils juridiques (rendez-vous personnels ou conseils par téléphone) a légèrement diminué par rapport à l'année précédente avec 2'538 cas (année précédente : 2'799).

La présidente de la Cour suprême

Annemarie Hubschmid Volz

Le secrétaire général

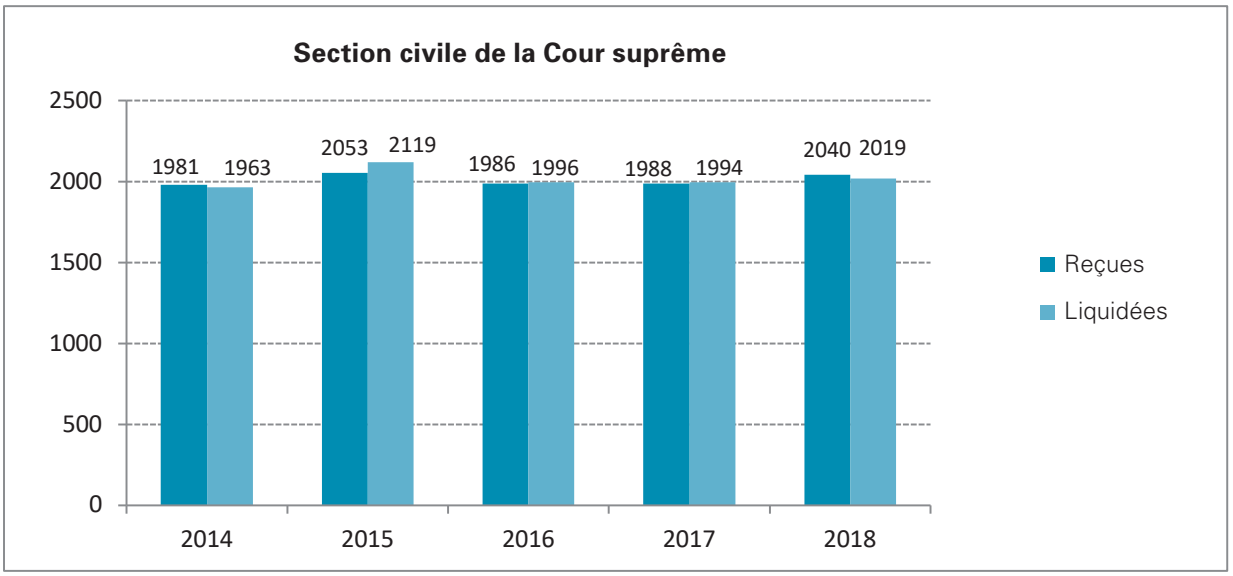
Dr Markus Roth

Annexe : STATISTIQUES

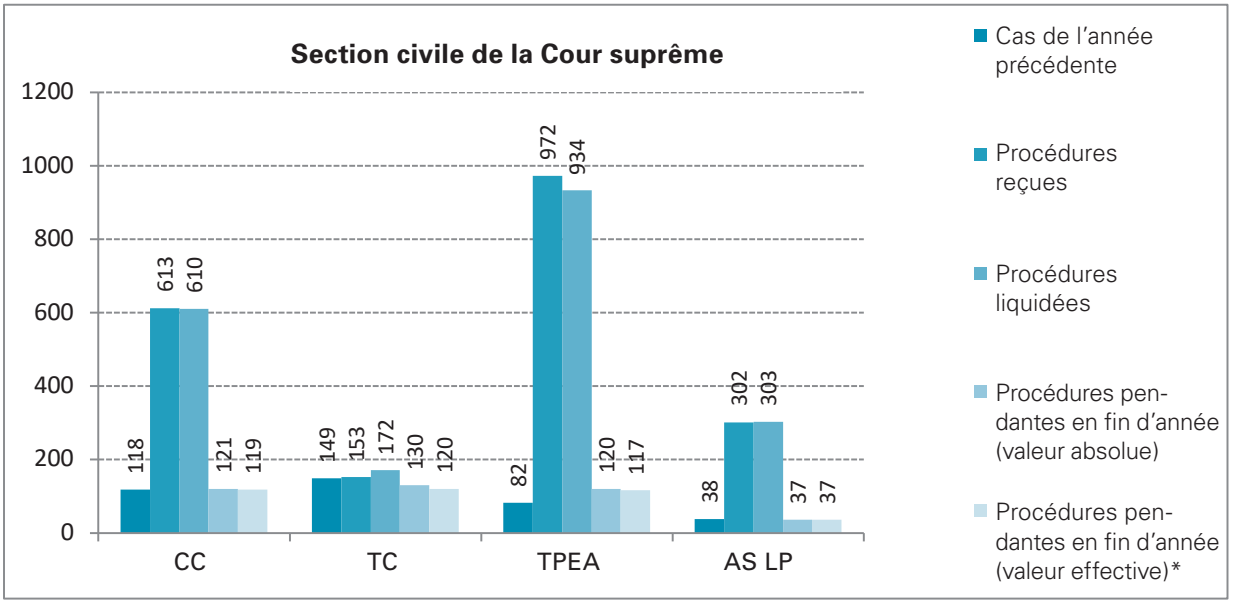
Cour suprême

Section civile

Aperçu des procédures reçues et liquidées de 2014 à 2018



Chiffres 2018 (par unité)

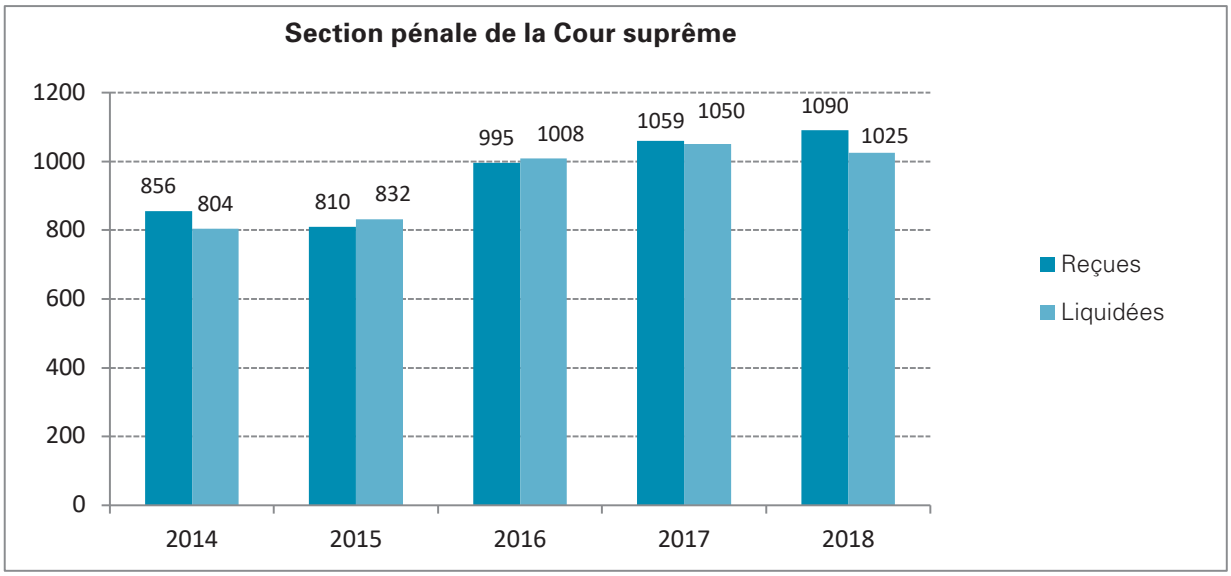


* sans procédures suspendues

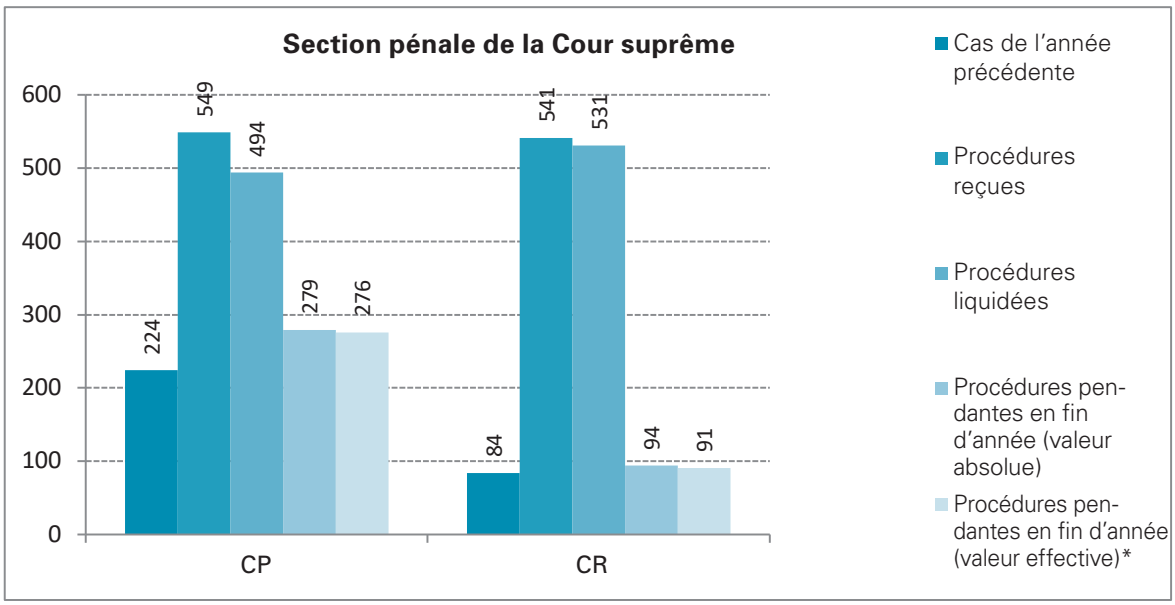
Abréviations :
CC = Chambres civiles
TC = Tribunal de commerce
TPEA = Tribunal de la protection de l'enfant et de l'adulte
AS LP = Autorité de surveillance en matière de poursuite pour dettes et de faillite

Section pénale

Aperçu des procédures reçues et liquidées de 2014 à 2018



Chiffres 2018 (par unité)

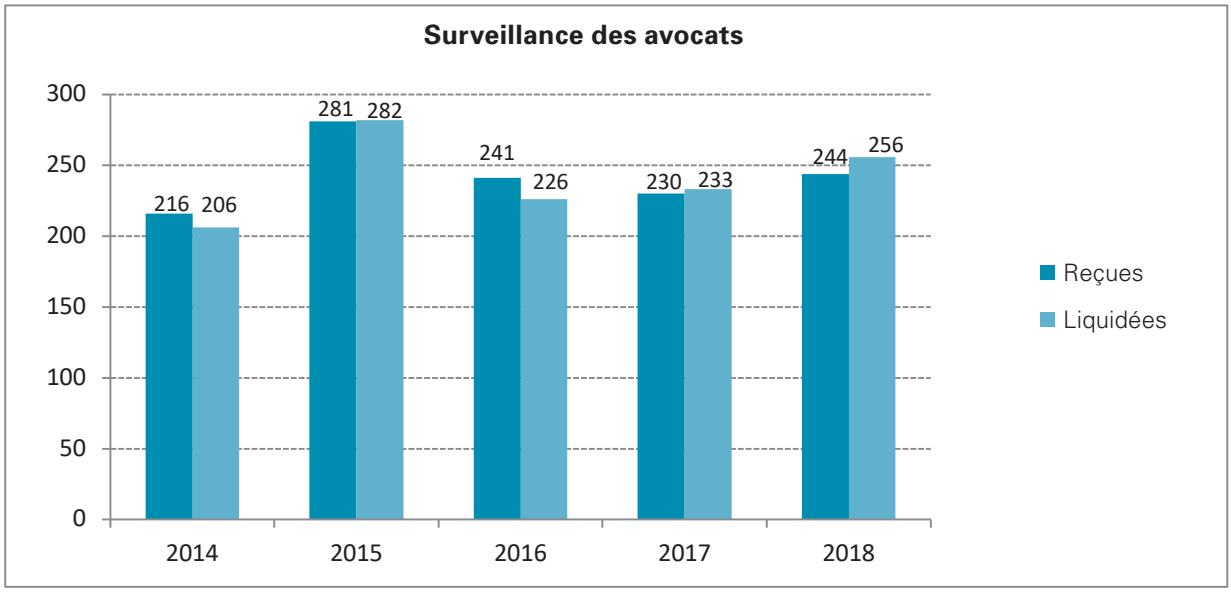


* sans procédures suspendues

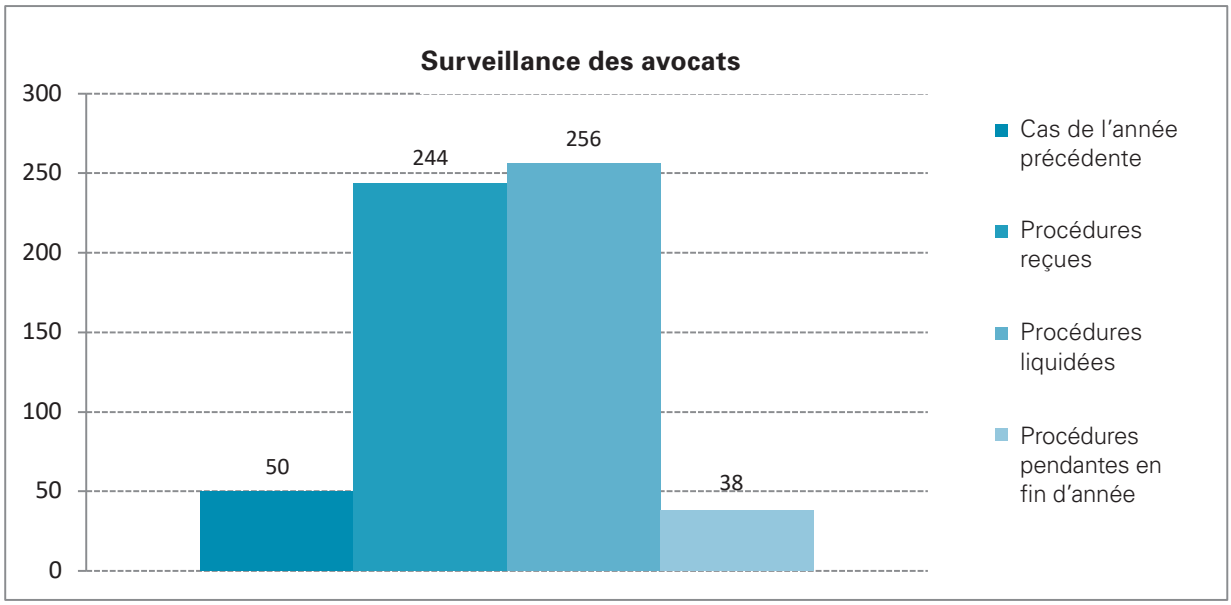
Abréviations :
CP = Chambres pénales
CR = Chambre de recours pénale

Surveillance des avocats

Aperçu des procédures reçues et liquidées de 2014 à 2018

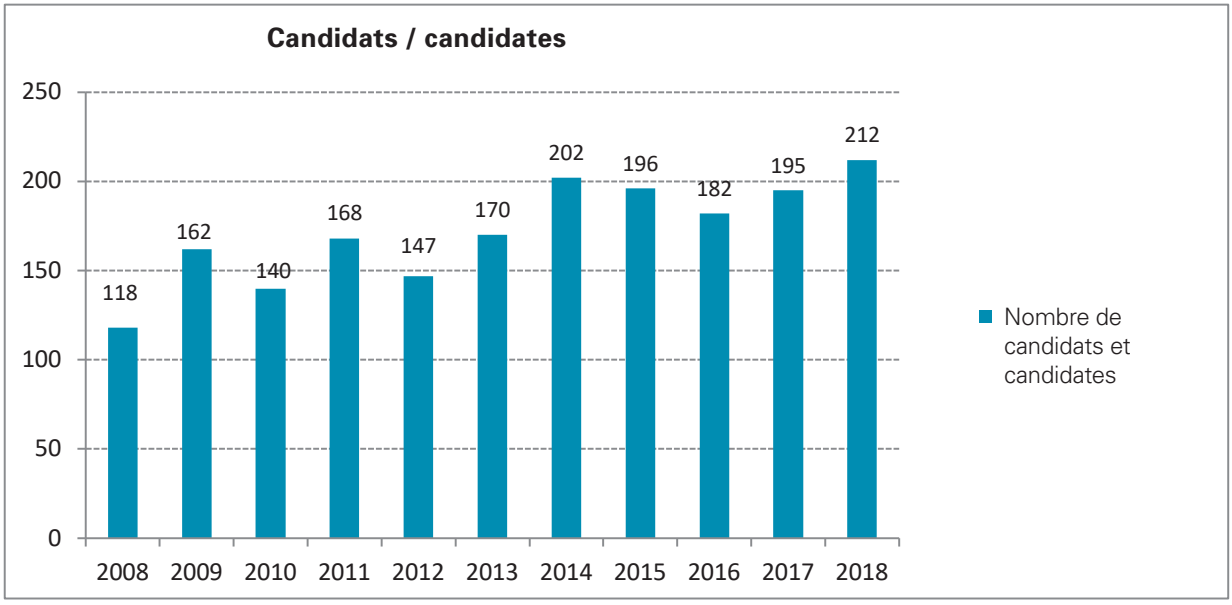


Chiffres 2018

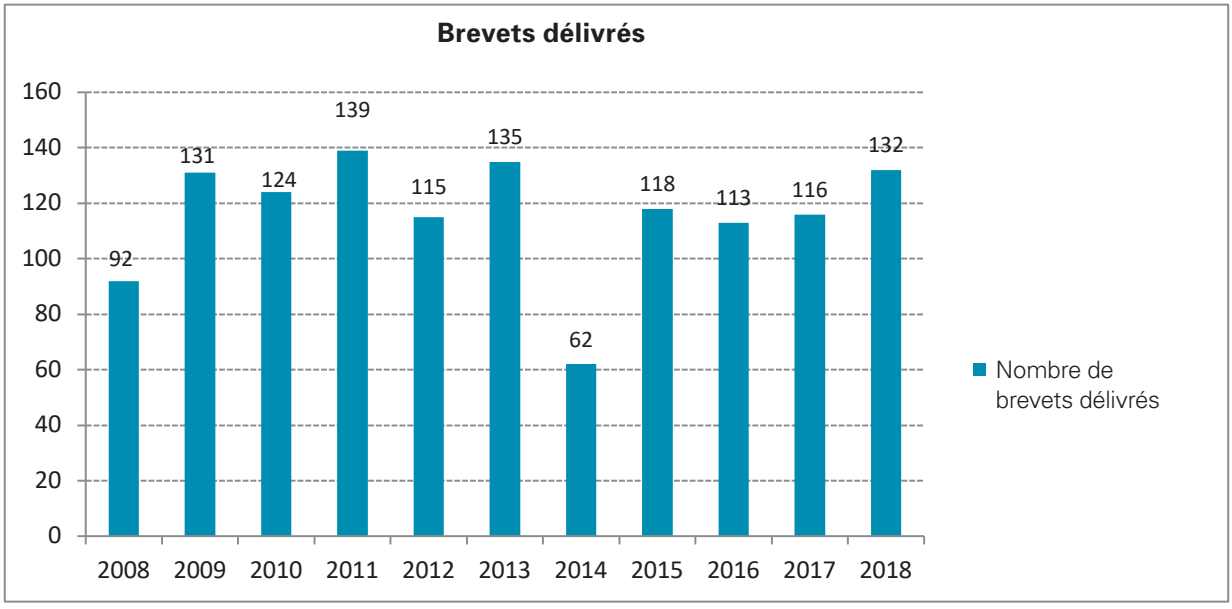


Examens d'avocat

Aperçu du nombre de candidats et candidates de 2008 à 2018



Aperçu du nombre de brevets délivrés de 2008 à 2018

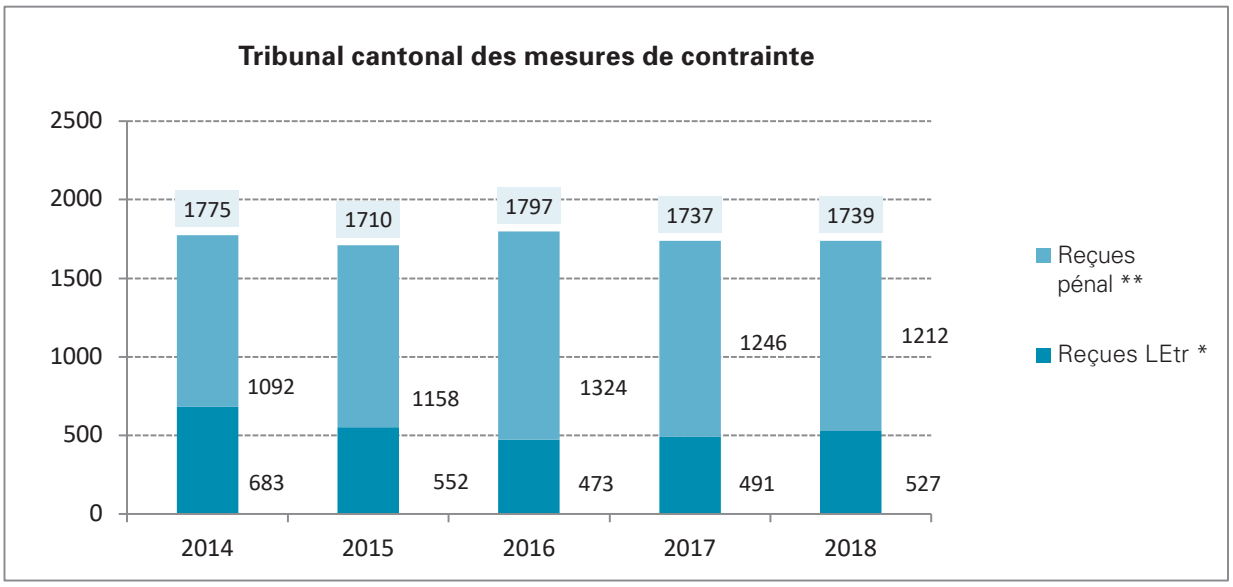


Remarque : La révision de l'OExA a entraîné un report des dates, raison pour laquelle les brevets n'ont été délivrés qu'une seule fois en 2014.

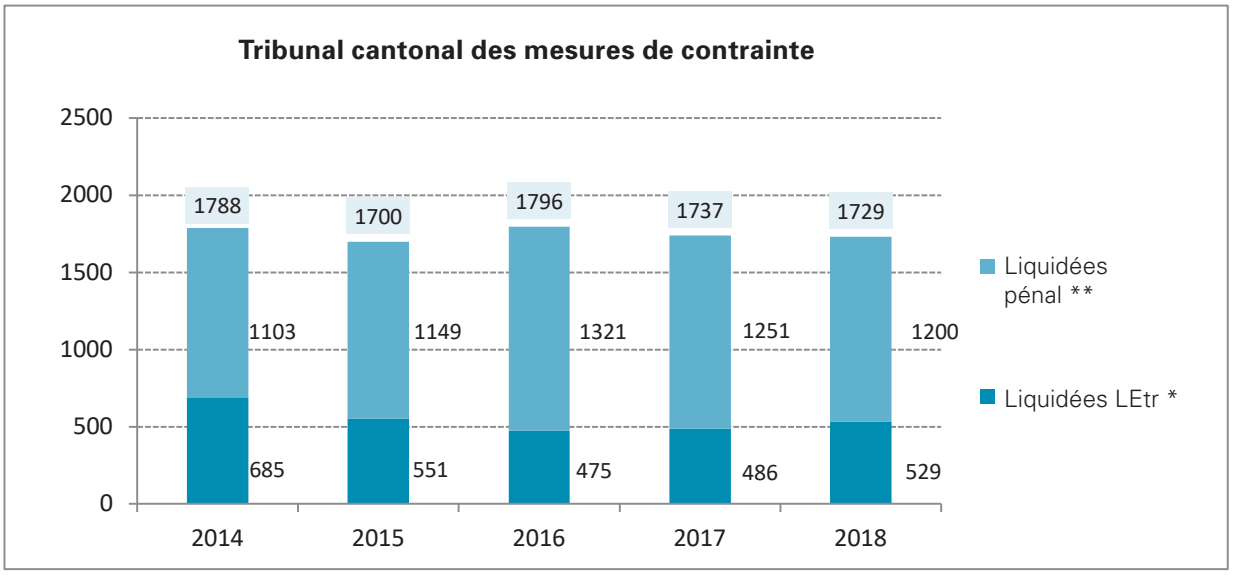
Tribunaux cantonaux de première instance

Tribunal cantonal des mesures de contrainte

Aperçu des procédures reçues de 2014 à 2018

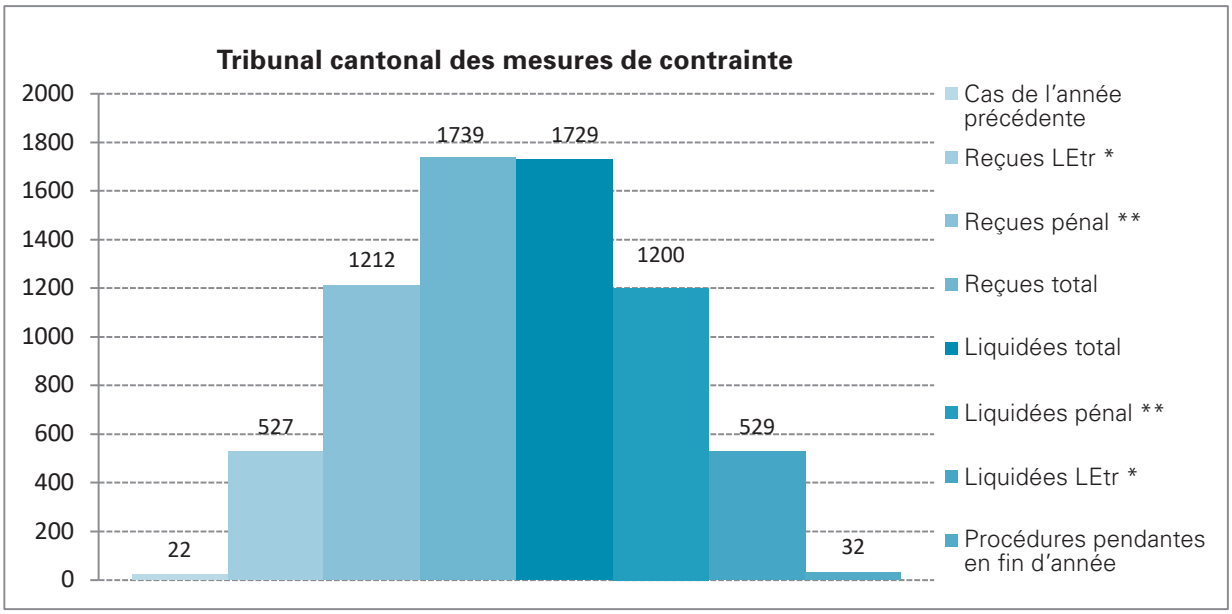


Aperçu des procédures liquidées de 2014 à 2018



* LEtr = Loi sur les étrangers
** Pénal = Code de procédure pénale (régional, cantonal et Confédération), loi sur la police et divers

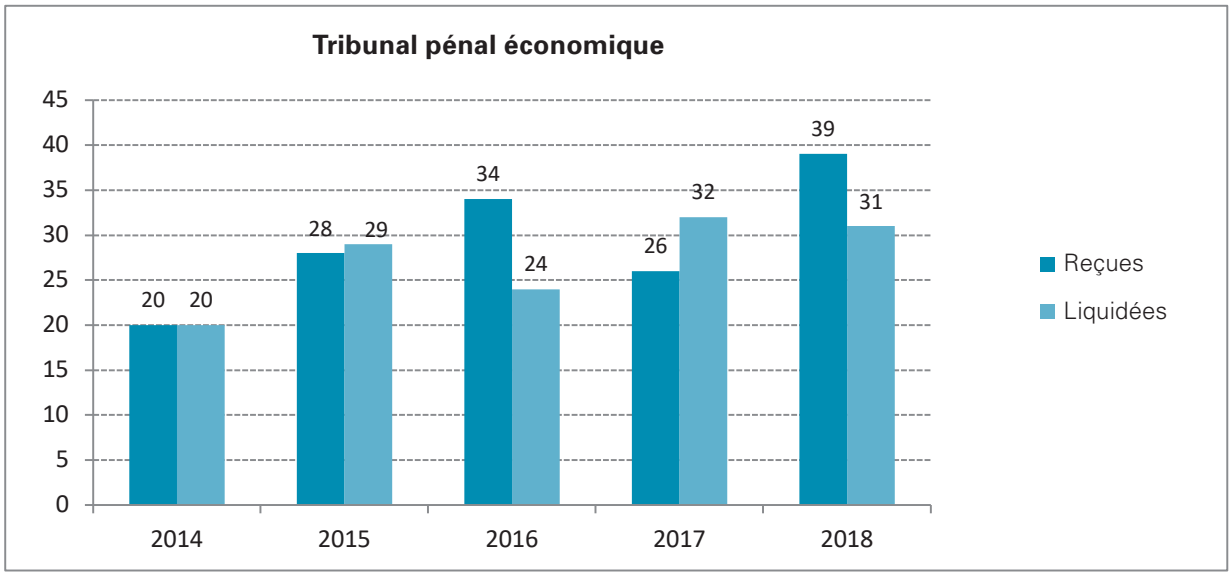
Chiffres 2018



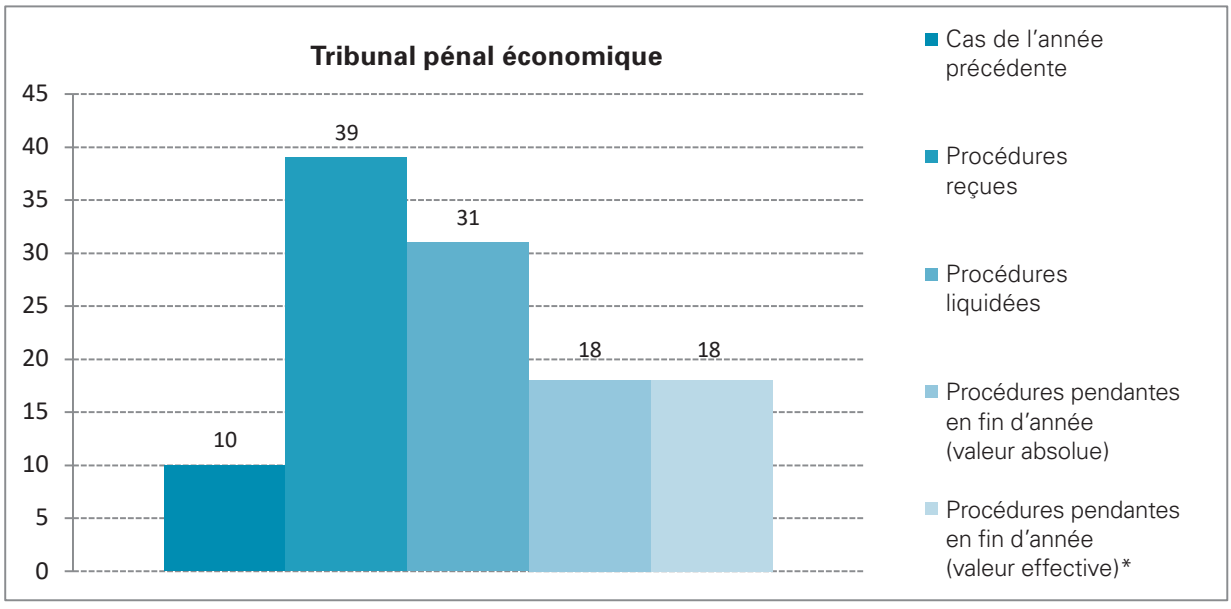
* LEtr = Loi sur les étrangers
** Pénal = Code de procédure pénale (régional, cantonal et Confédération), loi sur la police et divers

Tribunal pénal économique

Aperçu des procédures reçues et liquidées de 2014 à 2018



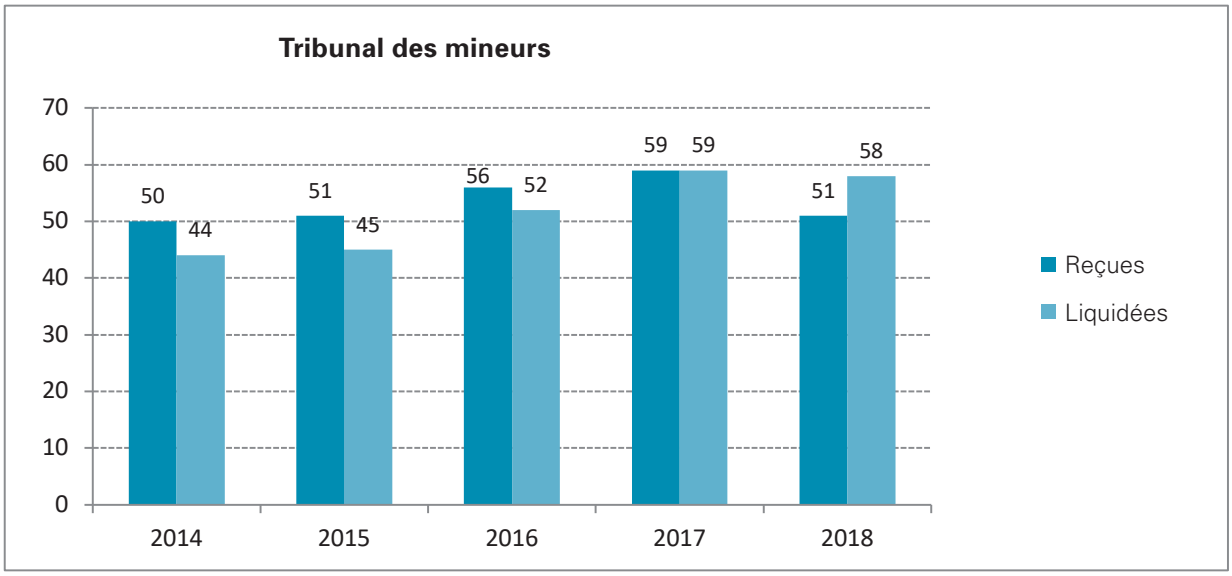
Chiffres 2018



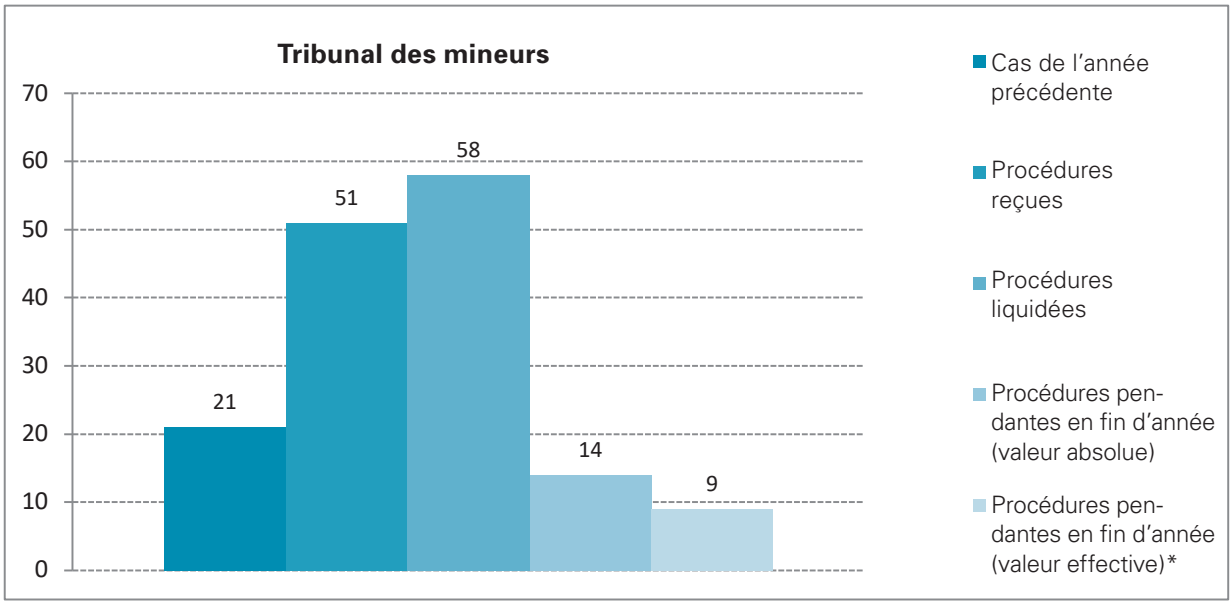
* sans procédures suspendues

Tribunal des mineurs

Aperçu des procédures reçues et liquidées de 2014 à 2018



Chiffres 2018

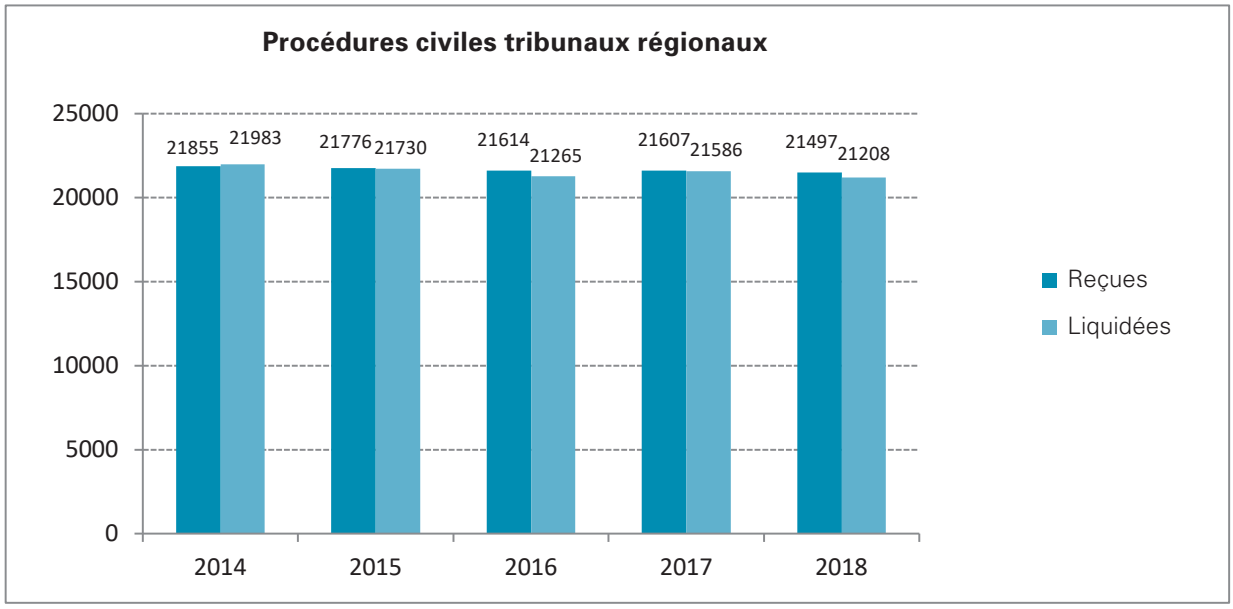


* sans procédures suspendues

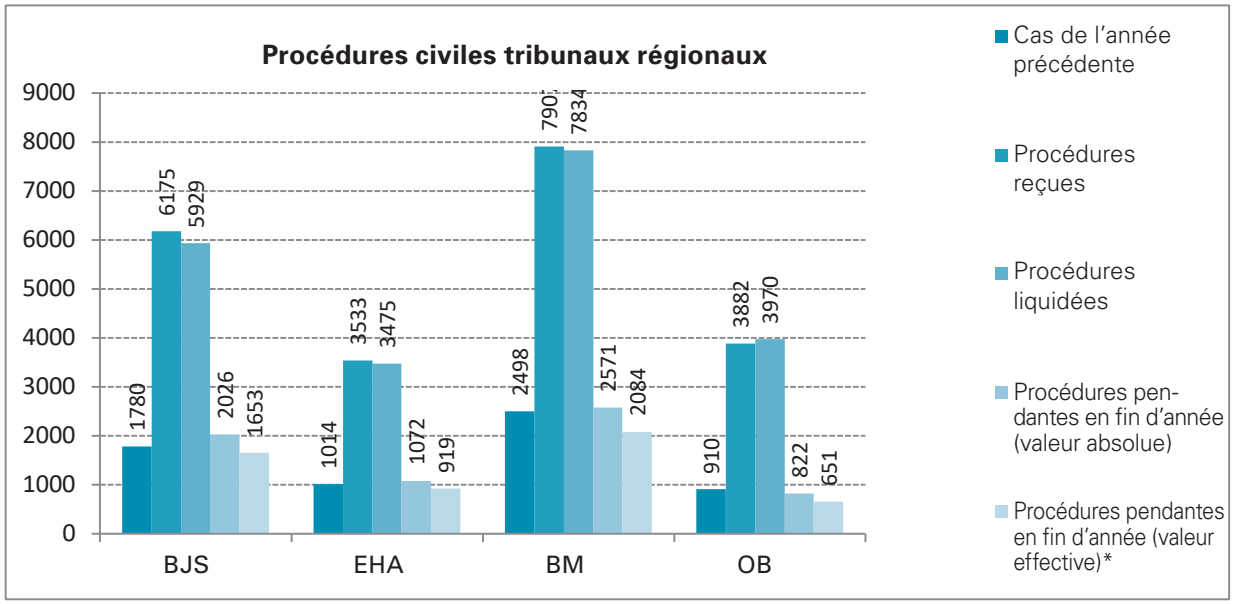
Tribunaux régionaux

Procédures civiles

Aperçu des procédures reçues et liquidées de 2014 à 2018



Chiffres 2018 (par région)

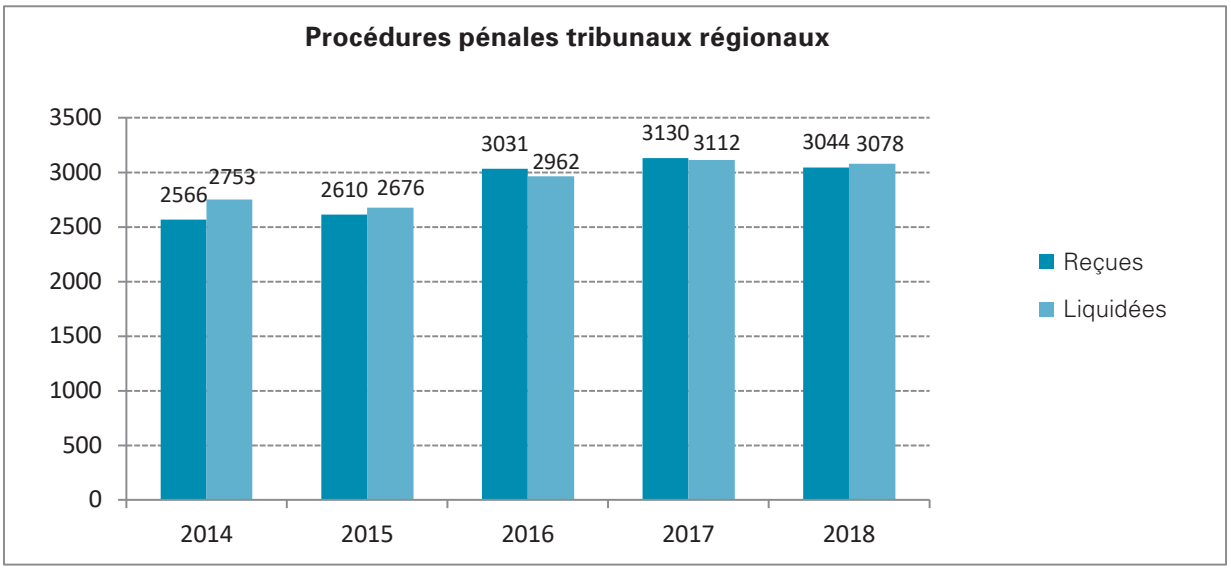


* sans procédures suspendues

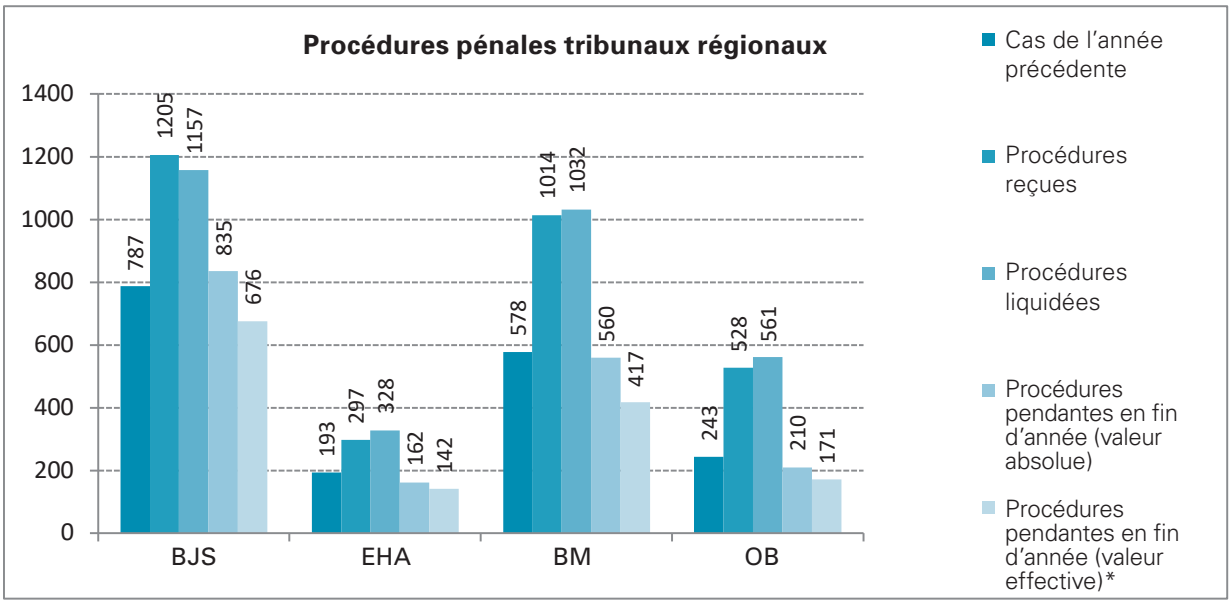
Abréviations :
BJS = Tribunal régional du Jura bernois-Seeland
EHA = Tribunal régional d'Emmental-Haute Argovie
BM = Tribunal régional de Berne-Mittelland
OB = Tribunal régional de l'Oberland

Procédures pénales

Aperçu des procédures reçues et liquidées de 2014 à 2018



Chiffres 2018 (par région)

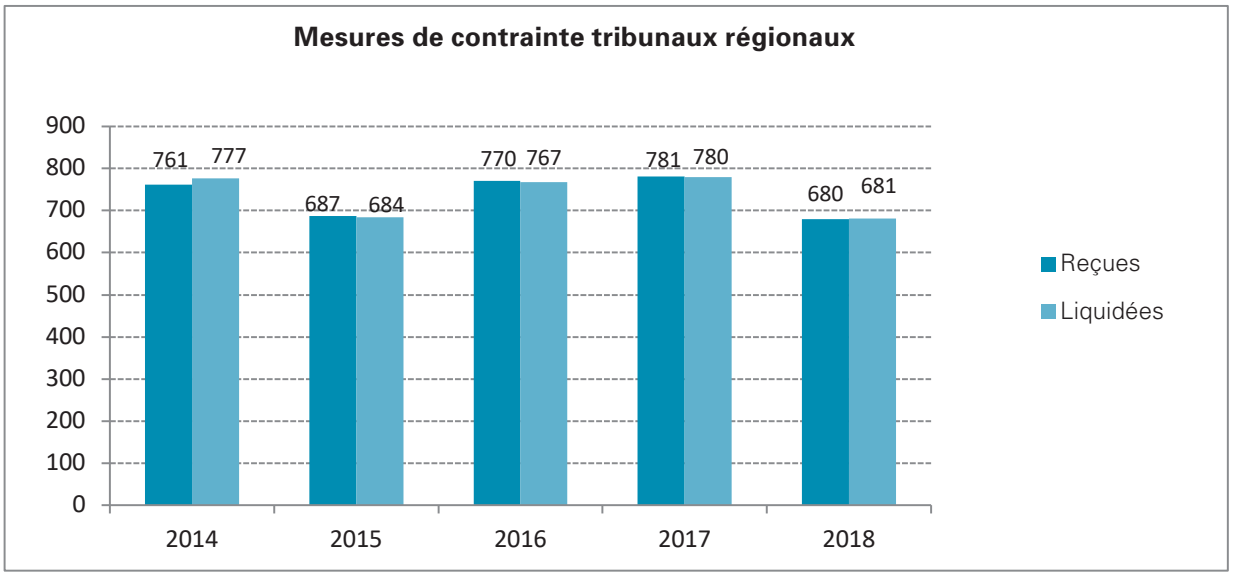


* sans procédures suspendues

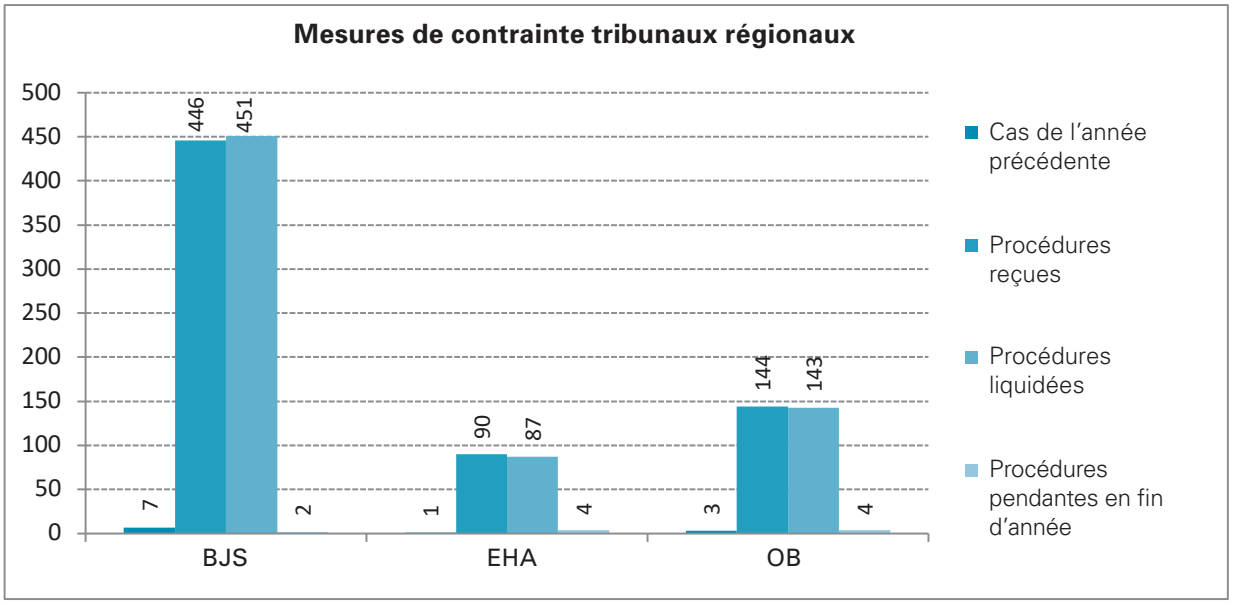
Abréviations :
BJS = Tribunal régional du Jura bernois-Seeland
EHA = Tribunal régional d'Emmental-Haute Argovie
BM = Tribunal régional de Berne-Mittelland
OB = Tribunal régional de l'Oberland

Mesures de contrainte

Aperçu des procédures reçues et liquidées de 2014 à 2018



Chiffres 2018 (par région)



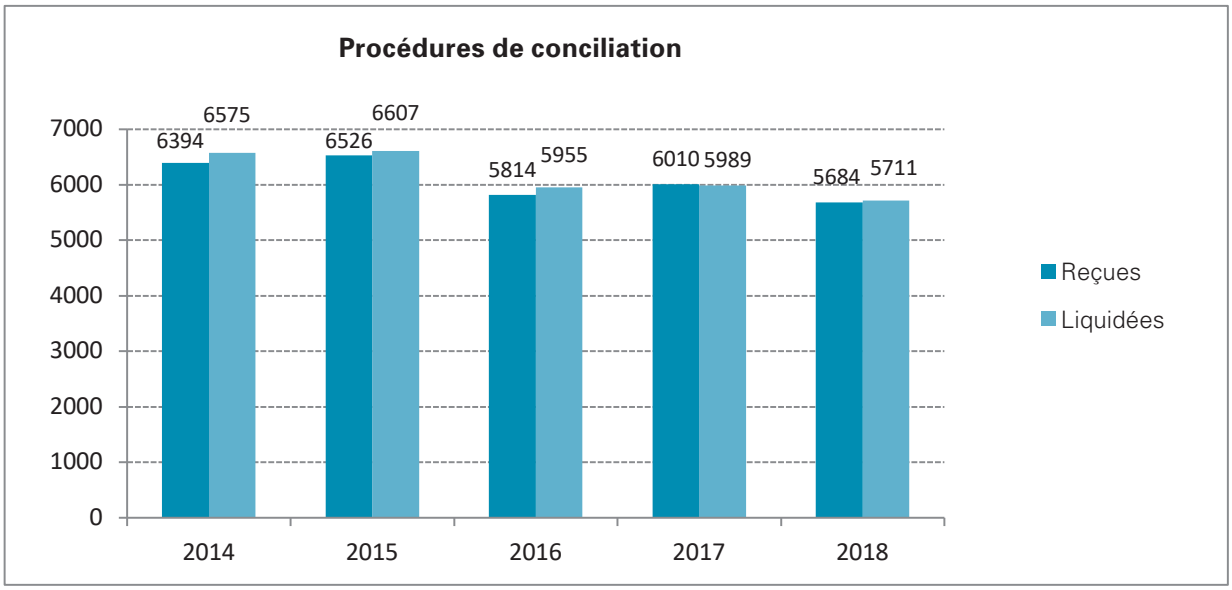
Remarque : La région de Berne-Mittelland est intégrée dans le Tribunal cantonal des mesures de contrainte.

Abréviations :
BJS = Tribunal régional du Jura bernois-Seeland
EHA = Tribunal régional d'Emmental-Haute Argovie
OB = Tribunal régional de l'Oberland

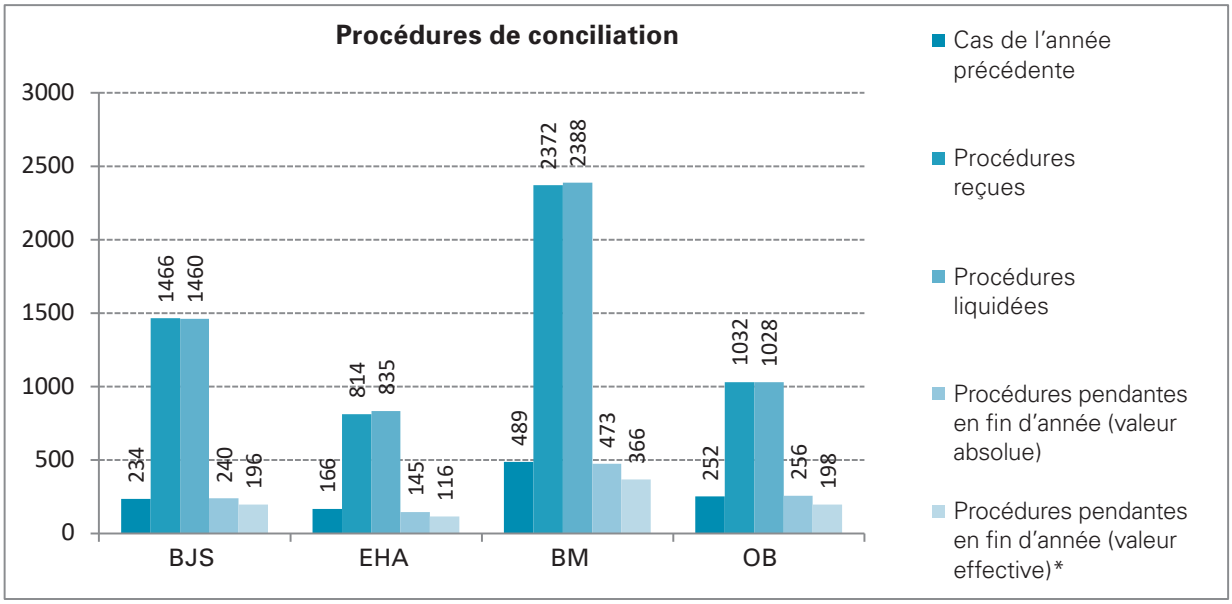
Autorités de conciliation

Procédures de conciliation

Aperçu des procédures reçues et liquidées de 2014 à 2018



Chiffres 2018 (par région)

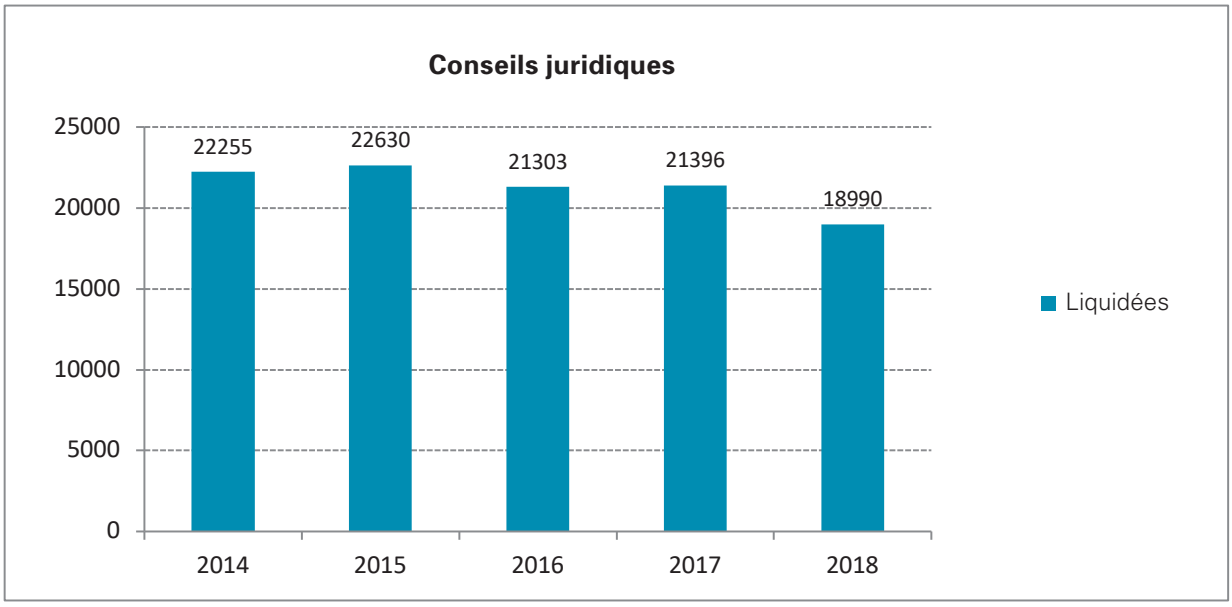


* sans procédures suspendues

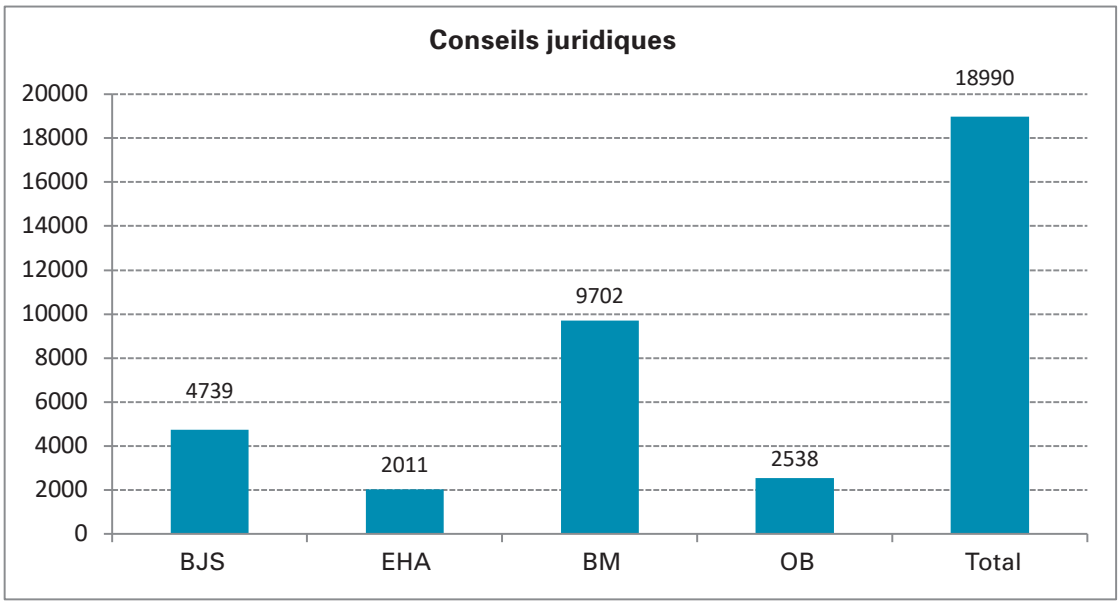
Abréviations :
BJS = Autorité de conciliation du Jura bernois-Seeland
EHA = Autorité de conciliation d'Emmental-Haute Argovie
BM = Autorité de conciliation de Berne-Mittelland
OB = Autorité de conciliation de l'Oberland

Conseils juridiques

Aperçu des affaires liquidées de 2014 à 2018



Chiffres 2018 (liquidés par région)



Abréviations :
BJS = Autorité de conciliation du Jura bernois-Seeland
EHA = Autorité de conciliation d'Emmental-Haute Argovie
BM = Autorité de conciliation de Berne-Mittelland
OB = Autorité de conciliation de l'Oberland

Juridiction administrative

Table des matières
Juridiction administrative

1 Tribunal administratif 67

2 Autres autorités de justice indépendantes de l'administration 81

1 TRIBUNAL ADMINISTRATIF

1.1 Introduction

Au cours de l'exercice, 1'628 nouveaux cas (année précédente: 1'465) ont été introduits auprès du Tribunal administratif. 1'381 (1'627) cas ont été liquidés et 1'027 (780) cas ont été reportés à l'exercice suivant. Ces données ne comprennent pas les procédures de requête, les décisions ou les jugements relatifs à des questions incidentes (p. ex. en matière de mesures provisoires ou d'assistance judiciaire); ces procédures ne sont pas enregistrées séparément, contrairement à l'usage en vigueur au sein de la justice civile. Dans le domaine du droit administratif (en allemand et en français, y compris l'aide sociale individuelle), le nombre de nouveaux cas (466) a augmenté de 31,6 pour cent par rapport à l'année précédente (354), alors qu'en 2017, il avait diminué de 4,8 pour cent par rapport à 2016. En droit des assurances sociales (en allemand et en français, sans l'aide sociale individuelle), le nombre des nouvelles affaires est passé de 1'111 en 2017 à 1'162 en 2018 et a donc augmenté globalement de 4,6 pour cent (année précédente: diminution de 13,2 %). Les détails sont exposés dans les chapitres consacrés à la VRA, à la SVA et à la CAF.

Outre son activité principale de jurisprudence, le Tribunal administratif est responsable de la préparation de son budget, de la gestion et de la clôture de sa comptabilité ainsi que de la rédaction des rapports y relatifs, de même que de l'administration de l'ensemble de la juridiction administrative (art. 11 LOJM). Au surplus, il est chargé de la surveillance des autres autorités de justice administrative indépendantes de l'administration, soit la Commission des recours en matière fiscale, la Commission de recours contre les mesures administratives prononcées en vertu de la loi sur la circulation routière, la Commission d'estimation en matière d'expropriation et la Commission des améliorations foncières (art. 13 LOJM). Par ailleurs, comme chaque année, il a contribué au processus législatif cantonal en rédigeant de nombreuses prises de position face à des projets législatifs et en participant à des groupes de travail spécialisés. Enfin, le Tribunal administratif a été mis fortement à contribution dans le cadre de la Direction de la magistrature, le président de celui-là ayant assumé aussi en 2018 simultanément la présidence de celle-ci.

1.2 Composition du Tribunal

Le Tribunal se compose de 20 juges et de deux juges suppléants de langue française.

Directoire (période de fonction 2017–2019)
Müller Thomas, Dr en droit, avocat, président du Tribunal administratif
Schwegler Ivo, Dr en droit, avocat, vice-président du Tribunal administratif et président de Cour
Burkhard Robert, avocat, président de Cour
Rolli Bernard, professeur, avocat, président de Cour
Bloesch Jürg, avocat, secrétaire général

Cour de droit administratif (730 %)	En fonction depuis:
Burkhard Robert, avocat, président de Cour	2006
Arn De Rosa Bettina, avocate	2004
Daum Michel, avocat	2011
Häberli Thomas, avocat	2009
Herzog Ruth, Dr en droit, avocate	1999
Keller Peter M., Dr en droit, avocat	2005
Müller Thomas, Dr en droit, avocat	2004
Steinmann Esther, avocate	2003

Cour des assurances sociales (930 %)	En fonction depuis:
Schwegler Ivo, Dr en droit, avocat, président de Cour	2005
Ackermann Thomas, Dr en droit, avocat	2006
Fuhrer Ruth, avocate	1998
Furrer Erik, avocat, LL.M. (en fonction depuis le 1er mars 2018)	2018
Grütter Daniel, avocat (en fonction jusqu'au 31 octobre 2018)	1999
Knapp Beat, avocat	2001
Kölliker Jürg, avocat	2009
Loosli Urs, avocat	2014
Matti Walter, avocat et notaire (en fonction jusqu'au 28 février 2018)	2003
Scheidegger Jürg, avocat	2002
Schütz Peter, avocatr	1999

Cour des affaires de langue française (190 % sans les juges suppléants)	En fonction depuis:
Rolli Bernard, professeur, avocat, président de Cour	1988
Meyrat Neuhaus Claire, avocate	2003

Juges suppléants:	
Moeckli Michel, avocat	1998
Tissot-Daguette Christophe, avocat	2015

1.3 Organisation du Tribunal

1.3.1 Président

Le président du Tribunal administratif veille à la marche régulière des affaires de la juridiction administrative et est à la tête des organes de direction du Tribunal; il représente le Tribunal vis-à-vis des tiers. Thomas Müller, Dr en droit, préside le Tribunal administratif depuis le 1er janvier 2014. Le Grand Conseil l'a réélu dans cette fonction pour une deuxième période présidentielle (2017–2019). Parallèlement, il exerce encore la fonction de président de la Direction de la magistrature.

1.3.2 Plénum

Le plénum du Tribunal administratif se compose de tous les juges et de toutes les juges à titre principal du Tribunal administratif. D'après la loi, il lui incombe de s'occuper des affaires qui présentent une importance fondamentale, d'édicter des règlements et de procéder à certaines élections et nominations.

En 2018, le plénum a tenu deux séances ordinaires et une séance extraordinaire (3). Le président y a notamment informé les membres des affaires et des projets traités par la Direction de la magistrature et le directoire, ainsi que – dans la mesure où elles concernent le Tribunal administratif – des affaires débattues par le Grand Conseil et le Conseil-exécutif. Lors de la première séance en janvier, l'approbation du rapport d'activité 2017 était à l'ordre du jour, ainsi que la liste des activités accessoires des juges à l'attention de la Commission de justice du Grand Conseil et l'élection du juge administratif Urs Loosli en tant que président neutre supplémentaire au Tribunal arbitral des assurances sociales. Enfin, la séance extraordinaire d'automne a été consacrée à la prise de position du Tribunal à l'attention de la Commission de justice concernant les candidatures à la succession du juge administratif Daniel Grütter, qui a pris sa retraite fin octobre 2018.

1.3.3 Directoire

Le directoire est responsable de l'administration du Tribunal et compétent pour toutes les affaires qui ne sont pas attribuées à un autre organe. En 2018, le directoire s'est réuni lors de douze (12) séances ordinaires afin de traiter des questions de sa compétence, de préparer les affaires de la compétence du plénum et d'élaborer des prises de position sur des affaires de la Direction de la magistrature. Il s'est aussi chargé d'approuver les conventions annuelles sur la gestion des ressources des autres autorités de justice administrative indépendantes de l'administration, de prendre acte des rapports trimestriels et de traiter les affaires de personnel de sa compétence (engagements, évaluations périodiques de collaborateurs et collaboratrices, progressions individuelles de salaire, primes de performance, etc.) ainsi que diverses questions d'organisation et d'infrastructure (aménagement des postes de travail, travail à domicile, second écran, sécurité, etc.). Sur invitation de la Direction de la magistrature, le Directoire a participé en automne à un échange de vues avec le Directoire de la Cour suprême et le Parquet général. Aucune (0) séance extraordinaire n'a été nécessaire cette année.

1.3.4 Secrétariat général

Le secrétariat général est à la tête de l'administration du Tribunal et soutient les organes de direction de ce dernier dans l'accomplissement de leurs tâches. Il gère l'administration du personnel, des finances, de la comptabilité ainsi que l'infrastructure du Tribunal, sous réserve des compétences de l'état-major des ressources de la Direction de la magistrature. Depuis 2017, les tâches administratives de l'ensemble de la juridiction administrative sont centralisées auprès du secrétariat général du Tribunal administratif, qui met en œuvre les décisions en la matière prises par les directoires de ces autres autorités de justice administrative indépendantes de l'administration. Le nombre de demandes de remise des frais de procédure est reparti à la hausse, passant de deux en 2017 à neuf en 2018. Au cours de l'exercice, le secrétariat général a admis partiellement une demande de ce genre et en a rejeté sept. Une d'entre elles a par ailleurs été retirée et les frais de procédure correspondants payés.

1.4 Evolution des affaires

1.4.1 Cour de droit administratif (VRA)

Au cours de l'exercice, 399 (309) nouveaux cas (recours, actions et appels) ont été enregistrés, ce qui représente une augmentation de 29 pour cent, dont la majeure partie (40 cas) est due à la reprise par la VRA des affaires relatives à l'aide sociale individuelle, traitées auparavant par la SVA. Pour le surplus, une recrudescence des nouveaux cas a été surtout constatée dans les domaines du droit de la construction et de l'aménagement ainsi que du droit des étrangers. Ainsi, le nombre des nouveaux cas correspond à nouveau à la forte charge de travail qui avait été dénotée en 2012 et 2013.

En raison du grand nombre d'entrées, les cas pendants ont augmenté à 251 (203). Le nombre de

cas liquidés est resté pratiquement stable et se monte à 351 (357).

La durée moyenne de procédure a été de 7,3 (10,2) mois. Elle a été inférieure à six mois dans 50,1 (42,9 %) pour cent des cas, inférieure à un an dans 80,6 (68,1 %) pour cent des cas et inférieure à 18 mois dans 90,9 (84,3 %) pour cent des cas. La signification de ces valeurs moyennes doit toutefois être relativisée, dans la mesure où elles sont influencées à la baisse par les procédures liquidées déjà au stade de l'instruction et par celles qui ne sont souvent pendantes que pour quelques semaines (p. ex. celles relatives à des mesures de contrainte fondées sur la législation sur les étrangers). Les procédures «normales» pendantes en 2018 ont duré en partie nettement plus longtemps que ce que les valeurs moyennes précitées pourraient laisser croire.

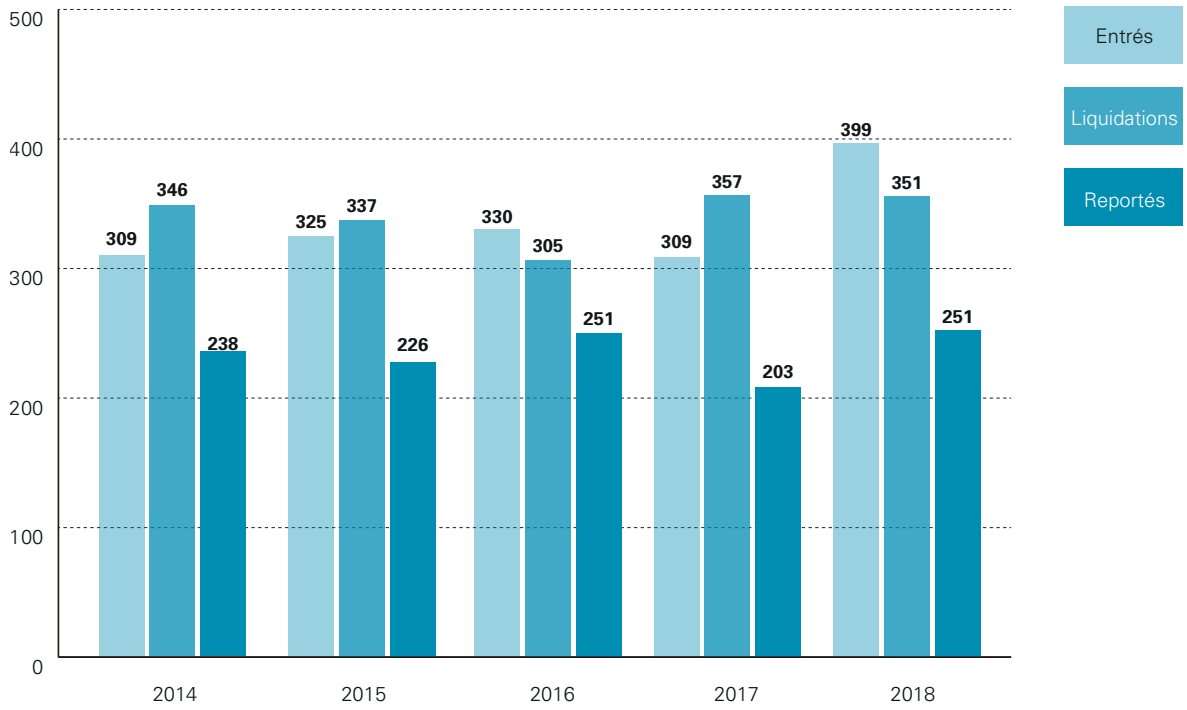
Sur les 251 (203) cas pendants à la fin de l'exercice, sept (9) étaient suspendus. Parmi les 244 (194) cas non suspendus, dix (10) d'entre eux dataient de plus de 18 mois.

Sur les 351 cas liquidés, 47 (= 13,4 %; en 2017: 62 cas = 17,4 %) l'ont été sans jugement (par transaction, retrait, acquiescement, perte d'objet ou transmission du dossier à l'instance compétente), toutefois souvent après une procédure volumineuse (audiences, mandats d'expertise, inspections locales, etc.). Un (0) cas concernait un conflit de compétence. Sur les 303 (295) cas liquidés par jugement (sans les cas de conflit de compétence), cinq (8) l'ont été par une chambre à cinq juges, 127 (163) par une chambre de trois juges, 17 (13) par une chambre de deux juges et 154 (111) par un ou une juge unique. Au cours de l'exercice, une (0) cassation d'office de la décision contestée a été prononcée. 57 (63) recours, actions ou appels ont été admis en totalité ou en partie. Le taux d'admission des recours ou d'annulation des décisions contestées s'élève dès lors à 19,1 pour cent de l'ensemble des cas ayant fait l'objet d'un jugement, ce qui s'avère légèrement inférieur à la moyenne de 20,3 pour cent des cinq dernières années (2017: 21,4 %, 2016: 16,6 %, 2015: 23,8 %, 2014: 20,4 %). Les autres moyens de droit ont été soit rejetés (178 [193]), soit jugés irrecevables (67 [39]).

En 2018, des délibérations publiques ont été tenues dans une (2) affaire. Aucune (9) audience publique au sens de l'art. 6 ch. 1 de la CEDH (RS 0.101) n'a eu lieu. Dans quatre (6) cas, une audience d'instruction s'est avérée nécessaire.

Trois juges de la VRA ont participé en alternance aux jugements de la Cour des affaires de langue française (CAF) relevant du domaine du droit administratif.

82 (104) jugements ont été contestés devant le Tribunal fédéral au cours de l'exercice, ce qui représente une proportion de 23,4 (29,1) pour cent des jugements rendus par la VRA. En 2018, le Tribunal fédéral a statué sur 86 (82) recours contre des jugements de la VRA. 15 (6) d'entre eux ont été admis totalement et deux (2) partiellement; les autres ont été soit rejetés, soit déclarés irrecevables ou



rayés du rôle. La forte proportion d'admission de recours par rapport aux années précédentes provient de l'admission par le Tribunal fédéral, dans un arrêt du 12 novembre 2018, de douze recours concernant le plan de protection des rives «Wohlensee-Inselrainbucht». A la fin de l'année, 51 (54) recours introduits contre des jugements de la VRA étaient encore pendants devant le Tribunal fédéral.

La conférence des juges de la VRA s'est réunie lors de huit (10) séances, au cours desquelles des questions d'organisation, de personnel et de droit ont été débattues et tranchées.

En 2018, la VRA s'est chargée de l'élaboration de 17 (16) prises de position du Tribunal relatives à des projets d'actes législatifs.

Ont siégé en dehors du Tribunal administratif: une juge à la Commission de rédaction du Grand Conseil et deux juges comme experts aux examens d'avocats.

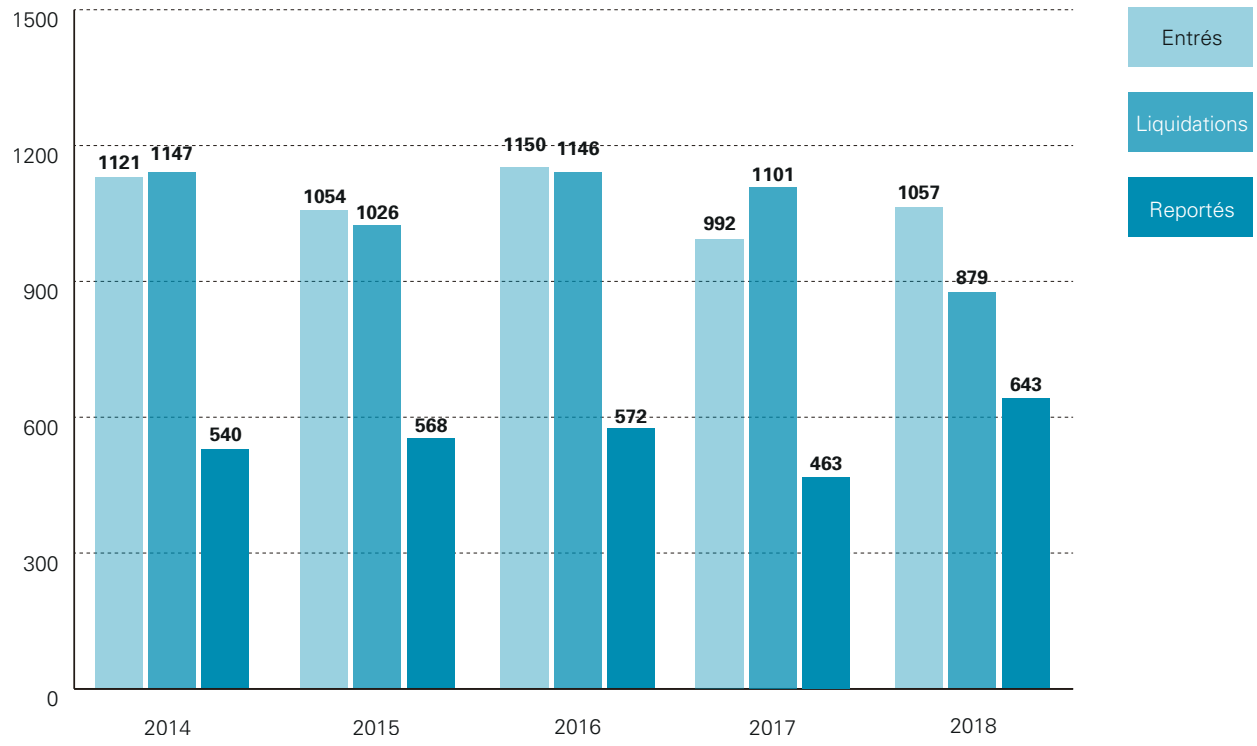
Les jugements de principe de la VRA sont publiés dans la revue « Jurisprudence administrative bernoise » (JAB), recueil officiel du Tribunal administratif. D'autres jugements importants ont par ailleurs été publiés comme à l'accoutumée dans les périodiques spécialisés « Steuerentscheid » (StE), « Le Notaire bernois » (BN), « Le droit de l'environnement dans la pratique » (DEP) et « Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht » (ZBl). L'ensemble des jugements matériels ont en outre été publiés sous une forme anonymisée sur le site internet idoine (http://www.vg-urteile.apps.be.ch/tribunapublikation/).

Au cours de l'exercice, la Cour de droit administratif a organisé deux manifestations de formation continue, l'une consacrée aux recherches sur internet et l'autre aux aspects linguistiques inhérents à la rédaction des jugements.

1.4.2 Cour des assurances sociales (SVA)

En 2018, 1'057 (992) recours et actions ont été introduits. Le nombre de cas liquidés au cours de l'exercice s'est monté à 879 (1'101). 643 (463) affaires ont dû être reportées à l'année suivante.

Dans l'ensemble, un accroissement de 6,6 pour cent des nouveaux cas est relevé. Une augmentation des nouveaux cas s'est produite dans les domaines de l'assurance-vieillesse et survivants, de la prévoyance professionnelle et du Tribunal arbitral des assurances sociales (AVS, LPP, Tarb). Une diminution du nombre d'entrées a eu lieu dans les domaines de l'assurance-chômage, des prestations complémentaires à l'AVS/AI, de l'assurance-invalidité et de l'assurance-maladie (AC, PC, AI, CM). Dans les autres domaines (APG, LFA, AF, AM, LAA), le nombre de nouvelles affaires s'est avéré plus ou moins stable. Les cas concernant l'assurance-invalidité représentent à eux seuls 43,2 pour cent (55,2 %) d'entre elles, ce qui demeure de loin la part la plus importante de la charge de travail.



Dans ses ATF 143 V 409 et 143 V 418 rendus peu avant l'exercice, le Tribunal fédéral a consolidé sa jurisprudence en assurance-invalidité relative à la procédure probatoire structurée au moyen d'indicateurs, qu'il a déclarée applicable à tous les cas d'atteintes psychiques. Au cours de l'exercice, la tendance, déjà constatée auparavant dans ce contexte, à une complexité croissante de l'examen des procédures en matière d'AI s'est confirmée, l'établissement des preuves nécessitant toujours plus de temps et de moyens. En complément aux examens entrepris par l'Office AI, il incombe toujours plus souvent au Tribunal de procéder à l'édition de pièces additionnelles à verser au dossier et d'effectuer des expertises médicales supplémentaires. Il s'agit là d'expertises pour lesquelles le Tribunal ne peut plus se contenter de renvoyer la cause à l'Office AI afin qu'il y procède, au vu de la jurisprudence du Tribunal fédéral publiée à l'ATF 137 V 210.

Comme par le passé, un nombre très élevé de requêtes d'assistance judiciaire a aussi été dénoté – en particulier en rapport avec l'obligation de paiement des frais de procédure en AI; le traitement de ces requêtes représente une charge de travail supplémentaire considérable pour le Tribunal, qui n'apparaît cependant pas dans les statistiques.

Sur les 879 (1'101) cas liquidés, 205 (197) l'ont été par retrait ou perte d'objet. Parmi les autres 674 (904) cas liquidés par jugement, 379 (470) l'ont été par une chambre de trois juges, 37 (77) par une chambre de deux juges et 257 (357) par un ou une juge unique. Un (0) jugement a été rendu par une chambre de cinq juges au cours de l'exercice. Parmi les cas ayant fait l'objet d'un jugement, 164 (239) recours et actions (soit 18,6 % [21,7 %]) ont été admis en totalité ou en partie, 451 (613) ont été rejetés et 59 (52) déclarés irrecevables.

La durée moyenne de procédure pour les cas liquidés en 2018 a été de 6,1 (5,5) mois. Elle a été inférieure à six mois dans 65,0 (76,7 %) pour cent des cas, inférieure à un an dans 86,9 (89,6 %) pour cent des cas et inférieure à 18 mois dans 95,2 (95,7 %) pour cent des cas. Cela étant, on peut considérer que le droit à une procédure rapide, ancré en droit fédéral des assurances sociales, apparaît garanti. Parmi les cas pendants non suspendus, 19 (13) d'entre eux dataient de plus de 18 mois.

Au cours de l'exercice, onze (9) cas ont fait l'objet de séances de chambre. Par ailleurs, neuf (3) cas ont nécessité des audiences publiques de jugement au sens de l'art. 6 al. 1 CEDH, prenant un temps supplémentaire considérable. Parmi les cas pendants à fin 2018, dix (5) étaient suspendus.

Le Tribunal arbitral des assurances sociales a été saisi en 2018 de 219 (17) nouvelles requêtes en conciliation et actions. 50 (16) cas ont pu être liquidés. 243 (74) affaires ont dû être reportées en 2019 ; 25 (40) d'entre elles étaient suspendues. Après l'augmentation considérable des affaires introduites au Tribunal arbitral des assurances sociales en 2015 et 2016, le nombre de nouveaux cas enregistrés en 2017 avait diminué. Les entrées en 2018 prouvent néanmoins qu'il s'agissait d'un répit de courte durée. Comme c'était déjà le cas au cours des deux années antérieures précitées, un grand nombre d'actions en restitution introduites par les assureurs-maladie contre des prestataires de soins en relation avec différentes procédures de fixation des tarifs ont été introduites au cours de l'exercice. A celles-là se sont ajoutées des actions en restitution contre des institutions de soins relatives à l'utilisation de matériel pour leurs pensionnaires. En outre, les assureurs-maladie ont aussi introduit des actions pour polypragmasie contre divers médecins, estimant que ceux-ci facturaient des coûts par patient supérieurs à la moyenne des praticiens de la même spécialité médicale. Enfin, le Tribunal arbitral a aussi été saisi de quelques actions de prestataires de soins contre des assureurs-maladie en raison d'un refus de prise en charge de coûts. Les procédures menées par le Tribunal arbitral en tant que juridiction primaire, caractérisées par le principe inquisitoire, s'avèrent particulièrement exigeantes et prennent beaucoup de temps, déjà au niveau de leur instruction, tant pour le Tribunal que pour les parties. La durée moyenne des procédures devant le Tribunal arbitral des assurances sociales de 17,9 mois (13,5) est dès lors aussi nettement plus longue que celle de l'ensemble des procédures, qui s'élève à 6,1 mois (5,5).

L'évolution précitée dans le domaine des procédures d'AI en matière de troubles psychiques et des procédures devant le Tribunal arbitral des assurances sociales, ainsi que le fait que deux juges expérimentés de la SVA ont pris leur retraite au cours de l'exercice, et que l'un d'entre eux n'a pu être remplacé qu'après une courte vacance de son poste, expliquent l'augmentation des cas pendants, qui ont passé de 463 au début de l'année 2018 à 642 à la fin de l'année, qui ont dû être reportés à 2019. La légère augmentation de la durée moyenne des procédures y trouve aussi sa cause.

La coordination de la jurisprudence a été assurée tant lors d'une (2) conférence de jurisprudence que par voie de circulation. Les jugements de principe de la SVA sont publiés dans la revue « Jurisprudence administrative bernoise » (JAB), recueil officiel du Tribunal administratif. Tous les jugements matériels sont publiés de manière anonymisée sur le site internet idoine (http://www.vg-urteile.apps.be.ch/tribunapublikation/).

Le Tribunal fédéral a été saisi en 2018 de 111 (120) recours contre des jugements de la SVA, ce qui représente 12,6 pour cent (10,9 %) pour cent des jugements rendus par cette dernière. Le Tribunal fédéral a liquidé au cours de l'exercice 116 (106) cas concernant la SVA, dont 22 (23) ont été admis totalement ou partiellement et 60 (50) rejetés; 34 (33) d'entre eux ont été soit déclarés irrecevables, soit rayés du rôle comme étant sans objet. 41 (45) cas concernant la SVA étaient encore pendants fin 2018 au Tribunal fédéral.

Six (4) conférences des juges de la SVA ont été consacrées à des questions d'organisation et de personnel de la Cour. La direction administrative de la Cour, composée du président de la Cour, qui la dirige, de deux autres juges, ainsi que de la première greffière, s'est par ailleurs occupée de diverses autres tâches administratives et d'infrastructure ainsi que de la préparation des conférences des juges au cours de 16 (15) séances.

Au cours de l'exercice, une journée interne de formation continue, à laquelle les collaborateurs et collaboratrices de la CAF ainsi que du secrétariat général ont aussi été conviés, a été organisée par la SVA. Elle a été consacrée à une visite de la direction générale des Chemins de fer fédéraux (CFF), où des spécialistes de cette institution ont présenté la gestion interne des cas d'atteintes à la santé et d'invalidité de collaboratrices et collaborateurs de l'entreprise.

1.4.3 Cour des affaires de langue française (CAF)

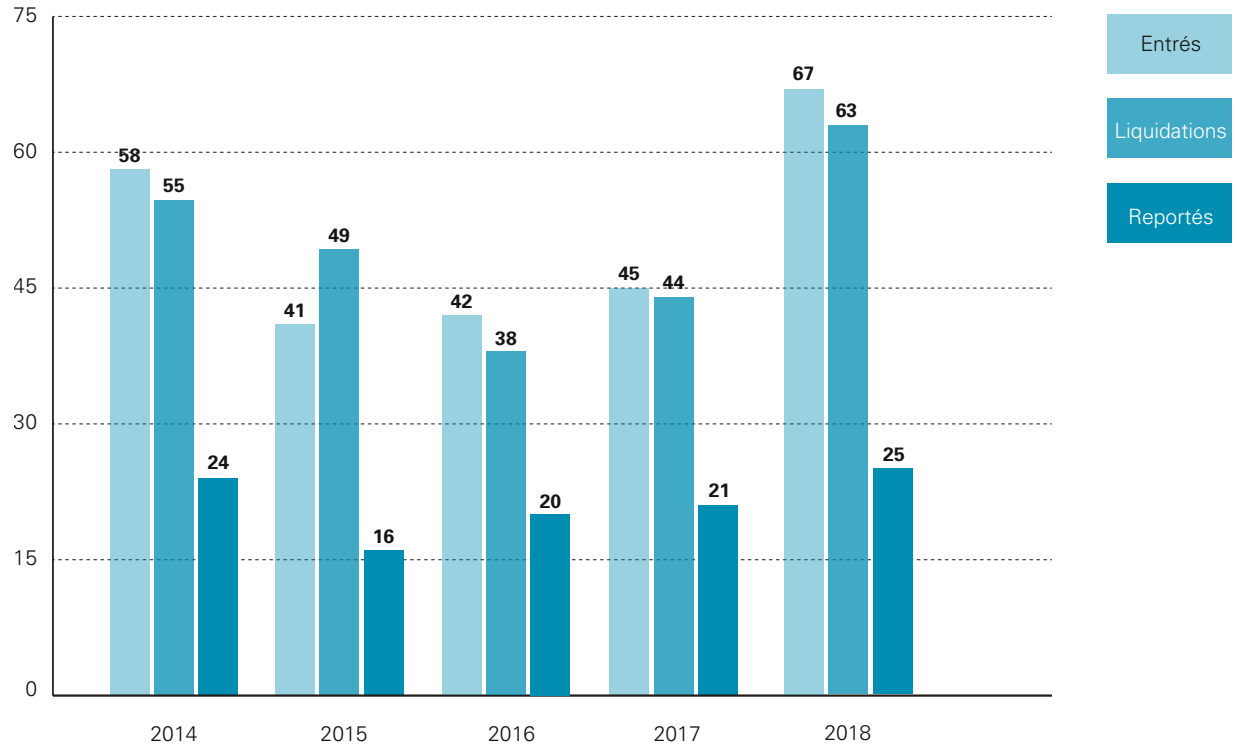
1.4.3.1 Droit administratif

67 (45) nouveaux cas ressortissant au droit administratif (y compris les cas d'aide sociale à nouveau comptabilisés sous la rubrique droit administratif dès 2018) ont été introduits en langue française. 64 cas ont été liquidés (44) et 24 ont été reportés à 2019 (21).

Les litiges les plus nombreux ont été enregistrés en priorité dans les domaines du droit des étrangers, du droit fiscal, des droits politiques, du droit de la santé et de l'aide sociale, du droit de procédure et du droit des constructions et de l'aménagement.

Sur les 64 (44) cas liquidés, 9 (14) ont été rayés du rôle faute d'objet ou suite à un retrait. Sur les 55 autres cas liquidés par jugements (30), 16 (3) ont débouché sur une admission totale ou partielle, 29 (22) sur un rejet et 10 (5) sur un refus d'entrée en matière. 45 (25) jugements matériels ont ainsi été rendus en 2018. Aucune audience publique ou d'instruction n'a été tenue au cours de l'année 2018.

La durée de procédure des affaires liquidées a été en moyenne de 5,4 (7) mois. La durée de procédure a été inférieure à six mois dans 61,3 (65,9 %) pour cent des cas, inférieure à un an dans 85,5 (75 %)



pour cent des cas et inférieure à 18 mois dans 88,7 (84,1 %) pour cent des cas. 25 cas ont été reportés à 2019 (21), dont aucun (0) ne date de plus de 18 mois.

15 (3) jugements ont fait l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, ce qui représente 23,8 (6,8) pour cent des jugements rendus par la CAF. Sur les 16 cas pendants (1 cas ayant été introduit avant 2018), 12 (4) ont été jugés, dont 1 (1) a été admis, 3 (1) rejetés, 8 (2) déclarés irrecevables. 5 affaires de langue française (1) étaient ainsi encore pendantes devant le Tribunal fédéral au 31 décembre 2018.

Le président de la CAF a siégé dans 5 (10) causes de langue allemande jugées par la VRA dans sa composition de cinq juges.

Le président de la Cour a en outre fonctionné comme expert dans les commissions d'examens d'avocat et de notaire.

1.4.3.2 Assurances sociales

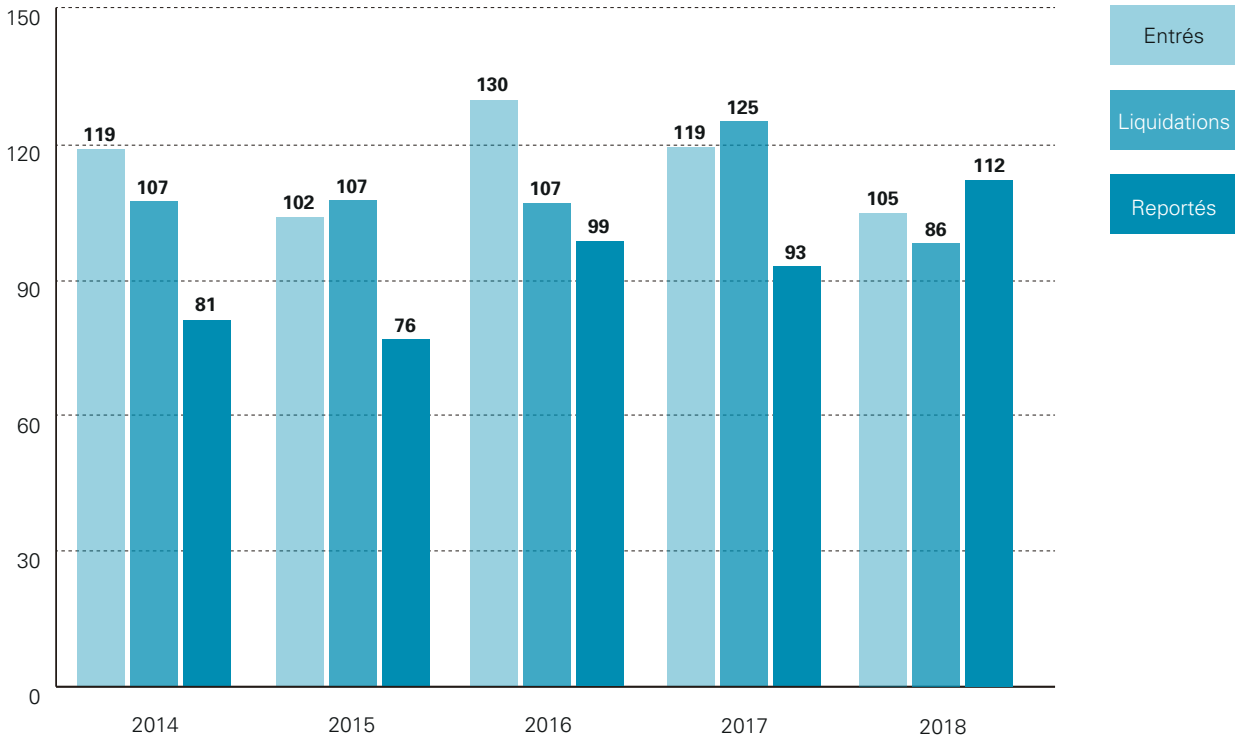
Dans ce domaine, 105 (119) nouveaux cas (sans les cas d'aide sociale comptabilisés dès 2018 sous la rubrique droit administratif) ont été enregistrés. 86 (125) cas ont été liquidés et 112 (93) reportés à 2019.

Comme les années précédentes, le domaine le plus concerné a été l'assurance-invalidité (AI) qui, à lui seul, avec 64 (61) entrées, a représenté 61 (51) pour cent des nouveaux cas. Suivent l'assurance-accidents (AA), l'assurance-chômage (AC), l'assurance-maladie (CM), puis la prévoyance professionnelle (LPP), l'assurance-vieillesse et survivants (AVS) et les prestations complémentaires (PC). Le nombre d'entrées a augmenté en AI et AA et diminué en AC, AVS, LPP et PC, les autres domaines restant peu ou prou stables. 1 nouveau cas a été enregistré en langue française au Tribunal arbitral des assurances sociales.

Sur les 105 (119) nouvelles affaires, 62 (75) provenaient de la région administrative du Jura bernois ou de personnes domiciliées dans d'autres régions francophones, 30 (19) de l'arrondissement administratif bilingue de Biel/Bienne, 13 (21) des régions administratives alémaniques du canton. Aucun recours (4) n'a été introduit en langue étrangère, en application des conventions internationales.

Sur les 86 (125) cas liquidés, 18 (26) ont été rayés du rôle faute d'objet ou suite à un retrait. Sur les 68 autres cas liquidés par jugements (99), 20 (34) ont débouché sur une admission totale ou partielle (soit 23,3 [34] %), 39 (45) sur un rejet et neuf (20) sur un refus d'entrée en matière. 59 (79) jugements matériels ont ainsi été rendus en 2018. Une (0) audience publique et une (0) audience d'instruction ont été tenues au cours de l'année 2018.

La durée de la procédure des affaires liquidées a été en moyenne de 10,8 (8,4) mois. La durée de procédure a été inférieure à six mois dans 34,9



(37,6 %) pour cent des cas, inférieure à douze mois dans 47,7 (59,2 %) pour cent des cas et inférieure à 18 mois dans 79 (96 %) pour cent des cas. 112 (93) cas ont été reportés à 2019, dont 4 (2) étaient suspendus. Des 108 cas non-suspendus, trois (1) datent de plus de 18 mois.

4 jugements (14) ont fait l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, ce qui représente 4,7 (11,2) pour cent des jugements rendus par la CAF. Sur les 10 cas pendants (six cas ayant été introduits avant 2018), 9 (10) ont été jugés, dont aucun (1) n'a été admis totalement ou partiellement, 7 (5) rejetés, 2 (2) déclarés irrecevables et aucun (2) déclaré sans objet. Une (6) affaire de langue française était ainsi encore pendante devant le Tribunal fédéral à la fin de l'année 2018.

Les deux juges à titre principal de la CAF ont participé aux séances de la conférence élargie de la SVA et aux décisions de principe prises par celle-ci.

1.4.3.3 Remarques

Le nombre des nouvelles affaires en droit administratif a atteint le chiffre record de 67 cas en 2018. Il dépasse de plus de 45 % la moyenne des cinq années précédentes. Cette évolution s'explique en particulier par la très forte croissance des entrées dans les domaines du droit des étrangers (y compris mesures de contrainte), des droits politiques, de l'aide sociale, des examens et de la fonction publique. Fort heureusement, les litiges en matière financière (impôts, contributions causales, etc.) ont connu une baisse marquée en 2018 qui n'a toutefois pas permis de compenser la très forte hausse dans les autres domaines. En assurances sociales, le nombre des nouvelles entrées (105) représente certes une baisse de 9,3 % par rapport à la moyenne des cinq années précédentes. On relèvera toutefois que sur les 105 nouvelles entrées, 79 affaires (soit 75 % des cas) concernent l'AI et l'AA, domaine dans lesquels les dossiers sont généralement volumineux et complexes. Ce chiffre est supérieur à la moyenne des entrées dans ces deux domaines au cours des cinq années précédentes (74). Alors que la durée des procédures a diminué en droit administratif et augmenté en droit des assurances sociales, le nombre des affaires pendantes a, quant à lui, augmenté de près de 20 % tant en droit administratif qu'en droit des assurances sociales. L'augmentation drastique des cas en droit administratif, ajoutée à la complexité toujours croissante des dossiers d'assurances sociales (notamment liés à l'invalidité) et aux modifications de jurisprudence et révisions législatives déjà mentionnées l'année dernière, n'ont ainsi pas permis de maintenir le nombre de cas pendants et, a fortiori, de le réduire. La cour s'attache à fixer des priorités et à surmonter cette surcharge de travail qu'elle espère temporaire. Les défis auxquels elle sera confrontée au cours des prochains mois, en particulier s'agissant des nombreux recours interjetés en matière de droits politiques, vont très certainement compliquer la situation. A terme, si la tendance actuelle devait se confirmer, il est à craindre que la cour ne soit toutefois plus en mesure d'assumer ses tâches de manière adéquate et en temps utiles dans sa dotation actuelle.

1.5 Direction et administration

1.5.1 Ressources humaines

Le juge administratif Walter Matti (SVA) a pris sa retraite à fin février et a été remplacé début mars par le juge administratif Erik Furrer. Fin octobre, le juge administratif Daniel Grütter (SVA) a quitté le Tribunal, Dans sa session d'hiver, le Grand Conseil a élu Philippe Jakob pour lui succéder. Ce dernier a pris ses fonctions le 1er janvier 2019. Au cours de l'exercice, deux (5) greffières et greffiers ont quitté le Tribunal administratif et cinq (4) autres ont pris leur fonction (réoccupation de postes vacants). Le juge administratif Matti a pris sa retraite fin février et a été remplacé par le juge administratif Furrer le 1er mars. Fin octobre, le juge administratif Grütter a quitté le Tribunal. Dans sa session d'hiver, le Grand Conseil a élu le juge administratif Jakob pour lui succéder. Ce dernier a pris ses fonctions le 1er janvier 2019. Les cheffes expérimentées des secrétariats de la VRA et de la CAF ont respectivement quitté le Tribunal et pris sa retraite. Elles ont pu être remplacées sans vacance de poste.

La proportion de femmes à fin 2018 se montait, pour ce qui concerne les juges, à 23 pour cent (23 %) compte tenu du degré d'occupation et à 25 pour cent (25 %) compte tenu du nombre de personnes, au niveau des greffes à 55 pour cent (57 %) compte tenu du degré d'occupation et à 61 pour cent (62 %) compte tenu du nombre de personnes, et pour ce qui concerne l'administration du Tribunal (secrétariat général et secrétariats des Cours), à 80 pour cent (79 %) compte tenu du degré d'occupation et 80 pour cent (77 %) compte tenu du nombre de personnes. 44 (41) des 81 (79) collaborateurs et collaboratrices du Tribunal administratif (y compris les stagiaires et les apprenantes), soit 54 pour cent (52 %), étaient engagés à temps partiel à la fin de l'exercice. L'augmentation du nombre de collaborateurs et collaboratrices par rapport à l'année précédente est à nouveau liée à une diminution du taux d'occupation moyen.

Trois (3) collaboratrices ont pris un congé de maternité, un collaborateur son congé de paternité et trois (4) collaborateurs et collaboratrices ont pris un congé non payé.

Comme chaque année, plusieurs avocats-stagiaires et avocates-stagiaires, soit douze personnes au cours de l'exercice, ont eu l'occasion d'effectuer un stage au sein des trois Cours du Tribunal administratif.

A la fin de l'exercice, le solde excédentaire de l'horaire de travail mobile (y compris les vacances non prises) de toutes les personnes actives au Tribunal administratif s'élevait à + 3'126 heures (année précédente: + 3'968).

Les soldes de l'horaire de travail mobile et des vacances non prises de tous les collaborateurs et de toutes les collaboratrices ont diminué de 842 (813) heures. Les soldes des comptes épargne-temps ont diminué de 2'024 heures, passant d'un total de 11'015 heures en début d'année à 8'991 heures à la fin de l'exercice. Actuellement, la limite de 50 jours fixée par le Conseil-exécutif n'est plus que légèrement dépassée chez une seule personne. Tous les comptes épargne-temps doivent être réduits à un maximum de 50 jours jusqu'à fin 2019.

1.5.2 Finances

L'exercice 2018 du Tribunal administratif s'est soldé par des charges totales de CHF 12'829'622 et des produits de CHF 1'028'756. Les charges sont ainsi inférieures au budget à raison d'un montant de CHF 481'278 et les produits inférieurs au budget pour CHF 319'844. Il s'ensuit un solde positif de 1,37 pour cent par rapport au budget.

Les charges de personnel du Tribunal administratif ont été inférieures de CHF 311'679. Les coûts de personnel sont calculés par l'Office du personnel et ne peuvent pas être influencés par le Tribunal administratif, en particulier pour ce qui concerne les traitements des juges; quant aux traitements du personnel administratif, la marge de manœuvre est petite. Les écarts les plus grands par rapport au budget concernent ainsi les contributions de financement de la caisse de pension à raison de CHF 219'201.

Le budget du Tribunal administratif représente environ 80 % de celui de la juridiction administrative, celui de la CRF 15 %, celui de la CRMLCR environ 3 % et celui des deux autres autorités de justice indépendantes de l'administration 1 % chacun.

Pour l'ensemble de la juridiction administrative, l'exercice 2018 s'est soldé par des charges totales de CHF 15'526'445 et des produits de CHF 2'144'680. Les charges sont ainsi inférieures au budget à raison d'un montant de CHF 826'361 et les produits inférieurs au budget pour CHF 178'952. L'exercice 2018 de la juridiction administrative présente ainsi un solde positif de 4,84 pour cent par rapport au budget.

La transformation du système d'information financière (FIS) sans interruption d'exploitation a provoqué aussi pendant l'exercice 2018 des incertitudes et une charge de travail supplémentaire, car diverses opérations ont dû être effectuées deux fois. Au surplus, le fait que l'apparence du logiciel change presque quotidiennement ne simplifie pas son utilisation. L'Administration des finances s'est néanmoins donné beaucoup de peine pour réduire autant que possible le surplus de charge de travail provoqué et offrir son soutien à la résolution des problèmes qui se sont posés.

1.5.3 Informatique

A fin juin 2018, les collaboratrices et collaborateurs ont pu être équipés de ce second écran. Les expériences faites avec cet équipement sont entièrement positives. Le second écran permet de travailler de manière plus ordonnée et efficace.

Les vérifications faites à la suite d'un dérangement du réseau en mars 2018 ont permis de constater que le câblage originel du bâtiment du Tribunal avait été effectué avec des câbles de réseau non compatibles. En raison de la charge toujours plus importante du réseau, les câbles arrivaient à saturation, ce qui a provoqué le dérangement en question. Un assainissement et une extension rapides du réseau se sont avérées inévitables; les travaux y relatifs ont pu être terminés fin octobre 2018.

Au milieu de l'année 2018, l'OIO a mis un terme au service PushMail (eMail mobile) et l'a remplacé définitivement par le service Enterprise Mobile Management (EMM). Ce changement a été accueilli de manière critique, car l'installation d'EMM implique la gestion par un tiers des appareils portables personnels (téléphone mobile, tablet, notebook). De nombreux utilisateurs de PushMail ont dès lors renoncé à utiliser le nouveau service.

Le projet Justitia 4.0 du Tribunal fédéral a pour but d'introduire globalement la gestion électronique des communications judiciaires dans toute la Suisse et pour toutes les instances, y compris la consultation des dossiers. Les dossiers des autorités judiciaires (et de l'administration) seront gérés électroniquement depuis le début d'une procédure jusqu'à l'archivage du dossier. Dans la phase de conceptualisation, des groupes spécia-

lisés élaborent les exigences à remplir, accompagnent leur réalisation et leur introduction dans la phase de mise en œuvre, évaluent les changements effectués et participent à la garantie de la qualité. Un juge participera à un de ces groupes au nom du Tribunal administratif.

1.5.4 Communication

Les jugements importants du Tribunal administratif sont publiés dans la revue « Jurisprudence administrative bernoise (JAB) ». Elle représente le recueil officiel des jugements de principe du Tribunal administratif du canton de Berne.

Le nombre des jugements publiés sur le site internet idoine se monte maintenant à plus de 4'300. Le Tribunal continue de donner deux fois par mois aux journalistes accrédités l'occasion de consulter les jugements rendus, non anonymisés, au début et au milieu de chaque mois. Malgré la publication des jugements sur internet, cette possibilité est toujours très appréciée des journalistes.

Faute de sujets de discussion, il a été renoncé en 2018 à organiser la traditionnelle rencontre annuelle avec le comité de l'Association des avocats bernois (AAB), dont le but consiste à évoquer les relations entre le Tribunal et les avocates et les avocats, ainsi qu'à discuter des nouveautés législatives et de leurs répercussions pratiques dans le travail quotidien des mandataires. Cette rencontre aura à nouveau lieu en 2019. La collaboration entre le Tribunal administratif et le barreau s'est déroulée sans problèmes au cours de l'exercice.

1.5.5. Projets

L'évaluation du projet pilote de « travail à domicile » et le rapport final qui y est consacré ont été réalisés au début de l'année 2018. Les expériences faites au cours de ce projet pilote se sont avérées entièrement positives. Le directoire a apporté quelques compléments aux directives en la matière de la Direction de la magistrature. Actuellement, neuf collaboratrices et collaborateurs travaillent à domicile à raison d'au maximum 20 pour cent de leur taux d'occupation.

Un autre projet pilote auquel le Tribunal administratif a participé, consacré à la « rotation des postes de travail », a également fait l'objet d'un rapport final en été. Là aussi, les expériences faites ont été très positives, après quelques difficultés au début.

En été 2018, la CRMLCR a demandé un soutien en vue préparer la succession de la greffière principale et gestionnaire du secrétariat de la Commission. Après une analyse des besoins, les secrétariats de la SVA et de la CAF reprennent à l'avenir l'administration des affaires. Le futur gestionnaire du secrétariat de la CRMLCR et le secrétariat de la SVA ont pris au cours de la seconde moitié de l'année les dispositions nécessaires pour introduire le nouveau mode de travail dès janvier 2019.

1.5.6. Sécurité

La mise en œuvre du concept de sécurité a suivi son cours et devrait être terminée jusqu'à la fin de l'année 2019.

Les menaces proférées contre des collaboratrices et des collaborateurs du Tribunal ont diminué par rapport aux années précédentes. La situation des bâtiments n'est néanmoins toujours pas satisfaisante. Bien que le Tribunal administratif souligne depuis des années la coexistence difficile avec les locaux voisins de la « kirchliche Gassenarbeit », la situation ne s'est pas améliorée jusqu'à présent.

1.5.7. Activité de surveillance des autres autorités de justice indépendantes de l'administration

En automne, la Commission des recours en matière fiscale a demandé que l'essai pilote, consistant à confier en grande partie les tâches administratives de la CRF au Tribunal administratif, soit transformé en solution définitive. Le directoire du Tribunal administratif a accepté cette demande. A partir de 2019, les modalités seront définies dans la convention annuelle sur la gestion des ressources.

La question de la suppléance de la greffière principale de la CRMLCR a également pu être réglée définitivement. La suppléance est assurée par un greffier ou une greffière du Tribunal administratif dans une mesure de 10 pour cent de poste.

1.6 Relations extérieures

Les relations avec les autres organes de la justice ainsi que la Commission de justice du Grand Conseil et le Contrôle des finances ont été assurées en grande partie par le président et le secrétariat général ainsi que la Direction de la magistrature; elles sont ouvertes et constructives. Les rapports avec l'administration cantonale se limitent aux domaines prévus. Il s'agit en particulier de l'administration des salaires, de la santé et de la sécurité, de l'entretien des bâtiments et de l'informatique.

1.7 Statistiques

Tableau 1 – Cour de droit administratif
Statistique pour la période du 1er janvier au 31 décembre 2018

	Reportés de 2017	Entrés en 2018	Liquidés en 2018	Reportés à 2019	Admissions	Admissions partielles	Rejets	Non-entrées en matière	Autres (retraits, sans objet, transactions, conflits de compétence, etc.)
Impôts	80	84	94	70	9	3	53	21	8
Autres redevances	2	12	9	5	1	0	4	4	0
Finances publiques	2	7	4	5	0	0	2	0	2
Construction/aménagement	31	56	42	45	2	5	29	3	3
Environnement/transports/ énergie	6	20	5	21	0	0	3	0	2
Protection de la nature	3	6	5	4	0	2	2	0	1
Biens-fonds/expropriation	1	2	1	2	1	0	0	0	0
Droit du personnel	8	12	11	9	2	1	4	0	4
Etudes/examens	9	9	16	2	2	2	7	1	4
Santé/aide sociale/aide aux victimes	5	43	33	15	4	4	12	9	4
Economie publique	4	17	14	7	2	1	4	6	1
Sécurité publique/Droit des étrangers	30	99	77	52	7	4	39	14	13
Droits politiques	3	3	4	2	0	0	3	0	1
Responsabilité de l'Etat/ procédures d'action	7	5	6	6	0	2	4	0	0
Procédure	7	21	23	5	2	0	10	9	2
Divers	5	3	7	1	1	1	2	0	3
Total	**203**	**399**	**351**	**251**	**33**	**25**	**178**	**67**	**48**

Tableau 2 – CAF cas de droit administratif
Statistique pour la période du 1er janvier au 31 décembre 2018

	Reportés de 2017	Entrés en 2018	Liquidés en 2018	Reportés à 2019	Admissions	Admissions partielles	Rejets	Non-entrées en matière	Autres (retraits, sans objet, transactions, conflits de compétence, etc.)
Impôts	7	3	9	1	7	0	0	2	0
Autres redevances	0	1	0	1	0	0	0	0	0
Finances publiques	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Construction/aménagement	3	5	6	2	0	0	5	0	1
Environnement/transports/ énergie	0	1	1	0	1	0	0	0	0
Protection de la nature	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Biens-fonds/expropriation	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Droit du personnel	0	3	1	2	0	0	0	0	1
Etudes/examens	1	4	2	3	0	0	2	0	0
Santé/aide sociale/aide aux victimes	0	8	4	4	2	1	0	0	1
Economie publique	2	0	2	0	0	0	2	0	0
Sécurité publique/droit des étrangers	4	26	25	5	1	0	15	6	3
Droits politiques	0	8	2	6	0	0	0	1	1
Responsabilité de l'Etat/ procédures d'action	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Procédure	4	8	12	0	2	2	5	1	2
Divers	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	**21**	**67**	**64**	**24**	**13**	**3**	**29**	**10**	**9**

Tableau 3 – Cour des assurances sociales
Statistique pour la période du 1er janvier au 31 décembre 2018

	Reportés de 2017	Entrés en 2018	Liquidés en 2018	Reportés à 2019	Admissions	Admissions partielles	Rejets	Non-entrées en matière	Autres (retraits, sans objet, transactions, conflits de compétence, etc.)
AVS	14	60	48	26	1	2	29	4	12
AC	27	95	98	24	8	8	63	8	11
LPP	14	35	19	30	5	1	6	2	5
PC	18	44	52	10	8	3	20	5	16
APG	3	2	5	0	0	0	3	0	2
LFA	0	0	0	0	0	0	0	0	0
AI	244	457	465	236	78	21	245	33	88
AE	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CM	15	44	44	15	4	2	21	1	16
AM	2	2	2	2	0	0	1	0	1
LAA	52	97	95	54	14	6	62	6	7
Tarb	74	219	50	243	2	1	0	0	47
AF	0	2	1	1	0	0	1	0	0
ASoc	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	**463**	**1'057**	**879**	**641**	**120**	**44**	**451**	**59**	**205**

AC	assurance-chômage
AE	allocations pour enfants
AF	allocations familiales
AI	assurance-invalidité
AM	assurance militaire
APG	allocations pour perte de gain
ASOC	aide sociale
AVS	assurance-vieillesse et survivants
CM	assurance-maladie
LAA	assurance-accidents
LFA	allocations familiales dans l'agriculture
LPP	prévoyance professionnelle
PC	prestations complémentaires à l'AVS/AI
Tarb	Tribunal arbitral des assurances sociales

Tabelle 4 – CAF cas d'assurances sociales
Statistique pour la période du 1er janvier au 31 décembre 2018

	Reportés de 2017	Entrés en 2018	Liquidés en 2018	Reportés à 2019	Admissions	Admissions partielles	Rejets	Non-entrées en matière	Autres (retraits, sans objet, transactions, conflits de compétence, etc.)
AVS	7	3	7	3	0	0	5	1	1
AC	14	11	20	5	0	1	13	3	3
LPP	5	4	3	6	1	1	0	0	1
PC	3	2	4	1	1	0	0	0	3
APG	0	0	0	0	0	0	0	0	0
LFA	0	0	0	0	0	0	0	0	0
AI	48	64	42	70	13	2	15	4	8
AE	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CM	6	4	4	6	0	0	4	0	0
AM	0	0	0	0	0	0	0	0	0
LAA	9	15	5	19	1	0	2	1	1
Tarb	1	1	0	2	0	0	0	0	0
AF	0	1	1	0	0	0	0	0	1
ASoc	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	**93**	**105**	**86**	**112**	**16**	**4**	**39**	**9**	**18**

AC	assurance-chômage
AE	allocations pour enfants
AF	allocations familiales
AI	assurance-invalidité
AM	assurance militaire
APG	allocations pour perte de gain
ASOC	aide sociale
AVS	assurance-vieillesse et survivants
CM	assurance-maladie
LAA	assurance-accidents
LFA	allocations familiales dans l'agriculture
LPP	prévoyance professionnelle
PC	prestations complémentaires à l'AVS/AI
Tarb	Tribunal arbitral des assurances sociales

2 AUTRES AUTORITÉS DE JUSTICE INDÉPENDANTES DE L'ADMINISTRATION

2.1 Commission des recours en matière fiscale du canton de Berne (CRF)

2.1.1 Composition de la Commission

Juges à titre principal	En fonction depuis:
Kästli Peter, avocat et notaire, président	1993
Nanzer Raphaëla, avocate, vice-présidente	2009

Juges spécialisés/ Juges spécialisées	En fonction depuis:
Antenen Pascal, expert fiscal diplômé et expert comptable	2017
Bütikofer Michael, avocat et notaire	2017
Fankhauser Christoph, avocat et notaire	1996
Glatthard Adrian, avocat et notaire	1999
Glauser Beatrice, experte fiduciaire diplômée, experte en TVA FH et experte en révision	2017
Junod Etienne, avocat, expert fiscal diplômé	2005
Kaiser Martin, lic. iur.	1992
Lüthi Markus, économiste diplômé en administration	1996
Rom Pierre-Alain, lic. rer. pol., expert fiscal	2003
Steiner Hans Jürg, MBA, expert comptable diplômé, expert fiscal diplômé	2003
Studer Jürg, agronome, avocat	2009

2.1.2 Organisation de la Commission

Outre les juges à titre principal, la CRF comporte des juges spécialisés. En règle générale, elle juge dans une composition de trois juges, avec un ou une juge à titre principal et deux juges spécialisés.

En 2018, la CRF a tenu huit (8) séances dans une composition de trois juges. Par ailleurs, des jugements à trois juges ont été rendus par voie de circulation.

Dix (10) inspections locales et une (1) audience d'instruction ont été entreprises.

La CRF dispose d'un secrétariat juridique formé de sept greffiers et greffières ainsi que d'un expert en comptabilité (soit 600 pour cent de postes [740 %]). Le secrétariat de la Commission compte trois collaborateurs et collaboratrices (soit 240 pour cent de postes [220 %]).

Le directoire de la CRF a tenu onze (9) séances ordinaires en 2018. Il a par ailleurs surveillé les processus de base tout au long de l'exercice et les a adaptés si nécessaire.

Un rapport annuel de jurisprudence de la Commission est publié dans la revue « Jurisprudence administrative bernoise » (JAB).

2.1.3 Evolution des affaires

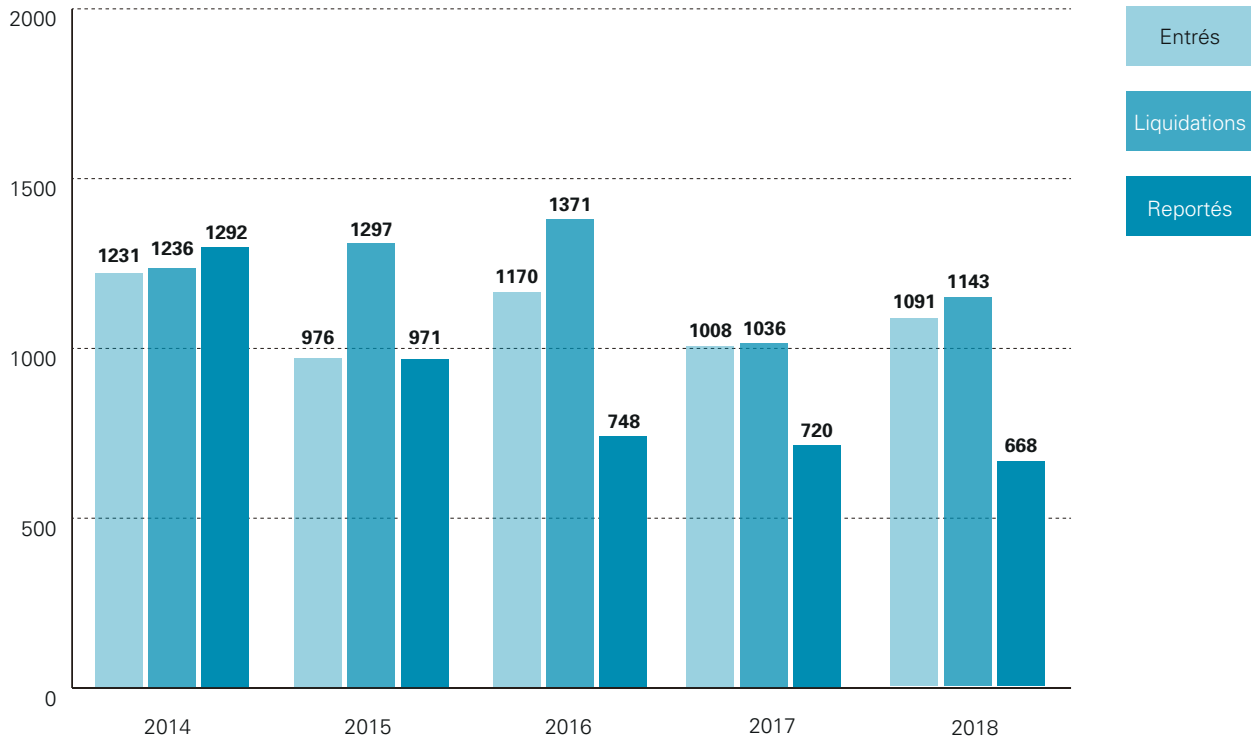
En 2018, le nombre des nouveaux cas a légèrement augmenté, passant de 1'008 en 2017 à 1'091.

Comme par le passé, les recours introduits concernaient principalement les impôts cantonaux et communaux ainsi que l'impôt fédéral direct, de même que des demandes de remise d'impôt.

En 2018, la Commission a rendu 358 (295) décisions sur recours dans une composition de trois juges. 785 (741) cas ont été traités par le président ou la vice-présidente en tant que juge unique. Au total, 1'143 (1'036) recours ont été liquidés. 113 (154) d'entre eux ont été admis totalement et 62 (81) partiellement. 608 (480) recours ont été rejetés ou déclarés irrecevables pour des motifs formels. 272 (216) affaires ont fait l'objet d'un retrait et 88 (105) d'entre elles ont été déclarées sans objet à la suite d'une reconsidération par l'instance précédente. 720 (748) cas étaient pendants au début de l'exercice, 1'091 (1'008) nouveaux cas ont été introduits en cours d'année, 1'143 (1'036) liquidés et 668 (720) cas demeuraient pendants à la fin de l'année 2018.

La durée moyenne de procédure a été de 7,6 (8) mois. La durée de procédure a été inférieure à six mois dans 46 (37 %) pour cent des cas, inférieure à un an dans 87 (86 %) pour cent des cas et inférieure à 18 mois dans 97 (96 %) pour cent des cas. Parmi les cas non suspendus, aucun (0) d'entre eux ne datait de plus de 18 mois au 31 décembre 2018.

Au cours de l'exercice, 87 (92) recours ont été introduits auprès du Tribunal administratif contre des décisions sur recours de la Commission, soit 7,6 pour cent des cas liquidés par celle-ci. Un (1) cas a été porté devant le Tribunal fédéral. Le Tribunal administratif a rendu 103 (78) jugements concernant des cas de la Commission; parmi ceux-ci, 16 (13) ont débouché sur une admission totale du recours, trois (1) sur une admission partielle et 76 (57) sur un rejet ou une irrecevabilité. Huit (7) recours auprès du Tribunal administratif ont été retirés. Le Tribunal fédéral a rendu deux (15) jugements concernant des cas de la Commission: aucune (2) admission, aucune (1) admission partielle, deux (12) rejets ou irrecevabilités et aucun (0) retrait de recours.



2.1.4 Direction et administration

2.1.4.1 Ressources humaines

La proportion de femmes à fin 2018 se montait, compte tenu du degré d'occupation, à 50 pour cent (50 %) pour ce qui concerne les juges, à 13,33 pour cent (25,7 %) au niveau du greffe et à 100 pour cent (100 %) pour le personnel du secrétariat. 10 (10) des 14 (15) collaborateurs et collaboratrices de la Commission (y compris les stagiaires) étaient engagés à temps partiel à la fin de l'exercice.

2.1.4.2 Finances

L'exercice 2018 de la CRF s'est soldé par des charges totales de CHF 2'021'037 et des produits de CHF 211'653. Le total des charges est ainsi inférieur au budget à raison d'un montant de CHF 413'729 et les produits inférieurs au budget pour CHF 671'347. Il en résulte un solde négatif de 14,24 pour cent par rapport au budget.

2.2 Commission de recours contre les mesures LCR (CRMLCR)

2.2.1 Composition de la Commission

La CRMLCR se compose de huit juges à titre accessoire:

Juges (à titre accessoire)	**En fonction depuis:**
Wollmann Marc, avocat, président (2017)	2004
Jenzer Andreas, avocat, LL.M., vice-président	2017

Juges spécialisés/Juges spécialisées (à titre accessoire)	**En fonction depuis:**
Arneberg Oernulf, Dr med., spécialiste FMH en psychiatrie/psychothérapie	2006
Bodmer Jürg, Dr med., spécialiste FMH en médecine interne	2002
Brütsch Esther, psychologue FSP	2008
Marti Michèle, Dr en droit, avocate	2017
Santschi Jürg, avocat	2010
Vogt Franziska, pharmacienne diplômée	2002

Greffière et greffier

Scherrer Monika, lic. iur., greffière principale
Ziltener Lukas, avocat

2.2.2 Evolution des affaires

En 2018, 195 (année précédente: 197) recours ont été introduits, ce qui est pratiquement stable par rapport à l'année précédente. La moyenne des cinq années passées (2014–2018) se situe à 212 (210). 228 (198) cas ont été liquidés au cours de l'exercice; les cas pendants ont donc diminué par rapport à l'année précédente, passant de 89 à 56. Comme par le passé, de nombreux cas concernent des recours contre des retraits de permis de conduire à titre préventif et des retraits de sécurité pour cause d'inaptitude à la conduite. Ces deux ca-

tégories de cas représentent ensemble un peu plus de 43 (37 %) pour cent des recours. Une stabilité des nouveaux cas (9 par rapport à 9 l'année précédente) est dénotée dans le domaine des retraits de sécurité du permis de conduire et des annulations de permis de conduire à l'essai des nouveaux conducteurs, prescrits par la loi de manière obligatoire dans certaines circonstances.

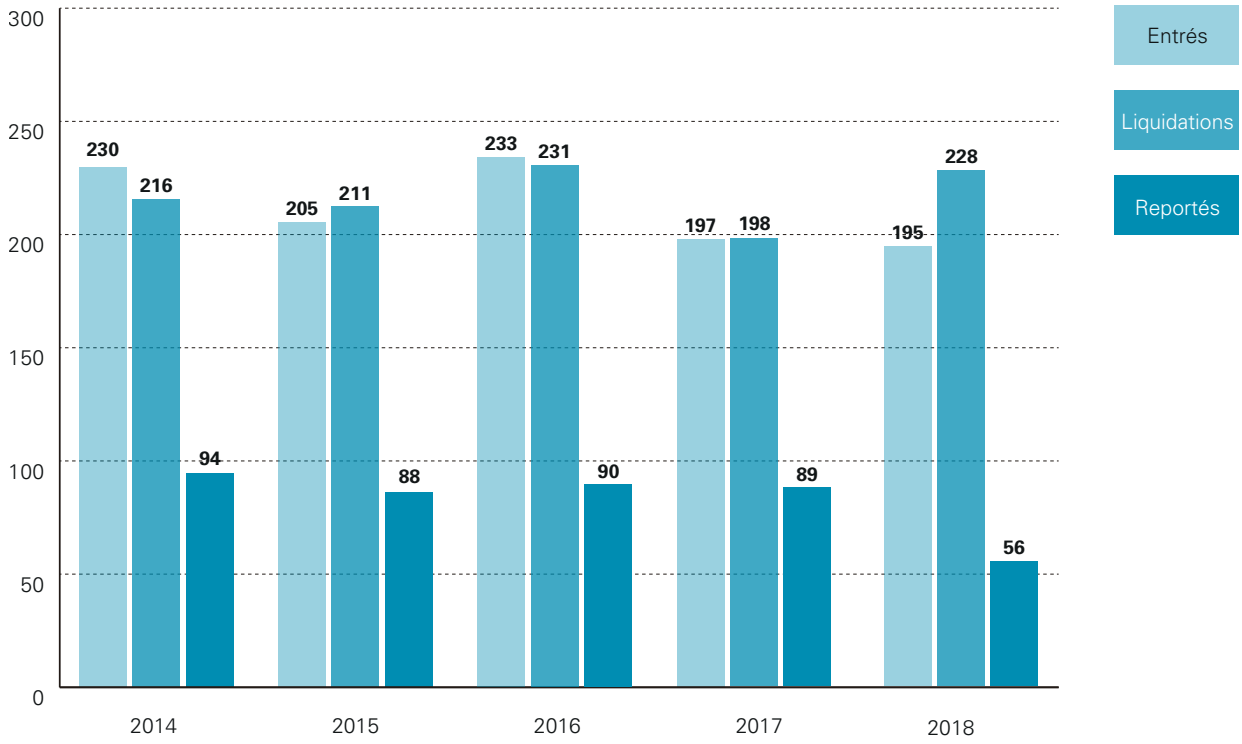
Sur les 56 (89) cas pendants fin 2018, six (10) d'entre eux étaient suspendus. Un (3) des 50 (79) autres cas datait de plus d'une année. Dans 30 (43) cas, le jugement, déjà rendu par la Commission, n'avait pas encore pu être notifié à la fin de l'exercice.

58, soit 25,4 % (50 soit 25,3 %) des 228 (198) cas liquidés l'ont été sans jugement (en raison d'un retrait du recours ou d'un autre motif entraînant la perte d'objet du recours). Sur les 170 (148) cas ayant fait l'objet d'un jugement en 2018, 52 (35) ont été traités par le président en tant que juge unique (retrait du permis de conduire à titre préventif) et 118 (113) par la Commission, et ce dans 38 (33) cas dans une composition de cinq juges et dans 42 (38) cas dans une composition de trois juges. Les 38 (42) autres cas avaient fait l'objet d'un jugement de la CRMLCR l'année précédente et ont été liquidés au cours de l'exercice. Les 170 (148) jugements matériels rendus en 2018 comprennent 21 (29) admissions entières ou partielles du recours et huit (4) renvois à l'instance précédente pour nouvelle décision. Le taux d'admission des recours et d'annulation des décisions de l'instance précédente se monte ainsi à 17,1 pour cent des cas liquidés par jugement, ce qui s'avère inférieur à celui de l'année précédente (22,3 %). Les autres requêtes ont été rejetées dans 132 (107) cas ou déclarées irrecevables dans neuf (8) cas.

La durée moyenne de procédure a été de 3,7 (4,6) mois; il faut souligner que la statistique est influencée par les jugements concernant les retraits de permis de conduire à titre préventif, ceux-ci étant en règle générale rendus tout au plus dans les deux semaines. Elle était inférieure à 6 mois dans 76,7 (53,5 %) pour cent des cas, inférieure à une année dans 97,2 (97 %) pour cent des cas et inférieure à 18 mois dans 99,1 (100 %) pour cent des cas. Parmi les cas non suspendus, aucun (0) d'entre eux ne datait de plus de 18 mois.

12 (12) séances ont eu lieu au cours de l'exercice, une (4) d'entre elles consistaient dans une audience publique au sens de l'art. 6 ch. 1 CEDH.

Depuis l'entrée en vigueur de la réforme de la justice, le Tribunal administratif est l'autorité de surveillance de la CRMLCR. La visite de surveillance effectuée au cours de l'exercice s'est caractérisée par une ouverture d'esprit et la volonté commune de pérenniser le mode de fonctionnement efficace de la CRMLCR. En particulier, en prévision de la retraite de la gestionnaire actuelle



du secrétariat de la Commission, une réorganisation et la reprise de tous les travaux de secrétariat de la CRMLCR par le Tribunal administratif dans le cadre d'un pool est prévue, ce qui nécessite une harmonisation globale des processus de travail et l'introduction de la gestion des affaires de la Commission par le logiciel TRIBUNA. A cette fin, la CRMLCR met à disposition son poste de secrétaire d'un taux d'occupation de 50 %. Les premiers pas de la mise en œuvre de cette réorganisation ont déjà été entrepris au cours de l'exercice.

En 2018, 10 (13) jugements de la Commission – soit 4 (7 %) pour cent des cas liquidés – ont fait l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral. Ce dernier s'est prononcé sur 13 (10) recours concernant la Commission (y compris 5 cas reportés de l'année précédente). Trois (2) d'entre eux ont été admis. Les autres ont été soit rejetés, soit déclarés irrecevables. Fin 2018, deux (5) recours étaient encore pendants au Tribunal fédéral.

Un rapport annuel de jurisprudence de la Commission est publié dans la revue « Jurisprudence administrative bernoise » (JAB).

2.2.3 Direction et administration

2.2.3.1 Ressources humaines

En 2018, la Commission n'a pas connu de mutation au sein de son personnel. Le secrétariat comprend une greffière à un taux d'occupation de 100 pour cent, qui est simultanément responsable de la gestion du secrétariat, et un greffier à un taux d'occupation de 40 pour cent. En prévision de la retraite de la greffière en 2019, le degré d'occupation du greffier à temps partiel a pu être progressivement augmenté à 100 pour cent en novembre et décembre. Il a repris la gestion du secrétariat avec effet au 1er janvier 2019. A la fin de l'année 2018, le solde excédentaire de l'horaire de travail mobile de ces deux personnes s'élevait à 72 (89) heures (y compris les vacances non prises) et celui de leurs comptes épargne-temps à + 451 heures (+ 450 heures).

2.2.3.2 Finances

L'exercice 2018 de la CRMLCR s'est soldé par des charges totales de CHF 434'341 et des produits de CHF 85'430. Le total des charges est ainsi inférieur au budget à raison d'un montant de CHF 31'036 et les produits supérieurs au budget pour CHF 2'430. Il en résulte un solde positif de 9,59 pour cent par rapport au budget.

2.3 Commission d'expropriation en matière d'expropriation (CEE)

2.3.1 Composition de la Commission

Juges (à titre accessoire)	**En fonction depuis:**
Nyffenegger Res, avocat, Dr en droit, président	2011
Geissler Peter, avocat, vice-président	2011

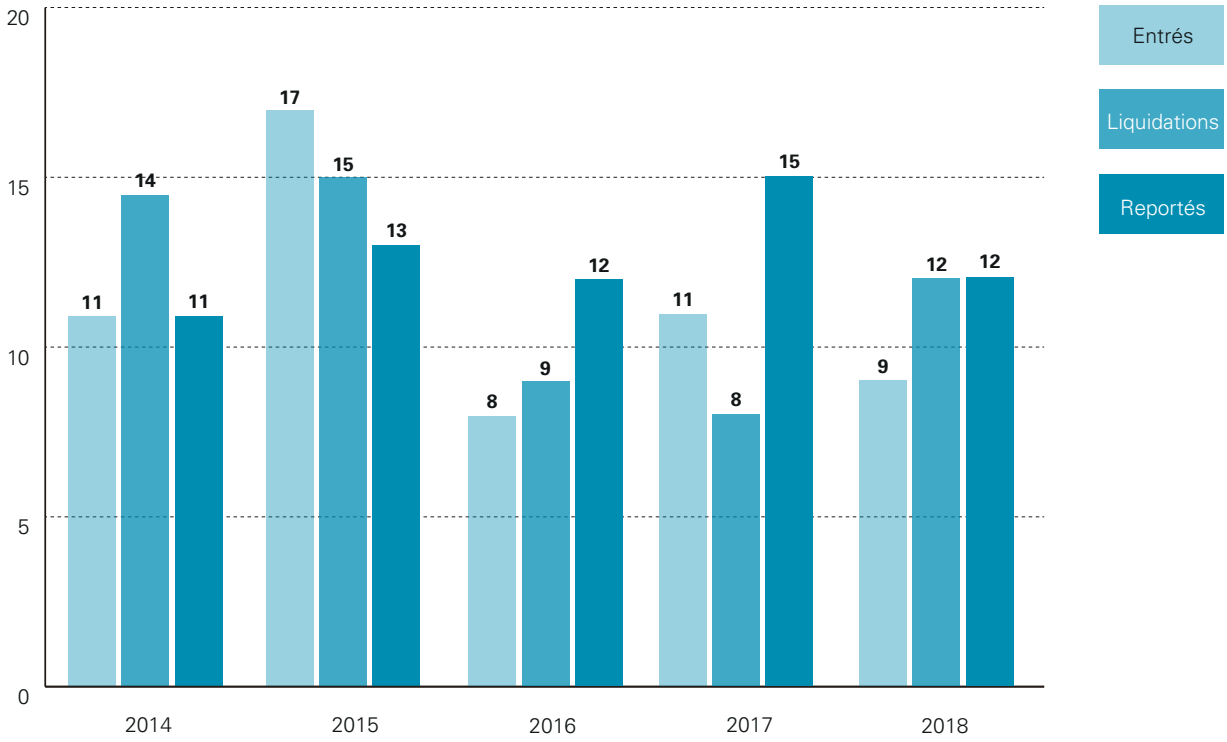
Juges spécialisés / Juges spécialisées (à titre accessoire)	**En fonction depuis:**
Brönnimann Lucas, BLaw, agriculteur	2017
Frey Urs, agent fiduciaire en immobilier diplômé	2011
Hasler Ruedi, architecte diplômé EPFZ, aménagiste ORL/NDS, estimateur d'immeubles NDK FH	2011
Hauswirth Matthias, architecte diplômé FH	2011
Hirschi Charles, agent fiduciaire en immobilier diplômé, agent immobilier avec diplôme fédéral	2011
Jenzer Peter, économiste de la construction AEC	2011
Lehmann Daniel, architecte diplômé FH	2011
Müller Hans-Jürg, directeur de travaux diplômé	2011
Roth Martin, entrepreneur-construction diplômé	2011
Rubin Hanspeter, maître agriculteur diplômé	2011
Schmid Jürg, agent commercial technique	2011
Siegenthaler Urs, architecte diplômé sia fsai	2011
Spang Bettina, architecte diplômée HTL	2011
Stöckli Rolf, ingénieur en génie civil diplômé FH/ STV REG A	2011
Stoller Michael, architecte diplômé FH/EMBA	2011
Walder Salamin Katharina, avocate/collaboratrice scientifique	2017
Weber Werner Rudolf, maître agriculteur diplômé	2017
Zemp Urs, architecte diplômé FH, estimateur d'immeubles CAS FH	2011

Greffière
Markstein Karine, lic. iur. HSG, Master of Advanced Studies (MAS) en aménagement du territoire EPFZ

2.3.2 Evolution des affaires

Au cours de l'exercice, neuf (11) nouveaux cas ont été enregistrés et douze (8) liquidés; douze (15) cas demeuraient donc pendants à la fin de l'année 2018.

En 2018, 13 (5) inspections locales avec audiences d'instruction et de conciliation ont été menées, en partie avec la participation des juges spécialisés et des juges spécialisées.



La durée moyenne de procédure a été de sept (11) mois. Dans 50 (37,5 %) pour cent des cas, elle était inférieure à 6 mois, dans 83 (62,5 %) pour cent, inférieure à une année et dans 83 (62,5 %) pour cent d'entre eux inférieure à 18 mois. Parmi les cas non suspendus, un (1) d'entre eux datait de plus de 18 mois.

Au cours de l'exercice, aucun (0) appel n'a été introduit auprès du Tribunal administratif contre des jugements de la Commission, et aucun (0) cas n'a été porté devant le Tribunal fédéral. Le Tribunal administratif n'a rendu aucun (0) jugement concernant des cas de la Commission et le Tribunal fédéral n'a rendu aucun (0) jugement relatif à un cas de la Commission.

Parmi les cas pendants à fin 2018, cinq (6) d'entre eux étaient suspendus.

Un rapport annuel de jurisprudence de la Commission est publié dans la revue « Jurisprudence administrative bernoise » (JAB).

2.3.3 Direction et administration

2.3.3.1 Ressources humaines

En novembre, le juge spécialisé Rolf Stöckli a démissionné pour fin février 2019. Etant donné le nombre suffisant de juges spécialisés, une élection complémentaire avant les réélections générales de 2022 s'avère superflue.

2.3.3.2 Finances

L'exercice 2018 de la CEE s'est soldé par des charges totales de CHF 68'516 et des produits de CHF 6'400. Le total des charges est ainsi inférieur au budget à raison d'un montant de CHF 5'873 et les produits inférieurs au budget pour CHF 1'600. Il en résulte un solde positif de 6,88 pour cent par rapport au budget.

2.4 Commission cantonale des améliorations foncières

Juges (à titre accessoire)	**En fonction depuis:**
Schnidrig Gerhard, avocat, président	1993
Wüthrich Urs, avocat, vice-président	2007

Juges spécialisés / Juges spécialisées (à titre accessoire)	**En fonction depuis:**
Federer Guido, Dr phil. nat.	2011
Heiniger Peter, ingénieur en génie civil diplômé EPFZ, commerçant diplômé HKG	2017
Hodel Peter, ingénieur agronome HTL	2017
Holzer Fritz, maître agriculteur diplômé	2017
Moser Kuno, ingénieur forestier diplômé EPFZ	2017
Rubin Hanspeter, commerçant agronome	2011
Schneider-Baumann Kathrin, enseignante, agricultrice	2007
Stampfli Christian, ingénieur en génie civil FH/STV	1999

Tschudi Stephan, ingénieur géomètre diplômé, ingénieur en génie rural diplômé EPFZ 2007
Weber Werner, maître agriculteur diplômé 2017
Weiss Hans, ingénieur diplômé EPFZ 1993
Wüthrich Hanspeter, forestier 2007

Greffier
Schibler Mark, avocat

La Commission cantonale des améliorations foncières est composée de son président, de son vice-président, de 11 juges spécialisés et d'une juge spécialisée. Le secrétariat de la Commission est assuré par un greffier à titre accessoire.

2.4.1 Evolution des affaires

En 2018, 70 nouveaux cas (4 recours, 66 oppositions) ont été introduits auprès de la Commission (année précédente : 128 oppositions). 56 d'entre eux ont pu être liquidés et sont entrés en force de chose jugée au cours de l'exercice. 14 cas sont encore pendants ; dans onze d'entre eux, les jugements de la Commission ont néanmoins déjà été rendus et notifiés en décembre 2018, mais ne sont pas encore entrés en force au moment de la rédaction du présent rapport. Outre les cas précités, trois cas suspendus, datant d'années précédentes, sont encore pendants. Au total, 17 (3) cas ont été reportés à 2019.

La durée moyenne de procédure a été inférieure à 6 mois. 100 (100 %) des cas ont pu être liquidés en moins de 10 mois. Parmi les cas non suspendus, aucun d'entre eux ne datait de plus de 18 mois.

Six (3) séances de la Commission ont eu lieu au cours de l'exercice.

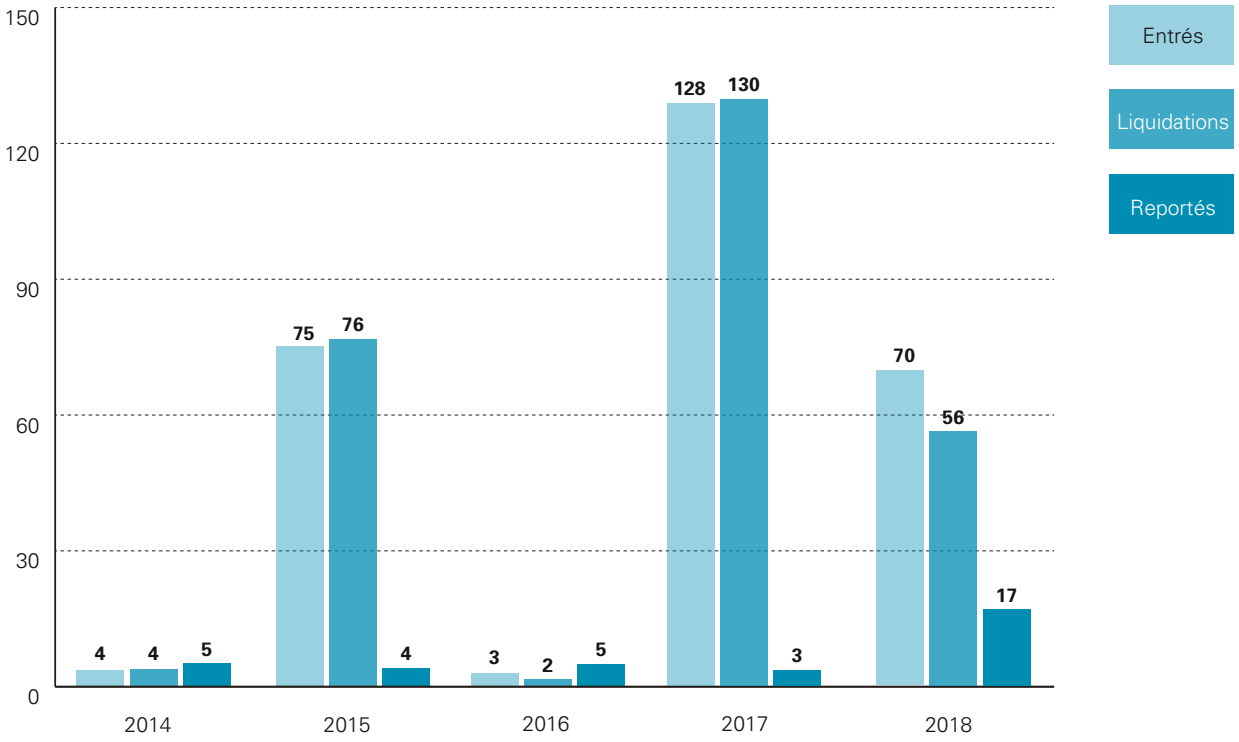
2.4.2 Direction et administration

2.4.2.1 Ressources humaines

Au cours de l'exercice, certains des nouveaux membres de la Commission élus en 2017 ont eu l'occasion de participer aux jugements pour la première fois, ce qui s'est déroulé sans problème.

2.4.2.2 Finances

L'exercice 2018 de la Commission cantonale des améliorations foncières s'est soldé par des charges totales de CHF 75'020 et un produit de CHF 300. Le total des charges est ainsi supérieur au budget à raison d'un montant de CHF 7'645 et les produits inférieurs au budget pour CHF 732. Il en résulte un solde négatif de 11,21 pour cent par rapport au budget.



Cette année aussi, les collaboratrices et les collaborateurs de la juridiction administrative ont veillé à ce que les litiges qui leur ont été soumis soient tranchés consciencieusement, soigneusement et efficacement. Leur engagement est remarquable. Elles et ils méritent notre gratitude particulière, à tous les niveaux et dans toutes les fonctions, car un fonctionnement sans accroc de la juridiction administrative n'est possible que grâce à elles et eux. Nos remerciements s'adressent également aux partenaires de la justice bernoise et aux membres des autorités, du parlement et du gouvernement pour la confiance qu'ils nous ont accordée. Le président et les autres membres du directoire se tiennent volontiers à la disposition des personnes intéressées à obtenir de plus amples informations.

Le président du Tribunal administratif

Dr Thomas Müller

Le secrétaire général

Jürg Bloesch

Ministère public

Table des matières du Ministère public

1	Parquet général	93
2	Ministères publics régionaux	102
3	Ministères publics cantonaux	108
4	Gestion et administration	114
5	Aspects de l'évolution de la criminalité	119
	Annexe : Statistiques	121

1 PARQUET GÉNÉRAL

1.1 Introduction

1.1.1 Généralités

Concernant l'activité principale dans les régions et au Ministère public des mineurs, l'exercice s'est caractérisé par la poursuite de la consolidation des processus. Les mesures internes d'allégement et de réorganisation développées et mises en œuvre les années précédentes montrent ainsi les premières tendances qui vont maintenant clairement dans les directions visées par le Parquet général. On constate d'une part que les ministères publics ont pu continuer à optimiser leurs pratiques dans différents domaines, comme par exemple dans le cadre de l'ouverture d'instructions. D'autre part, l'évaluation statistique montre qu'avec un comportement de dénonciation constant et une situation inchangée de la criminalité, la comparaison de la charge de travail des ministères publics régionaux entre eux est plus équilibrée et cohérente et que le Ministère public du Jura bernois-Seeland, par le passé particulièrement chargé, commence à s'intégrer dans cette vision globale. Les recrutements, qui continueront l'année prochaine, et la mise au courant du personnel d'allégement actuellement engagé pour une durée déterminée nous diront si l'allégement visé en matière d'instruction, d'environ 65 cas par direction de procédure, et la diminution du nombre de cas de plus d'une année sont réalisables. L'étroit suivi de ce projet ainsi que la limitation des engagements dans le temps permettent au Parquet général de réagir rapidement et de procéder si nécessaire à des corrections. Fait frappant sur toute la ligne, les dénonciations pénales reçues entraînent des ouvertures d'instruction nettement plus fréquentes. Cela est sûrement dû en partie à la complexité élevée des faits faisant l'objet d'une dénonciation, mais aussi à la nouvelle pratique de la Chambre de recours pénale de la Cour suprême et du Tribunal fédéral qui restreint progressivement le domaine d'application de la non-entrée en matière et de la suspension de la procédure. La conséquence directe constatée est une augmentation de la pression sur les procédures de plus d'une année.

Conformément aux prévisions, la situation s'aggrave considérablement en ce qui concerne les domaines spéciaux ainsi que les nouveaux défis : l'output, mais aussi la charge de cas dans le domaine de la criminalité numérique au sens large ont presque doublé pendant l'année sous revue. Il en va de même pour la charge de travail dans le domaine du droit pénal médical, de la criminalité des bandes de trafiquants de drogue qui est très organisée ou de la traite des êtres humains, où le Ministère public est confronté à des situations de cas extrêmement complexes et à des questions internationales. Les procédures de grande ampleur de cette nature risquent de faire exploser les capacités d'un ministère public cantonal si elles requièrent des connaissances spécialisées de nature technique indispensables et rares ou ont des ramifications structurelles. L'optimisation constante des processus est une tâche permanente, mais insuffisante à elle seule : cette analyse de la situation effectuée partout dans la poursuite pénale doit entraîner des conséquences organisationnelles, également dans le canton de Berne. Pendant l'année sous revue, il est apparu les travaux de projet correspondants « Spécialisation et centralisation » sont justes et nécessaires, notamment dans le domaine de la criminalité numérique au sens large et de l'entraide judiciaire nationale et internationale, domaines dans lesquels le Ministère public du canton de Berne ne dispose d'aucune structure ou uniquement de structures insuffisantes. De telles questions doivent être encore discutées avec la Confédération, la police cantonale, la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de justice et police (CCDJP) et la Conférence des procureurs de Suisse (CPS) et des solutions doivent être trouvées rapidement, notamment en fournissant des professionnels aux ministères publics (ainsi qu'à la police), en fonction du besoin d'action reconnu et prouvé. La persévérance ou les solutions isolées appliquées dans certains cantons ou régions ne sont pas des tactiques adaptées.

Pendant l'année sous revue, le Ministère public du canton de Berne a encore axé son engagement dans des conférences intercantonales ou des comités cantonaux uniquement sur la formation et l'optimisation de l'activité principale de droit pénal. Des collaborateurs et collaboratrices de tous les niveaux siègent ainsi dans des groupes de travail dans lesquels des travaux de consultation concernant les projets de législation cantonaux ou fédéraux les plus divers sont nécessaires, ou dans lesquels des domaines spécialisés très concrets tels que les cas de décès extraordinaire dans lesquels l'autopsie est indiquée, les expertises focalisées, les catalogues de questions pour expertises de psychiatrie légale en collaboration avec la Société Suisse de Psychiatrie Forensique et des questions

de détention et d'exécution doivent être traités. Dans ce contexte, l'année sous revue a également été marquée par l'activité de consultation et de conseil en rapport avec la révision du Code suisse de procédure pénale (CPP). Sous réserve de la validité du calendrier communiqué de l'Office fédéral de la justice (OFJ), le message et le projet de loi devraient être prêts au plus tôt en janvier 2019. Rappelant la situation de départ présentée en détail dans le dernier rapport d'activité, le Ministère public est aujourd'hui d'avis qu'il est nécessaire de se distancer courageusement de ce projet de révision, qui est plus nuisible qu'autre chose. Il est fermement convaincu que le Code de procédure pénale a en principe fait ses preuves en pratique. Le CPP a permis de renoncer aux 26 codes de procédure pénale cantonaux ainsi qu'à celui de la Confédération. Compte tenu des processus de l'époque, compliqués et extrêmement lourds en comparaison intercantonale, ainsi que dans le cadre de la collaboration entre les cantons et la Confédération, le CPP doit être considéré à juste titre après des décennies de recherche comme une étape décisive et positive pour l'égalité et la sécurité du droit dans notre pays. Certaines lacunes sporadiques ont été comblées par la jurisprudence du Tribunal fédéral, le commentaire du CPP par la doctrine est nuancé et ne le considère pas comme étant inutilisable en pratique. Dans ce contexte, la critique hâtive et parfois peu différenciée concernant cet ouvrage paraît surprenante et la demande d'une révision totale semble clairement prématurée.

Ce n'est que grâce à l'engagement de son personnel que le Ministère public peut gérer ses tâches passionnantes, exigeantes et importantes du point de vue de la politique de la sécurité, ainsi que l'importante charge de travail liée à sa fonction. Cet engagement et l'identification très forte des collaborateurs et collaboratrices avec leur mandat sont intacts. Cette situation est clairement ressentie dans le cadre du travail quotidien et du contact personnel et est plus que réjouissante. Elle implique un travail de gestion moderne, des cadres engagés, une information transparente, une communication immédiate et le respect de chaque personne et du travail effectué. Depuis toujours, il règne entre les institutions étatiques du canton de Berne un climat de confiance professionnelle et de respect mutuel, ce qui constitue un vrai privilège. La poursuite pénale, les juridictions civile et pénale et la juridiction administrative peuvent ainsi se concentrer sur leur tâche principale. Le modèle d'organisation de la justice bernoise, qui est moderne, bien pensé et orienté vers l'avenir doit encore être consolidé et il faut en prendre soin. Il fait ses preuves. Cette condition de base crée des conditions marginales les plus favorables pour le travail d'un ministère public et pour les résultats de son travail sur lesquels le jugement pénal doit se baser.

1.1.2 Structure et mandat

Le Ministère public du canton de Berne est l'autorité d'instruction et d'accusation dans toutes les affaires pénales relevant du droit fédéral et cantonal pour lesquelles le canton de Berne est compétent à raison du lieu et de la matière qui concernent la poursuite des adultes, des mineurs et des personnes morales. Il fait donc partie des autorités de poursuite pénale et se compose du Parquet général, ainsi que des ministères publics régionaux et cantonaux. La structure organisationnelle du Ministère public suit les principes, de la régionalisation et de la spécialisation.

Le Parquet général dirige le Ministère public et est responsable d'assurer une poursuite pénale qualifiée et efficace. L'instruction d'un comportement punissable relève en général de la compétence des ministères publics régionaux compétents à raison du lieu. Des compétences spécifiques sont attribuées pour la poursuite des infractions économiques (prédominance d'infractions contre le patrimoine, faux dans les titres, blanchiment d'argent et cybercriminalité) ainsi que pour les procédures qui ne sont pas adaptées à une instruction par les ministères publics régionaux en raison de leur particularité. Si les critères légaux prévus sont remplis, de telles procédures relèvent de la compétence du Ministère public chargé de la poursuite des infractions économiques ou du Ministère public chargé des tâches spéciales, tous deux compétents pour l'ensemble du territoire cantonal. Le Ministère public des mineurs est également compétent pour l'ensemble du territoire cantonal. Il est l'autorité d'instruction et d'accusation pour les infractions commises par des mineurs. De plus, il est responsable de l'exécution des peines et des mesures de protection à l'égard des mineurs et le cas échéant, des jeunes adultes.

Le Ministère public est dirigé par le procureur général et ses deux suppléants. Chaque ministère public régional et cantonal ainsi que le Ministère public des mineurs est présidé par un procureur ou une procureure en chef, respectivement par un procureur ou une procureure en chef des mineurs. Au total, le Ministère public du canton de Berne

compte 94,9 postes théoriques pour les procureurs et procureures. Ils sont répartis comme suit : Parquet général 6,1, Berne-Mittelland 26,0, Jura bernois-Seeland 18,2, Emmental-Haute Argovie 8,0, Oberland 8,0, poursuite des infractions économiques 9.0, tâches spéciales 8,1, Ministère public des mineurs 11,5.

1.2 Ressources

Le Parquet général dispose des ressources en personnel suivantes (situation effective au 31.12.2018) :

- procureurs et procureures : 610 % (dont chargé de l'information 50 %)
- secrétariat juridique : 170 % (dont 10 % de durée déterminée)
- secrétariat juridique fors : 100 % (dont 20 % de durée déterminée)
- traitement fors : 50 %
- chef de projet NeVo/Rialto : 100 % (dont 100 % de durée déterminée)
- chef d'état-major : 100 %
- ressources humaines : 340 % (dont 90 % de durée déterminée ; dont 10 % pour le projet NeVo/Rialto)
- finances : 350 %
- chancellerie: 190 %

1.2.1 Tâche principale du Parquet général

La tâche principale du Parquet général consiste à assumer la responsabilité de la poursuite pénale contre les adultes, les personnes morales et les mineurs, ainsi que de soutenir l'accusation devant les Chambres de la Cour suprême (procédures d'appel, de recours et de révision), devant le Tribunal fédéral et le Tribunal pénal fédéral en allemand et en français. En outre, il est chargé de régler les conflits de compétence intercantonaux et les conflits de compétence matérielle avec la Confédération, ainsi que de prendre des décisions en ce qui concerne les conflits de compétences intracantonaux et les procédures de recours internes au Ministère public. Il a pour tâche d'approuver les ordonnances de non-entrée en matière, les décisions de suspension et les ordonnances de classement des procureurs et procureures en chef et du procureur et du procureur ou de la procureure en chef des mineurs, ainsi que les mises en accusation devant des tribunaux dotés d'une compétence matérielle moins étendue. En sa qualité d'autorité centrale pour l'entraide judiciaire internationale, le Parquet général examine les demandes d'entraide judiciaire internationale qui lui sont envoyées directement, statue sur la reprise de poursuites pénales de l'étranger et prend position devant la Chambre de recours pénale de la Cour suprême dans le cadre de procédures d'exequatur.

La gestion de l'entier du Ministère public dans le cadre de sa structure hiérarchique plate avec des éventails de subordination étroits (Parquet général – directions des ministères publics cantonaux et régionaux) constitue également un domaine de tâche important du procureur général et de ses deux suppléants. En tant qu'autorité de surveillance des procureurs et procureures, des procureurs et procureures des mineurs ainsi que du reste du personnel, le Parquet général est en outre chargé du traitement de dénonciations relevant du droit de la surveillance ainsi que de réclamations concernant la responsabilité de l'État.

D'autres tâches centrales consistent à participer, comme la loi le prévoit, aux séances de la Direction de la magistrature et aux organisations dépendant du mandat central ainsi qu'à leurs groupes de travail, comme par exemple le groupe de travail interne au canton Ministère public-police cantonale ou la Conférence des procureurs de Suisse (CPS) et leurs groupes de travail. Les échanges institutionnalisés avec le commandement de la police cantonale, l'Institut de médecine légale, les tribunaux régionaux et cantonaux, les ministères publics du canton et des autres cantons et les services administratifs, ainsi que les comités et les associations à l'échelon suisse, tout comme les procédures de consultation concernant les projets de loi, les affaires relatives au personnel, aux finances et à l'informatique, ainsi que la formation continue représentent également une part importante des tâches du Parquet général.

Le Parquet général soutient et dirige l'activité des ministères publics régionaux et cantonaux par des directives et des instructions d'ordre général, ainsi que par des conseils et des consignes spéciaux concernant des cas particuliers. Il exécute notamment les affaires quotidiennes administratives à l'interne ainsi qu'en rapport avec les directions administratives. En font partie la garantie systématique de la mise en œuvre des décisions du Parquet général, ainsi que la prise en charge des responsabilités dans les domaines du personnel, du développement du personnel, des finances et de la comptabilité, de l'infrastructure et, enfin et surtout, de la sécurité du Ministère public dans son entier. A mentionner également l'exécution du contrôle des cas en tant qu'instrument de gestion interne, ainsi que l'examen régulier et la consolidation des directives, instructions et aides de travail.

Compte tenu des changements rapides aussi bien dans le cadre des dispositions légales que dans l'évolution de l'environnement criminel, le Parquet général accorde une grande importance à la formation et au perfectionnement du personnel. Le procureur général est ainsi membre du groupe de travail CPS pour la formation continue dans le ministère public et un procureur général suppléant organise, en tant que membre de la Commission pour la formation continue de la Direction de la magistrature, régulièrement des cours pour les membres de la justice du canton de Berne. Les membres du Parquet général, de nombreux procureurs et procureures ainsi que des procureurs et procureures des mineurs sont aussi professeurs, chargés et chargées de cours ou orateurs et oratrices aux Universités de Berne, Lucerne, St-Gall et Fribourg, à l'Académie des procureurs à l'Université de Lucerne, à l'École Romande de la Magistrature Pénale, au Centre suisse de compétences en matière d'exécution des sanctions pénales, au Centre suisse de formation pour le personnel pénitentiaire et à l'école de police intercantonale. De nombreux autres collaborateurs et collaboratrices s'engagent pour la formation et le perfectionnement professionnels. Une commission interne au Ministère public couvre les besoins en matière de formation continue du personnel non juridique. Les ministères publics cantonaux et régionaux et, dans ces derniers, notamment les sections responsables des ordonnances pénales, organisent d'autres formations et formations continues adaptées aux besoins spécifiques des unités organisationnelles concernées. Le responsable de l'information assure finalement la formation continue dans le domaine du travail avec les médias.

1.2.2 Charge de travail et activité de gestion

Les cadres du Ministère public se situent dans la zone conflictuelle entre la gestion et les affaires opérationnelles, que ce soit au niveau du Parquet général ou à celui des divisons. Le nouveau chef de l'état-major engagé au 1er juillet 2017 a fait pleinement ses preuves. Il se révèle être un soutien indispensable pour le Parquet général, car il contribue de manière déterminante à décharger le procureur général et ses deux suppléants dans les domaines de l'administration, de l'organisation, de la gestion opérationnelle, du traitement des cas et du travail lié aux projets. En raison de la charge de travail qui a considérablement augmenté en 2018 dans le domaine des recours, une partie de l'effet d'allégement n'est malheureusement déjà plus ressentie. La suite de l'évolution de l'activité principale devra donc être observée attentivement.

Outre un plan directeur et des principes d'action, le Ministère public dispose aussi d'un code de conduite élaboré par le Parquet général en collaboration avec les procureurs en chef ainsi que le procureur en chef des mineurs. Le code de conduite du Ministère public complète et concrétise celui de l'administration du canton de Berne. Il décrit les exigences que doivent remplir tous les collaborateurs et collaboratrices en adoptant un comportement responsable, indépendant, non influencé par l'extérieur et digne d'une autorité de poursuite pénale. Le Ministère public dispose en outre d'un système de controlling dans le domaine opérationnel, tout comme dans celui des finances et des ressources humaines. Il travaille sur la base de conventions d'objectifs qui sont transmises à tous les échelons jusque dans le processus EEP (entretien d'évaluation périodique ; évaluation des performances et du comportement). Les évolutions dans les différentes divisions sont rassemblées et analysées sous la forme de rapports semestriels et annuels ainsi que rapports financiers et du reportings sur le personnel, selon des directives uniformes, ce qui permet d'aboutir après l'évaluation globale aux résultats, analyses et conclusions finales mentionnés dans le présent rapport. La mise en œuvre rapide et fiable des solutions élaborées et le contrôle des objectifs sont impératifs pour maintenir le cap d'une organisation d'une telle envergure afin qu'elle puisse remplir son mandat de poursuite pénale, ainsi que corriger ou stopper les éventuelles tendances négatives.

1.3 Évolution des affaires du Parquet général

	2017	2018	Différence
Nombre d'affaires total	3'020	3'235	+7,1 %
Recours	592	641	+8,3 %
Soutien de l'accusation par oral et écrit	92	101	+9,8 %
Prises de position sur recours	198	222	+12,1 %
Prises de position sur révision	5	1	-80,0 %
Recours en matière pénale devant le Tribunal fédéral	4	5	+25,0 %
Prises de position concernant des recours en matière pénale	4	3	–25,0 %
Procédures visant à déterminer le for	1'849	1'966	+6,3 %
dont procédures devant le Tribunal pénal fédéral	10	12	+20,0 %
Procédures de l'art. 53 LiCPM	0	0	
Entraide judiciaire nationale et internationale	303	385	+27,1 %
dont décisions sur demandes internationales de délégation de poursuite pénale	17	18	+5,9 %
Procédures de recours contre des décisions d'exécution de la Direction de la police et des affaires militaires	20	19	–5,0 %

Les chiffres les plus élevés concernent comme d'habitude les procédures intercantonales visant à déterminer le for. Dans ce domaine, le nombre de 1'966 est la valeur la plus élevée jamais enregistrée. L'augmentation par rapport à l'année précédente est de 6,3 %, ce qui, après l'augmentation marquée de l'année 2017 de 15,1 %, signifie une charge de travail supplémentaire sensible pour les collaboratrices spécialisées. Une nette augmentation a également été enregistrée dans le soutien de l'accusation par oral et par écrit (+9,8 %), les prises de position sur recours (+12,1 %) et les cas d'entraide judiciaire nationale et internationale (+27,1 %). Concernant le soutien de l'accusation par oral, il faut tenir compte du fait qu'en raison de directives du Tribunal fédéral concernant la procédure probatoire en instance d'appel, la durée de procédure a fortement augmenté. Alors qu'autrefois, la plupart des procédures d'appel orales ne duraient pas plus d'une journée, deux ou plusieurs jours d'audience ne sont actuellement pas rares. Les autres domaines de l'activité principale présentent en revanche une évolution stable à un niveau élevé.

1.4 Évolution des affaires des ministères publics régionaux et cantonaux

La comparaison globale du nombre d'affaires des ministères publics régionaux et cantonaux a été élaborée avec le système de gestion d'affaires Tribuna mis à disposition du Ministère public.

Les chiffres suivants reflètent donc la comparaison entre les chiffres de l'année précédente et la situation à la fin de la période sous revue (base : conventions de prestations élaborées chaque année) et contiennent des explications concernant des évolutions particulièrement significatives.

Les dénonciations reçues constituent la valeur clé principale qui définit d'une part la quantité de travail et d'autre part le type de prise en charge par le Ministère public. En d'autres termes, il s'agit de la base pour le traitement exigé par le Ministère public des cas signalés avec les ressources disponibles et dans le temps imparti, le tout dans le cadre des limites du Code de procédure pénale suisse.

Evolution du cadre quantitatif au	31.12.16	31.12.17	31.12.18	Différence
Dénonciations reçues (sans les dénonciations contre inconnu[1] selon l'art. 307 al. 4 CPP)	120'254	121'833	120'022	–1,5 %
Ordonnances pénales sans instruction préalable (entrées)	92'193	92'717	90'779	–2,1 %
Oppositions contre ordonnances pénales sans instruction	4'935	4'944	4'816	–2,6 %
Instructions ouvertes	7'696	8'080	8'373	+3,6 %
dont ministères publics régionaux	6'141	6'546	6'593	+0,7 %
Total des mises en accusation	633	684	683	–0,1 %
Soutien de l'accusation	378	403	388	–3,7 %

L'utilisation efficace de ses ressources et le maintien d'un standard de qualité restent des éléments gérables pour le Ministère public. La tendance constante à l'augmentation constatée depuis 2013 des chiffres relatifs à la charge de travail ne s'est pas poursuivie pendant l'année sous revue, comme attendu dans la comparaison sur le long terme, mais est restée stable à un niveau élevé. La valeur de l'année 2016 avec 120'254 dénonciations s'est quasiment répétée en 2018, la différence d'avec la valeur de l'année précédente n'a été que de 1'811 dénonciations de moins. Les affaires de masse doivent être classées en conséquence : les procédures d'ordonnance pénale ont diminué de –2,1 %, soit de 1'938. L'évolution du taux d'opposition, de –2,6 %, est légèrement plus faible, ce qui plaide en faveur du caractère pratique de ce type de gestion des affaires de masse voulu par le Code de procédure pénale.

La nouvelle augmentation des instructions à ouvrir basées sur des états de fait souvent complexes s'élève à +3,6 %. Cette hausse pourrait aussi être liée à la pratique restrictive mentionnée plus haut de la Chambre de recours pénale de la Cour suprême et du Tribunal fédéral concernant la liquidation de la procédure. Il s'agit de facteurs tels que l'extension progressive des exigences formelles déjà bien ancrées dans la loi (forme écrite, obligation de décider, obligation de motiver, possibilité de recours, exigences concernant le principe d'accusation), l'extension du recours à des avocats, la diminution de la disposition à coopérer des parties à la procédure ainsi que le refus de témoigner devant la police et, naturellement, les modifications législatives telles que le nouveau droit des sanctions. Tout cela entraîne une charge de travail nettement plus élevée pour liquider la procédure dans la procédure d'instruction de toute façon déjà complexe.

Le nombre de mises en accusation est resté quasiment constant pendant l'année sous revue. Il dépend directement de la disponibilité des tribunaux et des parties en raison des audiences principales à réaliser. L'évolution à long terme du nombre d'accusations entraîne dans les tribunaux pénaux en tant que maillon suivant des procédures pénales une augmentation de la charge des affaires (accusations 2013 ; 517 ; 2014 : 568 ; 2015 : 548 ; 2016 : 633 ; 2017 : 684 ; 2018 : 683).

Comportement de dénonciation	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	**2018**	Moyenne
Dénonciations Ministère public	96'479	89'524	104'118	115'199	115'797	120'254	121'833	120'022	110'403
Estimation dénonciations contre inconnu police	36'340	36'500	36'500	36'500	36'500	36'500	36'500	28'981[2]	35'540
Estimation dénonciations LTV	9'500[3]	10'300[4]							
Total des dénonciations	142'319	136'324	140'618	151'699	152'297	156'754	158'333	**149'003**	145'943

[1] Dénonciations contre auteur inconnu
[2] Nouveau relevé par la police/Période effective 2013–2017
[3] 11 mois
[4] 12 mois

Le comportement de dénonciation, resté plus ou moins constant au cours des années 2008 à 2013, s'était stabilisé au cours des années 2014 et 2015 à un niveau élevé de 115'500 dénonciations en moyenne. Après une nouvelle augmentation en 2016, une stabilisation est enregistrée pour l'année sous revue, mais à un niveau très élevé de quelque 120'000 dénonciations. La statistique de la criminalité de la police cantonale reflète en revanche uniquement l'évolution de la criminalité congruente dans le droit pénal fondamental naturellement avec celle du Ministère public, tandis que l'indicateur « Dénonciations » au Ministère public comprend également le droit pénal accessoire, notamment la délinquance en matière de circulation routière ainsi que les dénonciations privées qui nous parviennent directement. L'estimation de l'évolution de la criminalité dans les régions montre qu'en comparaison avec l'année précédente, aucune tendance nouvelle ou particulière de délits spécifiques ou de manière de procéder n'est constatée. L'indicateur en baisse « Estimation dénonciations contre inconnu police » – non pertinent pour l'évaluation du Ministère public – laisse à penser que les lésés renoncent de plus en plus souvent à faire des dénonciations contre inconnu pour cause de vélos volés ou d'objets de peu de valeur en raison des faibles chances de succès.

Autres procédures (entrées) au	31.12.16	31.12.17	31.12.18	Différence
Procédures simplifiées	142	159	160	+0,6 %
Annonces d'appel	59	57	78	+36,8 %
Non-entrées en matière	1'276	1'431	1'459	+2,0 %
Suspensions	2'468	2'656	2'796	+5,3 %
Procédures d'entraide judiciaire	343	346	401	+15,9 %
Décisions ultérieures indépendantes	4'518	4'238	1'925	–54,6 %

Le nombre de procédures simplifiées n'a que très peu augmenté par rapport à l'année précédente, mais se situe dans la moyenne sur plusieurs années. Cette évolution illustre par exemple que la pratique s'est établie.

En comparaison avec l'augmentation du nombre d'instructions, les valeurs dans le domaine des non-entrées en matière ont à nouveau augmenté, mais seulement légèrement. La jurisprudence de la Chambre de recours pénale de la Cour suprême ainsi que celle du Tribunal fédéral ne laissent que peu de marge de manœuvre concernant les non-entrées en matière. Ce n'est que lorsqu'il n'y a manifestement pas de comportement punissable ou que les conditions de la procédure ne sont manifestement pas remplies que le tribunal a le droit de ne pas traiter le cas. Il en résulte cependant une charge de travail, car selon les instructions de la Chambre de recours pénale, de telles dénonciations ne peuvent pas être archivées sans être traitées, mais doivent être examinées et liquidées par une décision de non-entrée en matière formelle avec la brève motivation nécessaire. Dans ce contexte, la barre est placée haut : les tribunaux reconnaissent très rapidement que ce caractère manifeste doit être compris au sens étroit. Même des promesses téméraires de gain sur le web ou des véhicules de placement louches via Internet n'entraînent pas la coresponsabilité de la victime. Les dénonciations procédurières ou lettres confuses adressées aux ministères publics par voie postale ou via leurs adresses électroniques sont également en hausse ; il faudra donc se pencher sur celles-ci. La réception de l'activité d'annonce et de rapport de la police, basée sur des dénonciations avec contexte délictueux douteux qu'elle est tenue d'enregistrer, requiert également des ressources importantes.

Le nombre d'annonces d'appel, toujours faible mais en légère augmentation compte tenu du nombre stable d'accusations et des cas de plus en plus complexe, reflète le travail approfondi des tribunaux bernois. La nécessité d'un contrôle par la Cour suprême sur simple appel du Ministère public se limite aux cas où des corrections s'imposent pour maintenir ou développer une pratique ou aux cas exceptionnels. L'échange régulier entre le Ministère public et les tribunaux régionaux montre cependant que le transfert de procédures (qualité des actes d'accusation) et le soutien de l'accusation correspondent aux prévisions des tribunaux.

Les décisions ultérieures indépendantes ont fortement diminué pendant l'année sous revue (–54,6 %). Cette baisse est la conséquence directe de la révision du droit des sanctions du Code pénal (CP) entrée en vigueur au 1er janvier 2018 : avec l'entrée en vigueur de ce nouveau droit des sanctions, l'ancien article 36 CP a été supprimé. Le Ministère public n'est donc plus compétent pour convertir des peines

pécuniaires, des amendes et des peines privatives de liberté en travaux d'intéret général dans une procédure ultérieure, pour réduire le jour-amende ou prolonger les délais de paiement jusqu'à 24 mois. Cette tâche est dorénavant assumée par la Section cantonale de la probation et de l'exécution des sanctions pénales (SPESP) de l'Office de l'exécution judicaire (OEJ). Il s'agit-là souvent de cas mineurs avec une charge de travail moindre, les procédures complexes dans le domaine des modifications de mesures restant cependant traitées par le Ministère public.

Affaires pendantes et procédures de plus d'une année à la fin de l'année (sans procédures d'ordonnance pénale)	Total	Par procureur (100 pour cent de poste)
Instructions pendantes	4'311	57
dont procédures de plus d'une année	1'127	15
Autres procédures pendantes sans ordonnances pénales	615	8

L'importante diversité qualitative des cas a aussi pour effet que la durée des procédures dépasse une année, ce qui peut survenir très rapidement en fonction de la complexité du cas particulier ou de facteurs qui ne peuvent pas être influencés par la direction de la procédure.

Le nombre de procédures de plus d'une année indique si la charge de travail du Ministère public est supportable ou non. En 2018 également, l'objectif de maintien selon lequel une instruction ne doit généralement pas durer plus d'une année et qu'aucune procédure ne doit dater de plus de quatre ans sans justification pertinente a été convenu. Le travail du Ministère public piloté depuis l'extérieur – réceptionner les dénonciations, examiner la possibilité de prendre des mesures urgentes, procéder à des actes d'instructions importants et essentiels pour la suite de la procédure – retarde la liquidation de cas plus anciens pour lesquels des compléments moins urgents ou des travaux finaux sont nécessaires. La charge de travail d'instruction à nouveau en augmentation a pour effet que le nombre de cas de plus d'une année a augmenté de 79 affaires à 1'127 cas, ou d'un cas de plus d'une année par procureur et procureure à 15. Le nombre de cas de plus de quatre ans dans tous les ministères publics a augmenté à 81 (2017 : 62). Cette hausse reflète la charge de travail élevée en matière d'instruction et il apparaît que la pression concernant les cas de six mois et de plus d'une année est devenue trop élevée et qu'elle commence à s'étendre aux cas datant de plus de quatre ans. L'équilibre est instable et l'avenir dira si la valeur élevée inchangée par rapport à l'année précédente des cas de plus de quatre ans dans la région du Jura bernois-Seeland et la valeur de la région de Berne-Mittelland, la plus concernée par les mesures d'allégement, pourra ont être compensées par les mesures de personnel réalisées et prévues. De plus, comme jusqu'à ce jour, la durée de chaque cas de plus de quatre ans est motivée et documentée par écrit (décicions tierces, comme par exemple signalement international d'un prévenu, entraides judiciaires pendantes, etc.) et constamment contrôlée.

Procédures d'ordonnance pénale (sans instruction) au	31.12.16	31.12.17	31.12.18	Différence
Nombre d'ordonnances pénales liquidées pendant l'année sous revue	90'826	91'834	90'021	2,0 %
Nombre d'ordonnances pénales pendantes	17'229	15'925	15'478	–2,8 %
Transmises aux tribunaux pour jugement après opposition	756	741	689	–7,0 %
Transmises aux tribunaux pour jugement après opposition en pour cent	0,8	0,8	0,8	+/–0,0 %

Malgré la charge de travail plus élevée, le taux de transmission d'ordonnances pénales contestées devant les tribunaux (0,8 %) reste inchangé à un niveau bas. A nouveau, moins de procédures ont dû être transférées aux tribunaux par rapport à l'année précédente, soit 689 (2017 : 741). Un contrôle permanent de la qualité permet de garantir que les exigences de la loi et de la jurisprudence du Tribunal fédéral en matière d'ordonnance pénale sont remplies.

Si, en cas de procédures transmises au tribunal avec la mention « maintien de l'ordonnance pénale », les oppositions sont retirées devant le tribunal, celui-ci renverra la procédure au Ministère public qui exécutera tous les travaux administratifs de clôture et procédera à l'encaissement. Cela a pour conséquence que ces procédures figurent dans les statistiques du Ministère public comme « retrait liquidé de l'opposition », même si le travail a été effectué par le juge unique. La part des tribunaux à ces procédures liquidées par retrait de l'opposition est considérable et ne doit pas être négligée lors de l'évaluation des chiffres du Ministère public et des autorités judiciaires. Concernant la charge de travail exacte des juges, il est fait référence à l'analyse de la juridiction pénale.

Le nombre de procédures d'ordonnance pénale pendantes se monte à 15'478. Cette valeur est inférieure de 447 procédures à la valeur de l'année précédente et juste supérieure à la valeur minimale réaliste de 15'000 par jour de référence. L'objectif annuel est donc atteint avec un volume de 90'021 ordonnances pénales, la fluctuation se situant dans une plage d'écart normale.

Charge de travail (sans procédures suspendues)	Pendantes 1.1.	Ouvertes 2018	Liquidées 2018	Pendantes 31.12.
Instructions **toutes région**	3'344	6'593	5'698	3'321
Instructions par proc régional	69	136	117	68
Autres procédures toutes région	764	2'481	2'470	398
Autres procédures par proc régional	16	51	51	8
Total procédures par proc régional	**85**	**187**	**168**	**76**
Instructions cantonales **infractions économiques**	272	550	355	405
Instructions par proc cantonal	34	66	43	49
Autres procédures cantonales	51	120	91	109
Autres procédures par proc cantonal	6	14	11	13
Total procédures par proc cantonal infractions économiques	**40**	**80**	**54**	**62**
Instructions **cantonales tâches spéciales**	319	185	209	262
Instructions par proc cantonal	42	24	28	35
Autres procédures cantonales	6	71	45	30
Autres procédures par proc cantonal	1	9	6	4
Total procédures par proc cantonal tâches spéciales	**43**	**33**	**34**	**39**
Instructions **Ministère public des mineurs**	336	1'045	1'029	323
Instructions par procmin	30	93	92	29
Autres procédures Ministère public des mineurs (sans PCM)	58	1'113	1'093	78
Autres procédures par procmin	5	99	98	7
Total procédures par procmin	**35**	**192**	**200**	**36**

Les indicateurs pour la saisie de la charge de travail d'un procureur ou d'une procureure sont les affaires que cette personne emporte de l'année précédente, le nombre de nouveaux cas qu'elle doit ouvrir, ceux qu'elle peut liquider et finalement ceux qui devront être reportés à l'année suivante parce qu'ils n'ont pas pu être liquidés pendant l'année sous revue.

Si l'on prend l'exemple des ministères publics régionaux (criminalité générale), on constate pour la période sous revue que par procureur ou procureure, 69 instructions de l'année précédente (2017 : 71) doivent encore être traitées et 136 (2016 : 136) nouvelles ont dû être ouvertes. Sur ces deux groupes, 117 (2017 : 116) instructions ont pu être liquidées et finalement 68 cas (2016 : 69) ont dû être reportés à l'année 2019. A cela se sont ajoutées 51 (2016 : 101) autres procédures à ouvrir (entraide judiciaire, décisions ultérieures indépendantes, non-entrées en matière). La charge de travail par procureur ou procureure à la date de référence du 31 décembre est donc de 76 procédures et se situe donc, compte tenu de l'augmentation de personnel relative et de durée déterminée de +2 % (mesures d'allégement), à un niveau légèrement inférieur à celui de l'année précédente (85).

La différence constatée entre les chiffres est due aux cas (« procédures en examen ») qui doivent être traités de manière détaillée après leur réception pour savoir comment procéder (ouverture d'instruction, non-entrée en matière ou procédure d'ordonnance pénale). De telles clarifications peuvent être des demandes, des procedures visant à déterminer le for, des mandats policiers complémentaires ou de la correspondance avec le service ou la personne qui dénonce.

L'augmentation de procédures dans les domaines spéciaux est significative : ainsi, dans la division chargée de la poursuite des infractions économiques, 405 procédures étaient pendantes au 31 décembre (2017 : 272), avec une charge de travail par procureur ou procureure de 62 (2017 : 40). Il est renvoyé dans ce contexte aux remarques introductives concernant la criminalité numérique au sens large. Concernant le Ministère public chargé des tâches spéciales, le nombre de procédures pendantes s'élève à 262 (2017 : 319) et le nombre de procédures par procureur ou procureure à 39 (2017 : 43). Outre les petites procédures, la charge de travail a été influencée pendant l'exercice par des procédures avec un volume supérieur à la moyenne.

2 MINISTERES PUBLICS REGIONAUX

2.1 Appréciation globale

Les ministères publics régionaux s'occupent en grande partie de la lutte contre la criminalité dans notre canton. Ces unités permettent donc de saisir de manière très fiable les modifications quantitatives et qualitatives dans le cadre du travail de poursuite pénale et de faire des déclarations concernant la charge de travail. Cela n'est possible qu'avec un système de controlling et d'inspection fiable. Les conventions de prestation en général, le système de controlling et de contrôle ainsi que les critères de planification de cas du Ministère public en particulier livrent les bases d'évaluation. Ils permettent un pilotage fiable et fournissent les indicateurs sur lesquels se développent la gestion stratégique et opérationnelle ainsi que la gestion des ressources. Il s'agit d'instruments de gestion acceptés.

Si l'on évalue les résultats des procédures pendantes et des nouvelles procédures par année en comparaison avec le nombre de liquidations de tous les ministères publics régionaux, il apparaît notamment dans les régions de Berne-Mittelland, du Jura bernois-Seeland et de l'Oberland qu'une nouvelle augmentation des nouvelles instructions ouvertes a été enregistrée, mais que la situation dans la région de l'Emmental-Haute Argovie s'est en revanche à nouveau stabilisée. Concernant les accusations, une légère hausse est enregistrée dans l'ensemble, mais elles sont restées quasiment stables dans toutes les régions, mis à part dans celle du Jura bernois-Seeland. Comme les années précédentes, un nombre d'instructions supérieur à la moyenne par procureur ou procureure a été liquidé en 2018 dans la région du Jura bernois-Seeland par rapport aux autres ministères public régionaux. Le nombre d'accusations dans cette région a aussi augmenté en 2018 (2017 : 206 ; 2018 : 228). Outre les nombreuses apparitions du Ministère public au tribunal, il a eu à nouveau une augmentation des affaires pendantes au Tribunal régional du Jura bernois-Seeland (2017 : 161 ; 2018 : 195). En comparaison avec les années précédentes, le nombre d'accusations pendantes a presque triplé, ce qui entraîne une prolongation de la durée de la procédure et influence l'organisation du travail et l'efficacité du Ministère public.

Dans la région du Jura bernois-Seeland, deux des postes de procureur mis à disposition à l'interne en 2018 pour une durée indéterminée dans le cadre de la compensation de la charge de travail et nouvellement créés pour une durée déterminée ont pu être pourvus au 1er août et au 1er novembre 2018. A cet effet, des bureaux supplémentaires ont dû être trouvés et loués. Les locaux situés à la rue de l'Hôpital 11, à proximité immédiate du Tribunal régional, de la prison régionale et de la police cantonale, sont parfaitement adaptés aux besoins du Ministère public. Il faut également souligner que l'allégement prévu grâce aux postes supplémentaires autorisés est déjà ressenti et a entraîné une réduction de la charge de travail. Avec des instructions reçues en légère augmentation par rapport à l'année précédente (2017 : 2'004, 2018 : 2'035), les procédures pendantes en fin d'année n'ont pas pu encore être réduites (2017 : 1'163 ; 2018 : 1'228). Cependant, la charge de travail du procureur ou de la procureure n'a pas continué d'augmenter comme les années précédentes aux alentours des 100 cas, mais a légèrement diminué de 83 instructions à 81. Les chiffres de 66 cas en moyenne par procureur dans les autres régions sont toujours élevés, mais l'alignement des chiffres concernant la charge de travail pour toutes les régions se rapproche cependant du domaine du possible et de l'acceptable.

Dans les régions de Berne-Mittelland, de l'Oberland et de l'Emmental-Haute Argovie, le taux de liquidation a pu être augmenté de manière réjouissante grâce à l'important engagement. Malgré une hausse marquée dans les régions de Berne-Mittelland et du Jura bernois-Seeland, les affaires pendantes n'ont que faiblement augmenté dans l'ensemble. A noter cependant que la structure d'âge des affaires pendantes est très préoccupante, la bulle des cas de plus d'une année ayant à nouveau grossi et les procédures de plus de quatre ans – toujours situées à un faible niveau – ayant tendance à augmenter dans toutes les régions. Dans ce contexte, le service de piquet du Ministère public joue aussi un rôle qui peut être illustré avec l'exemple du Ministère public de Berne-Mittelland dans le centre de la ville de Berne. Le nombre d'appels du service de piquet augmente de manière continue et a notamment atteint de nuit un niveau qui ne permet plus d'effectuer un service de piquet de 3 jours et demi consécutifs comme jusqu'à présent. Le repos et la capacité de concentration des personnes assurant le service de piquet ne peuvent plus être suffisamment garantis après plusieurs nuits de piquet consécutives. Au 1er janvier 2019, les services de piquet seront à titre d'essai effectués pendant 24 heures et une semaine de piquet sera assurée à deux, à tour de rôle.

Les personnes de piquet auront ainsi un jour de travail pour traiter les cas et une nuit entière pour se reposer avant la prochaine intervention. Cette adaptation sera évaluée et on étudiera comment et ou aménager le service de piquet de manière plus supportable et optimisée, le cas échéant pour l'ensemble du Ministère public.

L'évolution des sections responsables des ordonnances pénales, a montré que le personnel engagé de manière ciblée au bon endroit permet de détendre la situation et que ces sections sont actuellement à même d'exécuter leur mandat sous réserve d'absences, de tâches supplémentaires ou d'augmentation des affaires reçues.

2.2 Berne-Mittelland

2.2.1 Ressources

La division dispose des ressources en personnel suivantes (existantes au 31.12.2018) :

- procureurs et procureures : 2'530 %
- secrétariat juridique : 200 %
- assistance : 1'790 % (dont 50 % de durée déterminée pour le projet NeVo/Rialto)
- chancellerie : 2'520 %

Sur ce total, 350 % des procureurs et procureures et 600 % des seniors avec compétence de décision propre sont assignés à la procédure de l'ordonnance pénale.

2.2.2 Evolution des affaires

Evolution du cadre quantitatif au	31.12.16	31.12.17	31.12.18	Différence
Dénonciations pénales reçues (sans les dénonciations contre inconnu selon l'art. 307/4 CPP)	53'788	54'463	53'428	–1,9 %
Ordonnances pénales sans instruction préalable (reçues)	42'573	42'328	41'231	–2,6 %
Oppositions contre ordonnances pénales	2'075	2'056	2'072	+0,8 %
Instructions ouvertes	2'442	2'642	2'802	+6,1 %
Soutien de l'accusation	119	130	139	+6,9 %

Accusations, procédures simplifiées, suspensions, autres procédures au	31.12.16	31.12.17	31.12.18	Différence
Mises en accusations	181	224	218	–2,7 %
Procédures simplifiées (reçues)	29	33	30	–9,1 %
Annonces d'appel	13	11	16	+45,5 %
Non-entrées en matière (reçues)	436	534	539	+0,9 %
Classements	785	961	948	–1,4 %
Procédures d'entraide judiciaire (reçues)	162	169	196	+16,0 %
Décisions ultérieures indépendantes	2'161	2'163	520	–76,0 %

Procédures pendantes et de plus d'une année à la fin de l'année	Total	Par procureur (100 % postes existants)
Instructions pendantes	1'276	63
dont procédures de plus d'une année	317	15
Autres procédures pendantes (non-entrées en matière, décisions ultérieures indépendantes, entraide judiciaire)	192	9

Procédures de l'ordonnance pénale (sans instruction)	Total	en % (d'entrées)
Nombre d'ordonnances pénales liquidées pendant l'année sous revue	40'808	99,0 %
dont transmises aux tribunaux pour jugement après opposition	219	0,5 %

2.3 Jura bernois-Seeland

2.3.1 Ressources

La division est répartie entre le site principal de Bienne et l'agence de Moutier. Elle dispose des ressources en personnel suivantes (existantes au 31.12.2018) :

- procureurs et procureures : 1'920 % (dont 20 % de durée déterminée pour le projet NeVo/Rialto)
- secrétariat juridique : 130 %
- assistance : 1'400 % (dont 20 % de durée déterminée)
- chancellerie : 2'140 % (dont 230 % de durée déterminée)

Sur ce total, 270 % des procureurs et procureures et 440 % des seniors avec compétence de décision propre sont assignés à la procédure de l'ordonnance pénale.

2.3.2 Evolution des affaires

Evolution du cadre quantitatif au	31.12.16	31.12.17	31.12.18	Différence
Dénonciations pénales reçues (sans les dénonciations contre inconnu selon l'art. 307/4 CPP)	32'943	32'994	32'240	–2,3 %
Ordonnances pénales sans instruction préalable (reçues)	25'523	26'059	25'275	–3,0 %
Oppositions contre ordonnances pénales	1'240	1'305	1'390	+6,5 %
Instructions ouvertes	1'994	2'004	2'035	+1,5 %
Soutien de l'accusation	97	121	115	–5,0 %

Accusations, procédures simplifiées, suspensions, autres procédures au	31.12.16	31.12.17	31.12.18	Différence
Mises en accusations	210	206	228	+10,7 %
Procédures simplifiées (reçues)	49	70	48	–31,4 %
Annonces d'appel	19	19	20	+5,3 %
Non-entrées en matière (reçues)	115	118	106	–10,2 %
Classements	515	545	649	+19,1 %
Procédures d'entraide judiciaire (reçues)	72	76	83	+9,2 %
Décisions ultérieures indépendantes (reçues)	842	671	292	–56,5 %

Procédures pendantes et de plus d'une année à la fin de l'année	Total	Par procureur (100 % postes existants)
Instructions pendantes	1'228	81
dont procédures de plus d'une année	315	21
Autres procédures pendantes (non-entrées en matière, décisions ultérieures indépendantes, entraide judiciaire)	93	6

Procédures de l'ordonnance pénale (sans instruction)	Total	en % (d'entrées)
Nombre d'ordonnances pénales liquidées pendant l'année sous revue	24'948	98,7 %
dont transmises aux tribunaux pour jugement après opposition	294	1,2 %

2.4 Emmental-Haute Argovie

2.4.1 Ressources

La division dispose des ressources en personnel suivantes (existantes au 31.12.2018) :

- procureurs et procureures : 800 %
- secrétariat juridique : 100 %
- assistance : 605 %
- chancellerie : 740 %

Sur ce total, 100 % des procureurs et procureures et 100 % des seniors avec compétence de décision propres sont assignés à la procédure de l'ordonnance pénale.

2.4.2 Evolution des affaires

Evolution du cadre quantitatif au	31.12.16	31.12.17	31.12.18	Différence
Dénonciations pénales reçues (sans les dénonciations contre inconnu selon l'art. 307/4 CPP)	14'264	14'199	13'530	–4,7 %
Ordonnances pénales sans instruction préalable (reçues)	10'549	10'479	9'751	–6,9 %
Oppositions contre ordonnances pénales	645	605	475	–21,5 %
Instructions ouvertes	933	1'092	904	–17,2 %
Soutien de l'accusation	36	11	2	–81,8 %

Accusations, procédures simplifiées, suspensions, autres procédures au	31.12.16	31.12.17	31.12.18	Différence
Mises en accusations	71	66	60	–9,1 %
Procédures simplifiées (reçues)	9	3	5	+66,7 %
Annonces d'appel	3	4	2	–50,0 %
Non-entrées en matière (reçues)	128	125	136	+8,8 %
Classements	287	326	323	–0,9 %
Procédures d'entraide judiciaire (reçues)	61	49	60	+22,4 %
Décisions ultérieures indépendantes (reçues)	302	267	87	–67,4 %

Procédures pendantes et de plus d'une année à la fin de l'année	Total	Par procureur (100 % postes existants)
Instructions pendantes	391	60
dont procédures de plus d'une année	71	11
Autres procédures pendantes (non-entrées en matière, décisions ultérieures indépendantes, entraide judiciaire)	36	6

Procédures de l'ordonnance pénale (sans instruction)	Total	en % (d'entrées)
Nombre d'ordonnances pénales liquidées pendant l'année sous revue	9'789	100,4 %
dont transmises aux tribunaux pour jugement après opposition	43	0,4 %

2.5 Oberland

2.5.1 Ressources

La division dispose des ressources en personnel suivantes (existantes au 31.12.2018) :

- procureurs et procureures : 800 %
- secrétariat juridique : 80 %
- assistance : 560 %
- chancellerie : 900 %

Sur ce total, 100 % des procureurs et procureures et 200 % des seniors avec compétence de décision propres sont assignés à la procédure de l'ordonnance pénale.

2.5.2 Evolution des affaires

Evolution du cadre quantitatif au	31.12.16	31.12.17	31.12.18	Différence
Dénonciations pénales reçues (sans les dénonciations contre inconnu selon l'art. 307/4 CPP)	14'856	15'659	16'197	+3,4 %
Ordonnances pénales sans instruction préalable (reçues)	11'790	11'925	12'580	+5,5 %
Oppositions contre ordonnances pénales	923	923	833	–9,8 %
Instructions ouvertes	772	808	852	+5,4 %
Soutien de l'accusation	42	50	26	–48,0 %

Accusations, procédures simplifiées, suspensions, autres procédures au	31.12.16	31.12.17	31.12.18	Différence
Mises en accusations	71	75	72	–4,0 %
Procédures simplifiées (reçues)	9	16	10	–37,5 %
Annonces d'appel	6	5	6	+20,0 %
Non-entrées en matière (reçues)	212	274	256	-6,6 %
Classements	328	313	343	+9,6 %
Procédures d'entraide judiciaire (reçues)	35	47	52	+10,6 %
Décisions ultérieures indépendantes	361	392	154	–60,7 %

Procédures pendantes et de plus d'une année à la fin de l'année	Total	Par procureur (100 % postes existants)
Instructions pendantes	426	66
dont procédures de plus d'une année	108	17
Autres procédures pendantes (non-entrées en matière, décisions ultérieures indépendantes, entraide judiciaire)	77	12

Procédures de l'ordonnance pénale (sans instruction)	Total	en % (d'entrées)
Nombre d'ordonnances pénales liquidées pendant l'année sous revue	12'549	99,8 %
dont transmises aux tribunaux pour jugement après opposition	123	1,0 %

3 MINISTERES PUBLICS CANTONAUX

3.1 Ministère public chargé de la poursuite des infractions économiques

3.1.1 Ressources

La division dispose des ressources en personnel suivantes (existantes au 31.12.2018) :

– procureurs et procureures : 900 %
– secrétariat juridique : 100 %
– réviseurs : 180 %
– assistance : 660 %
– chancellerie : 180 %

3.1.2 Evolution des affaires

En raison de leur complexité, les infractions économiques sont fastidieuses et nécessitent, comme chacun le sait, beaucoup de temps ainsi que des connaissances spécialisées. Le Parquet général veille à ce que le Ministère public spécialisé ne reçoive que les cas qui remplissent strictement les objectifs définis par la loi (art. 51 LiCPM), afin que suffisamment de temps soit accordé à une analyse approfondie de ces instructions et avec des connaissances spécialisées.

A la fin 2018, 13 instructions étaient pendantes depuis plus de quatre ans (2017 : 11). La question de la prescription ne s'est posée pour aucune de ces procédures. Les raisons expliquant ces longues durées sont multiples : elles vont de problèmes d'entraide judiciaire avec la Russie à des changements de réviseurs, en passant par des nouvelles dénonciations constantes qui rendent impossible la clôture de la procédure, des instructions nécessitant une charge de travail et de temps extraordinaire, des cas de détention à traiter rapidement et de l'absorption des valeurs patrimoniales résultant d'un crime, extrêmement fastidieux et retardés par des recours.

Avec 152 dénonciations (cybercriminalité non comprise), le niveau de l'année sous revue était de près de 12 % plus élevé que celui de l'année précédente (136). En comparaison, le nombre de dénonciations reçues dans le domaine de la cybercriminalité a explosé, soit de 557 pendant l'année sous revue contre 283 l'année précédente, ce qui représente une augmentation de près de 97 %. Il s'en est résulté une hausse des instructions ouvertes dans ce domaine de plus de 150 %. Le Ministère public a déjà réagi à l'évolution attendue l'année précédente et pendant l'année sous revue et formulé des mesures possibles telles que renforcement du personnel, processus et spécialisations optimisés. Eu égard aux conditions-cadres inchangées, seules une réaffectation de la cybercriminalité et une concentration au Ministère public chargé de la poursuite des infractions économiques ont pour l'instant pu être mises en œuvre à ce jour. Le renforcement prévu, visé et urgemment nécessaire des spécialistes agissant dans le domaine de la cybercriminalité avec actuellement 190 % de postes (80 % procureurs et procureures, 60 % assistance et 50 % secrétariat juridique) a été présenté à la Commission de justice et se répercute dans les planifications budgétaires et financières des années à venir. Avec cette spécialisation, le Ministère public suit les évolutions d'autres cantons tels que ceux de Zurich, Lucerne, St-Gall ou Thurgovie.

Outre ce domaine de tâches, l'évolution de la criminalité économique cantonale classique ne donne pas lieu à des remarques particulières supplémentaires : elle se situe dans la fourchette des rapports des années précédentes.

Evolution du cadre quantitatif au	31.12.16	31.12.17	31.12.18	Différence
Dénonciations pénales reçues	356	419	709	+69,2 %
dont domaine cybercriminalité	n.a.	283	557	+96,8 %
Instructions ouvertes	216	286	550	+92,3 %
dont domaine cybercriminalité	n.a.	176	450	+155,7 %
Soutien de l'accusation	10	14	10	–28,6 %

Accusations, procédures simplifiées, suspensions, autres procédures au	31.12.16	31.12.17	31.12.18	Différence
Mises en accusations	26	18	22	+22,2 %
dont domaine cybercriminalité	n.a.	0	3	+300,0 %
Procédures simplifiées (reçues)	1	1	0	–100,0 %
Annonces d'appel	5	7	16	+128,6 %
Non-entrées en matière (reçues)	110	80	116	+45,0 %
Classements	26	34	33	–2,9 %
Procédures d'entraide judiciaire (reçues)	4	3	3	+/–0,0 %
Décisions ultérieures indépendantes (reçues)	0	0	1	+100,0 %

Procédures pendantes et de plus d'une année à la fin de l'année	Total	Par procureur (100 % postes existants)
Instructions pendantes	405	49
dont procédures de plus d'une année	166	20

3.2 Ministère public chargé des tâches spéciales

3.2.1 Ressources

La division dispose des ressources en personnel suivantes (existantes au 31.12.2018) :

- procureurs et procureures: 810 %
- secrétariat juridique : 100 %
- assistance : 600 %
- traducteurs : 100 %
- chancellerie : 100 %

3.2.2 Evolution des affaires

En comparaison avec l'année précédente (703), le nombre des dénonciations a diminué pendant l'année sous revue (477) et, par conséquent, le nombre d'instructions ouvertes a baissé d'environ 20 %. Cette évolution est due pour l'essentiel à deux raisons : la charge de travail de la division demeurant à un niveau élevé, les directives décrivant la compétence ont été interprétées de manière restrictive. Diverses procédures sont donc restées attribuées aux ministères publics régionaux.

Des priorités ont en outre dû être définies concernant les procédures pour cause d'infractions à la loi sur les stupéfiants et concernant la traite des êtres humains, qui ont régulièrement tendance à atteindre des volumes trop élevés. Il n'y a cependant aucun signe qui montre que la criminalité dans les domaines d'infractions tombant sous la compétence de cette division a effectivement reculé.

Le recul des procédures simplifiées n'a pas véritablement surpris. Conformément aux attentes, la disposition des prévenus à accepter une procédure simplifiée diminue dès que le sujet de l'expulsion est abordé. Ils espèrent probablement qu'avec une procédure ordinaire, le tribunal renoncera éventuellement à prononcer l'expulsion. Comme de plus en plus d'infractions commises après le 1er octobre 2016 font l'objet d'une plainte, ces réserves concernant la procédure simplifiée augmentent.

Les non-entrées en matière sont prononcées dans la division principalement en lien avec des dénonciations pour cause de non-respect des règles

de la circulation routière en cas de déplacements de services urgents et contre des autorités. Le recul des non-entrées en matière d'environ 12 % est lié à la jurisprudence de la Chambre de recours, selon laquelle la production de dossiers de procédure n'est autorisée que dans le cadre d'une instruction. Par conséquent, les dénonciations concernant des autorités notamment ne peuvent quasiment plus être liquidées par décision de non-entrée en matière. Les déclencheurs de telles dénonciations sont souvent des décisions impopulaires dans une procédure concrète, contre lesquelles la personne veut se défendre. La production de ces dossiers de procédure est donc souvent indispensable pour pouvoir vérifier les faits reprochés.

La charge individuelle par procureur ou procureure a légèrement diminué par rapport à l'année précédente, avec 35 instructions pendantes (2017 : 42), ce qui n'a cependant pas automatiquement entraîné un allégement de la charge de travail en raison de la complexité croissante des cas.

Evolution du cadre quantitatif au	31.12.16	31.12.17	31.12.18	Différence
Dénonciations pénales reçues	715	703	477	–32,1 %
Instructions ouvertes	202	232	185	–20,3 %
Soutien de l'accusation	55	52	26	–50,0 %

Accusations, procédures simplifiées, suspensions, autres procédures au	31.12.16	31.12.17	31.12.18	Différence
Mises en accusations	53	71	59	–16,9 %
Procédures simplifiées (reçues)	45	36	19	–47,2 %
Annonces d'appel	9	5	14	+180,0 %
Non-entrées en matière (reçues)	32	73	64	–12,3 %
Classements	48	43	43	+/–0,0 %
Procédures d'entraide judiciaire (reçues)	9	2	7	+250,0 %
Décisions ultérieures indépendantes (reçues)	0	1	0	–100,0 %

Procédures pendantes et de plus d'une année à la fin de l'année	Total	(100 % postes existants)
Instructions pendantes	262	35
dont procédures de plus d'une année	135	18

3.3 Ministère public des mineurs

3.3.1 Ressources

Le Ministère public des mineurs est organisé de manière décentralisée et est réparti entre les agences de Berne-Mittelland (à Berne), de l'Oberland (à Spiez), de l'Emmental-Haute Argovie (à Berthoud) et du Jura bernois-Seeland (à Bienne, antenne à Moutier). Du point de vue du personnel, il est composé comme suit (situation au 31.12.2018) :

Berne-Mittelland :
- procureurs et procureures des mineurs : 470 %
- assistance : 390 %
- assistants sociaux : 455 %
- chancellerie : 375 % (dont 10 % de durée déterminée pour le projet NeVo/Rialto)

Jura bernois-Seeland :
- procureurs et procureures des mineurs : 300 %
- assistance : 150 %
- assistants sociaux : 390 %
- chancellerie : 260 %

Emmental-Haute Argovie :
- procureurs et procureures des mineurs : 250 % (dont 70 % de durée déterminée ; dont 50 % pour le projet NeVo/Rialto)
- assistance : 150 %
- assistants sociaux : 240 %
- chancellerie : 150 %

Oberland :
- procureurs et procureures des mineurs : 180 %
- assistance : 145 %
- assistants sociaux : 240 %
- chancellerie : 190 %

3.3.2 Évolution des affaires

Les bases juridiques pour le travail du Ministère public des mineurs (MP Min) sont la loi fédérale régissant la condition pénale des mineurs, ainsi que la loi fédérale sur la procédure pénale applicable aux mineurs, qui se différencient en grande partie du droit de procédure applicable aux adultes. Les ressources en personnel semblent suffisantes, il faut tenir compte de la structure décentralisée avec des petites unités du MP Min. Par conséquent, l'engagement du personnel dans des fonctions mixtes est nécessaire, avec exigences élevées concernant la flexibilité et les interventions. En cas d'absences pour cause de maladie ou de résiliations et de délégations dans des projets du Ministère public, les ressources en personnel des unités décentralisées arrivent rapidement aux limites de leur capacité.

Concernant les chiffres, une constance est observée dans l'ensemble. Au niveau cantonal, le nombre de nouvelles procédures n'a que légèrement augmenté par rapport à l'année précédente. La moyenne annuelle des cinq dernières années est de 3'489 procédures reçues. L'augmentation des procédures à 3'441 cas se situe donc encore légèrement au-dessous de la moyenne sur cinq ans.

Une augmentation dans les affaires de masse relatives aux procédures d'ordonnance pénale, a été enregistrée dans toutes les régions, sauf dans l'agence de l'Emmental-Haute Argovie. L'augmentation des procédures en affaires de masse ne s'explique pas comme l'année dernière par une augmentation de dénonciations pour cause d'infractions contre la loi sur la circulation routière, mais par une augmentation des vols à l'étalage, des dommages à la propriété, de l'utilisation frauduleux d'un ordinateur, de faux dans les titres et d'infractions à la loi sur les stupéfiants et à la loi sur les étrangers. Malgré une légère hausse (env. 1 %) du nombre de procédures d'ordonnance pénale réalisées, il y a eu nettement moins d'oppositions. Le taux d'opposition se situe à 2,2 %, et s'est donc amélioré par rapport au taux de l'année précédente, qui était de 2,9 %. Cela s'explique d'une part par le meilleur accueil des ordonnances pénales rendues, aussi en procédure pénale concernant les mineurs, et, d'autre part par les preuves accablantes. C'est typiquement le cas dans le domaine du vol à l'étalage et de l'utilisation frauduleux d'un ordinateur, car en règle générale, des enregistrements vidéo des actes punissables sont disponibles.

Dans les régions de Berne-Mittelland, de l'Oberland et du Seeland, le nombre d'instructions ouvertes a augmenté alors que la région de l'Emmental-Haute Argovie a enregistré une légère baisse et celle du Jura bernois une forte diminution. Plus de non-entrées en matière ont été rendues (+6,6 %) que prévu, soit 15. Le nombre de 242 non-entrées en matière est légèrement inférieur à la moyenne sur cinq ans de 245 cas. Cela s'explique par le fait que plus d'infractions dont les faits constitutifs ne sont manifestement pas réunis et d'enfants au-dessous de la limite de la majorité pénale de dix ans ont été dénoncés, ainsi que plus d'accidents dans le domaine de la LCR, qui en raison des blessures subies par la personne concernée, rendaient toute peine inappropriée. Pendant l'année sous revue, 23 classements de plus que prévu ont été enregistrés (+5,3 %). Les 457 classements se situent au dessus de la moyenne sur cinq ans qui est de 414 clas-

sements. Les raisons sont d'une part une augmentation des audiences de conciliation effectuées avec succès ainsi que le paiement ultérieur d'amendes impayées en procédure de conversion concernant une peine privative de liberté de substitution, la procédure ultérieure ayant pu être clôturée par classement.

Le nombre de procédures ultérieures a dépassé les prévisions de +20,5 % ou 152 procédures. Les 896 procédures exécutées sont nettement supérieures à la moyenne sur cinq ans qui est de 684 procédures. Cet écart s'explique avant tout par une augmentation des décisions concernant une conversion d'une amende non payée en une prestation personnelle ou une peine privative de liberté de substitution.

Outre l'instruction et la procédure de l'ordonnance pénale, le Ministère public des mineurs est également compétent pour l'exécution des peines prononcées contre des mineurs et des mesures de protection. L'évolution des thématiques suivantes est notamment digne d'être mentionnée : le nombre de placements est supérieur aux prévisions à raison de +8,4 % ou 4 placements. En parallèle, les placements provisionnels ont diminué par rapport à l'année précédente de 6 cas ou de 17,1 %.

Dans le domaine des mesures de protection, le Ministère public des mineurs est particulièrement sollicité pendant toute l'année. Cela s'explique par la possibilité d'adapter en tout temps ces mesures aux changements de situation et aux progrès des mineurs concernés. Pour atteindre les buts avec les mineurs, une planification roulante et une intervention permanente en cas de divergences ainsi qu'un soutien en cas d'évolution positive par des auditions personnelles avec les mineurs sont indispensables. Si les objectifs sont atteints et que la liberté est rendue, les mesures de protection peuvent être levées ou une poursuite envisagée sous forme de mesures de protection ambulatoires envisagée. La tendance à l'augmentation ou au maintien à un niveau élevé du nombre de mesures de protection ordonnées dans ce domaine est maintenue. On constate toujours que de plus en plus, les mineurs placés en établissement suivent en parallèle un traitement psychiatrique ambulatoire ordonné par le tribunal. Les questions d'exécution sont délicates et très complexes, aussi bien du point de vue professionnel qu'humain. On peut parler dans ce contexte d'un acte de violence commis par un mineur à Tramelan en automne de l'année sous revue, qui a conduit à l'ouverture d'une enquête pénale par le Ministère public du Jura bernois-Seeland, à une enquête par le Ministère public chargé des tâches spéciales (omission de la position de garant), à l'ouverture d'une enquête administrative dans le domaine de compétence du Parquet général et finalement à un examen intermédiaire de mesures préventives pour éviter des risques similaires (contrôles d'exécution en cas de mineurs susceptibles de récidiver).

Les suivis psychiatriques complémentaires ordonnés et les examens sont indispensables ; en conséquence, les forfaits journaliers normaux des établissements stationnaires peuvent plus que doubler. La pression sur les coûts dans le domaine de l'exécution de mesures de protection en cas de placement reste donc à un niveau élevé ; il est malheureusement impossible de prévenir totalement le risque de récidive ou de nouvelles infractions.

Evolution du cadre quantitatif au	31.12.16	31.12.17	31.12.18	Différence
Dénonciations pénales reçues	3'332	3'396	3'441	+1,3 %
Ordonnances pénales sans instruction préalable (reçues)	1'750	1'922	1'939	+0,9 %
Oppositions contre ordonnances pénales	52	55	43	–21,8 %
Instructions ouvertes	1'137	1'016	1'045	+2,9 %
Soutien de l'accusation	19	25	33	+32,0 %

Accusations, suspensions, autres procédures au	31.12.16	31.12.17	31.12.18	Différence
Mises en accusation	21	27	24	–11,1 %
Annonces d'appel	4	6	4	–33,3 %
Non-entrées en matière (reçues)	243	227	242	+6,6 %
Classements	479	434	457	+5,3 %
Décisions ultérieures indépendantes	852	744	871	+17,1 %

Procédures pendantes et de plus d'une année à la fin de l'année	Total	Par procureur (100 % postes existants)
Instructions pendantes	323	29
dont procédures de plus d'une année	15	1

Procédures de l'ordonnance pénale (sans instruction)	Total	en %
Nombre d'ordonnances pénales liquidées pendant l'année sous revue	1'923	99,2 %
dont transmises aux tribunaux pour jugement après opposition	10	0,5 %

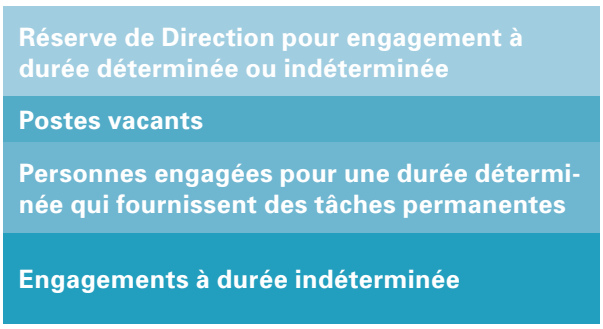
4 GESTION ET ADMINISTRATION

4.1 Ressources humaines (RH)

En 2018 également, la division des ressources humaines a été confrontée à de nombreux thèmes et projets différents. Les nouvelles dispositions concernant la gestion des postes (ACE 1013/2016) approuvées par le Conseil-exécutif le 7 septembre 2016 ont ainsi été reprises par la justice et mises en vigueur au 1er janvier 2018. La notion centrale de cette nouvelle réglementation est l'effectif théorique. Par effectif théorique on entend le nombre maximum de postes à plein temps autorisé dont dispose une unité organisationelle. Les éléments composant l'effectif théorique sont illustrés ci-dessous :

Effectif théorique postes

Effectif réel engagements / collaborateurs et collaboratrices



La réserve de Direction prescrite s'élève actuellement à 2 %. Les suppléances (doubles occupations de postes par suite de maladie, d'accident, de maternité, de congé non payé, de réduction du solde de compte épargne-temps, etc.) ne doivent pas dépasser le total des effectifs théoriques. Pendant l'année sous revue, onze collaborateurs et collaboratrices étaient concernés par une réduction obligatoire du solde de compte épargne-temps. Huit autres ont compensé à titre volontaire. En plus d'autres doubles occupations, cette situation a entraîné une charge supplémentaire de la réserve. En automne 2017 déjà, le Ministère public avait déjà mentionné en raison des doubles occupations qui se profilaient qu'une réserve de 2 % serait insuffisante. Le pronostic de l'époque s'est confirmé pendant l'année sous revue : le Ministère public a été contraint, en raison de la charge de travail élevée, d'épuiser entièrement les postes budgétés. Pour ne pas nuire à la capacité de fonctionnement des unités organisationelles, les absences de plus de trois mois n'ont pas pu rester inoccupées et ont dû être assumées par une suppléance. Malgré une pratique stricte en matière d'autorisation n'admettant une suppléance qu'en cas d'absence durant au moins trois mois, le Parquet général n'avait aucune chance de respecter le nombre de postes théoriques prescrit en raison de la réserve insuffisante. Grâce à la bonne collaboration au sein de la Direction de la magistrature, les besoins supplémentaires du Ministère public ont cependant pu être couverts avec les réserves de la juridiction et de l'état-major des ressources. Néanmoins, le respect des prescriptions de la nouvelle gestion des postes restera également un défi pour la prochaine année sous revue. A mentionner également le fait que malgré la surréservation de l'état des postes, le budget a pu être respecté en raison de remboursements de tiers (APG/AA/IJM/maternité) et des bénéfices de fluctuation.

La charge de travail dans la région du Jura bernois-Seeland étant toujours nettement trop élevée malgré le report de postes entre les unités organisationelles du Ministère public et d'autres mesures de compensation, deux postes de procureurs de durée déterminée (y c. postes annexes) ont été créés au 1er janvier 2019. Un poste de procureur a été déjà pourvu en novembre en raison de l'urgence. Cette mesure n'a été rendue possible que grâce à l'allocation interne à la justice, car l'état des postes aurait sinon été encore plus chargé.

La faillite de Publicitas SA a compliqué le travail de la division des ressources humaines en 2018,

bien que l'Office du personnel ait toujours informé rapidement. Le fait de traiter de manière exhaustive et rapide l'importante quantité d'informations avec parfois des délais courts a cependant constitué un important défi. Pendant la période transitoire, le portail électronique jobs.ch était à disposition pour la mise au concours d'offres d'emploi. En raison de difficultés techniques, cet outil a cependant représenté une péjoration massive, le temps nécessaire pour une seule mise au concours s'élevant entre une heure et demie et deux heures. En comparaison, les mises au concours d'emplois via Publicitas SA prenaient seulement 10 à 15 minutes. Depuis octobre 2018, le canton travaille avec une nouvelle application qui fonctionne parfaitement.

Pendant l'année sous revue, le Ministère public a enregistré 27 résiliations, soit sept de plus que l'année précédente. Les motifs sont divers. Le taux de fluctuation de cette année s'est élevé à 9,7 % (9,1 % en 2017). Les maternités avec un nombre de onze naissances sont restées stables par rapport aux dix de l'année précédente.

En 2017, l'Office du personnel avait introduit des nouveautés dans le domaine de la gestion des absences. Le critère de l'absence avait notamment été réduit de cinq à quatre périodes d'absence en 12 mois. De plus, le critère de la somme des absences (à ce jour plus de 20 jours ouvrables) avait été relevé. Pendant l'année sous revue, 68 collaborateurs et collaboratrices ont eu plus de quatre périodes d'absence (2017 : 35), dont quatre cas de maladie de longue durée. Il est impossible de dire pourquoi une telle augmentation des périodes d'absence a eu lieu. A mentionner toutefois que le seul nombre de périodes d'absence est peu pertinent. La division des ressources humaines va donc continuer à enregistrer la durée des absences pour cause de maladie.

4.2 Finances et comptabilité

Pendant l'année sous revue, la division des finances du Parquet général a été occupée, en plus de l'activité quotidienne et des processus cantonaux, à nouveau en grande partie par différents projets et tâches d'organisation. De plus, la division a organisé ses séances mensuelles avec les comptables des unités d'organisation décentralisées. Elle a toujours été représentée lors des échanges réguliers des services financiers supérieurs sur le plan technique.

Le bouclement annuel/rapport de gestion 2017 a été effectué pour la première fois selon les directives MCH2/IPSAS et le manuel de la présentation des comptes. Le processus de planification 2018 (pour l'année budgétaire 2019 et les années du plan financier 2020 à 2022) a été élaboré pour la deuxième fois déjà selon les nouvelles directives. Avec le passage à HRM2/IPSAS, les exigences professionnelles posées aux collaborateurs et collaboratrices dans le domaine des finances et de la comptabilité ont sensiblement augmenté. Sur la base du concept de système de contrôle interne (SCI) de la Direction de la magistrature et de circuit de régulation SCI annuel, des contrôles de processus ont à nouveau été effectués pendant les mois d'été dans certaines unités d'organisation et documentés dans un rapport. En 2019, le SCI existant sera optimisé et développé avec une documentation étendue des processus de support.

La prise en charge de tâches du domaine des finances et de la comptabilité d'unités d'organisation décentralisées par la division des finances dans le cadre de trois entreprises pilotes a fait ses preuves selon une première évaluation. Dans le cadre du développement du Ministère public, d'autres centralisations seront étudiées.

Pendant l'année sous revue, plusieurs nouveautés du système d'informations financières (FIS) ont à nouveau eu lieu avec influence directe sur les processus financiers. Elles concernaient les modules FIS gestion des débiteurs, gestion des créanciers et comptabilité financière.

La division a participé, dans le cadre du projet cantonal ERP (remplacement de FIS) et sous la direction technique de l'état-major des ressources, à l'élaboration de processus d'affaires ainsi qu'à la prise de position concernant le concept d'organisation finances et controlling. Dans le cadre du projet NeVo/Rialto, plusieurs séances de projet concernant des questions comptables ont eu lieu pendant l'année sous revue. Au cours de 2018, la phase de concept technique a pu être terminée et la réalisation débutée vers la fin de l'année en question. Outre le personnel de la division, des comptables des unités d'organisation décentralisées ainsi que des personnes d'autres domaines y ont également participé.

4.3 Bâtiments – informatique

En vertu de l'article 6 LOJM, les directions de l'administration cantonale compétentes sont responsables de mettre à la disposition des autorités judiciaires et du Ministère public les immeubles et les bâtiments, de même que les systèmes informatiques et les systèmes de communication dont ils ont besoin, ainsi que de les gérer et de les entretenir. La Direction de la magistrature informe en temps utile la direction compétente des besoins.

4.3.1 Bâtiments

Les locaux attribués aux ministères publics cantonaux et régionaux sont adaptés et faciles d'accès. Lorsque le Ministère public est logé à proximité de la police et des tribunaux, il profite de processus administratifs efficaces et en même temps d'une sécurité élevée. Les représentants des ministères publics siègent dans les commissions d'entreprise des locaux utilisés par plusieurs services.

En 2018, le Ministère public régional d'Emmental-Haute Argovie a emménagé dans les nouveaux locaux du centre administratif Neumatt à Berthoud planifiés et sollicités au cours des années précédentes. Grâce à cette étape, les collaborateurs et collaboratrices ont pu être concentrés dans un seul bâtiment, ce qui simplifie considérablement la gestion du personnel et est de grande valeur pour les processus d'échange.

L'augmentation de l'effectif du personnel du Ministère public régional du Jura bernois-Seeland (compensation de la charge de travail) n'était pas possible sans la mise à disposition de locaux supplémentaires. Grâce à l'important engagement de la direction compétente sur place et des représentants et représentantes des gestionnaires d'infrastructure (Office des immeubles et des constructions et services de l'informatique et de la communication de l'état-major des ressources), des locaux bien situés ont pu être loués et occupés en relativement peu de temps. Le Ministère public régional du Jura bernois-Seeland est maintenant situé en trois endroits (2 à Bienne et 1 à Moutier), ce qui complique la gestion.

Pour le déménagement du Parquet général à Nordring 8, les planifications nécessaires ont pu être faites en commun, sous la direction de l'état-major des ressources. L'emménagement dans les nouveaux locaux aura lieu en 2019 ; les problèmes urgents de place du Parquet général pourront ainsi être provisoirement résolus, mais en raison de l'évolution des affaires, d'autre besoins se feront sentir dans un avenir proche.

4.3.2 Disponibilité du système

Pour fonctionner, les ministères publics cantonaux et régionaux ont impérativement besoin de moyens informatiques et de communication disponibles et fonctionnant sept jours sur sept, 24 heures sur 24. Des défaillances extraordinaires ou dues à la maintenance des services mis à disposition par le canton peuvent avoir un effet inhibant sur la marche des affaires, voire mettre en danger la liquidation de certaines affaires dans les délais ou créer le risque que les informations nécessaires ne soient pas disponibles ou insuffisantes dans un cas d'affaire.

La disponibilité des moyens informatiques et de la téléphonie s'est clairement améliorée et stabilisée par rapport aux années précédentes. Le soutien par les domaines spécialisés compétents de l'état-major des ressources et du canton est considéré comme étant précieux et professionnel. Les fenêtres de maintenance prévues et imprévues sont préjudiciables à la disponibilité ; il est compréhensible que pour être disponibles durablement, les systèmes ont besoin d'un entretien intensif. Cependant, les fenêtres de maintenance – justement dans une organisation avec service de piquet – constituent des restrictions indésirables à la disponibilité des systèmes.

Il reste à voir quels seront les effets des évolutions cantonales de l'approvisionnement de base en informatique sur les besoins du Ministère public. L'introduction du projet IT@BE aura lieu après l'introduction du projet concernant le nouveau système de gestion des dossiers Rialto.

4.3.3 Projet Nouveau système de gestion des dossiers (NeVo ; Rialto)

Le Grand Conseil ayant approuvé le 1er décembre 2016 un crédit d'objet de plus de CHF 12,95 millions au total pour l'acquisition d'un logiciel de gestion des dossiers commune pour la police cantonale et le Ministère public, les étapes nécessaires à l'introduction de la solution informatique ont suivi en 2017.

Avec différents partenaires, notamment Swisscom (Suisse) SA, des spécialistes de la police cantonale et du Ministère public ont élaboré les bases conceptuelles du système de gestion des dossiers commun. Sous la direction d'un comité de projet global, le chef de projet global et huit chefs de

project partiel ont élaboré le concept de mise en œuvre. Dans les projets partiels, les processus de travail de la police cantonale et du Ministère public ont été repris et consignés, les interfaces avec les systèmes périphériques et exogènes ont été analysées et décrites et la reprise des données existantes des anciens systèmes de traitement préparée. De plus, des conditions-cadres juridiques ont été discutées et coordonnées avec le préposé cantonal à la protection des données, l'architecture technique de la nouvelle solution a été réglementée et les modules pour l'introduction du nouveau système de gestion ont été élaborés.

Pendant l'année sous revue, les configurations et réglages nécessaires de la solution choisie ont été élaborés et établis sur la base des concepts validés. Des adaptations de la planification d'introduction ont eu lieu en raison de nouvelles exigences techniques et d'étapes de travail sous-estimées dans la phase de concept. En automne, le projet a été soumis à un examen approfondi du Contrôle des finances. Le résultat a été très satisfaisant dans toutes les parties du rapport ; le projet a été considéré comme étant de bonne qualité, malgré les retards.

En raison des corrections de planification esquissées, l'introduction de la gestion des affaires ne pourra avoir lieu qu'en automne 2019. L'introduction sera d'abord effectuée à la police cantonale puis, environ un mois plus tard, au Ministère public.

4.4 Information du public

La clôture d'une procédure pénale a rarement été autant attendue : par ordonnance du 2 février 2018, le Ministère public du Jura bernois-Seeland, agence de Moutier, a classé la procédure ouverte contre inconnu pour délits contre la volonté populaire (art. 279 ss CP) en lien avec la votation de mi-juin 2017 sur l'appartenance cantonale de Moutier. Dans le cadre des investigations étendues menées, le Ministère public a procédé lui-même ou fait procéder par la police à l'audition de 28 personnes au total. A l'issue de l'analyse effectuée, aucun élément n'a permis de confirmer les soupçons, basés sur des rumeurs. Aucune preuve indiquant que des actes concrets avaient été commis dans le but d'influencer le vote de tiers en échange d'un avantage quelconque (corruption électorale ; art. 281 CP), ou sous la menace (atteinte au droit de vote ; art. 280 CP) n'a pu être établie. Quant aux rumeurs selon lesquelles des bulletins de vote avaient été remplis de manière méthodique (fraude électorale ; art. 282 CP), elles n'ont pas été confirmées. Plusieurs recours concernant la votation avaient été déposés à la Préfecture du Jura bernois. Dans le cadre de l'un de ces recours, six signataires avaient fait valoir que des rumeurs provenant de sources diverses laissaient supposer que des bulletins de vote avaient été monnayés en faveur d'un changement d'appartenance cantonale.

Début mars, une intervention policière a eu lieu aux alentours de l'église du Saint-Esprit à Berne, suite à une alerte à la bombe. Pour des raisons de sécurité, le secteur aux abords de l'église a été bouclé pendant plusieurs heures, empêchant ainsi les transports publics de circuler au centre-ville. Les forces de l'ordre, immédiatement alertées, ont identifié à l'intérieur de l'église parmi plusieurs personnes non concernées un homme qui se comportait et parlait de manière étrange. Les autres personnes ont été invitées à quitter l'église. L'homme de 21 ans a finalement été arrêté et placé en détention provisoire pour être interrogé. La police a en outre constaté dans l'église et sur lui la présence d'objets suspects qui ont été examinés par des spécialistes de la police, conformément aux mesures de sécurité requises. Deux des objets suspects ont été neutralisés par les spécialistes de la brigade Incendies et explosions avec des appareils adaptés. Il s'agissait de deux composants enroulés d'un câble que l'homme portait sur lui. Les autres objets ont été évacués dans des locaux appropriés pour que leur dangerosité soit minutieusement analysée.

Pendant une brève période, le Parquet général a été occupé par l'affaire « CarPostal » connue de toute la Suisse. Le 14 février 2018, l'Office fédéral des transports (OFT) avait déposé une plainte pénale aussi bien auprès du Ministère public de la Confédération que du Ministère public de Berne-Mittelland pour cause de présumées subventions trop élevées reçues par CarPostal Suisse SA. Après analyse des faits dénoncés, tant le Ministère public de la Confédération que le Parquet général du canton de Berne sont parvenus à la conclusion que les présumées infractions invoquées dans la dénonciation tombaient sous le coup du droit pénal administratif. Conformément à la législation sur les subventions, les infractions présumées devaient donc obligatoirement être poursuivies et jugées par l'office fédéral compétent. Pour que le Ministère public de la Confédération ou le Ministère public cantonal ouvre une enquête, il aurait fallu qu'il existe un soupçon suffisant d'infraction selon le Code

pénal. En se basant sur la dénonciation pénale déposée par l'OFT, tel n'était pas le cas.

Comme c'est usuel dans de telles situations, le procureur général de la Confédération et le procureur général du canton de Berne ont procédé à un échange de points de vues sur le contenu de la dénonciation pénale et plus particulièrement sur la question de la compétence. Les deux institutions se sont ralliées à la position de la doctrine et de la jurisprudence et sont rapidement parvenus à un avis unanime. La conclusion a été communiquée au public dans le cadre d'un communiqué de presse commun.

Dans l'une des plus grandes affaires de traite d'êtres humains à avoir été jugée en Suisse, le Tribunal régional du Jura bernois-Seeland a déclaré coupable en milieu d'année 2018 la femme connue sous le nom de « Ma'am » dans 75 cas. L'accusée a également été déclarée coupable d'encouragement à la prostitution dans 29 cas, d'incitations à l'entrée ou au séjour illégaux en Suisse et de blanchiment d'argent commis par métier. Elle a été condamnée à une peine privative de liberté de dix ans et demi. La question centrale selon le tribunal était de savoir si les victimes savaient à quelles conditions elles allaient devoir se prostituer en Suisse. Il n'a pas considéré que le consentement de fait à la prostitution était déterminant, puisqu'une partie des femmes et des transgenres étaient conscients de la manière dont ils allaient gagner leur argent. Le tribunal a plutôt considéré que le fait qu'ils n'aient pas été informés sur les conditions de travail et de vie concrètes était décisif. Une partie des victimes a même été trompée de manière astucieuse.

La dénonciation du Conseil-exécutif du canton de Berne en sa propre cause est assurément un cas peu courant. En date du 28 mai 2018, le chancelier a déposé au nom et sur mandat du Conseil-exécutif du canton de Berne une plainte pénale pour cause de violation du secret de fonction. Ceci après qu'un article paru dans la « Sonntagszeitung » le 20 mai a fait référence à la rencontre périodique qui a eu lieu le 16 mai entre le Conseil-exécutif et les deux conseillers aux Etats Werner Luginbühl et Hans Stöckli. Cet article mentionnait que les participants à la séance avaient décidé une « politique d'information douteuse » selon laquelle le gouvernement bernois ne devrait publier les nouveaux chiffres concernant les frais de sécurité pour les Jeux Olympiques Sion 2026 qu'après la votation prévue le 10 juin 2018 relative au crédit du canton du Valais. Selon « plusieurs sources directement impliquées », c'est le conseiller aux Etats Hans Stöckli qui aurait plaidé en faveur cet « accord moratoire ». L'accusation portait en premier lieu sur les membres du Conseil-exécutif en fonction jusqu'à fin mai 2018, les deux conseillers aux Etats ainsi que le chancelier et le chargé de communication du Conseil-exécutif. Par décision du 18 juillet 2018, la procédure a été suspendue jusqu'à l'identification de l'auteur (art. 314, al. 1, let. a CPP). Certes, il existait un fort soupçon qu'une de violation punissable du secret de fonction a été commise, mais ce soupçon n'a pas pu être concrétisé sur une personne définie au cours des investigations.

Dans la nuit du dimanche 23 septembre 2018, un homme a été victime d'un meurtre à Tramelan. Un jeune homme suspect a pu être arrêté. Il a été soupçonné d'avoir mortellement blessé l'homme en question et d'avoir, auparavant, agressé trois occupants dans une maison à Tramelan. L'auteur présumé était un jeune adulte de 19 ans connu du Ministère public des mineurs du canton de Berne depuis 2015. Il souffrait d'une maladie psychique et était placé, suite à une décision du Tribunal des mineurs du canton de Berne, dans un établissement fermé en vertu du droit pénal des mineurs. Outre la conduite de l'instruction pénale, le Ministère public des mineurs est aussi compétent pour exécuter les décisions et il travaille en étroite collaboration avec les autorités et institutions spécialisées. Dans le cadre de la planification des mesures, le jeune adulte se trouvait dans un établissement du canton de Neuchâtel spécialisé dans divers troubles et handicaps psychiques à différents niveaux et garantissant une exécution fermée. Les investigations en cours du Ministère public du Jura bernois-Seeland portent d'une part sur l'infraction avec violence commise à Tramelan et, d'autre part, sur l'examen étendu de l'allégement d'exécution indiqué psychiatriquement et par conséquent sur les conditions et obligations de la visite familiale accordée les 22 et 23 septembre 2018 par le Ministère public cantonal chargé des tâches spéciales.

L'échange régulier entre le chargé d'information du Ministère public et ses trois suppléants d'une part, ainsi que la responsable du service de presse de la police cantonale ainsi que ses suppléants d'autre part dans le cadre du « comité de pilotage » s'est poursuivi en 2018. Lors de trois séances, le point a été fait sur la communication actuelle des cas et sur des questions fondamentales telles que par exemple la manière de procéder lorsqu'au mo-

ment de la première communication, la victime d'un accident mortel n'est pas encore formellement identifiée.

5 ASPECTS DE L'ÉVOLUTION DE LA CRIMINALITÉ

5.1 Constatations générales

Aucune remarque particulière ou spécifique ne peut être faite concernant l'évolution générale de la criminalité dans les régions. Aucun changement important n'est constaté par rapport à la délinquance antérieure. Le Ministère public ne tient pas de statistiques à ce sujet. Les évaluations de la police cantonale et de la Confédération fournissent des tendances fiables à ce sujet. L'évolution impressionnante et extrêmement rapide dans le domaine de la criminalité numérique au cours de ces dernières années est traitée à différentes reprises dans le présent rapport d'activité. A l'avenir, une grande attention sera accordée à l'évolution de ce type de criminalité.

Grâce à notre manière de procéder centralisée – le Ministère public cantonal est compétent pour poursuivre des infractions économiques – et à la collaboration internationale (contrats de Joint-Investigation avec la Pologne et les Etats allemands), la situation dans le canton de Berne concernant la forme de criminalité dite de l'astuce du neveu et l'escroquerie par des faux policiers, dont plusieurs cantons sont encore fortement touchés, s'est quelque peu calmée.

5.2 Escroqueries aux tapis et aux fourrures

Pendant l'année sous revue, un cas d'« escroquerie aux tapis et aux fourrures » a fait la une des medias. Le lésé avait répondu à une annonce parue dans le « Anzeiger der Stadt Bern » destinée à des personnes souhaitant vendre diverses marchandises telles que fourrures, bijoux, tableaux, tapis, etc. Après avoir convenu d'un rendez-vous, l'auteur inconnu, agissant sous un faux nom, s'est présenté au domicile du lésé pour jeter un œil sur les objects à vendre. Son intérêt s'est cependant très rapidement porté sur d'éventuels bijoux en or à vendre. Le senior, décontenancé, ne connaissait pas vraiment la valeur de ses bijoux. L'auteur a alors proposé au lésé un montant de CHF 7'800.00 pour deux manteaux de fourrure, a versé directement un acompte de CHF 500.00 et emporté les bijoux qui lui étaient présentés (boucles d'oreilles, broche et colliers) d'une valeur de plusieurs milliers de francs. Il a promis de payer le reste du prix (fourrures et bijoux) lorsqu'il viendrait rechercher les manteaux dans les jours à venir – ce qui n'a jamais eu lieu.

Les investigations ont révélé que 63 annonces similaires avaient déjà paru au même nom dans des journaux. Par la suite, le Ministère public a ordonné diverses mesures de surveillance cachées. Suite à cela, sept personnes appartenant au groupe d'auteurs ont pu être identifiées.

Les prévenus, tous ressortissants allemands et domiciliés en Allemagne, se sont vus reprocher le fait de faire partie d'un groupe d'auteurs agissant de manière professionnelle et complice dont la compositions est appelée à varier régulièrement et ayant publié depuis août 2017 de nombreuses annonces dans les journaux de plusieurs cantons de Suisse, demandant à acheter des fourrures et ayant finalement pour but d'attirer des victimes potentielles, souvent âgées, pour les amener de manière frauduleuse et avec des offres fictives élevées pour les objets de valeur à vendre, à leur remettre les bijoux en or à un prix nettement inférieur à la valeur, sans fournir la contre-prestation convenue. En procédant de cette manière, le groupe d'auteurs a escroqué en Suisse entre août 2017 et mai 2018 plus de trente lésés. Le butin dépassait largement les cent mille francs.

En mai 2018, deux auteurs de la bande ont pu être arrêtés après leur arrivée en Suisse, lors d'une tentative supplémentaire d'escroquerie.

L'un des deux auteurs n'étant pas encore majeur (année de naissance 2002), la procédure a été transmise, après enquête, au Ministère public des mineurs, région Berne-Mittelland, et liquidée de manière exécutoire par ordonnance pénale le 12 septembre 2018. Il a été condamné à 75 jours de peine privative de liberté pour escroquerie par métier dans 15 cas ainsi que blanchiment d'argent qualifié. L'ordonnance pénale est entrée en force.

Le deuxième auteur, né en 1991, a été déclaré coupable par jugement du Tribunal pénal économique cantonal du 11 décembre 2018 d'escroquerie par métier dans 34 cas et de blanchiment d'argent qualifié et condamné à une peine privative de liberté de 23 mois et 20 jours (dont six mois fermes), ainsi qu'à une peine pécuniaire. Le jugement est entré en force.

5.3 Faux policiers

En 2018, deux groupes d'auteurs (au total cinq personnes) agissant comme faux policiers ont pu être arrêtés.

L'auteur inconnu (dénommé: Keiler) téléphone délibérément sur la ligne fixe de gens dont le prénom laissent à penser qu'il s'agit de personnes âgées. Contrairement à l'astuce dite du neveu, l'auteur de l'appel ne prétend pas être un parent se trouvant en situation de détresse financière, mais parle bon allemand sans accent et explique à son interlocuteur totalement surpris, sur un ton très décidé, être de la police et téléphoner pour une urgence. Pour faire croire dès le départ à la personne appelée que c'est effectivement la police qui téléphone, l'auteur utilise des numéros cachés (« spoofing »). Grâce à une manipulation, le Call-ID-Spoofing, l'auteur parvient à faire apparaître via différents réseaux téléphoniques à l'étranger sur le réseau téléphonique suisse et sur l'écran d'affichage du lésé le numéro d'appel de la police +41 117, par exemple, ou un autre numéro librement choisi.

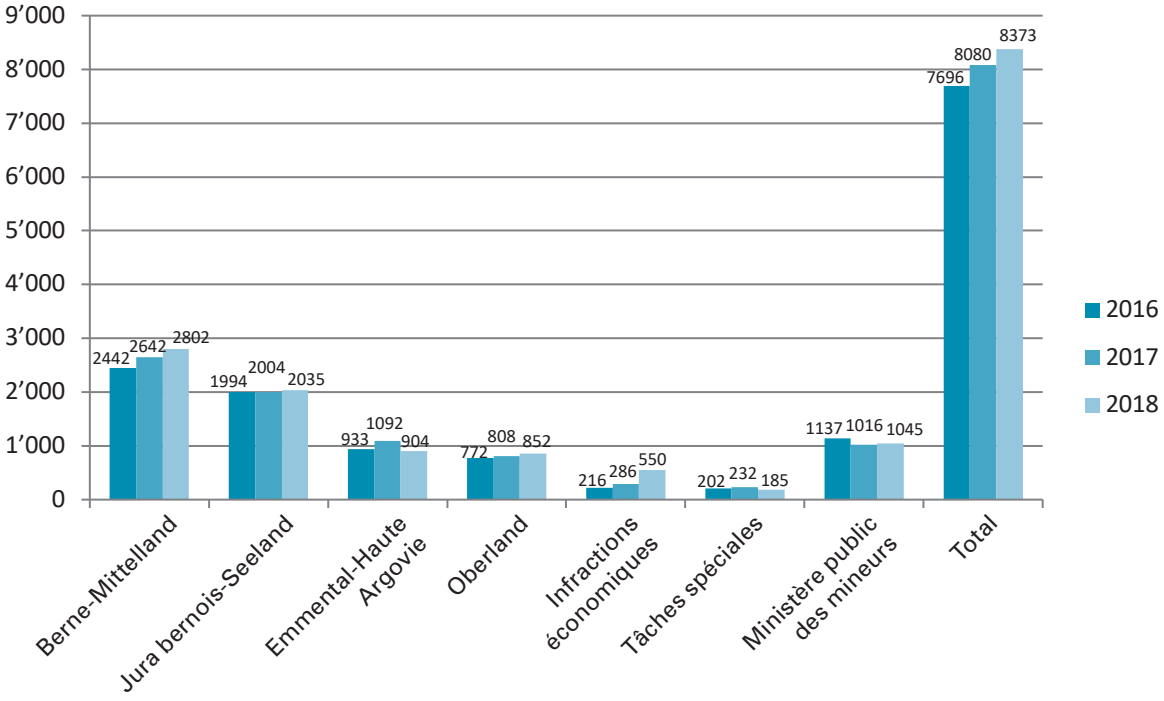
L'auteur annonce à la personne âgée concernée qu'en raison d'attaques de hackers risquant de toucher son compte en banque, son argent n'est plus en sécurité à la banque et que la police dispose en plus d'informations concernant des cambriolages prévus dans son quartier. Il lui conseille donc d'aller retirer tout son argent à la banque et de le remettre à la police afin qu'il soit conservé en sécurité. Il précise qu'un policier va se présenter au domicile de la personne pour réceptionner l'argent et qu'une fois que les actes prévus auront été déjoués, son argent lui sera restitué.

Sans que la personne lésée ne s'en aperçoive, l'auteur de l'appel est en même temps en contact téléphonique avec des complices qui exécutent le délit en allant chercher l'argent chez la personne âgée induite en erreur, puis en passant directement la frontière, de préférence pour se rendre en Allemagne. Les auteurs ont été condamnés à des peines privatives de liberté avec sursis, resp. fermes, de 10 à 14 mois.

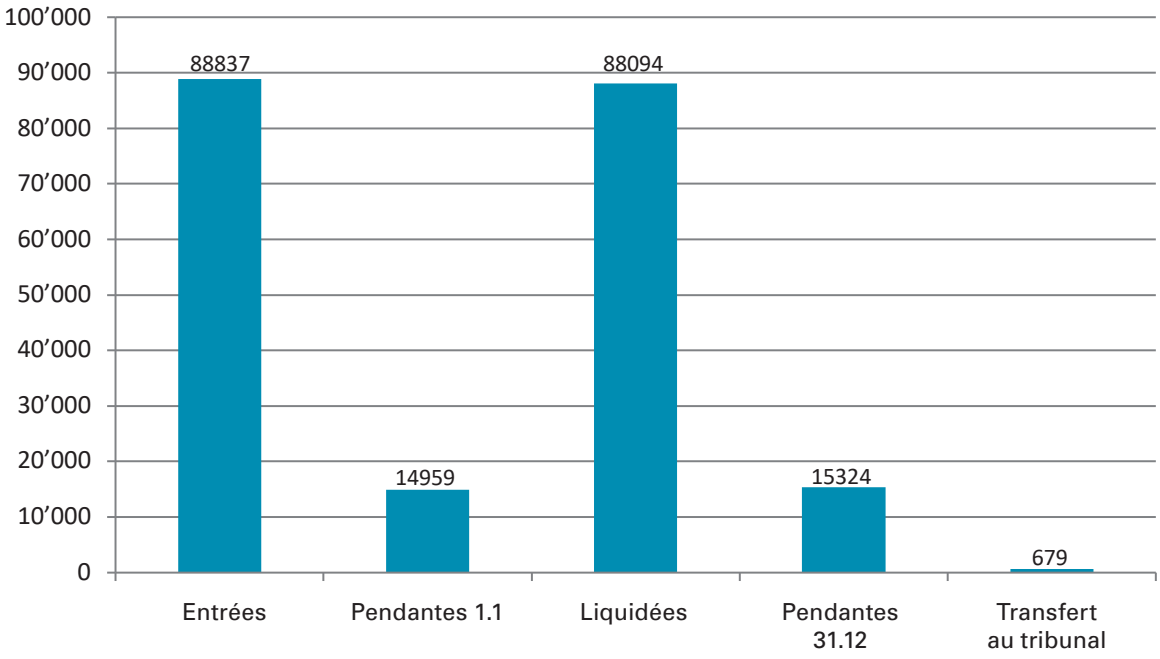
Procureur général	Procureur général suppl.	Procureur général suppl.
Michel-André Fels	Markus Schmutz	Christof Scheurer

Annexe : STATISTIQUES

1 Nombre d'instructions ouvertes en comparaison avec les années précédentes



2 Procédures d'ordonnance pénale (sans instruction) ministères publics régionaux



Le Grand Conseil du canton de Berne

Der Grosse Rat des Kantons Bern

Commission de justice

Justizkommission

Services parlementaires du Grand Conseil
Postgasse 68
Case postale 562
3000 Berne 8
Téléphone+41 (0)31 633 75 81
Télécopie +41 (0)31 633 75 88
www.be.ch/gc

Rapport de la Commission de justice

sur le rapport d'activité 2018 des autorités judiciaires et du Ministère public et les inspections 2019

2018.PARL.121-28

Table des matières

1 Avant-propos 3

2 Rapport d'activité 2018 des autorités judiciaires et du Ministère public et sur les inspections 2019 3

2.1 Remarques préliminaires 3

2.2 Personnel / télétravail 4

2.3 Direction de la magistrature 5

2.4 Cour suprême 6

2.5 Tribunal administratif 7

2.6 Parquet général 8

3 Propositions 10

1 Avant-propos

En application de l'article 18, alinéa 1, lettre e de la loi sur l'organisation des autorités judiciaires et du Ministère public (LOJM)[1], la Direction de la magistrature soumet chaque année le présent rapport d'activité au Grand Conseil et le défend devant lui ainsi que son rapport de gestion.

Selon l'article 38, alinéa 2, lettre b du règlement du Grand Conseil (RGC)[2], la Commission de justice (CJus) préavise le rapport de gestion des autorités judiciaires et du Ministère public. Elle décrit en outre la haute surveillance qu'elle exerce sur la Justice et ses activités. Le présent rapport est consacré au rapport d'activité 2018 de la Justice ainsi qu'aux inspections effectuées en 2019 auprès de la Direction de la magistrature, de la Cour suprême, du Tribunal administratif et du Parquet général. La CJus traitera du rapport de gestion 2018de la Justice dans un rapport séparé.

La Direction de la magistrature a eu l'occasion de donner son avis sur le présent rapport.

2 Rapport d'activité 2018 des autorités judiciaires et du Ministère public et sur les inspections 2019

2.1 Remarques préliminaires

L'article 13, alinéa 1 LOJM place la Cour suprême, le Tribunal administratif, le Parquet général et la Direction de la magistrature sous la haute surveillance du Grand Conseil. Ces autorités judiciaires lui présentent chaque année un rapport d'activité. La CJus, de son côté, contrôle dans l'exercice de la haute surveillance la gestion des autorités judiciaires suprêmes, conformément à l'article 38, alinéa 1 RGC.

La CJus a confié à ses trois sections et au bureau la tâche d'effectuer les inspections auprès des autorités judiciaires suprêmes, du Parquet général et de la Direction de la magistrature. Ces visites sont destinées à éclairer les rapports d'activité et à clarifier certaines questions.

La section I s'est rendue le 19 mars 2019 à la Cour suprême, la section II au Tribunal administratif le 20 mars 2019, la section III au Parquet général le 18 mars 2019, et le bureau de la CJus à la Direction de la magistrature le 22 mars 2019. D'autres membres intéressés de la CJus ont accompagné les membres des sections dans ces visites.

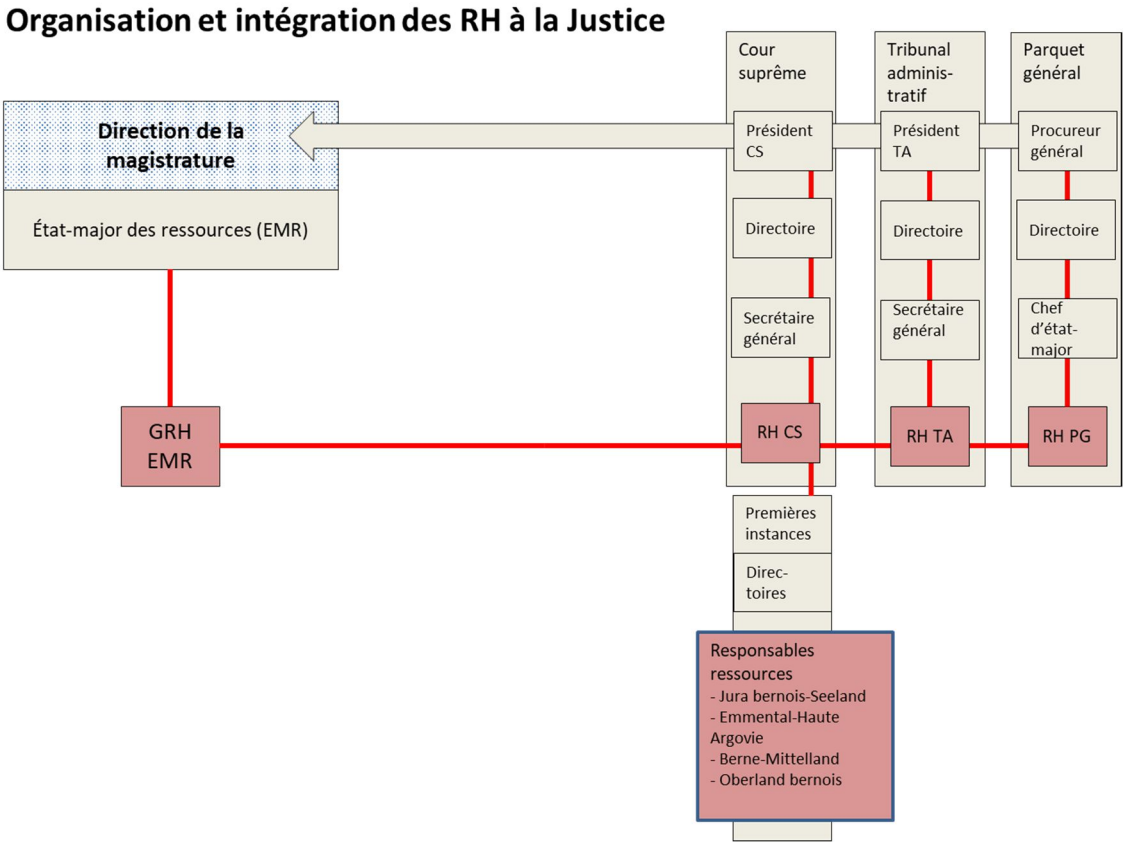
Toutes se sont déroulées dans un climat d'ouverture et avec un esprit constructif. Les informations recueillies en réponse aux questions concernant le rapport d'activité 2018 ainsi que les changements, les défis et l'évolution générale ont donné un bon aperçu de la situation actuelle de la Justice bernoise.

Le présent rapport est destiné à compléter le rapport d'activité 2018 des autorités judiciaires et du Ministère public et à rendre compte de la position de la CJus sur les questions d'actualité.

[1] Loi du 11 juin 2009 sur l'organisation des autorités judiciaires et du Ministère public (LOJM) ; RSB 161.1
[2] Règlement du Grand Conseil du 4 juin 2013 (RGC) ; RSB 151.211

2.2 Personnel / télétravail

Lors des inspections, la CJus s'est informée de l'organisation du *personnel (RH)* au sein de l'ensemble de la Justice :



Tous les groupes de produits de la Justice disposent de leur propre service du personnel, qui opère essentiellement pour l'unité correspondante. Dans les juridictions civile et pénale, les responsables des ressources des premières instances présentent une décentralisation supplémentaire par rapport aux autres unités. Le service du personnel de l'état-major des ressources de la Direction de la magistrature (EMR DM) travaille pour l'ensemble des secteurs. En sus des tâches opérationnelles qu'il effectue pour l'état-major, il œuvre principalement pour l'ensemble de la Justice (élaboration de nouveaux instruments / processus ; représentation de la Justice dans des projets cantonaux, etc.). Lors de la mise en œuvre de projets cantonaux au sein de la Justice, le service du personnel de l'EMR DM travaille en étroite collaboration avec les responsables RH des trois groupes de produits.

Toutes les inspections se sont concentrées en particulier sur l'introduction désormais terminée de *modèles de travail flexibles et sans contraintes de lieu (télétravail)*[3]. Le télétravail nécessite l'observation de certains points : ainsi, seul un certain nombre et non pas tous les collaborateurs et collaboratrices de l'unité concernée sont autorisés à travailler à domicile. Par ailleurs, ils doivent au préalable demander une autorisation à la direction compétente et, en principe, exercer une activité à un taux élevé (80 à 100 pour cent). Les aspects de sécurité constituent eux aussi une importante restriction : pour des questions de confidentialité, le travail ne peut pas être réalisé n'importe où (à savoir dans un espace public, comme un train ou un café) mais doit être effectué à domicile. Les ordinateurs utilisés doivent en outre être protégés par un mot de passe.

[3] Cf. également les explications de l'année précédente dans le rapport de la Commission de justice sur le rapport d'activité 2017 des autorités judiciaires et du Ministère public et les inspections de 2018, p. 4.

2.3 Direction de la magistrature

La CJus a eu une nouvelle fois l'occasion de constater que la Direction de la magistrature a très bien collaboré au cours de l'année sous revue, que les différents intérêts des trois groupes de produits (juridictions civile et pénale, juridiction administrative et Ministère public) ont été pris en compte de manière appropriée et que la Justice parlait d'une seule voix vis-à-vis de l'extérieur. La CJus espère que cette collaboration se poursuivra dans le même esprit dans sa nouvelle composition, à l'œuvre depuis début 2019.

Ci-après quatre thèmes qui méritent d'être relevés à l'issue de l'inspection de la Direction de la magistrature :

– La CJus a été informée en détail des activités coordonnées sur le plan suisse concernant le *projet Justitia 4.0*[4] (introduction des dossiers électroniques, eDossier)[5]. Les travaux correspondants sont en cours de réalisation ; la Direction de la magistrature est représentée dans les projets par le Parquet général et le chef de l'EM DM. L'ensemble de la Justice ainsi qu'une partie des unités organisationnelles de l'administration cantonale (notamment la police cantonale, l'Office de l'exécution judiciaire ainsi que les premières instances du Tribunal administratif) seront concernés par l'introduction de Justitia 4.0, prévue en 2026 selon le calendrier actuel. La moitié des coûts sera prise en charge par la Confédération et l'autre moitié par les cantons. La CJus a pris connaissance avec beaucoup d'intérêt des réalisations relatives au projet Justitia 4.0 et suivra attentivement les futurs développements (en particulier les conséquences en matière de coûts).

– Au sujet de l'introduction de la *gestion des affaires et de l'archivage électroniques (GAE)*, la Direction de la magistrature a informé qu'au sein de la Justice, les dossiers papier prévalaient encore jusqu'à l'introduction de la primauté numérique (contrairement aux autres Directions de l'administration cantonale, qui ont adopté la primauté de l'archivage et de la gestion numériques des affaires). Compte tenu précisément des travaux relatifs au projet Justitia 4.0 susmentionné et des dossiers électroniques, la CJus considère elle aussi qu'il est possible d'attendre encore jusqu'à ce que les applications spécialisées de la Justice disposent des interfaces nécessaires.

– Garantie de *transmission des informations en provenance de la Direction de la magistrature* : chaque membre de la Direction de la magistrature est en principe chargé de transmettre les informations à son unité (juridictions civile et pénale ; juridiction administrative ; Ministère public et état-major des ressources de la Direction de la magistrature). Pour les projets judiciaires transversaux, la communication est centralisée d'entente avec les responsables.
  Avec *Intranet*, actuellement en cours d'élaboration, la Justice bénéficiera à l'avenir d'un instrument essentiel pour échanger des informations en interne.

– Le rapport d'activité mentionne[6] que l'*assistance judiciaire gratuite* représente un gros bloc de dépenses pour la Justice. Les montants versés doivent certes être remboursés lorsqu'une partie revient plus tard à meilleure fortune. En pratique, un tel recouvrement ultérieur est cependant rare. La Direction de la magistrature est par conséquent entrée en contact avec l'Intendance cantonale des impôts afin de trouver des possibilités pour *augmenter le taux de remboursement*. La Direction de la magistrature a informé la Commission de cet échange fructueux et des enseignements qu'elle en a tirés. La Commis-

[4] Cf. le site Internet relatif au projet Justitia 4.0 https://www.his-programm.ch/fr/projets/Justitia-40 ainsi que la vidéo à l'adresse *https://www.justitia40.ch/fr/*

[5] Cf. également ce thème dans le rapport de la Commission de justice sur le rapport d'activité 2017 des autorités judiciaires et du Ministère public et les inspections de 2018, p. 4. s.

[6] Rapport d'activité 2018 des autorités judiciaires et du Ministère public du canton de Berne, p. 16

sion se félicite de cette collaboration, et en particulier du développement des critères pour le recouvrement de tels remboursements.

2.4 Cour suprême

L'année sous rapport s'est déroulée favorablement pour les juridictions civile et pénale (JCP). Les principaux résultats de l'inspection sont les suivants :

- Concernant le nombre de *dossiers en suspens depuis plus de 18 mois*, leur évolution et les raisons de ces retards, rien de particulier n'a été constaté : la situation de tous les dossiers concernés a pu être justifiée.
- Les *arrêts du Tribunal fédéral de l'année sous rapport* concernant les jugements rendus par la Cour suprême ayant fait l'objet d'un recours ont été accueillis favorablement. Pour la CJus, ils s'inscrivent dans la normalité et témoignent de la très bonne qualité du travail de la Cour suprême.
- Les chiffres publiés dans le rapport d'activité[7] révèlent que *davantage de femmes que d'hommes* travaillent dans les JCP. En y regardant de plus près, on constate que les femmes sont plus nombreuses en premier lieu dans les classes de traitement inférieures ; dans les classes de traitement supérieures, les hommes sont majoritaires[8]. La CJus s'est dès lors enquise des possibilités de promotion des femmes dans les JCP. La Cour suprême l'a informée que l'équilibre entre les sexes n'était qu'une question de temps, car les femmes étaient nettement plus nombreuses que les hommes à étudier le droit. Elle ne voit par conséquent aucune nécessité d'agir. La CJus suivra l'évolution de la situation.
- En ce qui concerne le *système de répartition des dossiers de la Cour suprême*, la CJus avait informé lors de l'inspection de l'année dernière que la pratique et les critères applicables en matière de répartition des affaires devaient être inscrits dans le Règlement d'organisation de la Cour[9] suprême. Depuis, le Règlement d'organisation a été adapté[10], ce dont la CJus a pris acte avec satisfaction.
- La CJus a été informée par ailleurs de la marge de manœuvre des juges relative à la *priorisation des cas.*
- Les affaires reçues par le *Tribunal de la protection de l'enfant et de l'adulte* (TPEA) ont de nouveau augmenté cette année. Alors que les procédures de placement à des fins d'assistance n'ont que légèrement augmenté, le nombre de cas concernant les autres procédures TPEA (curatelles ; mesures de protection de l'enfant et règlements du droit de visite) a nettement progressé[11]. La Cour suprême explique cette hausse par un phénomène social.
- Le rapport d'activité évoque le *Projet de dotation adéquate en juges*[12]. Jusque-là, la définition adéquate de la dotation en juges s'appuyait sur les valeurs moyennes des années précédentes. En ce moment, une sélection de juges teste un nouveau système, qui consiste à attribuer une certaine valeur aux différentes catégories de cas. L'adoption de ce

[7] Rapport d'activité 2018 des autorités judiciaires et du Ministère public du canton de Berne, p. 25
[8] Cela apparaît en particulier à l'échelon des juges suprêmes des JPC : sur un total de 22 juges d'appel, 15 sont des hommes et 7 des femmes
[9] Rapport de la Commission de justice sur le rapport d'activité 2017 des autorités judiciaires et du Ministère public et les inspections de 2018, p. 6
[10] Cf. nouvel art. 27a du Règlement d'organisation de la Cour suprême (ROr CS ; RSB 162.11)
[11] Rapport d'activité 2018 des autorités judiciaires et du Ministère public du canton de Berne, p. 35
[12] Rapport d'activité 2018 des autorités judiciaires et du Ministère public du canton de Berne, p. 40

nouveau système fera l'objet d'une décision après évaluation, l'objectif étant de garantir une dotation adéquate en juges à l'avenir également.

– L'*information aux collaborateurs et aux collaboratrices de la Cour suprême* a également été abordée : celle-ci est transmise tant par écrit que par oral durant les séances. Les séances du directoire de la Cour suprême font l'objet d'un procès-verbal, qui est remis aux collaborateurs et aux collaboratrices de la Cour suprême. Les séances plénières de la Cour suprême donnent lieu à un Info flash ; les réflexions fondamentales sont également communiquées au Directoire élargi.

– Le *chantier des CFF* situé à proximité de la Cour suprême a de nouveau été thématisé cette année. Dans ce contexte, la CJus relève la communication positive entre la Cour suprême et les CFF, qui réduisent par exemple les nuisances sonores du chantier au maximum lorsque des audiences ont été annoncées.

– En lien avec la *sécurité à la Cour suprême*, la CJus a fourni des informations sur le système qui permet de déclencher l'alarme dans les salles de tribunal ainsi qu'à partir des ordinateurs. L'alarme est transmise à une équipe d'intervention interne, qui se rend aussitôt à l'endroit où elle a été activée. En cas de besoin, la police est également alertée.

2.5 Tribunal administratif

La situation au Tribunal administratif reste stable et l'activité se maintient dans l'ensemble à un bon niveau. Les éléments essentiels de l'inspection sont énumérés ci-dessous :

– La CJus s'est félicitée de la baisse du nombre de *dossiers en suspens depuis plus de 18 mois*. A l'issue de l'année sous rapport, 10 dossiers (contre 10 l'année précédente) étaient encore en suspens à la Cour de droit administratif (CDA), 19 (contre 13) à la Cour des assurances sociales (CAS) et aucun (contre 1) depuis plus de 18 mois à la Cour des affaires de langue française (CAF).

– La *faible proportion d'affaires jugées autrement au Tribunal fédéral* témoigne de la bonne qualité des jugements rendus dans les trois Cours. A la CDA, le taux d'admission des recours au Tribunal fédéral durant l'année sous rapport n'a jamais été aussi élevé. Ce résultat provient de l'admission par le Tribunal fédéral, dans un arrêt du 12 novembre 2018, de douze recours concernant le plan de protection des rives «Wohlensee-Inselrainbucht»[13].

– Lors de l'inspection de l'année précédente, le Tribunal administratif avait expliqué à la Commission *son système de répartition des dossiers* ainsi que les critères régissant la répartition des affaires entre les juges. Il a été informé que chaque Cour avait intégré ces critères dans ses règlements, qui sont publiés sur le site Internet du Tribunal administratif[14]. Pour plus de transparence encore, il est question d'ajouter à l'avenir ces règlements au Recueil systématique des lois bernoises (RSB). A sa demande lors de sa visite cette année, la CJus a été informée que l'intégration au RSB aurait lieu en 2019.

– Le rapport d'activité relève que la CAF a enregistré une forte hausse des nouveaux cas ressortissant au droit administratif par rapport aux années précédentes. A cet égard, il note que si cette tendance devait se poursuivre, il est à craindre que la Cour ne soit plus

[13] Cf. le rapport d'activité 2018 des autorités judiciaires et du Ministère public du canton de Berne, p. 69 s.

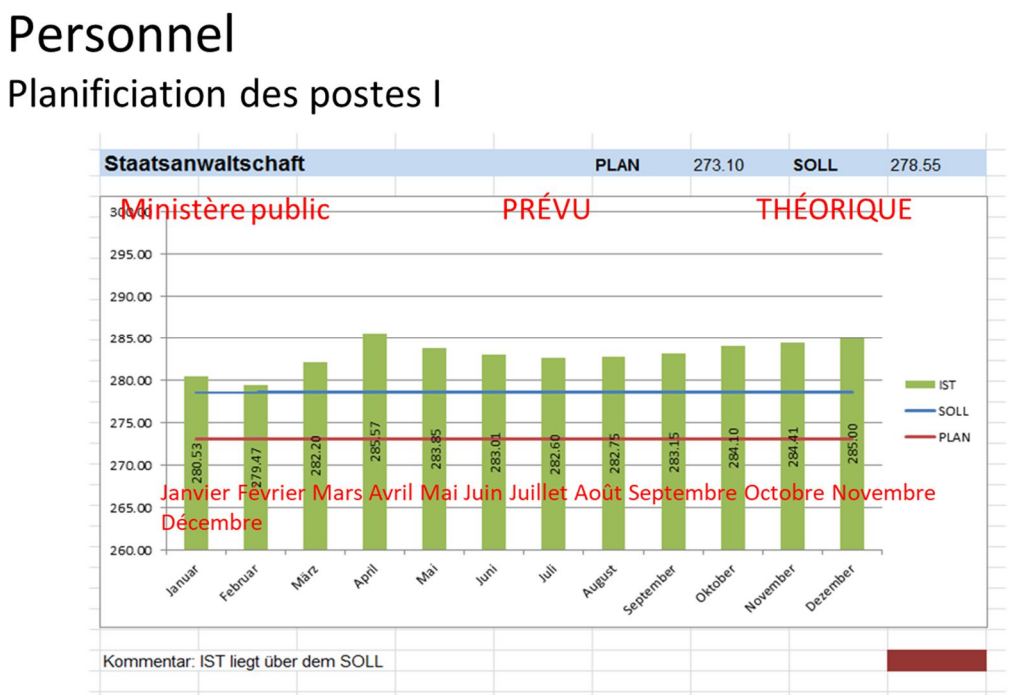
[14] Consultable à l'adresse : https://www.justice.be.ch/justice/fr/index/verwaltungsgerichtsbarkeit/verwaltungsgerichtsbarkeit/rechtliche_grundlagen.html. Cf. sur le rapport de l'année précédente : rapport de la Commission de justice sur le rapport d'activité 2017 des autorités judiciaires et du Ministère public et les inspections de 2018, p. 7

en mesure d'assumer ses tâches de manière adéquate et en temps utile[15]. La CJus en a profité pour thématiser plus précisément la *charge de travail de la CAF*. Comme la situation ne s'est pas détendue au début de l'année 2019, le directoire du Tribunal administratif discute actuellement d'éventuelles mesures d'allégement (pourcentages de postes de greffiers et de greffières à durée déterminée ; recours accru à des membres suppléants de la CAF). La Commission salue cette décision et se tiendra informée de la suite des événements.

– La *sécurité / situation dans le bâtiment du Tribunal administratif* a également été abordée : le Tribunal administratif souligne depuis des années la coexistence difficile avec les locaux voisins de la « kirchliche Gassenarbeit »[16]. Malgré plusieurs communications à l'Office des immeubles et des constructions (OIC), aucune mesure n'a été prise pour remédier aux problèmes de sécurité connus de longue date.
La CJus partage clairement l'avis du Tribunal administratif, qui estime qu'il est nécessaire d'agir. Dans ce contexte, elle prend connaissance avec un certain étonnement des aménagements qui ont été effectués sur les balcons, à l'arrière du bâtiment, durant l'année sous rapport. Comme les balustrades avaient été déclarées trop basses au sens des prescriptions de sécurité, l'OIC a fait pourvoir les sorties des balcons de grilles.

2.6 Parquet général

La *situation au sein du Ministère public* se présente globalement bien et la CJus est revenue de son inspection avec une impression d'ensemble positive. La *situation en matière de personnel* reste toutefois délicate au cours de l'année sous rapport. Le Parquet général a de nouveau informé que les ressources du Ministère public restent très justes malgré la création de 15,3 postes supplémentaires en 2016 et se situent toujours à la limite.



Représentation de l'utilisation prévue et de l'utilisation théorique des postes en 2018 au Ministère public. La valeur théorique a été dépassée durant toute l'année sous rapport en raison de l'importante charge de travail.

[15] Rapport d'activité 2018 des autorités judiciaires et du Ministère public du canton de Berne, p. 72 et 74
[16] Cf. également rapport d'activité 2018 des autorités judiciaires et du Ministère public du canton de Berne, p. 76

La charge de travail élevée s'explique notamment par le nombre de cas par procureure ou procureur dans les régions. La règle veut que chaque procureure ou procureur puisse traiter environ 60 procédures pendantes. Or à l'examen des chiffres dans les régions, on constate qu'une procureure régionale ou un procureur régional traite à la fin de l'année sous rapport en moyenne 76 procédures pendantes (soit un chiffre légèrement inférieur aux 85 procédures en moyenne l'année précédente). Selon les dires du Parquet général, l'allégement de la charge de travail n'est pas à la hauteur de ce qui était espéré ; même les mesures d'allégement prises par les régions n'ont pas véritablement apporté d'améliorations.

La Commission apprécie dans ce contexte la *réorganisation du service de piquet* dans la région de Berne-Mittelland en raison de la charge de travail. Jusque-là, une personne assurait seule le piquet durant une semaine ; désormais, deux personnes se le partagent. Cette nouvelle formule atténue la charge de travail et permet de mieux traiter les procédures qui se déroulent parallèlement au service de piquet. Aucune conséquence pour le personnel ne découle de cette réorganisation ; seule la répartition du service de piquet est nouvelle.

La *création de domaines prioritaires (criminalité numérique / cybercriminalité, droit médical, recouvrement des avoirs, procédures de grande ampleur dans le domaine du trafic de drogue et de la traite des êtres humains)* constitue un thème crucial pour la Commission. Au cours de l'année sous rapport, les évolutions dans les domaines prioritaires ainsi que leur dimension internationale ont révélé une fois de plus la nécessité d'œuvrer au projet « Spécialisation et centralisation ». Ces travaux ont lieu en concertation avec la Confédération, la police cantonale, la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de justice et police (CCDJP) et la Conférence des procureurs de Suisse (CPS)[17]. Lors de l'inspection, le Parquet général a constaté qu'il fallait tirer des conséquences organisationnelles de cette analyse de la situation, par rapport aux mesures déjà prises et aux réflexions qui doivent encore être menées. La CJus salue ces travaux et considère comme cruciale la spécialisation du Ministère public dans ces domaines, tout comme la collaboration avec les autres cantons et la Confédération. Elle continuera de suivre l'évolution en la matière.

D'autres thèmes ont également abordés lors de l'inspection. Ci-après un résumé des points principaux :

– Dans le domaine de l'informatique, la CJus s'est informée de l'avancement des travaux relatifs à l'introduction de la nouvelle application spécialisée au sein du Ministère public (projet commun « NeVo/Rialto » avec la police cantonale). L'introduction de NeVo/Rialto au Ministère public aura lieu à la fin de cette année (après l'introduction à la police cantonale) : les travaux y relatifs se déroulent selon le calendrier prévu.
– Dans le rapport d'activité, le Ministère public est d'avis qu'il convient de se distancer[18] du *projet de révision du Code suisse de procédure pénale (CPP)*[19]. Lors de l'inspection, le Parquet général a expliqué que cette opinion n'était pas nouvelle, que du point de vue du Ministère public, le CPP faisait parfaitement ses preuves en pratique et qu'aucun abus n'existait qui justifiait une telle révision. La CJus prend connaissance de cette constatation.

[17] Rapport d'activité 2018 des autorités judiciaires et du Ministère public du canton de Berne, p. 95
[18] Cf. les détails dans le rapport d'activité 2018 des autorités judiciaires et du Ministère public du canton de Berne, p. 94
[19] Code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007 (Code de procédure pénale, CPP ; RS 312.0)

– Les inspections de ces dernières années ont relevé les *problèmes de sécurité sur le site actuel du Parquet général.* La CJus se réjouit que le futur déménagement vers le nouvel emplacement au Nordring 8 permettra de les résoudre.

3 Propositions

Conformément à l'article 38, alinéa 2, lettres a et b RGC, la CJus, qui agit en tant que commission spéciale, propose au Grand Conseil de prendre connaissance :

– du rapport d'activité 2018 des autorités judiciaires et du Ministère public
– du présent rapport de la Commission de justice sur le rapport d'activité 2018 des autorités judiciaires et du Ministère public et les inspections de 2019.

Le 1er mai 2019

Au nom de la Commission de justice

La présidente
Monika Gygax-Böninger

La secrétaire
Hannah Kauz

M

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	205-2018
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2018.RRGR.571
Déposée le:	10.09.2018
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Ammann (Bern, LG) (porte-parole) Vanoni (Zollikofen, Les Verts)
Cosignataires:	7
Urgence demandée:	Non
Urgence accordée:	
N° d'ACE:	166/2019 du 20 février 2019
Direction:	Chancellerie d'Etat
Classification:	–
Proposition du Conseil-exécutif:	**Rejet**

Revoir les modalités de dépôt des listes de signatures pour faciliter l'exercice des droits démocratiques directs

Le Conseil-exécutif est chargé de créer les bases légales qui permettront de centraliser à la Chancellerie d'Etat l'attestation des signatures récoltées pour les référendums, les initiatives et les projets populaires après leur dépôt. Les comités n'auront plus à s'en occuper.

Développement :

Dans le canton de Berne, les comités d'initiative et les comités référendaires doivent organiser eux-mêmes l'attestation des signatures auprès des différentes communes : concrètement, ils doivent envoyer les signatures récoltées pour attestation à la commune compétente et vérifier qu'ils ont récolté suffisamment de signatures valides. Une fois que les listes de signatures lui ont été remises, la Chancellerie d'Etat procède à un nouveau contrôle.

On demande par ailleurs aux comités de classer les signatures par arrondissement administratif et par ordre alphabétique pour chaque commune, et de joindre une liste donnant des indications

détaillées sur les signatures valides par arrondissement administratif et par commune. Bien qu'aucune base légale ne prescrive ce travail de tri préalable au dépôt des listes de signatures, on attend des comités qu'ils supportent et accomplissent ce laborieux travail.

Les processus et les compétences entourant l'utilisation d'outils de démocratie directe tels que le référendum et l'initiative diffèrent d'un canton à l'autre :

Les cantons de Soleure, de Saint-Gall, de Thurgovie et de Vaud connaissent par exemple la même règlementation que le canton de Berne. Les comités référendaires et les comités d'initiative doivent coordonner eux-mêmes l'attestation des signatures avec les communes.

A Fribourg (art. 108 LEDP), Bâle-Ville (art. 35 IRG), Genève (art. 91 LEDP) et Zurich (art. 126-127, 143 GPR) en revanche, les comités doivent simplement réunir le nombre de signatures nécessaire et les déposer à la Chancellerie d'Etat, qui coordonne alors l'attestation.

Avec la procédure choisie dans le canton de Berne, les signatures passent par de nombreuses mains – les processus pourraient pourtant être simplifiés et gagner en efficience. Les groupements et les comités doivent pouvoir se consacrer à la campagne qu'ils mènent dans l'exercice de la démocratie directe au lieu de se livrer à des tâches de contrôle et de tri pour le compte de l'administration. L'administration, fournisseuse de prestations, doit coordonner la procédure d'attestation avec les communes après le dépôt des signatures.

C'est pourquoi la présente motion réclame une adaptation de la base légale (art. 128 ss LDP). Le Conseil-exécutif élaborera un projet de loi qui mettra en œuvre la revendication de la motion, à savoir que les signatures récoltées pourront désormais être remises à la Chancellerie d'Etat jusqu'au dernier jour du délai (90 jours) non pourvues de l'attestation et classées par communes.

Réponse du Conseil-exécutif

La procédure relative à l'attestation des signatures récoltées pour les référendums et les initiatives est définie dans les articles 128 ss. et 146 de la loi du 5 juin 2012 sur les droits politiques (LDP ; RSB 141.1). Les listes de signatures pour les référendums doivent être envoyées pour attestation au service responsable de la tenue du registre électoral de la commune, dont le nom est mentionné sur la liste, au plus tard trois mois après la publication de l'objet soumis à la votation facultative. Pour les initiatives, les listes de signatures doivent être remises au service responsable de la tenue du registre électoral de la commune au plus tard six mois après leur dépôt.

Le service responsable de la tenue du registre électoral examine si les signataires des listes disposaient du droit de vote en matière cantonale et avaient leur domicile politique dans la commune au moment de la réception desdites listes. Il raye le nom de tout signataire ne remplissant pas ces conditions ou non identifiable, en donnant le motif de la radiation, de même que les signatures illisibles ou manifestement fausses. Si des signatures ont été apposées plusieurs fois, celles en surnombre sont rayées.

Les listes de signatures doivent être renvoyées pourvues de l'attestation à leurs expéditeurs et expéditrices au plus tard trois semaines après la date de réception. Les listes de signatures pourvues des attestations doivent parvenir à la Chancellerie d'Etat au plus tard 30 jours après l'échéance du délai référendaire. Les listes de signatures pour les initiatives doivent être transmises à la Chancellerie d'Etat au plus tard sept mois après leur dépôt.

Les motionnaires demandent une adaptation des bases légales. Les signatures récoltées devraient pouvoir désormais être remises à la Chancellerie d'Etat jusqu'au dernier jour du délai (90 jours) « non pourvues de l'attestation » et classées par commune. La Chancellerie d'Etat devrait ensuite, dans un esprit de service, coordonner avec les communes les attestations.

L'attestation de la qualité d'électrice ou d'électeur se fait au sein des communes. Celles-ci examinent si les signataires des listes disposent chez elles du droit de vote. Elles contrôlent également à l'aide d'un programme de leur logiciel communal si des personnes ont signé à plusieurs reprises une même initiative. Le canton de Berne ne dispose pas de registre électoral centralisé ; chaque commune procède donc à l'attestation de la qualité d'électrice et d'électeur des administré-e-s qui y ont leur domicile politique. La Chancellerie d'Etat n'a pas accès aux données des registres électoraux des communes. Elle ne pourrait donc pas procéder elle-même à l'attestation, mais devrait faire suivre les listes de signatures aux communes pour qu'elles le fassent et surveiller leur renvoi.

Dans le modèle proposé, où l'attestation des signatures interviendrait après leur dépôt, les signatures passeraient toujours entre de nombreuses mains. Pour la Chancellerie d'Etat, la demande d'attestations de la qualité d'électrice et d'électeur représenterait un travail administratif considérable. Il faut en outre tenir compte du fait que, dans des cas exceptionnels, plusieurs affaires peuvent être soumises à la Chancellerie d'Etat avec le même délai référendaire – comme cela s'est produit fin août 2018, avec quatre référendums et un projet populaire contre des projets adoptés lors de la session de mars. Avec les ressources humaines dont elle dispose actuellement, la Chancellerie d'Etat ne serait pas en mesure de s'acquitter de cette tâche supplémentaire.

La plupart des cantons (par ex. AG, JU, GR, LU, NE, NW, SG, SH, SO, TG, UR, VD, VS, ZG) dispose d'une procédure semblable à celle de Berne, où l'attestation de la qualité d'électrice ou d'électeur intervient avant le dépôt des listes de signatures à la Chancellerie d'Etat. La procédure qu'applique le canton de Berne correspond également à celle des référendums et des initiatives au niveau fédéral. Les comités d'initiative ou les représentant-e-s d'une demande de vote populaire doivent organiser eux-mêmes les attestations.

La motion évoque les cantons de Fribourg, Bâle-Ville, Genève et Zurich, dont les Chancelleries d'Etat coordonnent les attestations. Compte tenu de leurs différentes réalités, ces cantons sont toutefois difficilement comparables au canton de Berne. Ils comptent beaucoup moins de communes[1] que le canton de Berne, par exemple. Le nombre de signatures qu'il faut attester est en outre nettement plus bas[2].

Pour les comités d'initiative ou les représentant-e-s d'une demande de vote populaire, le système actuel a l'avantage de leur permettre de garder de bout en bout le contrôle sur le nombre de signatures récoltées, car les listes de signatures sont remises aux communes pour attestation au fur et à mesure. Si un grand nombre de signatures ont déjà été invalidées par la commune, les comités d'initiative et les représentant-e-s de la demande de vote populaire peuvent réagir à temps et récolter des signatures supplémentaires avant l'échéance du délai pour le dépôt de

[1] FR : 136 communes ; BS : 3 communes ; GE : 45 communes ; ZH : 166 communes

[2] FR : 6000 signatures pour les initiatives et référendums ;
BS : 3000 signatures pour les initiatives , 2000 signatures pour les référendums ;
GE : 3 pour cent de l'électorat (actuellement : 7840 signatures) pour les initiatives constitutionnelles , 2 pour cent de l'électorat (actuellement 5227 signatures) pour les initiatives législatives et les référendums ; ZH : 6000 signatures pour les initiatives, 3000 signatures pour les référendums.

référendums et d'initiatives. En revanche, dans le système souhaité par les motionnaires, qui entend placer l'attestation après l'échéance de ce délai, si un trop grand nombre de signatures se trouvent (contre toute attente) invalidées, il est trop tard pour corriger le tir.

Le modèle actuel présente par conséquent un autre avantage : le nombre de signatures déposées et attestées avoisine généralement le nombre total de signatures valables communiqué par la Chancellerie d'Etat. Dans le système proposé, il n'y aurait plus cette certitude, au sens où la Chancellerie d'Etat ne devrait plus se contenter de corriger les éventuelles erreurs de comptage et de contrôler la présence des signatures et des attestations de la qualité d'électrice ou d'électeur.

Pour toutes ces raisons, le Conseil-exécutif rejette le changement de système proposé pour la demande d'attestation de la qualité d'électrice ou d'électeur.

Destinataire

- Grand Conseil

Version 0.17

Réforme des Directions

Optimisation de la répartition des tâches entre les Directions de l'administration cantonale bernoise

Rapport présentant les résultats de la phase I de la réforme des Directions (RDir)

Date de la séance du CE :	22 août 2018
N° d'affaire :	12-2017-38
Direction :	Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques
Classification :	-

Table des matières

1 Synthèse 4

2 Situation initiale 6
2.1 La répartition des Directions et des tâches de 1995 6
2.2 Première réflexion du Conseil-exécutif sur l'organisation des Directions 7
2.3 Interventions parlementaires 7

3 Déroulement du projet 9
3.1 Mandat du Conseil-exécutif pour la phase I 9
3.1.1 Consignes 9
3.1.2 Organisation de projet 10
3.1.3 Déroulement du projet 10
3.1.4 Intégration des acteurs concernés 12

4 Objectifs et conditions de la réforme des Directions 13
4.1 Objectifs 13
4.1.1 Objectif 1 : Meilleure répartition des champs d'activité et équilibre de leur importance politique 13
4.1.2 Objectif 2 : Identification des interfaces et élimination de redondances 13
4.1.3 Objectif 3 : Regroupement de plusieurs tâches connexes dans une Direction, dans l'idée d'une « mise en commun des forces disponibles » 14
4.1.4 Objectif 4 : Création d'une organisation moderne, répondant aux besoins de demain 14
4.1.5 Objectif 5 : Augmentation de la flexibilité du Conseil-exécutif en vue des réorganisations aux niveaux des Directions et de l'administration 14
4.1.6 Objectif 6 : Modernisation des noms des Directions 14
4.2 Conditions 15
4.2.1 Volonté de ne pas procéder à une révision constitutionnelle 15
4.2.2 Objet de la réforme des Directions 15

5 Evaluation de la situation actuelle et origine de l'idée d'une réforme 16
5.1 Répartition actuelle des offices et des groupes de produits au sein des Directions 16
5.2 Evaluation de la situation actuelle 18
5.3 Défis futurs 19
5.4 Nécessité d'une réforme 20

6 Description du modèle prévoyant une subdivision de la SAP 21
6.1 Hypothèse de départ et bref portrait des Directions 21
6.2 Evaluation du modèle 22

6.3 Le modèle traduit en offices et en groupes de produits 24
6.4 Motifs de l'abandon du modèle prévoyant la subdivision de la SAP 27

7 Description du projet de réforme des Directions proposé par le Conseil-exécutif 28
7.1 Hypothèse de départ et bref portrait 28
7.2 Evaluation de la réforme des Directions proposée 30
7.3 Changements dans les offices et les groupes de produits dus à la réforme des Directions 32
7.4 Justification du projet de réforme des Directions proposé 34
7.5 Modification des noms des Directions 35
7.6 Comparaison avec d'autres cantons 35
7.7 Effets de la réalisation de la réforme des Directions 36
7.7.1 Organes 36
7.7.2 Etablissements, entreprises et institutions 37
7.7.3 Coûts induits par la réalisation 37

8 Mise en œuvre de la réforme des Directions (phase II du projet) 39
8.1 Description de la phase de mise en œuvre 39

9 Proposition du Conseil-exécutif 40

Annexes 41
Annexe 1 : Présentation graphique de la subdivision actuelle des Directions en offices et services 41
Annexe 2 : Présentation graphique de la subdivision actuelle des Directions en groupes de produits 42
Annexe 3 : Matériel statistique de base 43
Annexe 4 : Présentation graphique de l'incidence de la réforme des Directions proposée par le Conseil-exécutif sur les offices et les services 50
Annexe 5 : Présentation graphique de l'incidence de la réforme des Directions proposée par le Conseil-exécutif sur les groupes de produits 51
Annexe 6 : Présentation graphique de l'incidence de la réforme des Directions proposée par le Conseil-exécutif sur l'attribution des organes et commissions aux Directions 52
Annexe 7 : Présentation graphique de l'incidence de la réforme des Directions proposée par le Conseil-exécutif sur l'attribution des établissements, entreprises et institutions aux Directions 53

1 Synthèse

L'actuelle organisation des sept Directions et la répartition des tâches entre elles sont réglementées dans la loi du 20 juin 1995 sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration (loi d'organisation, LOCA). De 2014 à l'automne 2015, le Conseil-exécutif s'est intéressé pour la première fois à l'idée d'une réforme, dans le but de disposer de sept Directions offrant une répartition plus équilibrée des tâches et de mieux répondre à la volonté des électeurs.

La motion Luginbühl M 269-2015 a été déposée le 13 novembre 2015. Le Grand Conseil l'ayant clairement adoptée pendant la session de mars 2016, à 126 voix contre 19 et deux abstentions, le Conseil-exécutif a décidé de lancer le projet de réforme des Directions (RDir) (ACE 511/2016 du 4 mai 2016).

Ce projet se concentre sur l'échelon des Directions et sur leurs relations réciproques. Il s'agit d'examiner la répartition des tâches entre elles et, si nécessaire, de l'améliorer.

L'analyse de la situation actuelle a mis en évidence un déséquilibre, au détriment de la Direction de l'économie publique (ECO) en particulier. A plusieurs égards, l'ECO joue en effet un rôle politique nettement moins important que les autres Directions. En revanche, contrairement aux premières suppositions, sur lesquelles se fondait notamment la motion Luginbühl, il est apparu que l'idée selon laquelle la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques (JCE) perdrait de l'importance politique, une fois le pouvoir judiciaire devenu autonome et les rapports de service des ecclésiastiques transférés aux Eglises nationales, ne résistait pas à l'analyse. Actuellement, en s'occupant de l'organisation du territoire, des communes, de l'enfance et de la jeunesse, des assurances sociales ainsi que de la réduction des primes de l'assurance-maladie, la JCE dispose d'une marge de manœuvre politique relativement élevée et d'une grande importance au niveau cantonal. Seuls les domaines dits de l'intérieur, qui assurent l'exécution de la législation fédérale, offrent moins de latitude à la JCE.

Au printemps 2017, le Conseil-exécutif a examiné lors d'une séance de réflexion le premier modèle de réforme des Directions, qui correspondait à la demande formulée dans la motion précitée. Selon celle-ci, en effet, la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP) se voyait scindée en deux nouvelles Directions, l'une consacrée à la santé et l'autre aux affaires sociales.

D'un point de vue politique, aux plans théorique et pratique, la santé et les questions sociales sont étroitement liées. La question de la pertinence de la division envisagée ou encore la possibilité d'atteindre les objectifs prévus par d'autres moyens ont alors donné lieu à d'intenses discussions. A ce stade-là, le directeur de la SAP a été chargé d'analyser de manière approfondie les avantages et les inconvénients d'une subdivision de sa Direction ainsi que les interfaces présentes puis de soumettre ses réflexions au gouvernement.

En se fondant sur les arguments de la SAP, le Conseil-exécutif est parvenu à la conclusion qu'il existait de bonnes raisons d'envisager un autre modèle ne prévoyant pas de scission de cette Direction.

La variante sans subdivision de la SAP a été présentée au Conseil-exécutif au printemps 2018. Elle permet d'atteindre dans une large mesure l'objectif principal de la réforme des Directions, à savoir un meilleur équilibre de leur importance politique et une répartition des champs d'activité améliorée.

En été 2018, le Conseil-exécutif a opté pour une réforme des Directions ne prévoyant pas de subdivision de la SAP. Elle concerne essentiellement l'ECO, la JCE, la SAP et la TTE.

Les modifications mentionnées dans le présent rapport concerneront 300 personnes environ, dont 50 devront probablement occuper un autre poste. Une trentaine de ces 50 personnes sont prises en compte par les projets en cours (NA-BE, Oaec et écoles spécialisées). Ces changements, tout comme ceux qui seront requis dans les domaines de l'informatique, des imprimés et de la signalétique engendreront des frais. Il s'agira de les calculer de manière détaillée lors de la phase II du projet RDir et de les intégrer au processus budgétaire.

La réforme des Directions devrait être mise en œuvre au 1er janvier 2020 pour ce qui est du transfert des services administratifs et des cadres. Son application au sens large, comme par exemple les changements de signalétique, de raccordements informatiques ou le déménagement des collaborateurs concernés ainsi que d'autres modifications impossibles à réaliser dans le même délai, n'aura lieu qu'au 1er janvier 2021.

Des délais d'entrée en vigueur distincts sont prévus pour les projets en cours qui sont coordonnés avec la réforme des Directions. Il s'agit du passage du domaine de l'asile et de l'aide aux réfugiés de la POM à la SAP (NA-BE), d'un transfert de tâches relevant de la pédagogie spécialisée de la SAP à l'INS et de la reprise par la JCE du domaine des prestations particulières d'encouragement et de protection destinées à des enfants et à des jeunes, qui relevait auparavant de la SAP. Ces trois déplacements se feront sur la base des calendriers déjà établis.

2 Situation initiale

2.1 La répartition des Directions et des tâches de 1995

L'actuelle organisation des Directions et la répartition des tâches entre elles sont réglementées dans la loi du 20 juin 1995 sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration.

L'article 25 LOCA porte sur la structure du Conseil-exécutif.

Art. 25 Structure
[1] L'administration centrale se compose de sept Directions et de la Chancellerie d'Etat.
[2] Les Directions et la Chancellerie d'Etat se composent d'offices et d'unités administratives assimilées. Le Conseil-exécutif désigne par voie d'ordonnance les offices et les unités administratives qui leur sont assimilées.
[3] Chaque Direction dispose d'un secrétariat général.
[4] Le Conseil-exécutif peut confier le détail de l'organisation des offices et des unités administratives qui leur sont assimilées au membre compétent du Conseil-exécutif (directeur, directrice).

Les articles 27 à 34 LOCA décrivent les tâches des Directions et de la Chancellerie d'Etat.

Art. 27 Direction de l'économie publique
[1] La Direction de l'économie publique accomplit les tâches qui lui sont attribuées dans les domaines du développement économique, du marché de l'emploi, de l'agriculture y compris la formation professionnelle, des affaires vétérinaires, de l'économie forestière, de la protection de la nature, de la pêche, de la chasse et dans d'autres secteurs relevant de la protection de l'environnement.
Art. 28 Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale
[1] La Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale accomplit les tâches qui lui sont attribuées dans les domaines de la santé et de l'aide sociale, de l'aide aux victimes d'infractions, de l'intégration de la population étrangère, ainsi que celles relevant de la législation sur les médicaments, les stupéfiants, les denrées alimentaires et les toxiques, de même que celles relevant du domaine de la protection de l'environnement.
Art. 29 Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques
[1] La Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques accomplit les tâches qui lui sont attribuées dans les domaines de la Constitution, de l'organisation judiciaire, des affaires ecclésiastiques, des affaires communales, de l'aménagement du territoire, de la police des constructions, de la protection de l'enfant et de l'adulte, de l'aide à la jeunesse et à la famille, de la justice administrative, de la prévoyance professionnelle, du notariat et du barreau, de la surveillance des fondations et des assurances sociales.
Art. 30 Direction de la police et des affaires militaires
[1] La Direction de la police et des affaires militaires accomplit les tâches qui lui sont attribuées dans les domaines des affaires de police, de la circulation routière et de la navigation, de l'état civil et du droit de cité, de l'immigration, de la privation de liberté, des affaires militaires, de la protection de la population et de la protection civile, de l'approvisionnement économique ainsi que du sport.
Art. 31 Direction des finances
[1] La Direction des finances accomplit les tâches qui lui sont attribuées dans les domaines des finances cantonales, de la gestion du personnel, des impôts, de l'informatique et de la communication et du développement de l'organisation de l'administration.
Art. 32 Direction de l'instruction publique
[1] La Direction de l'instruction publique accomplit les tâches qui lui sont attribuées dans les domaines de la formation et de la culture.
Art. 33 Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie
[1] La Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie accomplit les tâches qui lui sont attribuées dans les domaines des constructions, de l'administration des domaines, de la géoinformation et de l'infrastructure des données géographiques, de la construction des routes, des transports publics, de l'aménagement des eaux, de l'utilisation et de la protection des eaux, de l'énergie, des déchets et d'autres secteurs relevant de la protection de l'environnement; elle coordonne les activités déployées dans le domaine de la protection de l'environnement.
Art. 34 Chancellerie d'Etat
[1] La Chancellerie d'Etat remplit les fonctions d'état-major qui sont les siennes et accomplit les tâches qui lui sont attribuées dans les domaines de la planification politique, des droits politiques, de la publication officielle des actes législatifs, de l'information du public, des langues, de l'accompagnement législatif, des affaires du Jura bernois, de l'égalité entre la femme et l'homme, et des archives.
[2] Au sein de l'administration cantonale, la Chancellerie d'Etat a le statut d'une Direction.

Le Conseil-exécutif attribue par ordonnance les domaines d'activité centraux des Directions et de la Chancellerie d'Etat énumérés aux articles 27 à 34 LOCA aux offices et aux unités administratives qui leur sont assimilées et apporte les distinctions nécessaires.

2.2 Première réflexion du Conseil-exécutif sur l'organisation des Directions

De 2014 à l'automne 2015, le Conseil-exécutif a examiné l'idée d'une réforme des Directions, en demandant des examens préliminaires et en abordant le sujet lors de diverses séances de réflexion. Il ne songeait pas encore à un transfert de tâches mais voulait surtout savoir, dans un premier temps, à quels critères une nouvelle organisation devrait satisfaire pour permettre au canton de relever les défis à venir. Il a pour cela analysé, en 2014 et 2015, avec le concours de spécialistes indépendants, les tendances et les scénarios attendus dans les différents domaines pertinents, et mené une réflexion sur les implications pour le canton de Berne en général et pour l'organisation de ses Directions et de l'administration en particulier. Pour le Conseil-exécutif, la réforme des Directions devait permettre de créer les conditions nécessaires en termes d'organisation pour que le canton de Berne puisse relever les défis à venir et saisir les chances qui se présentent.

Le Conseil-exécutif voulait conserver sept Directions dans lesquelles les tâches soient cependant mieux réparties. Selon lui, une distribution plus équilibrée des tâches publiques entre les membres du gouvernement permettrait de refléter plus exactement la volonté des électeurs. Il est parvenu à la conclusion que la meilleure répartition possible des compétences entre les Directions était souhaitable pour des raisons politiques et démocratiques également. Au début des travaux, le Conseil-exécutif pensait que des changements s'imposaient surtout pour la SAP, la JCE et l'ECO. En effet, la SAP était jugée trop complexe et l'on savait qu'elle allait encore gagner en importance à l'avenir (santé publique, évolution démographique). S'agissant de la JCE, on imaginait alors qu'elle allait continuer à perdre de son poids politique, puisqu'elle avait abandonné des tâches (administration de la justice) et s'apprêtait à en faire de même dans le domaine des Eglises nationales. L'ECO, par rapport aux autres Directions, était considérée comme moins importante politiquement, du fait de sa faible marge de manœuvre et de ses tâches consistant dans une large mesure à exécuter le droit fédéral. La réforme des Directions devait donc permettre d'accroître son importance politique.

2.3 Interventions parlementaires

La motion Luginbühl M 269-2015 (Réorganisation des Directions à partir de la prochaine législature) a été déposée le 13 novembre 2015. Au point 1, la motion demandait l'analyse à l'intention du Grand Conseil de la répartition des tâches entre les Directions et la présentation « d'ici au commencement de la législature suivante d'un projet de réorganisation des Directions ». Au point 2, le Conseil-exécutif était chargé de proposer les moyens de supprimer la JCE et de subdiviser la SAP en deux Directions distinctes. L'orientation de la motion coïncidait avec le souhait du gouvernement d'examiner, sous l'angle de leur opportunité, l'organisation des Directions cantonales qui datait de plus de 20 ans.

Après l'adoption très nette par le Grand Conseil, conformément à la proposition du Conseil-exécutif, de la motion Luginbühl, par 126 voix contre 19 et deux abstentions, durant la session de mars 2016, le gouvernement a décidé, dans son ACE n° 511/2016 du 4 mai 2016, de lancer le projet de réforme des Directions (RDir). La motion est désormais mise en œuvre, mais pas exactement comme prévu, puisqu'il n'est plus question de subdivision de la SAP en deux entités, mais de transferts plus ciblés de tâches bien précises entre les Directions.

La motion Rüegsegger M 232-2016 (Réforme des Directions : regroupement des compétences concernant le sol), quant à elle, a été déposée le 28 novembre 2016. Elle demande que, dans le cadre de la réforme des Directions, toutes les compétences en rapport avec le sol et notamment la revalorisation des terres en zone agricole soient regroupées dans une même Direction. Il s'agit là d'une motion qui a valeur de directive. Durant la session de mars

2017, le Grand Conseil a suivi la proposition du Conseil-exécutif et a adopté la motion sous forme de postulat par 123 voix contre 1 et une abstention. Le sol est une ressource non renouvelable qui remplit des fonctions aussi variées qu'essentielles : il s'agit à la fois d'un espace vital, d'un facteur et d'une base de production ainsi que d'une source de matières premières qui assume d'importantes fonctions de régulation et de conservation. Ses fonctions sont très variées, comme le sont d'ailleurs les exigences qui lui sont posées en termes d'utilisation. Le sol est indispensable à la création d'habitations, de postes de travail et d'infrastructures. Il est nécessaire pour la régénération des eaux et la protection contre les dangers naturels. Il sert à l'agriculture, en tant que base de production, à la gestion des forêts et au maintien de la biodiversité. Le sol est un système complexe qui joue un rôle important pour d'autres systèmes, tout aussi complexes, tels que le climat, le cycle des matières, l'hydrologie et la prévention des dangers naturels. Nombreux sont les offices, au sein de différentes Directions, à traiter actuellement de ce thème. La réforme des Directions devrait rattacher à l'ECO (OAN) le domaine de la protection des sols dans la construction, qui dépend de la TTE, et le regrouper ainsi avec celui de la protection des sols dans l'agriculture. Les Directions concernées ont mené une analyse au sujet des compétences et des processus du secteur de la politique foncière dans la perspective des défis à relever en matière de protection du sol et des terres cultivables et ont apporté des améliorations. Par conséquent, le Conseil-exécutif n'estime pas nécessaire de regrouper au sein d'une seule Direction d'autres domaines concernant la politique foncière.

La motion Grädel M 024-2015, qui demande de regrouper l'Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA) et l'Office des affaires sociales dans une même Direction, a été déposée le 19 janvier 2015. Le Grand Conseil, sur proposition du Conseil-exécutif, a adopté le 16 septembre 2015 l'intervention sous forme de postulat par 136 voix contre 1 et 0 abstention. Il existe assurément une étroite collaboration entre les APEA et les services sociaux, puisque ces derniers, du fait de leur rôle en amont et en aval, accomplissent des tâches essentielles sur mandat des APEA. Par ailleurs, la protection de l'enfant et de l'adulte librement consentie relève des services sociaux. L'aménagement de ces interfaces constitue un processus d'optimisation permanent. L'évaluation de la nouvelle protection de l'enfant et de l'adulte a toutefois montré que la répartition actuelle des tâches entre les APEA et l'Office des affaires sociales fonctionnait bien et qu'il n'était pas nécessaire de la modifier dans le cadre du projet RDir. Le Grand Conseil a pris connaissance de cette évaluation, le 21 mars 2018, en exprimant son approbation. Il n'y a donc pas lieu d'examiner plus en détail la demande de l'intervention Grädel.

Enfin, la motion Schnegg M 061-2017 (Valeurs-repères stratégiques pour les Directions) a quant à elle été déposée le 20 mars 2017. Elle demande que le Conseil-exécutif profite de la réforme des Directions prévue pour renforcer la coopération stratégique des futures Directions. Les stratégies et les valeurs-repères existant dans chacune d'entre elles devraient être harmonisées quant à leur cohérence et les valeurs-repères communes aux futures Directions devraient être définies. Le Grand Conseil a adopté cette motion ayant valeur de directive le 22 novembre 2017, par 132 voix contre 6 et 6 abstentions. Si le Grand Conseil approuve en 2019 la réforme des Directions et les adaptations nécessaires de la loi d'organisation, le Conseil-exécutif examinera alors quelles stratégies propres aux Directions méritent d'être adaptées et harmonisées. Le programme gouvernemental de législature et de la répartition des compétences prévue par la Constitution cantonale et la loi d'organisation lui fournissent déjà les instruments nécessaires à cet égard.

3 Déroulement du projet

3.1 Mandat du Conseil-exécutif pour la phase I

Le Conseil-exécutif a décidé de mettre en œuvre le projet en deux phases. Durant la phase I, il s'agit de rédiger le rapport demandé par la motion Luginbühl et, conformément au calendrier du projet, de le présenter au Grand Conseil durant sa session d'été 2019. Les adaptations législatives requises seront débattues au cours de la même session par le parlement, ce qui permet de garantir que la réforme sera mise en œuvre au 1er janvier 2020. Dès que le Conseil-exécutif aura approuvé le présent rapport et les modifications législatives en vue de la procédure de consultation, la phase II sera lancée.

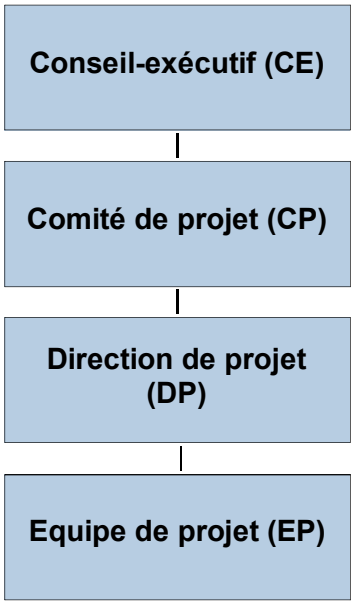
3.1.1 Consignes

Pour la phase I, le Conseil-exécutif a prévu un certain nombre de consignes liées au contenu :

- Le nombre de membres du gouvernement et, partant, celui des Directions, reste fixé à sept. La réforme des Directions s'effectue par une révision partielle de la loi d'organisation dans le cadre du droit constitutionnel en vigueur.
- Il ne s'agit pas de mener un examen complet de l'ensemble des tâches et de réformer toute l'administration. Des adaptations ponctuelles dues à l'abandon de tâches particulières et au déplacement de ressources vers des domaines d'activité nouveaux ou à développer sont réservées.
- Les tâches seront réparties entre les sept Directions selon des critères logiques. L'organisation des domaines d'activité au niveau du canton doit avoir valeur de référence.
- Les travaux relatifs au projet se fondent sur le modèle dont le Conseil-exécutif a discuté durant la phase préalable (2014 et 2015), mais d'autres variantes sont également envisagées et évaluées.
- Tout au long des travaux, l'organisation de projet informe la Commission des institutions politiques et des relations extérieures (CIRE) de la progression du projet.
- L'organisation de projet s'assure que tous les acteurs concernés (secrétariats généraux, chefs d'office, collaborateurs et associations du personnel) sont bien intégrés et garantit une communication régulière.
- La réforme des Directions doit être mise en œuvre au 1er janvier 2021 au plus tard.
- La priorité pourra être accordée à des réorganisations de faible ampleur qui se révéleraient plus urgentes et impossibles à différer au cours du déroulement du projet. Elles se feront hors du projet RDir mais devront obligatoirement être coordonnées avec celui-ci.

3.1.2 Organisation de projet

Le 1er janvier 2018, le Conseil-exécutif a institué pour la mise en œuvre de la réforme des Directions l'organisation de projet[1] suivante :



Le **Conseil-exécutif** (CE) prend les décisions importantes et fondamentales.

Le **comité de projet** (CP) discute des variantes de projets, en se fondant sur les ébauches proposées par la direction de projet, les affine et les adopte à l'intention du Conseil-exécutif.

La **direction de projet** (DP) assure la conduite opérationnelle. Elle soutient le comité de projet dans l'évaluation de l'analyse et l'élaboration des variantes.

L'**équipe de projet** (EP) est chargée du soutien technique à apporter au comité et à la direction de projet. Au besoin, des spécialistes des Directions et de la Chancellerie d'Etat peuvent être intégrés à l'équipe.

3.1.3 Déroulement du projet

Examen par le Conseil-exécutif du premier modèle (prévoyant la subdivision de la SAP)
Au printemps 2017, lors d'une séance de réflexion, le Conseil-exécutif a traité le premier modèle d'une réforme des Directions, qui correspondait à la demande exprimée dans une motion. Ce modèle prévoyait une subdivision de la SAP en une Direction de la santé publique et une Direction des affaires sociales.

La question de la pertinence d'une telle division a donné lieu à d'intenses débats. Les objectifs visés pouvaient-ils être atteints différemment ? Par la suite, le directeur de la SAP a été chargé d'analyser de manière approfondie les avantages et les inconvénients d'une subdivision de sa Direction ainsi que les interfaces présentes puis de soumettre le fruit de ses réflexions au Conseil-exécutif.

[1] Jusqu'au 1er janvier 2018, la Conférence des secrétaires généraux (CSG) assumait la fonction d'organe de réflexion.

Rapport de la SAP et décision du Conseil-exécutif d'élaborer une variante sans division de cette Direction
Le rapport de la SAP, dont les résultats ont été présentés en été 2017, indique que, politiquement, aux plans tant théorique que pratique, les thèmes de la santé et des questions sociales sont étroitement liés les uns aux autres. A l'aide des interfaces déjà présentes entre la SAP et d'autres Directions et compte tenu des effets qu'auront les projets en cours (restructuration du domaine de l'asile, optimisation des aides éducatives complémentaires [Oaec] et stratégie en faveur de la scolarisation spécialisée), il est possible de prévoir quelles interfaces seraient supprimées en cas de séparation des domaines de la santé et des affaires sociales et lesquelles seraient créées (p. ex. dans les domaines du handicap, de l'addiction ou de la formation professionnelle). Le rapport a aussi mis en évidence la marge de manœuvre politique très variable dont dispose le canton dans les domaines des affaires sociales et de la santé.

En examinant les arguments de la SAP, le Conseil-exécutif est parvenu à la conclusion qu'il existait de bonnes raisons d'élaborer un autre modèle ne prévoyant pas de scission de cette Direction.

Examen par le Conseil-exécutif de la variante sans subdivision de la SAP
Au printemps 2018, le Conseil-exécutif a pris connaissance de la nouvelle variante. Décision a alors été prise de demander au gouvernement nouvellement élu de traiter rapidement ce sujet, avant même les vacances d'été 2018.

Décision du Conseil-exécutif dans sa nouvelle composition
A fin juin 2018, le nouveau gouvernement a examiné la réforme des Directions lors d'une séance de réflexion et a fixé avant ses vacances d'été la suite de la procédure, comme suit :

- Le rapport a été formellement approuvé lors de la séance du Conseil-exécutif du 22 août 2018.
- Le Conseil-exécutif a opté pour le calendrier prévoyant un déroulement accéléré, avec une procédure de consultation puis une entrée en vigueur en 2020.
- La DP a été chargée de soumettre au Conseil-exécutif, fin août 2018, un mandat de projet pour le déclenchement de la phase II. Une organisation de projet qui se compose de représentants des Directions concernées au premier chef par la RDir a été mise en place.

3.1.4 Intégration des acteurs concernés

Les acteurs concernés et la façon dont ils sont intégrés au projet sont présentés ci-après.

Acteurs concernés	Type d'intégration
Conseil-exécutif	Information intermédiaire complète fournie après chaque séance du CP par la Direction compétente, prises de décision sur tous les points importants jusqu'à l'adoption de l'affaire à l'intention du Grand Conseil
Grand Conseil	Traitement dans le cadre de la procédure parlementaire ordinaire, compte tenu des résultats de la procédure de consultation
Commission des institutions politiques et des relations extérieures (CIRE)	Informations concernant le processus en fonction des besoins, fournies par la directrice de la JCE et le chef de projet à l'occasion de séances de la commission
Conférence des secrétaires généraux (CSG)	Documentation complète fournie régulièrement sur l'état des travaux et plateforme de discussions en vue de consolider les propositions de réforme avant leur traitement par le gouvernement Depuis janvier 2018 : assume le rôle de comité de projet (CP)
Cadres du canton	Informations fournies régulièrement par courriel au moyen d'un flash info créé à cet effet et lors de différentes rencontres de cadres de la Direction des finances
Collaborateurs du canton	Informations orales délivrées par les supérieurs hiérarchiques, BE-Info, BE-Infoflash Page spéciale sur le site intranet présentant les principales informations Interlocuteurs au niveau de la direction de projet
Partenaires sociaux	Lors de la procédure de consultation
Associations économiques	Lors de la procédure de consultation
Public/médias	Informations concernant le processus lors de l'octroi du mandat de projet, information intermédiaire sur le déroulement du processus lors de la conférence de presse annuelle de 2018, information lors de l'adoption du projet par le Conseil-exécutif en vue du lancement de la procédure de consultation

4 Objectifs et conditions de la réforme des Directions

4.1 Objectifs

Le projet RDir permet au Conseil-exécutif de poursuivre les objectifs suivants :

- Une meilleure répartition des champs d'activité entre les Directions et un équilibre de leur importance politique.
- L'identification des interfaces et l'élimination des redondances entre les Directions.
- Le regroupement de plusieurs tâches connexes dans une Direction, dans l'idée d'une « mise en commun des forces disponibles ».
- La création d'une organisation moderne, répondant aux besoins de demain.
- L'augmentation de la flexibilité du Conseil-exécutif en vue des réorganisations aux niveaux des Directions et de l'administration.
- La modernisation des noms des Directions.

4.1.1 Objectif 1 : Meilleure répartition des champs d'activité et équilibre de leur importance politique

Une répartition plus équilibrée des tâches publiques entre les membres du gouvernement présente l'avantage de refléter de manière plus exacte la volonté des électeurs (même poids politique des membres du gouvernement, puisque l'élection populaire a donné à chacun d'entre eux la même légitimité). Il s'agit donc, pour des raisons politiques et démocratiques, de tenter de donner à chaque Direction la même importance politique.

Il est difficile de mesurer avec exactitude l'importance politique ou le poids d'une unité administrative (Direction). Les indicateurs suivants fournissent toutefois des précisions pertinentes :

- nombre d'actes législatifs dont une Direction doit s'occuper ;
- fréquence avec laquelle le parlement traite d'une Direction ;
- nombre d'affaires du gouvernement dont une Direction doit se charger ;
- part de subventions cantonales nettes d'une Direction ;
- nombre de votations cantonales et régionales dont une Direction est responsable ;
- importance du budget d'une Direction et
- nombre de postes à plein temps (EPT ; équivalent plein temps) que compte une Direction.

Pris ensemble, ces sept indicateurs fournissent une image plausible et explicite de l'importance politique d'une Direction. Des informations détaillées à ce sujet figurent à l'annexe 3.

4.1.2 Objectif 2 : Identification des interfaces et élimination de redondances

Des redondances apparaissent lorsque deux unités administratives au moins assument, ensemble ou séparément, les mêmes tâches ou des tâches semblables.

Exemples : la protection des sols dans la construction, qui relève aujourd'hui de la TTE, est transférée à l'ECO (OAN) qui s'occupe déjà de la protection des sols dans le domaine agri-

cole. Le domaine de la coordination environnementale et du développement durable (TTE) est déplacé à l'ECO et rattaché aux offices qui s'occupent déjà de protection de l'environnement. Dans le projet de restructuration du domaine de l'asile (NA-BE), l'aide sociale en la matière passe de la POM à la SAP, ce qui permet d'éliminer des interfaces.

Les résultats des projets de réorganisation en cours comme ceux d'optimisation des aides éducatives complémentaires dans le canton de Berne (projet Oaec), de restructuration du domaine de l'asile et des réfugiés ainsi que de mesures de pédagogie spécialisée ont été pris en compte dans les deux variantes (avec ou sans séparation de la SAP) en vue de l'attribution à la Direction concernée.

Dans le projet RDir, l'identification des interfaces et l'élimination des redondances n'ont pas constitué une priorité particulière. Les examiner est judicieux lorsque les tâches ont un rapport entre elles et sont assumées par des Directions différentes. Les interfaces existent cependant quelle que soit la forme d'organisation et sont généralement inévitables. Il importe par conséquent de bien les gérer.

4.1.3 Objectif 3 : Regroupement de plusieurs tâches connexes dans une Direction, dans l'idée d'une « mise en commun des forces disponibles »

La mise en commun des forces est judicieuse lorsqu'elle permet d'accroître l'efficience et l'effectivité dans un domaine d'activité.

En général, elle donne à la fois l'occasion d'identifier les interfaces et de supprimer les doublons.

Exemples : l'ECO (nouvellement nommée DEE) traite d'une grande partie du domaine de l'environnement. Le secteur de la pédagogie spécialisée est transféré de la SAP (OPAH) à l'INS (OECO), celui des prestations particulières d'encouragement et de protection (selon le projet Oeac) passe de la SAP (OPAH) à la JCE (OM). Les tâches sont ainsi regroupées.

4.1.4 Objectif 4 : Création d'une organisation moderne, répondant aux besoins de demain

Une organisation peut être considérée comme moderne et orientée vers les besoins futurs si elle est à même de maîtriser les principaux défis qui l'attendent sans devoir adapter ses structures de manière importante et en recourant aux ressources qui sont à sa disposition.

4.1.5 Objectif 5 : Augmentation de la flexibilité du Conseil-exécutif en vue des réorganisations aux niveaux des Directions et de l'administration

Globalement, le Conseil-exécutif est d'avis que la densité normative, notamment en ce qui concerne les dispositions d'organisation inscrites dans la loi (loi d'organisation, LOCA), est élevée. Il s'agit d'abandonner la conception actuelle de la loi d'organisation, qui ancre les tâches, le nom et les grandes lignes de chacune des Directions et de la Chancellerie d'Etat dans la loi et d'habiliter le Conseil-exécutif à régler ces aspects dans des ordonnances.

4.1.6 Objectif 6 : Modernisation des noms des Directions

D'un point de vue strictement terminologique, quelques noms de Directions ne correspondent plus à l'époque actuelle (les termes de « prévoyance sociale », de « Erziehung » et de

« Fürsorge » ne sont plus guère utilisés). La notion de « police » comme nom générique n'est plus très courante non plus. Les termes d' « affaires militaires » et d' « affaires ecclésiastiques », quant à eux, concernent des tâches qui, globalement, sont trop insignifiantes pour entrer dans la dénomination d'une Direction.

4.2 Conditions

4.2.1 Volonté de ne pas procéder à une révision constitutionnelle

L'une des conditions de base posées par le Conseil-exécutif est que la réforme des Directions se déroule dans le cadre du droit constitutionnel actuel et se limite à une modification des bases légales (loi d'organisation). Conformément à l'article 84 ConstC, le Conseil-exécutif se compose de sept membres, un siège étant garanti à un représentant du Jura bernois. Le nombre de Directions n'est pas fixé actuellement dans la constitution, mais ce texte prévoit cependant, à l'article 87, que le Conseil-exécutif partage les Directions entre ses membres et que chaque membre du gouvernement est à la tête d'une ou de plusieurs Directions. Il existe donc sept Directions au minimum, ce qui correspond à l'organisation actuelle (cf. ch. 2.1). Pour des raisons politiques, une réduction du nombre des membres du gouvernement n'est pas à l'ordre du jour dans le canton de Berne. Les cantons dont la taille est comparable à la sienne disposent eux aussi d'un gouvernement à sept membres pour le même nombre de directions ou de départements (ZH, SG, VD). Avec un gouvernement à cinq membres, il deviendrait en outre plus difficile de justifier la garantie d'un siège au Jura bernois.

4.2.2 Objet de la réforme des Directions

Le projet RDir se concentre sur les Directions et leurs relations réciproques. Il s'agit d'examiner la répartition des tâches entre elles et de les améliorer au besoin. Les transferts nécessaires devraient porter autant que possible sur des offices, des groupes de produits et des champs d'activités complets.

Après les adaptations effectuées au niveau des Directions, il s'agira au besoin, dans certaines d'entre elles, d'examiner les offices. La phase II porte sur la préparation et l'application de la nouvelle organisation des Directions ainsi que sur les adaptations que le Conseil-exécutif devra apporter aux ordonnances d'organisation des Directions. Les conditions d'une concrétisation aussi rapide que possible de la réforme seront ainsi créées, ce qui importe au plus haut point pour la conduite des Directions concernées, mais aussi pour des raisons d'effectivité et d'efficience, de réduction des coûts de transformation et de levée des incertitudes.

Le Conseil-exécutif a opté pour ce processus en plusieurs phases car il a estimé que l'idée de procéder à toutes les adaptations organisationnelles en une seule étape accroîtrait fortement la complexité de la tâche et risquerait d'être vouée à l'échec.

5 Evaluation de la situation actuelle et origine de l'idée d'une réforme

5.1 Répartition actuelle des offices et des groupes de produits au sein des Directions

Direction de l'économie publique (ECO) Postes (EPT) : 669,2 Budget (en mio de CHF) : 179,68	**Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP)** Postes (EPT) : 351,2 Budget (en mio. de CHF) : 2467,51	**Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques (JCE)** Postes (EPT) : 871,3* Budget (en mio. de CHF) : 866,20
Offices • Secrétariat général (SG ECO) • beco Economie bernoise (beco) • Office de l'agriculture et de la nature (OAN) • Office des forêts (OFOR)	**Offices** • Secrétariat général (SG SAP) • Office juridique (OJ SAP) • Office des affaires sociales (OAS SAP) • Office des hôpitaux (ODH) • Office des personnes âgées et handicapées (OPAH) • Office du médecin cantonal (OMC) • Office du pharmacien cantonal (OPHC) • Laboratoire cantonal (LC)	**Offices** • Secrétariat général (SG JCE), délégué aux affaires ecclésiastiques** • Office juridique (OJ JCE) • Office des assurances sociales (OAS) • Office de gestion et de surveillance (OGS) • Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT) • Office des mineurs (OM) • Autorités de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA) • Préfectures • Offices des poursuites et des faillites (OPF) • Bureaux du registre foncier (BRF) • Office du registre du commerce (ORC) • Bureau pour la surveillance de la protection des données (BPD)***
Groupes de produits • Soutien aux fonctions de direction • Développement et surveillance économique • Assurance-chômage • Agriculture • Nature • Forêt et dangers naturels	**Groupes de produits** • Soutien aux fonctions de direction, services généraux et prestations juridiques • Garantie du minimum vital et intégration • Soins hospitaliers • Aide aux personnes ayant des besoins particuliers de soins, d'assistance ou de formation • Protection de la santé et service sanitaire • Sécurité des médicaments et assurance-qualité • Protection des consommateurs et de l'environnement • Santé publique	**Groupes de produits** • Soutien aux fonctions de direction • Dotation des paroisses en ecclésiastiques et suivi des ministères pastoraux et presbytéraux, relations entre l'Eglise et l'Etat • Justice administratrive et prestations juridiques • Mise en oeuvre des prescriptions sur les assurances sociales • Pilotage de l'administration décentralisée et des ressources • Soutien et surveillance des communes • Organisation du territoire • Protection de l'enfant et encouragement de la jeunesse • Mesures différenciées d'aide à la jeunesse • Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte • Préfectures • Poursuites et faillites • Registre foncier • Registre du commerce • Protection des données

* Transfert prévu des postes d'ecclésiastiques aux Eglises nationales au 1er janvier 2020. Non pris en compte dans les chiffres EPT.
** Administrativement rattaché au SG (cf. art. 9, al. 2 OO JCE)
*** Administrativement rattaché à la DIR

Direction de la police et des affaires militaires (POM) Postes (EPT) : 4064,7 Budget (en mio. de CHF) : 483,81	**Direction des finances (FIN)** Postes (EPT) : 965,2 Budget (en mio.de CHF) : 284,33	**Direction de l'instruction publique (INS)** Postes (EPT) : 534,0 Budget (en mio.de CHF) : 2162,51
Offices • Secrétariat général (SG POM) • Police cantonale (POCA) • Office de la circulation routière et de la navigation (OCRN) • Office de l'exécution judiciaire (OEJ) • Office de la population et des migrations (OPM) • Office de la sécurité civile, du sport et des affaires militaires (OSSM)	**Ofices** • Secrétariat général (SG FIN) • Administration des finances (AF) • Intendance des impôts (ICI) • Office du personnel (OP) • Office d'informatique et d'organisation (OIO)	**Offices** • Secrétariat général (SG INS) • Conférence de coordination francophone (COFRA)* • Office de l'enseignement préscolaire et obligatoire, du conseil et de l'orientation (OECO) • Office de l'enseignement secondaire du 2e degré et de la formation professionnelle (OSP) • Office de l'enseignement supérieur (OENS) • Office de la culture (OC) • Office des services centralisés (OSC)
Groupes de produits • Soutien aux fonctions de direction, fonds et juridiction administrative • Police • Circulation routière et navigation • Privation de liberté et mesures d'encadrement • Population et immigration • Sécurité civile, sport et affaires militaires	**Groupes de produits** • Gestion interne de la Direction, politique financière et droit • Prestations de services finances du groupe • Péréquation financière Confédération - canton / canton – communes • Impôts et services • Personnel • Informatique et organisation	**Groupes de produits** • Soutien aux fonctions de direction et prestations juridiques • Ecole obligatoire et offres périscolaires • Ecoles moyennes et formation professionnelle • Enseignement supérieur • Culture • Services centralisés

* Administrativement rattaché au SG

Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie (TTE) Postes (EPT) : 781,9 Budget (en mio. de CHF) : 789,91	**Chancellerie d'Etat (CHA)** Postes (ETP) : 79,3 Budget (en mio. de CHF) : 26,74
Offices • Secrétariat général (SG TTE) • Office juridique (OJ TTE) • Office des ponts et chaussées (OPC) • Office des immeubles et des constructions (OIC) • Office des transports publics et de la coordination des transports (OTP) • Office de la coordination environnementale et de l'énergie (OCEE) • Office des eaux et des déchets (OED) • Office de l'information géographique (OIG)	**Offices** • Office du soutien au gouvernement et des droits politiques (OGDP) • Office du bilinguisme, de la législation et des ressources (OBLR) • Office de la comunication (ComBE) • Archives de l'Etat (AEB) • Bureau de l'égalité entre la femme et l'homme (BFH)
Groupes de produits • Soutien à la direction • Juridiction administrative et prestations juridiques • Infrastructures • Gestion des biens immobiliers • Transports publics et coordination des transports • Développement durable • Eaux et déchets • Information géographique	**Groupe de produits** • Soutien au Conseil-exécutif et au Grand Conseil

Une présentation graphique de l'actuelle répartition des tâches entre les Directions figure à l'annexe 1 (pour les offices et services) et à l'annexe 2 (pour les groupes de produits).

5.2 Evaluation de la situation actuelle

L'analyse[2] effectuée permet de dégager les conclusions suivantes :

La **Direction de l'économie publique** (ECO) a une importance politique moindre à plusieurs égards par rapport aux autres Directions. S'agissant du traitement de lois d'une grande importance, elle arrive en dernière position (zéro). De toutes les Directions, c'est elle qui s'occupe le moins d'affaires du parlement et du gouvernement. Au cours de ces onze dernières années, elle n'a été chargée d'aucun projet de votation populaire. Sa part du budget cantonal global est la plus faible et elle ne gère qu'un petit volume de subventions cantonales nettes. En ce qui concerne sa dotation en personnel (EPT), elle occupe le cinquième rang.

La **Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale** (SAP) présente des valeurs inférieures à la moyenne s'agissant du nombre de lois d'une grande importance à traiter (1), des effectifs (EPT) et de la responsabilité en matière de votations populaires. L'importance politique de la SAP devient évidente lorsqu'on considère sa part du budget cantonal, ses dépenses publiques et ses subventions cantonales nettes : avec 2,5 milliards de francs, la SAP se voit attribuer la part la plus importante du budget cantonal. Parmi les dépenses publiques, tout juste 35 pour cent d'entre elles concernent la SAP. Cette Direction redistribue de loin le volume le plus important de subventions cantonales nettes sur lesquelles une influence peut être exercée. En outre, elle traite un nombre supérieur à la moyenne d'affaires parlementaires et gouvernementales.

La **Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques** (JCE), contrairement à la première évaluation qui avait été faite et à ce que laissait penser la motion Luginbühl, a une importance politique non négligeable, ce que ne suggère nullement sa désignation actuelle qui met l'accent sur les Eglises et la justice. Après la FIN, la JCE traite le nombre le plus élevé de lois d'une grande importance (cinq) et un peu plus d'affaires parlementaires et gouvernementales que l'ECO. Ces onze dernières années, la JCE s'est chargée de dix projets ayant donné lieu à une votation populaire, ce qui la place en tête. Quant à sa part du budget cantonal, elle est importante, puisque seules la SAP et l'INS la dépassent, même si c'est de loin. Du point de vue de sa dotation en personnel (EPT), la JCE occupe la troisième position, derrière la FIN et la POM.

La **Direction de la police et des affaires militaires** (POM) traite quatre lois d'une grande importance, un nombre moyen d'affaires parlementaires et un nombre inférieur à la moyenne d'affaires gouvernementales. Au cours de ces onze dernières années, elle a assumé la responsabilité de huit projets de votations populaires. La proportion du budget cantonal qui lui revient est faible, tout comme l'est la part de subventions cantonales nettes dont elle se charge. S'agissant de sa dotation en personnel (EPT), la POM occupe la première place, et de loin, en raison du nombre de personnes constituant son corps de police.

La **Direction des finances** (FIN), avec sept lois d'une grande importance, se place au premier rang de ce point de vue-là. Son traitement des affaires parlementaires est inférieur à la moyenne. S'agissant des affaires du Conseil-exécutif, c'est le constat opposé qui s'impose. Durant ces onze dernières années, la FIN a assumé la responsabilité de cinq projets de votations populaires. Sa part du budget cantonal est faible et elle n'est pas concernée par les subventions cantonales nettes. Du point de vue du nombre de ses collaborateurs (EPT), la FIN est la plus grande Direction après la POM.

La **Direction de l'instruction publique** (INS) a quatre lois d'une grande importance à traiter, un nombre d'affaires parlementaires supérieur à la moyenne et d'affaires gouvernementales qui se situe dans la moyenne. Elle se place juste derrière la SAP en ce qui concerne sa part

[2] Matériel statistique de base, cf. annexe 3.

du budget cantonal, qui est nettement plus importante que celle des autres Directions. Le volume des subventions cantonales nettes, du point de vue de l'influence qui peut être exercée sur celles-ci, est lui aussi loin d'être négligeable. Quant aux votations populaires, son rôle est moindre puisqu'elle ne s'est occupée que de deux d'entre elles. Du point de vue de sa dotation en personnel (EPT), l'INS présente une valeur inférieure à la moyenne.

La **Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie** (TTE) est une Direction extrêmement chargée du point de vue des tâches à accomplir et des affaires à traiter. Elle s'occupe de trois lois d'une grande importance. De toutes les Directions, c'est elle qui traite le plus grand nombre d'affaires du parlement et du gouvernement. Elle a assuré la préparation de neuf objets soumis à une votation populaire et la proportion du budget cantonal qui lui revient est la même que celle de la JCE. Sa part de subventions cantonales nettes est élevée. S'agissant de ses effectifs (EPT), elle occupe la quatrième place derrière la JCE, la FIN et la POM.

Bilan
L'évaluation de la situation actuelle permet de formuler les conclusions suivantes :

- Il s'agit essentiellement de renforcer la Direction de l'économie publique.
- La Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale joue un rôle politique important. Séparer les blocs thématiques de la santé publique et de la prévoyance sociale ne permet toutefois guère de diminuer la complexité des tâches.
- Contrairement aux premières suppositions, la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques est comparable aux autres Directions d'un point de vue politique. Il n'est pas nécessaire de la renforcer de manière particulière à cet égard.
- Le poids politique de la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie est très important. Par rapport à d'autres Directions, l'idée de la décharger de quelques thèmes semble judicieuse et doit être prise en considération.

5.3 Défis futurs

Les grands défis qui peuvent être perçus aujourd'hui pour le canton de Berne sont les suivants :

- Numérisation
- Recul des naissances et vieillissement de la population
- Garantie des soins médicaux de base
- Besoins en logements
- Cybercriminalité
- Utilisation de la robotique
- Manque croissant de personnel qualifié
- Tournant énergétique
- Croissance de la mobilité

5.4 Nécessité d'une réforme

L'analyse de la situation actuelle a révélé un déséquilibre entre les Directions, qui touche particulièrement l'ECO, dont l'importance politique est nettement moindre à plusieurs égards. Elle n'a cependant pas confirmé les premières suppositions, également exprimées dans la motion Luginbühl, selon lesquelles la JCE, après l'autonomisation du pouvoir judiciaire et le prochain transfert de la gestion des postes d'ecclésiastique aux Eglises nationales, allait perdre de son importance politique. A l'heure actuelle, l'organisation du territoire, les affaires communales, l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse, les assurances sociales et la réduction des primes de l'assurance-maladie donnent à la JCE une marge de manœuvre politique relativement large et une grande importance au niveau cantonal. Elle ne dispose que d'une faible latitude dans les domaines dits de l'intérieur, dans lesquels il s'agit d'appliquer la législation fédérale.

Il est aussi ressorti de l'analyse que la subdivision de la SAP en deux Directions, demandée à l'origine dans la motion Luginbühl, n'avait pas de raison d'être puisque, politiquement, aux plans théorique et pratique, les thèmes de la santé et des affaires sociales sont étroitement liés les uns aux autres. Une telle répartition des tâches entre plusieurs Directions supprimerait certes quelques interfaces, mais en créerait d'autres (p. ex. dans les domaines du handicap et de l'addiction). En outre, le fait que la marge de manœuvre politique du canton soit importante dans le domaine des affaires sociales mais demeure étroite dans celui de la santé s'oppose à une séparation.

Enfin, l'analyse a révélé que, de toutes les Directions, la TTE est celle qui assume le volume d'affaires le plus important et doit par conséquent être déchargée de certaines tâches.

Pour le Conseil-exécutif, la réforme des Directions a pour but principal d'offrir une meilleure répartition des champs d'activité entre les Directions et un meilleur équilibre de leur importance politique. A la suite de l'analyse, il estime que des actions s'imposent avant tout pour l'ECO, la TTE, la SAP et la JCE et entend procéder à des transferts de tâches ciblés mais pas trop nombreux pour apporter des améliorations. Ainsi, le Conseil-exécutif, après avoir examiné de manière approfondie les structures actuelles, présente au Grand Conseil non pas une réforme globale des Directions mais des optimisations bien précises. Il est persuadé que cette réforme contenue permettra d'obtenir de meilleurs résultats dans des délais raisonnables qu'une réforme complète et complexe dont l'utilité serait incertaine. Une vaste réforme nécessiterait en outre de très nombreuses ressources, une phase de mise en œuvre plus longue et alimenterait des doutes au sein du personnel cantonal.

La réforme des Directions ciblée, telle qu'elle est proposée, permet par ailleurs de concrétiser quelques projets de changements lancés précédemment (restructuration du domaine de l'asile et des réfugiés, pédagogie spécialisée et prestations particulières d'encouragement et de protection).

Enfin, les modifications de la loi d'organisation permettront à l'avenir au Conseil-exécutif de procéder plus rapidement qu'aujourd'hui à des transferts de tâches et de mener des réformes concernant les Directions et la Chancellerie d'Etat, si cela s'avère nécessaire. Il pourra réagir plus rapidement et plus souplement face aux nouveaux défis et réduire la phase d'insécurité pour le personnel cantonal qui est associée à toute réorganisation.

6 Description du modèle prévoyant une subdivision de la SAP

6.1 Hypothèse de départ et bref portrait des Directions

Hypothèse de départ

La motion Luginbühl M 269-2015 prévoit une partition de la SAP actuelle en deux Directions : une Direction de la santé publique et une Direction des affaires sociales. Cette dernière doit être créée à partir de l'actuelle JCE, par la réunion de tous les groupes de produits ayant un rapport avec le domaine social, les autres étant attribués à d'autres Directions.

L'ECO doit être renforcée par l'élargissement de l'éventail de ses tâches. Les POM, INS, TTE et CHA sont peu concernées par la réforme.

Bref portrait des Directions

Direction de l'économie publique, de l'environnement et de l'organisation du territoire
Certaines tâches des actuelles JCE et TTE sont déplacées vers l'ECO, afin de renforcer cette Direction dont le rôle consiste actuellement, pour l'essentiel, à exécuter des tâches fédérales et qui ne dispose que de rares domaines d'activité sur lesquels elle peut exercer une influence politique (avant tout la promotion économique et le tourisme).

Les domaines déplacés de l'actuelle JCE vers l'ECO sont le soutien et la surveillance des communes, l'organisation du territoire, une partie du pilotage de l'administration décentralisée et des ressources, le registre du commerce, les préfectures et des parties de l'Office juridique.

De l'actuelle TTE, la coordination environnementale et le développement durable (sans le domaine de l'énergie) ainsi que la protection des sols dans la construction sont transférés à l'ECO.

Direction de la santé publique
La Direction de la santé publique reprend les actuels groupes de produits de la SAP, exceptions faites de la garantie du minimum vital et de l'intégration ainsi que du domaine des jeunes handicapés et des écoles spécialisées/foyers scolaires. Des éléments du secrétariat général de la SAP actuelle ainsi que des éléments de la JCE sont transférés à la Direction de la santé publique.

Direction des affaires sociales
Tous les thèmes à dimension sociale sont rassemblés dans cette Direction, qui reprend le domaine de la garantie du minimum vital et de l'intégration, actuellement du ressort de la SAP. Les offres adressées aux adolescents nécessitant des soins, une prise en charge ou des mesures pédagogiques particulières lui incombent désormais.

L'aide sociale en matière d'asile, qui relève de la POM, est extraite du domaine de la population et des migrations pour être attribuée à la Direction des affaires sociales.

Direction de la sécurité
La Direction de la sécurité se voit chargée d'assurer l'interface avec le domaine de la justice, comme le fait actuellement la JCE.

Direction des finances
Le domaine du registre foncier ainsi que celui des poursuites et des faillites ne ressortissent plus à la JCE, mais à la Direction des finances.

Direction de l'instruction publique et de la culture
Les écoles spécialisées et les foyers scolaires, qui relèvent actuellement de la SAP, sont transférés à la Direction de l'instruction publique et de la culture.

Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie
Les domaines de cette Direction qui sont associés au thème de l'environnement (coordination environnementale, développement durable, protection des sols dans la construction) passent à la Direction de l'économie publique, de l'environnement et de l'organisation du territoire.

Chancellerie d'Etat
Un nouveau centre de compétences juridique est créé à la Chancellerie d'Etat, qui se voit adjoindre le domaine de la protection des données (rattachement administratif). Des éléments traités par l'Office juridique de la JCE sont par ailleurs transférés à la CHA.

6.2 Evaluation du modèle

La **Direction de l'économie publique, de l'environnement et de l'organisation du territoire** (l'actuelle ECO) se voit fortement valorisée, à plus d'un titre, sous l'angle politique. En ce qui concerne le traitement de lois, la situation s'améliore légèrement. Dans le cas du modèle prévoyant la scission de la SAP, elle aurait géré cinq votations populaires. S'agissant du budget, malgré une augmentation de 40 millions de francs, elle conserve la septième et dernière place. Du point de vue des effectifs (EPT), elle s'améliore en passant du cinquième au troisième rang. Le poids politique de cette Direction continue à augmenter en raison des futurs défis qui s'annoncent dans les domaines de l'économie publique, de l'environnement et de l'organisation du territoire.

La **Direction de la santé publique** (l'actuelle SAP), comme dans le modèle actuel, conserve des valeurs inférieures à la moyenne en ce qui concerne le nombre de lois à traiter, la dotation en personnel (EPT) et la responsabilité des projets soumis en votation populaire. Par rapport à sa part du budget, elle occupe désormais le deuxième rang, après la Direction de l'instruction publique et de la culture. Dans le cas de figure d'une subdivision de la SAP, elle aurait traité un projet de votation populaire. En raison des possibilités restreintes de pilotage en matière sanitaire – la loi fédérale (LAMal) offrant peu de latitude aux cantons et les hôpitaux n'étant plus gérés directement par la Direction – la Direction de la santé publique ne dispose que d'une influence limitée au niveau politique.

La **Direction des affaires sociales** (l'actuelle JCE) est chargée de quatre lois d'une grande importance et de quatre autres d'un niveau d'importance moyen. Selon le modèle de la division de la SAP, elle aurait été responsable de cinq projets de votation populaire. Du point de vue de sa part du budget, elle occupe avec 1,2 milliard de francs environ une place plus importante puisqu'elle n'est dépassée (dans une large mesure toutefois) que par les Directions de la santé publique et celle de l'instruction publique et de la culture. S'agissant des effectifs, avec 463 EPT, elle recule fortement, passant de la troisième à la sixième place. La portée politique de la Direction des affaires sociales augmente du fait des futurs défis que poseront les thèmes sociaux.

La **Direction de la sécurité** (l'actuelle POM) continue à se charger de quatre lois d'une grande importance et de quatre autres d'importance moyenne. Dans le cas de figure du modèle de scission de la SAP, elle aurait été responsable des huit mêmes votations populaires. La part du budget global qui lui revient reste faible, tout comme l'influence qu'elle peut exercer sur les subventions cantonales nettes. Du point de vue de sa dotation en personnel (EPT), la Direction de la sécurité reste largement en tête du fait de l'importance de son corps de police.

La **Direction des finances** (FIN) s'occupe de huit lois d'une grande importance et de sept autres d'importance moyenne. Selon le modèle prévoyant la partition de la SAP, elle aurait dû

mener six projets de votation populaire. Malgré une augmentation de 55 millions de francs, la part du budget global allouée à la Direction des finances reste modeste. Avec ses 1332 postes (EPT), elle demeure la plus importante en termes de ressources humaines derrière la Direction de la sécurité.

La **Direction de l'instruction publique et de la culture** (l'actuelle INS) traite quatre lois d'une grande importance et huit autres d'importance moyenne. Selon le modèle de scission de la SAP, elle occuperait la première place quant à la part du budget global qui lui revient. L'influence qu'elle peut exercer sur ses subventions cantonales nettes est élevée. Selon le modèle prévoyant une subdivision de la SAP, elle aurait assumé la responsabilité des deux mêmes projets de votations populaires. En ce qui concerne sa dotation en personnel (EPT), les chiffres restent inférieurs à la moyenne. Le domaine de la formation, qui est essentiel pour la société, et les futurs défis qui s'annoncent permettent à la Direction de l'instruction publique et de la culture d'avoir une importance politique marquée.

La **Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie** (TTE) reste extrêmement chargée car elle continue à assumer de nombreuses tâches et à traiter un grand nombre d'affaires. Elle s'occupe de trois lois d'une grande importance et de quatre autres d'une importance moyenne. Elle se serait chargée de neuf projets de votations populaires dans le cas de figure d'une division de la SAP. Sous l'angle des effectifs (EPT), malgré un recul, elle se place au quatrième rang, derrière la Direction de l'économie publique, de l'environnement et de l'organisation du territoire, la Direction des finances et la Direction de la sécurité. Les futurs défis des domaines de l'énergie et des transports permettent à cette Direction de conserver son importance au plan politique.

6.3 Le modèle traduit en offices et en groupes de produits

Direction de l'économie publique, de l'environnement et de l'organisation du territoire (DET) Postes (EPT) : 882,9 Budget (en mio. de CHF) : 219,74	**Direction de la santé (SAN)** Postes (EPT) : 185,4 Budget (en mio. de CHF) : 1952,84	**Direction des affaires sociales (DAS)** Postes (EPT) : 463,1* Budget (en mio. de CHF) : 1284,40
Offices • Secrétariat général (SG EET) • beco Economie bernoise (beco) • Office de l'agriculture et de la nature (OAN) • Office des forêts (OFOR) • Office de la coordination environnementale et du développement durable (OCD) • Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT) • Office du registre du commerce (ORC) • Préfectures • Amt für Umweltkoordination und nachhaltige Entwicklung (AUN)	**Offices** • Secrétariat général (SG SAN) • Office des personnes âgées et des personnes handicapées (OPAH) • Office des hôpitaux (ODH) • Office du pharmacien cantonal (OPHC) • Office du médecin cantonal (OMC) • Laboratoire cantonal (LC) • Diverses divisions de l'actuel Office des affaires sociales (OAS SAP)	**Offices** • Secrétariat général (SG DAS) • Délégué aux affaires ecclésiastiques (DAE)** • Office de gestion et de surveillance (OGS) • Office des mineurs (OM) • Autorités de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA) • Office juridique (OJ DAS) • Office des assurances sociales (OAS) • Eléments concernant les adolescents handicapés, transférés de l'Office des personnes âgées et handicapées, et foyers scolaires cantonaux (Oaec) • Office des affaires sociales (OAS) • Eléments transférés de l'Office de la population et des migrations (asile et réfugiés)
Groupes de produits • Soutien aux fonctions de direction • Développement et surveillance économique • Assurance-chômage • Agriculture • Nature • Forêt et dangers naturels • Développement durable et coordination environnementale • Protection des sols dans la construction • Soutien et surveillance des communes • Organisation du territoire • Tenue du registre du commerce • Préfectures • Pilotage central des ressources • Justice administrative et prestations juridiques	**Groupes de produits** • Soutien aux fonctions de direction, prestations juridiques et services généraux • Prestations de long séjour • Prestations aux adultes en situation de handicap • Soins hospitaliers • Sécurité des produits thérapeutiques et assurance-qualité • Protection de la santé et service sanitaire • Protection des consommateurs et de l'environnement • Promotion de la santé et aide en cas d'addiction	**Groupes de produits** • Soutien aux fonctions de direction, prestations juridiques et autres prestations • Affaires ecclésiastiques et religieuses • Pilotage central des ressources • Protection de l'enfant et encouragement de la jeunesse • Mesures différenciées d'aide à la jeunesse • Autorités de protection de l'enfant et de l'adulte • Justice administrative et prestations juridiques • Mise en œuvre des prescriptions sur les assurances sociales • Aide aux enfants et aux adolescents ayant des besoins particuliers de soins, d'assistance ou de formation • Garantie du minimum vital et intégration (sans l'aide aux personnes dépendantes et la promotion de la santé) • Population et migration

* Le transfert des postes d'ecclésiastique aux Eglises nationales est prévu au 1er janvier 2020. Ces postes ne sont pas pris en compte sous la forme d'EPT.
** Administrativement rattaché au SG.

Direction de la sécurité (DSE) Postes (EPT) : 4055,7 Budget (en mio. de CHF) : 464,11	**Direction des finances (FIN)** Postes (EPT) : 1332,2 Budget (en mio. de CHF) : 340,01	**Direction de l'instruction publique et de la culture (DIC)** Postes (EPT) : 539,2 Budget (en mio. de CHF) : 2182,51
Offices • Secrétariat général (SG DSE) • Police cantonale (POCA) • Office de la circulation routière et de la navigation (OCRN) • Office de l'exécution judiciaire (OEJ) • Office de la population et des migrations (OPM) • Office de la sécurité civile, du sport et des affaires militaires (OSSM)	**Offices** • Secrétariat général (SG FIN) • Administration des finances (AF) • Intendance des impôts (ICI) • Office du personnel (OP) • Office d'informatique et d'organisation (OIO) • Offices des poursuites et des faillites (OPF) • Bureaux du registre foncier (BRF)	**Offices** • Secrétariat général (SG INS) • Conférence de coordination francophone (COFRA)* • Office de l'enseignement préscolaire et obligatoire, du conseil et de l'orientation (OECO) • Office de l'enseignement secondaire du 2e degré et de la formation professionnelle (OSP) • Office de l'enseignement supérieur (OENS) • Office de la culture (OC) • Office des services centralisés (OSC) • Eléments de la Division Enfants/Adolescents de l'Office des personnes âgées et handicapées (OPAH) + foyers scolaires cantonaux (projet Oaec)
Groupes de produits • Soutien aux fonctions de direction, fonds et juridiction administrative • Police • Circulation routière et navigation • Privation de liberté et mesures d'encadrement • Population et immigration • Sécurité civile, sport et affaires militaires	**Groupes de produits** • Gestion interne de la Direction, politique financière et droit • Prestations de services finances du groupe • Péréquation financière Confédération - canton / canton – communes • Impôts et services • Personnel • Informatique et organisation • Poursuites et faillites • Tenue du registre foncier • Pilotage central des ressources • Surveillance du notariat • Procédure et juridiction administratives et prestations juridiques	**Groupes de produits** • Soutien aux fonctions de direction et prestations juridiques • Ecole obligatoire et offres périscolaires • Ecoles moyennes et formation professionnelle • Enseignement supérieur • Culture • Services centralisés • Offres destinées aux enfants et adolescents ayant des besoins particuliers en matière de soins, d'assistance ou de formation

* Administrativement subordonné au SG

Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie (TTE) Postes (EPT) : 771,1 Budget (en mio. de CHF) : 788,79	**Chancellerie d'Etat (CHA)** Postes (EPP) : 87,2 Budget (en mio. de CHF) : 28,29
Offices • Secrétariat général (SG TTE) • Office juridique (OJ TTE) • Office des eaux et des déchets (OED) • Office des ponts et chaussées (OPC) • Office des transports publics et de la coordination des transports (OTP) • Office des immeubles et des constructions (OIC) • Office de l'énergie (OE) • Office de l'information géographique (OIG)	**Offices** • Office du soutien au gouvernement et des droits politiques (OGDP) • Office du bilinguisme, de la législation et des ressources (OBLR) • Office de la comunication (ComBE) • Archives de l'Etat (AEB) • Bureau de l'égalité entre la femme et l'homme (BFH) • Autorité cantonale de surveillance de la protection des données*

Groupes de produits • Soutien à la direction • Juridiction administrative et prestations juridiques • Eaux et déchets • Infrastructures • Transports publics et coordination des transports • Gestion des biens immobiliers • Energie • Information géographique	**Groupes de produits** • Soutien au Conseil-exécutif et au Grand Conseil • Protection des données

* Administrativement rattachée à la CHA

6.4 Motifs de l'abandon du modèle prévoyant la subdivision de la SAP

Les motifs suivants s'opposent à la poursuite du modèle décrit ci-dessus, qui prévoyait une partition de la SAP :

- Les thèmes de la santé et des affaires sociales sont étroitement liés. La répartition de ces tâches dans deux Directions ne ferait que créer des interfaces supplémentaires.

- Un examen détaillé a montré qu'il est tout à fait possible de gérer la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale sous sa forme actuelle.

- Si les deux grands thèmes évoqués étaient séparés, la future Direction de la santé publique serait très faiblement dotée en ressources humaines et n'aurait guère de marge de manœuvre politique.

- La transformation de la JCE en une Direction des affaires sociales entraînerait une répartition, entre plusieurs Directions, des tâches actuelles et des services de l'administration décentralisée, ce qui, là encore, créerait de nouvelles interfaces. En outre, contrairement aux suppositions avancées dans la motion Luginbühl, les recherches effectuées au cours de l'étude de projet ont montré qu'une dissolution de la JCE serait inadéquate et ne pourrait pas être justifiée de manière satisfaisante.

- L'adaptation de l'organisation structurelle entre les Directions ne permet que partiellement d'optimiser le fonctionnement de l'administration cantonale et d'accroître son efficience. Par rapport aux améliorations susceptibles d'être apportées, les importantes adaptations requises par le modèle de subdivision de la SAP n'en vaudraient pas la peine. La mise en œuvre d'un tel modèle au début d'une nouvelle législature exigerait en particulier beaucoup de ressources humaines que le gouvernement et l'administration pourraient consacrer à des affaires et des projets stratégiquement plus importants.

7 Description du projet de réforme des Directions proposé par le Conseil-exécutif

7.1 Hypothèse de départ et bref portrait

Hypothèse de départ

Les sept Directions doivent être recentrées sur leurs attributions principales et présenter un profil clair, ce qui permet d'assurer une répartition des tâches entre elles qui soit politiquement plus équilibrée. La SAP n'est pas scindée en deux Directions.

La réforme doit renforcer l'ECO en complétant de manière judicieuse les thèmes qu'elle traite. La POM et l'INS sont peu touchées tandis que la FIN et la CHA ne le sont pas du tout. La JCE conserve toutes les tâches qui lui étaient déjà dévolues et se voit quelque peu renforcée. Quant à la TTE, actuellement très chargée, elle bénéficie d'un léger allègement.

Bref portrait des Directions

Direction de l'économie publique, de l'énergie et de l'environnement (DEE)
Afin de renforcer l'ECO, qui, pour l'instant, se charge avant tout d'exécuter des tâches fédérales et ne dispose que de rares domaines d'activité sur lesquels elle peut exercer une influence politique (avant tout la promotion économique et le tourisme), des tâches qui relevaient jusqu'à maintenant de la TTE et de la SAP sont déplacées vers la nouvelle Direction de l'économie publique, de l'énergie et de l'environnement.

Les domaines de l'énergie, de la coordination environnementale et de la protection des sols dans la construction migrent de la TTE vers cette nouvelle Direction.

Celle-ci se voit aussi adjoindre le domaine de la protection des consommateurs et de l'environnement (Laboratoire cantonal), qui relevait jusqu'à maintenant de la SAP.

Ainsi, de nombreux aspects liés à l'environnement sont regroupés dans la Direction de l'économie publique, de l'énergie et de l'environnement.

Direction de la santé publique et de l'intégration (DSI)
Cette Direction va reprendre de grandes parties de l'actuelle Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale. L'idée de subdiviser l'ancienne SAP en deux entités est abandonnée. Le domaine de la protection des consommateurs et de l'environnement est transféré à la nouvelle Direction de l'économie publique, de l'énergie et de l'environnement.

Conformément au projet en matière d'aide sociale et d'intégration dans le domaine de l'asile (NA-BE), ce domaine passe de la POM à la nouvelle DSI.

Direction de l'intérieur et de la justice (DIJ)
La JCE est renforcée par sa transformation en une Direction de l'intérieur et de la justice, dans laquelle sont regroupées toutes les tâches ayant une incidence spatiale, comme l'organisation du territoire, la tenue du registre foncier et l'information géographique.

Etant donné que les communes, tout particulièrement dans le domaine de l'aménagement du territoire, disposent d'une autonomie en la matière et assument elles-mêmes des tâches importantes dans le cadre de la procédure d'octroi du permis de construire, elles sont attribuées à la Direction de l'intérieur et de la justice. Vu que les préfectures s'occupent elles aussi d'affaires communales et de construction, une telle proximité dans les domaines traités justifie qu'elles restent elles aussi rattachées à cette Direction.

Il existe également un lien étroit entre, d'une part, les Eglises, et plus spécifiquement les paroisses et, d'autre part, les communes et les préfectures. Il est donc logique que les relations avec les Eglises et avec les représentants des religions relèvent de cette Direction.

Enfin, le domaine relatif à l'enfance et à la jeunesse, y compris les jeunes handicapés, est intégré dans sa totalité à la Direction de l'intérieur et de la justice dans le cadre du projet d'optimisation des aides éducatives complémentaires.

La JCE offre à l'heure actuelle des conseils juridiques à toutes les Directions, traite les recours pour le Conseil-exécutif et se charge des révisions constitutionnelles. Ces tâches vont se poursuivre au sein de la nouvelle Direction de l'intérieur et la justice. En outre, cette dernière s'occupe de l'exécution des tâches relevant de la justice, au sens large du terme (APEA, registre du commerce, poursuites et faillites) et maintient ses relations avec la Direction de la magistrature.

Direction de la sécurité (DSE)
La Direction de la sécurité reprend toutes les tâches de l'actuelle POM. Le domaine de l'aide sociale et de l'intégration en matière d'asile est transféré de la POM à la Direction de la santé publique et de l'intégration, conformément au projet « NA-BE ».

Direction des finances (FIN)
Les tâches de cette Direction ne subissent aucun changement.

Direction de l'instruction publique et de la culture (INS)
Toutes les tâches de l'actuelle INS sont regroupées dans cette Direction.

Le domaine des mesures de pédagogie spécialisée et de la surveillance des écoles spécialisées passe de la SAP à la Direction de l'instruction publique et de la culture.

Direction des travaux publics et des transports (DTT)
L'actuelle TTE est transformée en une Direction des infrastructures.

Des éléments relevant du domaine de l'environnement (coordination environnementale, développement durable, protection des sols dans la construction) sont transmis par la TTE à la Direction de l'économie publique, de l'énergie et de l'environnement.

Le domaine de l'information géographique, qui relève actuellement de la TTE, est repris par la Direction de l'intérieur et de la justice.

Le domaine de l'énergie passe de la TTE à la Direction de l'économie publique, de l'énergie et de l'environnement.

Quant au domaine des eaux et des déchets (sans la protection des sols dans la construction), il reste attaché à cette Direction.

La Direction des travaux publics et des transports comprend ainsi tous les domaines requérant des investissements importants comme les routes, la protection contre les crues, la gestion du patrimoine immobilier et les transports publics.

En se séparant de tâches comme l'énergie et certains éléments du domaine de l'environnement, la Direction des travaux publics et des transports qui, actuellement, traite de nombreuses tâches à caractère politique, se voit déchargée et peut mieux se concentrer sur des thèmes précis.

Chancellerie d'Etat (CHA)
Les tâches de la Chancellerie demeurent inchangées.

7.2 Evaluation de la réforme des Directions proposée

La **Direction de l'économie publique, de l'énergie et de l'environnement (DEE**, l'actuelle ECO) bénéficie d'une valorisation politique à plus d'un égard. La situation s'améliore légèrement dans le domaine du traitement de lois. Si les évaluations avaient été faites sous le régime de la réforme des Directions proposée, la DEE aurait été chargée d'assumer trois projets de votation populaire. S'agissant de la part du budget total qui lui est accordée, malgré une augmentation de 27 millions de francs, elle conserve sa septième place. Du point de vue de la dotation en personnel (EPT), elle progresse de la cinquième à la quatrième place. En raison des futurs défis dans le domaine de l'environnement, cette Direction, sous sa nouvelle forme, pèsera d'un poids toujours plus grand sur le plan politique.

La **Direction de la santé publique et de l'intégration (DSI,** l'actuelle SAP), comme dans le modèle de statu quo, présente des valeurs inférieures à la moyenne pour ce qui est du nombre de lois à traiter, de l'effectif du personnel (EPT) et de la responsabilité en matière de votations populaires. L'importance de cette Direction au plan politique se traduit dans la proportion du budget total qui lui est affectée. Avec tout juste 2,3 milliards de francs, elle se place devant la Direction de l'instruction publique et de la culture. Si le modèle de réforme proposé avait été appliqué précédemment, cette Direction aurait assumé la responsabilité de deux projets de votation populaire. En raison des futurs défis qu'il faudra affronter dans les domaines de la santé publique et des systèmes sociaux, l'importance politique élevée de la Direction de la santé publique et de l'intégration va se maintenir.

La **Direction de l'intérieur et de la justice (DIJ,** l'actuelle JCE) se charge, après la FIN, du nombre de lois d'une importance majeure le plus élevé (cinq) et arrive au premier rang pour ce qui est du nombre de celles d'une importance moyenne (dix). Si le modèle de réforme proposé avait déjà été appliqué, elle aurait assumé la responsabilité de dix projets de votations populaires. La proportion du budget global qui lui est attribuée la place dans une position élevée, puisque seules la Direction de la santé publique et de l'intégration et la Direction de l'instruction publique et de la culture la dépassent (largement). En ce qui concerne la dotation en personnel (EPT), elle occupe le deuxième rang, derrière la Direction de la sécurité. Quant à son importance politique, elle ne va pas faiblir en raison notamment des évolutions attendues dans le domaine de l'organisation du territoire.

La **Direction de la sécurité (DSE,** l'actuelle POM) continue à traiter, parmi les lois, quatre d'une grande importance et quatre d'une importance moyenne. Elle aurait été chargée de suivre sept projets de votations populaires sous le régime de la réforme des Directions proposée. La part du budget global qu'elle reçoit reste tout aussi limitée. Quant aux subventions cantonales nettes, elle ne peut guère les influencer. Dans le domaine des effectifs (EPT), la Direction de la sécurité, du fait de son corps de police, devance toutes les Directions, et de loin.

La **Direction des finances (FIN)** s'occupe de sept lois d'une grande importance et de six autres d'une importance moyenne. Elle aurait aussi dû se charger de la préparation de cinq projets de votations populaires si la réforme proposée avait été en place. La proportion du budget global alloué à la Direction des finances est assez faible et cette dernière continue à n'avoir aucune influence sur les subventions cantonales nettes. En ce qui concerne le nombre de ses collaborateurs (EPT), la Direction des finances et ses 965 postes occupe désormais le troisième rang, après la Direction de la sécurité et la Direction de l'intérieur et de la justice.

La **Direction de l'instruction publique et de la culture (INS)** traite quatre lois d'une grande importance et huit d'une importance moyenne. Par rapport au budget global du canton, elle conserve son deuxième rang. Le volume des subventions cantonales nettes qui peuvent subir une influence demeure élevé. Si la réforme des Directions proposée avait était appliquée pré-

cédemment, la Direction aurait dirigé les deux mêmes projets de votations populaires. La valeur de sa dotation en personnel (EPT) reste inférieure à la moyenne cantonale. Du fait de l'importance de la formation pour la société et des développements futurs en la matière, cette Direction joue un rôle politique non négligeable.

La **Direction des travaux publics et des transports (DTT)** (l'actuelle TTE) conserve un nombre de tâches et d'affaires considérable. Elle traite trois lois d'une grande importance et quatre d'importance moyenne. Sous le régime de la réforme des Directions proposée, elle se serait occupée de six projets de votations populaires. Après le départ d'environ 57 EPT, elle occupe la cinquième place en termes de dotation du personnel, derrière la Direction de la sécurité, celle de l'intérieur et de la justice, celle des finances ainsi que celle de l'économie publique, de l'énergie et de l'environnement.

Les détails relatifs à l'organisation au sein des Directions feront l'objet de décisions du Conseil-exécutif au cours de la phase II du projet, lors de la modification des ordonnances d'organisation. La phase II débute pendant la procédure de consultation déjà, pour qu'il soit possible de garantir une entrée en vigueur aussi rapide que possible de la réforme des Directions. Selon le Conseil-exécutif, il s'agit là d'un aspect très important pour la bonne conduite des Directions et de l'administration.

7.3 Changements dans les offices et les groupes de produits dus à la réforme des Directions

Direction de l'économie publique, de l'énergie et de l'environnement (DEE) Postes (EPT) : 749,9 Budget (en mio. de CHF) : 206,80	**Direction de la santé publique et de l'intégration (DSI)** Postes (EPT) : 175,2 Budget (en mio.de CHF) : 2338,70	**Direction de l'intérieur et de la justice (DIJ)** Postes (EPT) : 1016,50 * Budget (en mio.de CHF) : 991,42
Offices • Secrétariat général (SG DEE) • beco Economie bernoise (beco) • Office de l'agriculture et de la nature (OAN) • Office des forêts (OFOR) • Laboratoire cantonal (LC) • Office de la coordination environnementale et de l'énergie (OCEE)	**Offices** • Secrétariat général (SG DSI) • Office juridique (OJ DSI) • Office de l'action sociale (OAS DSI) • Office des hôpitaux (ODH) • Office des personnes âgées et des personnes handicapées (OPAH) • Office du médecin cantonal (OMC) • Office du pharmacien cantonal (OPHC) • Diverses divisions de l'actuel Office de la population et des migrations (NA-BE)	**Offices** • Secrétariat général (SG DIJ) • Office juridique (OJ DIJ) • Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT) • Préfectures • Offices des poursuites et des faillites, bureaux du registe foncier, Office du registre du commerce (OPF, BRF, ORC) • Office des assurances sociales (OAS) • Office des gestion et de surveillance (OGS) • Office des mineurs (OM) • Autorités de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA) • Autorité cantonale de surveillance de la protection des données** • Office de l'information géographique (OIG) • Eléments concernant les adolescents handicapés, transférés de l'Office des personnes âgées et handicapées, et foyers scolaires cantonaux (Oaec)
Groupes de produits • Soutien aux fonctions de direction • Développement et surveillance économique • Assurance-chômage • Agriculture • Nature • Forêt et dangers naturels • Protection des consommateurs et de l'environnement • Energie et développement durable • Protection des sols dans la construction de l'Office des eaux et des déchets	**Groupes de produits** • Soutien aux fonctions de direction, prestations juridiques et services généraux • Aide sociale matérielle et intégration • Soins hospitaliers • Aide aux adultes ayant des besoins particuliers de soins, d'assistance ou de formation • Protection de la santé et service sanitaire • Sécurité des produits thérapeutiques et assurance-qualité • Aide sociale et intégration dans le domaine de l'asile et des réfugiés	**Groupes de produits** • Soutien aux fonctions de direction • Dotation des paroisses en ecclésiastiques et suivi des ministères pastoraux et presbytéraux, relations entre l'Eglise et l'Etat • Justice administrative et prestations juridiques • Soutien et surveillance des communes • Organisation du territoire • Préfectures • Poursuites et faillites • Registre foncier • Registre du commerce • Mise en oeuvre des prescriptions sur les assurances sociales • Pilotage des ressources et des prestations d'assistance • Protection de l'enfant et encouragement de la jeunesse • Mesures différenciées d'aide à la jeunesse • Autorités de protection de l'enfant et de l'adulte • Protection des données • Information géographique • Aide aux enfants et aux adolescents ayant des besoins particuliers de soins, d'assistance ou de formation

* Le transfert des postes d'ecclésiastique aux Eglises nationales est prévu au 1er janvier 2020. Ces postes ne sont pas pris en compte sous la forme d'EPT.
** Administrativement rattachée à la Direction.

Direction de la sécurité (DSE) Postes (EPT) : 4055,7 Budget (en mio. de CHF) : 464,11	**Direction des finances (FIN)** Postes (EPT) : 965,2 Budget (en mio.de CHF) : 284,33	**Direction de l'instruction publique et de la culture (INS)** Postes (EPT) : 539,2 Budget (en mio. de CHF) : 2182,51
Offices • Secrétariat général (SG DSE) • Police cantonale (POCA) • Office de la circulation routière et de la navigation (OCRN) • Office de l'exécution judiciaire (OEJ) • Office de la population et des migrations (OPM) • Office de la sécurité civile, du sport et des affaires militaires (OSSM)	**Offices** • Secrétariat général (SG FIN) • Administration des finances (AF) • Intendance des impôts (ICI) • Office du personnel (OP) • Office d'informatique et d'organisation (OIO)	**Offices** • Secrétariat général (SG INS) • Conférence de coordination francophone (COFRA)* • Office de l'enseignement préscolaire et obligatoire, du conseil et de l'orientation (OECO) • Office de l'enseignement secondaire du 2e degré et de la formation professionnelle (OSP) • Office de l'enseignement supérieur (OENS) • Office de la culture (OC) • Office des services centralisés (OSC) • Parties de l'Office des personnes âgées et handicapées (conformément au projet sur la pédagogie spécialisée)
Groupes de produits • Soutien aux fonctions de direction, fonds et juridiction administrative • Police • Circulation routière et navigation • Privation de liberté et mesures d'encadrement • Population et immigration • Sécurité civile, sport et affaires militaires	**Groupes de produits** • Gestion interne de la Direction, politique financière et droit • Prestations de services finances du groupe • Péréquation financière Confédération - canton / canton – communes • Impôts et services • Personnel • Informatique et organisation	**Groupes de produits** • Soutien aux fonctions de direction et prestations juridiques • Ecole obligatoire et offres périscolaires • Ecoles moyennes et formation professionnelle • Enseignement supérieur • Culture • Services centralisés • Offres destinées aux personnes ayant des besoins particuliers en matière de soins, d'assistance ou de formation

* Administrativement rattaché au SG.

Direction des travaux publics et des transports (DTT) Postes (EPT) : 735,8 Budget (en mio.de CHF) : 766,08	**Chancellerie d'Etat (CHA)** Postes (ETP) : 79,3 Budget (en mio. de CHF) : 26,74
Offices • Secrétariat général (SG DTT) • Office juridique (OJ DTT) • Office des ponts et chaussées (OPC) • Office des immeubles et des constructions (OIC) • Office des transports publics et de la coordination des transports (OTP) • Office des eaux et des déchets (OED)	**Offices** • Office du soutien au gouvernement et des droits politiques (OGDP) • Office du bilinguisme, de la législation et des ressources (OBLR) • Office de la comunication (ComBE) • Archives de l'Etat (AEB) • Bureau de l'égalité entre la femme et l'homme (BFH)
Groupes de produits • Soutien à la direction • Juridiction administrative et prestations juridiques • Infrastructures • Gestion des biens immobiliers • Transports publics et coordination des transports • Eaux et déchets sans le domaine Protection des sols	**Groupes de produits** • Soutien au Conseil-exécutif et au Grand Conseil

7.4 Justification du projet de réforme des Directions proposé

La réforme proposée (cf. ch. 7.1) permet au Conseil-exécutif d'atteindre dans une large mesure l'objectif principal visé, à savoir un meilleur équilibre de l'importance politique des Directions et une meilleure répartition des champs d'activité entre elles. L'actuelle ECO, dont le poids politique est à plusieurs égards moins important que celui des autres Directions, se voit attribuer des tâches complémentaires (environnement et énergie) qui la valorisent, complètent et renforcent son profil de manière adéquate. La JCE, de son côté, obtient elle aussi de nouvelles tâches (information géographique, encouragement de l'enfance et de la jeunesse) qu'elle peut judicieusement intégrer et qui la renforcent légèrement. La TTE, qui s'occupe de nombreuses tâches et affaires, se voit quant à elle déchargée dans une mesure appropriée.

Il n'est pas prévu que la réforme des Directions proposée par le Conseil-exécutif entraîne un rebrassage complet des cartes. Une redistribution des tâches entre les Directions n'aurait été possible et utile que si le nombre de Directions et, partant, le nombre de conseillers d'Etat, avait été réduit de sept à cinq. Pour le canton de Berne, dont les particularités sont d'être à la fois vaste et bilingue, une telle réduction n'entre pas en ligne de compte, pour des raisons d'ordre politique. Dès la conception de son projet, le Conseil-exécutif a d'ailleurs volontairement renoncé à procéder à une réforme constitutionnelle.

L'approche choisie ne bouleverse pas les portefeuilles actuels, mais mise sur des transferts ciblés, principalement entre l'ECO, la JCE, la SAP et la TTE. Les frais de transformation et d'investissement pour la mise en œuvre de la réforme des Directions peuvent ainsi être contenus et l'administration n'a pas à subir un processus de réorganisation long et onéreux. Pour le Conseil-exécutif dans sa nouvelle composition, des objectifs politiques de la législature 2019 à 2022 autres qu'un vaste projet de réorganisation au niveau des Directions l'emportent. La réforme proposée permet néanmoins de pallier les principaux inconvénients de l'actuelle répartition des tâches entre les Directions. Les adaptations ciblées sont importantes pour le Conseil-exécutif, qui entend créer des conditions aussi bonnes que possible pour la future collaboration aussi bien au sein du gouvernement qu'entre les Directions.

La modification de la loi d'organisation présentée simultanément permettra d'accroître fortement le potentiel de changement de la répartition des tâches entre les Directions et la Chancellerie d'Etat et la marge de manœuvre en la matière par rapport au statu quo. Il appartiendra désormais exclusivement au Conseil-exécutif de décider des noms des Directions ainsi que de la répartition des tâches entre les Directions et la Chancellerie d'Etat. A l'avenir, l'attribution de tâches à celles-ci et leur désignation n'auront lieu qu'au niveau des ordonnances. Ainsi, il n'y aura aucun retard à déplorer lorsque des tâches devront être transférées d'une Direction à une autre et de ou vers la Chancellerie d'Etat puisque le Conseil-exécutif pourra réagir rapidement à de nouveaux besoins. Le gouvernement obtient de nouvelles compétences en termes de conception de la structure de l'administration et peut l'adapter chaque fois que cela se révèle nécessaire.

Les cantons de Zurich, de Saint-Gall et de Vaud, dont la taille est comparable à celui de Berne, ainsi que la Confédération ont transmis depuis longtemps cette responsabilité de type organisationnel à leur pouvoir exécutif. Un bref examen de la situation juridique des cantons montre qu'à part celui de Berne, aucun autre ne prévoit que la répartition des tâches entre les directions ou les départements soit inscrite dans une loi. A l'exception du canton d'Appenzell – Rhodes-Intérieures, qui règlemente l'attribution des tâches dans une ordonnance parlementaire, les 24 autres cantons établissent que le pouvoir exécutif prescrit cet élément dans une ordonnance[3], même s'il existe dans deux d'entre eux une réserve légale d'approbation en

[3] Argovie, Appenzell – Rhodes-Extérieures, Bâle-Campagne, Bâle-Ville, Fribourg, Genève, Glaris, Grisons, Jura, Lucerne, Neuchâtel, Nidwald, Obwald, St-Gall, Schaffhouse, Soleure, Schwyz, Thurgovie, Tessin, Uri, Vaud, Valais, Zoug, Zurich (état: juillet 2018).

faveur du pouvoir législatif[4]. Dans 13 cantons, par contre, le législateur donne à l'exécutif la compétence de prévoir les critères directeurs qui dictent l'attribution des tâches[5], comme cela se fait dans celui de Berne (nouvel al. 1a de l'art. 21 LOCA, voir ch. 7 infra). En ce qui concerne le nom des directions ou des départements, sept cantons le réglementent au niveau de la loi[6], trois dans une ordonnance parlementaire ou un décret[7], les 16 autres prévoyant que l'exécutif inscrit les noms dans une ordonnance[8]. Du point de vue politique, il est donc tout à fait indiqué que dans le canton de Berne également, le gouvernement dispose d'une plus grande souplesse en termes d'organisation. Il est renvoyé ici au rapport concernant la révision partielle de la loi d'organisation, que le Grand Conseil traitera au cours de la même session que le présent rapport.

7.5 Modification des noms des Directions

Ce tableau fournit un aperçu des désignations actuelles et des futurs noms des Directions :

Actuellement	Nouveau nom	Abréviation
Direction de l'économie publique	Direction de l'économie publique, de l'énergie et de l'environnement	DEE
Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale	Direction de la santé publique et de l'intégration	DSI
Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques	Direction de l'intérieur et de la justice	DIJ
Direction de la police et des affaires militaires	Direction de la sécurité	DSE
Direction des finances	Direction des finances	FIN
Direction de l'instruction publique	Direction de l'instruction publique et de la culture	INS
Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie	Direction des travaux publics et des transports	DTT
Chancellerie d'Etat	Chancellerie d'Etat	CHA

7.6 Comparaison avec d'autres cantons

Le tableau suivant illustre la façon dont des cantons comparables à celui de Berne, à savoir Zurich, Saint-Gall et Vaud, ont attribué à leurs différents départements ou directions les thèmes qui font l'objet du projet RDir, en particulier ceux de la santé, des affaires sociales, de l'environnement, de l'énergie, de l'organisation du territoire, des transports, de la culture et des sports.

Les comparaisons montrent bien qu'il n'existe aucune solution qui serait optimale dans tous les cas.

Thème	Canton de Zurich	Canton de Saint-Gall	Canton de Vaud

[4] Genève, Valais (état : juillet 2018).
[5] Argovie, Bâle-Campagne, Bâle-Ville, Fribourg, Glaris, Grisons, Lucerne, Nidwald, Obwald, Schaffhouse, Schwyz, Vaud, Zurich (état : juillet 2018).
[6] Appenzell – Rhodes-Extérieures, Berne, Lucerne, Nidwald, Schaffhouse, Schwyz, Zoug (état : juillet 2018).
[7] Appenzell – Rhodes-Intérieures, Jura, Obwald (état : juillet 2018).
[8] Argovie, Bâle-Campagne, Bâle-Ville, Fribourg, Genève, Glaris, Grisons, Neuchâtel, Saint-Gall, Soleure, Thurgovie, Tessin, Uri, Vaud, Valais, Zurich (état : juillet 2018).

Thème	Canton de Zurich	Canton de Saint-Gall	Canton de Vaud
Santé	Divers offices au sein de la Direction de la santé publique (Gesundheitsdirektion)	Divers offices au sein du Département de la santé publique (Gesundheitsdepartement)	Divers offices au sein du Département de la santé et de l'action sociale
Affaires sociales	Office des affaires sociales (Amt für Soziales) au sein de la Direction de la sécurité (Sicherheitsdirektion)	Office des affaires sociales (Amt für Soziales) au sein du Département de l'intérieur (Departement des Innern)	Service de prévoyance et d'aide sociales au sein du Département de la santé et de l'action sociale
Environnement	Office des déchets, de l'eau, de l'énergie et de la protection de l'air (Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft) au sein de la Direction des travaux publics (Baudirektion)	Office de l'environnement (Amt für Umwelt) au sein du Département des constructions (Baudepartement)	Direction générale de l'environnement au sein du Département du territoire et de l'environnement
Energie	Office des déchets, de l'eau, de l'énergie et de la protection de l'air (Amt für Abfall, Wasser, Energie und Luft) au sein de la Direction des travaux publics (Baudirektion)	Office de l'eau et de l'énergie (Amt für Wasser und Energie) au sein du Département des constructions (Baudepartement)	Direction générale de l'environnement au sein du Département du territoire et de l'environnement
Organisation du territoire	Office du développement territorial (Amt für Raumentwicklung) au sein de la Direction des travaux publics (Baudirektion)	Office de l'organisation du territoire et de l'information géographique (Amt für Raumordnung und Geoinformationen) au sein du Département des constructions (Baudepartement)	Service du développement territorial au sein du Département du territoire et de l'environnement
Transports	Office des transports (Amt für Verkehr) et transports publics zurichois (Zürcher Verkehrsverbund) au sein de la Direction de l'économie publique (Volkswirtschaftsdirektion)	Office des transports publics (Amt für öffentlichen Verkehr) au sein du Département de l'économie publique (Volkswirtschaftsdepartement)	Direction générale de la mobilité et des routes au sein du Département des infrastructures et des ressources humaines
Culture	Service de la culture (Fachstelle Kultur) au sein de la Direction de la justice et de l'intérieur (Direktion für Justiz und des Innern)	Office de la culture (Amt für Kultur) au sein du Département de l'intérieur (Departement des Innern)	Service des affaires culturelles au sein du Département de la formation, de la jeunesse et de la culture
Sports	Office des sports (Sportamt) au sein de la Direction de la sécurité (Sicherheitsdirektion)	Office des sports (Amt für Sport) au sein du Département de la formation (Bildungsdepartement)	Service de l'éducation physique et du sport au sein du Département de l'économie, de l'innovation et du sport

7.7 Effets de la réalisation de la réforme des Directions

7.7.1 Organes

En raison de la réforme, la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie (EnDK) est déplacée de l'actuelle Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie vers la nouvelle Direction de l'économie publique, de l'énergie et de l'environnement. L'annexe 6 présente sous forme de graphique l'attribution aux Directions de l'ensemble des commissions, conférences et autres organes.

7.7.2 Etablissements, entreprises et institutions

Avec la concrétisation de la réforme, l'entreprise BKW SA ne relèvera plus de l'actuelle Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie mais de la nouvelle Direction de l'économie publique, de l'énergie et de l'environnement. L'annexe 7 présente sous forme de graphique l'attribution aux Directions de l'ensemble des établissements, entreprises et institutions.

7.7.3 Coûts induits par la réalisation

Les coûts liés à la réalisation de la réforme des Directions concerneront les postes de dépenses des locaux, des imprimés, des sites Internet, de l'informatique, du personnel et des finances.

Outre les coûts externes, d'éventuelles dépenses internes extraordinaires sont aussi prises en considération. Parmi celles-ci figurent des frais pour des tâches qui ne peuvent pas être effectuées dans le cadre des affaires courantes. Il s'agira, dans la phase II du projet RDir, de calculer très précisément les coûts effectifs et de les intégrer au processus budgétaire.

Thème	Situation prévue par la RDir	Coûts
Locaux	Environ 240 EPT (à peu près 300 personnes) sont concernés par les modifications annoncées dans le présent rapport. Il est prévu que 50 personnes environ changent de poste de travail et, parmi elles, qu'une trentaine le fassent dans le cadre d'un projet en cours qui serait déplacé dans une autre Direction (NA-BE, Oaec, écoles spécialisées). Les frais de locaux doivent être pris en compte dans les projets en cours. Ainsi, il convient de calculer les coûts induits par la RDir sur une base de 20 personnes environ. Les frais uniques prévus, par personne, sont les suivants. Déménagement : 700 francs environ ; acquisition d'ordinateurs et de mobilier pour les postes de travail : 6800 francs environ et frais de raccordement informatique : 750 francs. Les frais de location annuels périodiques s'élèvent à quelque 4300 francs par personne. Des frais de location seront dus si aucun bâtiment appartenant au canton n'est disponible et que des locaux supplémentaires doivent être loués. Des frais pour les postes de travail seront occasionnés s'il convient d'acquérir du mobilier. La location, le cas échéant, de locaux supplémentaires, entraînera des frais d'équipement TIC.	Il faut attendre que les collaborateurs concernés par un changement de place de travail soient connus pour procéder au calcul des coûts. (Phase II)
Imprimés	Des coûts supplémentaires seront induits par la gestion des modèles. Il n'existe actuellement aucune vue d'ensemble des imprimés disponibles à l'échelle cantonale qui devraient être adaptés en raison de la RDir. Chaque Direction et la CHA devrait participer à ce relevé et aux coûts qui y sont liés.	Il est impossible de calculer les coûts sans intégrer les DIR et la CHA.
Sites Internet et identité visuelle	Les adaptations peuvent être effectuées dans le cadre du projet « newweb ».	Aucun frais

Thème	Situation prévue par la RDir	Coûts
Technologies de l'information et de la communication (TIC)	Dans le domaine des TIC, des frais d'adaptation s'imposent pour l'approvisionnement de base fourni par l'OIO et pour les applications spécialisées et de groupe des DIR/CHA/JUS. Les principales adaptations requises concernent surtout - les adresses de courrier électronique, - les certificats des collaborateurs pour l'accès aux applications de la Confédération, - les documents et les évaluations, - les données de base (noms d'organisations, adresses, etc.). Les adaptations devraient autant que possible n'avoir aucune incidence particulière au niveau des Directions. Ainsi, lors des futures adaptations structurelles, les dépenses requises devraient être limitées.	Frais d'adaptation : Applications spécialisées et applications de groupe : 2 millions de francs Approvisionnement de base : 0,5 million de francs. Total : 2,5 millions de francs • Selon les estimations des responsables TIC des DIR/CHA/JUS et de l'OIO.
Personnel	Les changements au sein du personnel prévus par la RDIr peuvent se dérouler dans le cadre des affaires courantes.	Aucun frais
Finances	Les changements requis par la RDir portent sur le budget et peuvent être effectués dans le cadre des adaptations annuelles.	Aucun frais

8 Mise en œuvre de la réforme des Directions (phase II du projet)

8.1 Description de la phase de mise en œuvre

Afin de respecter la date d'entrée en vigueur de la réforme des Directions (2020), le Conseil-exécutif, tout en bouclant, en août 2018, la phase I de la réforme, lance sa phase II, en donnant un mandat de projet à cet égard. Les Directions concernées au premier chef par la réforme sont représentées dans l'organisation de projet de la phase de mise en œuvre. Une direction de projet interdirectionnelle se chargera de la coordination mais aussi de la préparation et de l'application des mesures qui devront être prises de manière centralisée. Il conviendra par ailleurs, dans le cadre de ces travaux, de calculer les besoins financiers précis nécessaires à la concrétisation du projet, que les Directions concernées devront budgéter. Les questions, à moyen terme, des locaux que les unités administratives déplacées occuperont et de la date des déménagements doivent aussi être prises en compte. Comme au cours de la phase I, des mesures de communication devront aussi être garanties de manière interne et externe.

La réforme des Directions doit être appliquée au 1er janvier 2020 pour ce qui est du transfert des services administratifs et des cadres, ce qui implique que l'exécution de la réforme au sens strict, c'est-à-dire le changement d'offices ou le passage d'éléments d'entre eux d'une Direction à une autre, au 1er janvier 2020, se fasse très rapidement au moyen de l'adaptation par les Directions de leurs ordonnances d'organisation. Une telle procédure permet d'éviter que le personnel ne ressente de l'insécurité et que la conduite manque de clarté. L'application de la réforme des Directions au sens large, comme par exemple les changements de signalétique, de raccordements informatiques ou le déménagement des collaborateurs concernés ainsi que d'autres modifications impossibles à réaliser dans le même délai, , n'aura lieu qu'au 1er janvier 2021.

Ce processus en deux étapes permet de mieux faire face à la mise en œuvre de la réforme des Directions.

9 Proposition du Conseil-exécutif

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil de prendre connaissance du rapport présentant les résultats de l'examen de la RDir (phase I), d'entrer en matière au sujet du projet de révision partielle de la loi d'organisation et de traiter les deux affaires au cours de la même session.

Annexes

Annexe 1 : Présentation graphique de la subdivision actuelle des Directions en offices et services

ECO	SAP	JCE	POM	FIN	INS	TTE	CHA
Postes 669.2 En mio. de CHF 179.68	Postes 351.2 En mio. de CHF 2'467.51	Postes* 871.3 En mio. de CHF 866.20	Postes 4'064.7 En mio. de CHF 483.81	Postes 965.2 En mio. de CHF 284.33	Postes 534.0 En mio. de CHF 2'162.51	Postes 781.9 En mio. de CHF 789.91	Postes 79.3 En mio. de CHF 26.74
Secrétariat général (SG ECO)	Secrétariat général (SG SAP)	Secrétariat général (SG JCE)	Secrétariat général (SG POM)	Secrétariat général (SG FIN)	Secrétariat général (SG INS)	Secrétariat général (SG TTE)	
beco Economie bernoise (beco)	Office juridique (OJ SAP)	Office juridique (OJ JCE)	Police cantonale (POCA)	Administration des finances (AF)	*Conférence de coordination francophone**	Office juridique (OJ TTE)	Office du soutien au gouvernement et des droits politiques (OGDP)
Office de l'agriculture et de la nature (OAN)	Office des affaires sociales (OAS SAP)	Office des assurances sociales (OAS)	Office de la circulation routière et de la navigation (OCRN)	Intendance des impôts (ICI)	Office de l'enseignement préscolaire et obligatoire, du conseil et de l'orientation (OECO)	Office des ponts et chaussées (OPC)	Office du bilinguisme, de la législation et des ressources (OBLR)
Office des forêts (OFOR)	Office des hôpitaux (ODH)	Office de gestion et de surveillance (OGS)	Office de l'exécution judiciaire (OEJ)	Office du personnel (OP)	Office de l'enseignement secondaire du 2e degré et de la formation professionnelle (OSP)	Office des immeubles et des constructions (OIC)	Office de la comunication (ComBE)
	Office des personnes âgées et handicapées (OPAH)	Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT)	Office de la population et des migrations (OPM)	Office d'informatique et d'organisation (OIO)	Office de l'enseignement supérieur (OENS)	Office des transports publics et de la coordination des transports (OTP)	Archives de l'Etat (AEB)
	Office du médecin cantonal (OMC)	Office des mineurs (OM)	Office de la sécurité civile, du sport et des affaires militaires (OSSM)		Office de la culture (OC)	Office de la coordination environnementale et de l'énergie (OCEE)	Bureau de l'égalité entre la femme et l'homme (BFH)
	Office du pharmacien cantonal (OPHC)	Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA)			Office des services centralisés (OSC)	Office des eaux et des déchets (OED)	
	Laboratoire cantonal (LC)	Préfectures				Office de l'information géographique (OIG)	
		Offices des poursuites et des faillites, bureaux du registre foncier, Office du registre du commerce (OPF, BRF, ORC)					
		Bureau pour la surveillance de la protection des données (BPD)**					

Légende :
* Transfert des postes d'ecclésiastiques aux Eglises nationales prévu au 1er janvier 2020. Non pris en compte dans les chiffres EPT.
** Administrativement rattaché à la DIR

Précision :
Les chiffres EPT proviennent de la statistique du personnel (par office) au 31 décembre 2017. Les chiffres du budget sont extraits du solde II conformément au budget 2018 sans les rentrées financières.

Annexe 2 : Présentation graphique de la subdivision actuelle des Directions en groupes de produits

ECO	SAP	JCE	POM	FIN	INS	TTE	CHA
Postes 669.2 **En mio. de CHF** 179.68	**Postes** 351.2 **En mio. de CHF** 2'467.51	**Postes*** 871.3 **En mio. de CHF** 866.20	**Postes** 4'064.7 **En mio. de CHF** 483.81	**Postes** 965.2 **En mio. de CHF** 284.33	**Postes** 534.0 **En mio. de CHF** 2'162.51	**Postes** 781.9 **En mio. de CHF** 789.91	**Postes** 79.3 **En mio. de CHF** 26.74
Soutien aux fonctions de direction	**Soutien aux fonctions de direction, services généraux et prestations juridiques**	**Soutien aux fonctions de direction**	**Soutien aux fonctions de direction, fonds et juridiction administrative**	**Gestion interne de la Direction, politique financière et droit**	**Soutien aux fonctions de direction et prestations juridiques**	**Soutien aux fonction de direction**	
Développement et surveillance économique (promotion, tourisme, dév. régional, conditions de travail, protection contre les immissions)	**Soins hospitaliers** (soins aigus somatiques, sauvetage, psychiatrie, réadaptation, formation et perfectionnement pratiques)	**Dotation des paroisses en ecclésiastiques et suivi des ministères pastoraux et presbytéraux, relations entre l'Eglise et l'Etat****	**Police** (police de sécurité et police routière, centrale d'engagement, entraide administrative et aide à l'exécution, police judiciaire)	**Prestations de services finances du groupe** (comptabilité de groupe, trésorerie, FIS, gestion des assurances)	**Ecole obligatoire et offres périscolaires**	**Juridiction administrative et prestations juridiques**	**Soutien au Grand Conseil et au Conseil-exécutif**
Assurance-chômage (service de l'emploi, caisse de chômage, mesures de marché du travail)	**Protection de la santé et service sanitaire** (médecine préventive et maladies transmissibles, autorisations, gestion des catastrophes)	**Justice administratrive et prestations juridiques**	**Circulation routière et navigation** (admission des véhicules, conduct. de véhicules, admission des bateaux, conduct. de bateaux, redev. sur le trafic)	**Péréquation financière Confédération – cantons / canton – communes** (y. c. coordination des statistiques cant.)	**Ecoles moyennes et formation professionnelle** (orientation professionnelle et personnelle incluse)	**Développement durable (développement durable, énergie)**	
Forêt et dangers naturels (forêts, dangers naturels, entreprise forêts domaniales)	**Sécurité des médicaments et assurance-qualité** (contrôle des médicaments et des essais cliniques, surveillance des professions pharm.)	**Pilotage de l'administration décentralisée et des ressources**	**Privation de liberté et mesures d'encadrement** (exécution des peines et mesures)	**Impôts et prestations de service**	**Enseignement supérieur** (formation universitaire, formation en haute école spécialisée, formation du corps enseignant)	**Information géographique**	
Agriculture (service vétérinaire, paiements directs, compétitivité, Inforama)	**Protection des consommateurs et de l'environnement** (contrôle des denrées alimentaires, des objets usuels et des eaux de baignade, prévention des accidents majeurs)	**Soutien et surveillance des communes**	**Population et immigration** (loi sur l'asile, loi sur les étrangers)	**Personnel** (politique du personnel et traitements, développement du personnel, santé et affaires sociales)	**Culture** (encouragement des activités culturelles, protection des monuments historiques, archéologie)	Infrastructures (routes cantonales, routes nationales, protection contre les crues, produits spéciaux)	
Nature (pêche, chasse, protection de la nature, promotion de la nature)	**Garantie du min. vital et intégration** (garantie du min. vital social, aide aux personnes dépendantes et prom. de la santé, insertion sociale)	**Organisation du territoire**	**Sécurité civile, sport et affaires militaires**	**Informatique et organisation**	**Services centralisés** (prestations internes, subsides de formation)	**Transports publics et coordination des transports** (infrastructure et matériel roulant, prestations de transport)	
	Aide aux personnes ayant des besoins particuliers de soins, d'assistance ou de formation	**Protection de l'enfant et encouragement de la jeunesse**				**Gestion des biens immobiliers (construction et transformation, maintenance, entretien, location)**	
	Santé publique (aide aux personnes dépendantes et promotion de la santé)	**Mesures différenciées d'aide à la jeunesse**				**Eaux et déchets**	
		Mise en oeuvre des prescriptions sur les assurances sociales (PC, réduction des primes)					
		Préfectures					
		Poursuites et faillites, registre foncier, registre du commerce (3 gr. de produits)					
		Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte					
		Protection des données***					

Légende :
* Transfert des postes d'ecclésiastiques aux Eglises nationales prévu au 1er janvier 2020. Non pris en compte dans les chiffres E PT.
** Administrativement subordonné au SG
*** Administrtativement rattaché à la DIR

Précision :
Les chiffres EPT proviennent de la statistique du personnel (par office) au 31 décembre 2017. Les chiffres du budget sont extraits du solde II conformément au budget 2018 sans les rentrées financières.

Annexe 3 : Matériel statistique de base

Evaluation de l'importance politique des lois

Critères d'évaluation[9]

Critères	Evaluation		
	0	1	3
Pertinence d'un point de vue politique	La loi n'est pas ou peu contestée au parlement.	La loi donne lieu à des débats au parlement ou à certaines divergences d'opinion lors de la procédure de consultation.	La loi est (plutôt) contestée, elle donne lieu à d'importants débats au parlement et parfois à un référendum.
Pertinence d'un point de vue financier (par année) (personnel, infrastructure, subventions)	Coûts induits annuels pour le canton de Berne : inférieurs à 10 millions de francs	Coûts induits annuels pour le canton de Berne : de 10 à 50 millions de francs	Conduits induits annuels pour le canton de Berne : supérieurs à 50 millions de francs.
Marge de manœuvre	Faible marge de manœuvre pour le Conseil-exécutif (p. ex. simple exécution de la législation fédérale)	Marge de manœuvre moyenne pour le Conseil-exécutif (Le parlement a un pouvoir de co-décision.)	Importante marge de manœuvre pour le Conseil-exécutif (Le législateur lui a délégué des compétences.)

Légende de la colonne « Total de l'évaluation »

Couleur	Grande importance	Importance moyenne	Faible importance
Nombre de points	7 à 9	4 à 6	0 à 3

[9] Les secrétaires généraux se sont chargés de l'évaluation des lois.

N° RSB	Statu quo	Modèle 1	RDir proposée	Titre	Evaluation de la pertinence politique	Evaluation de la pertinence financière (par an)	Evaluation de la marge de manœuvre	Total de l'évaluation
215.124.1	ECO	EEO	DEE	Loi sur le droit foncier rural et le bail à ferme agricole	1	0	1	2
215.126.1	ECO	EEO	DEE	Loi portant introduction à la loi fédérale du 16 décembre 1983 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger	0	0	0	0
426.11	ECO	EEO	DEE	Loi sur la protection de la nature	1	1	1	3
811.51	ECO	EEO	DEE	Loi sur la protection contre le tabagisme passif	1	0	1	2
823.1	ECO	EEO	DEE	Loi sur la protection de l'air	1	0	0	1
833.21	ECO	EEO	DEE	Loi concernant la Chambre de conciliation	0	0	0	0
836.11	ECO	EEO	DEE	Loi sur le marché du travail	1	0	3	4
854.1	ECO	EEO	DEE	Loi concernant l'amélioration de l'offre de logements	0	0	0	0
871.11	ECO	EEO	DEE	Loi sur la protection contre le feu et sur les sapeurs-	1	0	1	2
873.11	ECO	EEO	DEE	Loi sur l'assurance immobilière	1	0	3	4
901.1	ECO	EEO	DEE	Loi sur le développement de l'économie	1	0	3	4
901.41	ECO	EEO	DEE	Loi sur la participation à la société Messepark Bern AG	0	0	1	1
901.6	ECO	EEO	DEE	Loi sur l'encouragement de l'innovation	0	1	1	2
902.1	ECO	EEO	DEE	Loi cantonale sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne	0	0	3	3
910.1	ECO	EEO	DEE	Loi cantonale sur l'agriculture	1	1	1	3
913.1	ECO	EEO	DEE	Loi sur la procédure des améliorations foncières et forestières	0	0	1	1
916.141.1	ECO	EEO	DEE	Loi sur la viticulture	0	0	1	1
916.31	ECO	EEO	DEE	Loi sur les chiens	0	0	1	1
921.11	ECO	EEO	DEE	Loi cantonale sur les forêts	1	1	1	3
922.11	ECO	EEO	DEE	Loi sur la chasse et la protection de la faune sauvage	1	0	1	2
923.11	ECO	EEO	DEE	Loi sur la pêche	0	0	1	1
930.1	ECO	EEO	DEE	Loi sur le commerce et l'industrie	1	0	1	2
935.11	ECO	EEO	DEE	Loi sur l'hôtellerie et la restauration	1	0	1	2
935.211	ECO	EEO	DEE	Loi sur le développement du tourisme	0	0	3	3
124.1	SAP	DAS	DSI	Loi sur l'intégration de la population étrangère	1	1	1	3
326.1	SAP	DAS	DSI	Loi portant introduction de la loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions	0	0	0	0
811.01	SAP	DSP	DSI	Loi sur la santé publique	1	1	3	5
812.11	SAP	DSP	DSI	Loi sur les soins hospitaliers	3	1	1	5
860.1	SAP	DAS	DSI	Loi sur l'aide sociale	3	3	3	9
101.1	JCE	CHA	DIJ	Constitution du canton de Berne	3	3	1	7
152.321	JCE	EEO	DIJ	Loi sur les préfets et les préfètes	0	1	1	2
155.21	JCE	CHA	DIJ	Loi sur la procédure et la juridiction administratives	1	1	1	3
161.1	JCE	CHA	DIJ	Loi sur l'organisation des autorités judiciaires et du Ministère public	0	3	1	4
168.11	JCE	CHA	DIJ	Loi sur les avocats et les avocates	0	0	1	1
169.11	JCE	FIN	DIJ	Loi sur le notariat	1	0	3	4
170.11	JCE	EEO	DIJ	Loi sur les communes	1	0	3	4
170.12	JCE	EEO	DIJ	Loi sur l'encouragement des fusions de communes	1	1	3	5
211.1	JCE	CHA	DIJ	Loi sur l'introduction du Code civil suisse	0	0	0	0
212.223	JCE	DAS	DIJ	Loi sur l'Autorité bernoise de surveillance des institutions de prévoyance et des fondations	1	1	3	5
212.225.1	JCE	DAS	DIJ	Loi sur les caisses et les fondations de famille	0	0	0	0
213.22	JCE	DAS	DIJ	Loi sur l'aide au recouvrement et les avances de contributions d'entretien	1	1	1	3
213.316	JCE	DAS	DIJ	Loi sur la protection de l'enfant et de l'adulte	3	3	1	7
215.326.2	JCE	FIN	DIJ	Loi concernant les impôts sur les mutations	3	3	1	7
271.1	JCE	CHA	DIJ	Loi portant introduction du code de procédure civile, du code de procédure pénale et de la loi sur la procédure pénale applicable aux mineurs	0	0	0	0
281.1	JCE	FIN	DIJ	Loi portant introduction de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite	0	1	0	1
311.1	JCE	CHA	DIJ	Loi sur le droit pénal cantonal	0	0	0	0

* Les lois concernent deux Directions.

N° RSB	Statu quo	Modèle 1	RDir proposée	Titre	Evaluation de la pertinence politique	Evaluation de la pertinence financière (par an)	Evaluation de la marge de manœuvre	Total de l'évaluation
324.1	JCE	CHA	DIJ	Loi portant introduction de la loi fédérale du 24 juin 1970 sur les amendes d'ordre infligées aux usagers de la route et instituant d'autres amendes d'ordre	0	1	0	1
410.11	JCE	DAS	DIJ	Loi sur les Eglises nationales bernoises	1	3	1	5
410.51	JCE	DAS	DIJ	Loi concernant les communautés israélites	0	0	0	0
415	JCE	DAS	DIJ	Loi sur les impôts paroissiaux	0	1	0	1
426.51	JCE	EEO	DIJ	Loi sur les parcs d'importance nationale et sur les sites du patrimoine mondial naturel	0	0	3	3
704.1	JCE	DAS	DIJ	Loi sur les rives des lacs et des rivières	1	3	1	5
711	JCE	CHA	DIJ	Loi sur l'expropriation	0	0	0	0
832.71	JCE	DAS	DIJ	Loi cantonale sur les allocations familiales	3	1	1	5
841.11	JCE	DAS	DIJ	Loi portant introduction de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants	0	1	0	1
841.21	JCE	DAS	DIJ	Loi portant introduction de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité	0	0	0	0
841.31	JCE	DAS	DIJ	Loi portant introduction de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI	3	3	1	7
842.11	JCE	DAS	DIJ	Loi portant introduction des lois fédérales sur l'assurance-maladie, sur l'assurance-accidents et sur l'assurance militaire	3	3	1	7
721	JCE	EEO	DIJ	Loi sur les constructions	3	1	1	5
152.04	JCE	CHA	DIJ	Loi sur la protection des données	3	0	1	4
121.1	POM	DSE	DSE	Loi sur le droit de cité cantonal et le droit de cité communal	3	0	3	6
122.11	POM	DSE	DSE	Loi sur l'établissement et le séjour des Suisses	0	0	0	0
122.2	POM	DSE	DSE	Loi portant introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers	3	3	1	7
341.1	POM	DSE	DSE	Loi sur l'exécution des peines et mesures	1	3	1	5
341.13	POM	DSE	DSE	Loi sur les mesures restreignant la liberté des mineurs dans le cadre de l'exécution des peines et mesures et de l'aide à la jeunesse	1	0	1	2
521.1	POM	DSE	DSE	Loi cantonale sur la protection de la population et sur la protection civile	1	1	1	3
525.2	POM	DSE	DSE	Loi sur les subventions versées pour les installations de tir et pour le tir hors service	0	0	3	3
551.1	POM	DSE	DSE	Loi sur la police	3	3	3	9
552.1	POM	DSE	DSE	Loi sur la Police cantonale	0	3	3	6
555.1	POM	DSE	DSE	Loi sur le repos pendant les jours fériés officiels	1	0	0	1
761.11	POM	DSE	DSE	Loi cantonale sur la circulation routière	1	0	1	2
761.611	POM	DSE	DSE	Loi sur l'imposition des véhicules routiers	3	3	1	7
767.1	POM	DSE	DSE	Loi sur la navigation et l'imposition des bateaux	1	0	1	2
935.52	POM	DSE	DSE	Loi sur les loteries	3	3	3	9
935.9	POM	DSE	DSE	Loi sur l'exercice de la prostitution	1	0	1	2
437.11	POM	DSE	DSE	Loi sur l'encouragement de la gymnastique et des sports	1	0	3	4
152.01	FIN	FIN	FIN	Loi sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration	1	0	3	4
152.031.2	FIN	FIN	FIN	Loi sur la société anonyme Bedag Informatique	1	0	3	4
152.05	FIN	FIN	FIN	Loi sur l'harmonisation des registres officiels	0	0	3	3
153.01	FIN	FIN	FIN	Loi sur le personnel	3	3	3	9
153.31	FIN	FIN	FIN	Loi sur les prestations financières accordées aux membres du gouvernement	1	0	3	4
620	FIN	FIN	FIN	Loi sur le pilotage des finances et des prestations	1	3	3	7
621.2	FIN	FIN	FIN	Loi sur le Fonds de couverture des pics d'investissement	0	3	3	6
621.3	FIN	FIN	FIN	Loi sur le Fonds des distributions du bénéfice de la BNS	0	3	3	6
631.1	FIN	FIN	FIN	Loi sur la péréquation financière et la compensation des charges	1	3	3	7
641.1	FIN	FIN	FIN	Loi sur les subventions cantonales	1	3	3	7
661.11	FIN	FIN	FIN	Loi sur les impôts	3	3	3	9
661.611	FIN	FIN	FIN	Loi sur la Commission des recours en matière fiscale	0	0	3	3
662.1	FIN	FIN	FIN	Loi concernant l'impôt sur les successions et donations	1	3	3	7

* Les lois concernent deux Directions. ** Domaine d'activité du canton de Berne non réglementé dans une loi.

N° RSB	Statu quo	Modèle 1	RDir proposée	Titre	Evaluation de la pertinence politique	Evaluation de la pertinence financière (par an)	Evaluation de la marge de manœuvre	Total de l'évaluation
682.2	FIN	FIN	FIN	Loi portant adhésion du canton de Berne à la Convention intercantonale du 22 novembre 1973 sur la vente du sel en Suisse	0	0	1	1
951.1	FIN	FIN	FIN	Loi sur la société anonyme Banque cantonale bernoise	1	1	1	3
153.41	FIN	FIN	FIN	Loi sur les caisses de pension cantonales	3	3	3	9
152.04	FIN	FIN	FIN	Loi sur la protection des données	3	0	1	4
423.11	INS	DIC	DIC	Loi sur l'encouragement des activités culturelles	3	1	3	7
426.41	INS	DIC	DIC	Loi sur la protection du patrimoine	3	1	0	4
430.121	INS	DIC	DIC	Loi sur la société anonyme Editions scolaires bernoises	0	0	3	3
430.25	INS	DIC	DIC	Loi sur le statut du corps enseignant	3	3	3	9
432.21	INS	DIC	DIC	Loi sur l'école obligatoire	3	3	3	9
432.31	INS	DIC	DIC	Loi sur les écoles de musique	0	1	3	4
433.12	INS	DIC	DIC	Loi sur les écoles moyennes	1	3	1	5
435.11	INS	DIC	DIC	Loi sur la formation professionnelle, la formation continue et l'orientation professionnelle	1	3	0	4
435.311	INS	DIC	DIC	Loi sur le Centre interrégional de perfectionnement	0	0	3	3
435.411	INS	DIC	DIC	Loi sur la Haute école spécialisée bernoise	1	3	1	5
436.11	INS	DIC	DIC	Loi sur l'Université	1	3	1	5
436.91	INS	DIC	DIC	Loi sur la Haute école pédagogique germanophone	1	3	1	5
438.31	INS	DIC	DIC	Loi sur l'octroi de subsides de formation	1	1	0	2
439.28	INS	DIC	DIC	Loi concernant l'adhésion du canton de Berne au concordat intercantonal créant une Haute Ecole Pédagogique commune aux cantons de Berne, Jura et Neuchâtel (HEP-BEJUNE)	0	0	1	1
439.32	INS	DIC	DIC	Loi concernant l'adhésion du canton de Berne à la convention intercantonale sur la Haute Ecole Spécialisée de Suisse occidentale et à la convention intercantonale concernant la Haute Ecole Arc Berne-Jura-Neuchâtel	0	0	1	1
439.38	INS	DIC	DIC	Loi concernant l'adhésion à l'accord intercantonal sur les écoles offrant des formations spécifiques aux élèves surdoués	1	0	3	4
153.41	INS	DIC	DIC	Loi sur les caisses de pension cantonales	3	3	1	7
**	TTE	TTE	DTT	Immeubles appartenant au canton	0	3	3	6
215.341	TTE	TTE	DIJ	Loi cantonale sur la géoinformation	1	0	0	1
724.1	TTE	TTE	DEE	Loi de coordination	1	0	0	1
731.2	TTE	TTE	DTT	Loi sur les marchés publics	1	0	0	1
732.11	TTE	TTE	DTT	Loi sur les routes	3	3	3	9
741.1	TTE	TTE	DEE	Loi cantonale sur l'énergie	3	0	3	6
751.11	TTE	TTE	DTT	Loi sur l'entretien et sur l'aménagement des eaux	3	0	3	6
752.32	TTE	TTE	DTT	Loi sur l'alimentation en eau	1	0	1	2
752.41	TTE	TTE	DTT	Loi sur l'utilisation des eaux	3	3	1	7
762.4	TTE	TTE	DTT	Loi sur les transports publics	1	3	3	7
821	TTE	TTE	DTT	Loi cantonale sur la protection des eaux	1	1	1	3
822.1	TTE	TTE	DTT	Loi sur les déchets	0	0	1	1
931.1	TTE	TTE	DTT	Loi sur la régale des mines	3	0	1	4
721	TTE	TTE	DTT	Loi sur les constructions	3	0	1	4
102.1	CHA	CHA	CHA	Loi sur le statut particulier du Jura bernois et sur la minorité francophone du district bilingue de Bienne	1	0	1	2
103.1	CHA	CHA	CHA	Loi sur les publications officielles	0	0	1	1
105.233	CHA	CHA	CHA	Loi sur l'organisation de votations relatives à l'appartenance cantonale de communes du Jura bernois	1	0	1	2
107.1	CHA	CHA	CHA	Loi sur l'information du public	1	0	1	2
108.1	CHA	CHA	CHA	Loi sur l'archivage	0	0	1	1
141.1	CHA	CHA	CHA	Loi sur les droits politiques	1	0	1	2
152.072	CHA	CHA	CHA	Loi portant introduction de la loi fédérale sur l'égalité entre femmes et hommes	0	0	0	0
622.1	CHA	CHA	CHA	Loi cantonale sur le Contrôle des finances	1	0	1	2
151.21	PARL	PARL	PARL	Loi sur le Grand Conseil				

Nombre d'affaires parlementaires et gouvernementales[10]

Au cours de ces sept dernières années (période comprise entre le 1er janvier 2011 et le 31 décembre 2017), les Directions ont traité les affaires du Grand Conseil suivantes :

Affaires du Grand Conseil Du 1er janvier 2011 au 31 décembre 2017 Toutes les affaires qui ont été traitées une première fois par le Grand Conseil pendant la période ci-dessus sont prises en considération.	**ECO**	**SAP**	**JCE**	**POM**	**FIN**	**INS**	**TTE**	**CHA**
Initiative parlementaire	0	0	0	0	0	0	0	1
Motion	87	179	112	141	129	142	186	59
Motion financière	0	2	1	0	4	0	0	0
Postulat	13	21	8	8	11	19	25	5
Interpellation	97	145	60	114	88	119	180	44
Question	0	0	0	0	0	0	0	18
Mandat (jusqu'au 31 mai 2014)	0	0	0	0	2	1	0	0
Total des interventions et des initiatives parlementaires	**197**	**347**	**181**	**263**	**234**	**281**	**391**	**127**
Constitution	0	0	3	1	1	0	4	0
Loi	9	5	18	13	15	9	7	7
Décret	0	1	6	0	2	0	1	1
Arrêté du Grand Conseil	0	3	6	3	1	4	0	0
Concession	0	0	0	0	0	0	11	0
Législation/total des actes législatifs	**9**	**9**	**33**	**17**	**19**	**13**	**23**	**8**
Affaire de crédit	37	23	30	52	13	52	126	9
Budget	0	0	0	0	6	0	0	1
Finances/total des crédits	**37**	**23**	**30**	**52**	**19**	**52**	**126**	**10**
Rapports	**3**	**21**	**15**	**6**	**12**	**45**	**7**	**18**
Elections par le GC	**0**	**0**	**2**	**0**	**0**	**0**	**0**	**77**
Autres affaires	**0**	**4**	**1**	**6**	**1**	**3**	**4**	**17**
Total global pour la période de 2011 à 2017	**246**	**404**	**262**	**340**	**285**	**394**	**551**	**257**
Moyenne par année (arrondie)	**35**	**58**	**37**	**49**	**41**	**56**	**79**	**37**

[10] https://www.gr.be.ch/gr/fr/index/geschaefte/geschaefte/suche.html, page consultée le 19 janvier 2018

Les données se fondent sur la publication des affaires du Grand Conseil sur Internet. La vérification a montré qu'il peut exister de faibles différences par rapport aux indications fournies par les Directions, mais celles-ci n'ont pas d'effet sur le but recherché.

Nombre d'affaires du Conseil-exécutif traitées par chaque Direction entre 2015 et 2017[11]

Affaires du Conseil-exécutif	**ECO**	**SAP**	**JCE**	**POM**	**FIN**	**INS**	**TTE**	**CHA**
Nombre d'arrêtés en 2015	93	168	182	148	221	95	188	non pertinent
Nombre d'arrêtés en 2016	92	163	148	138	203	133	148	np
Nombre d'arrêtés en 2017	124	176	168	135	182	142	195	np
Moyenne annuelle	103	169	166	140	202	123	177	np

Nombre de votations cantonales et régionales par Direction entre 2007 et 2017[12]

Votations cantonales et régionales ayant eu lieu entre le 1er janvier 2007 et le 31 décembre 2017	**ECO**	**SAP**	**JCE**	**POM**	**FIN**	**INS**	**TTE**	**CHA**
Votations cantonales	0	1	6	8	5	2	9	4
Votations régionales	0	0	4	0	0	0	0	1
Total	0	1	10	8	5	2	9	5

Volume des subventions cantonales nettes par Direction (en millions de francs)[13]

	Subventions cantonales nettes (coûts – rentrées financières)	**Imposées par la législation fédérale**	**Imposées par la législation cantonale**	**Résiduelles (compétence du Conseil-exécutif)**
Total ECO	77,1	26 ,1	4,8	46,3
Total SAP	2325,3	1046,0	379,1	900,2
Total JCE	552,1	605,4	-210,6	157,7
Total POM	-14,3	-19,8	0,2	5,3
Total FIN	-0,1	0,0	0,0	0,0
Total INS	742,9	-9,6	716,8	35,9
Total TTE	262,5	-37,1	69,3	230,3
Total CHA	0,1	0,0	0,0	0,1

[11] Chiffres extraits du document suivant : http://www.fin.be.ch/fin/fr/index/finanzen/finanzen/konzernrechnungswesen.assetref/dam/documents/FIN/FV/fr/gb/Rapport%20de%20gestion%202016-volume%203-groupes%20de%20produits.pdf

[12] Chiffres extraits du site suivant : http://www.sta.be.ch/sta/fr/index/wahlen-abstimmungen/wahlen-abstimmungen/abstimmungen.html

[13] Programme d'allégement 2018, Rapport du Conseil-exécutif au Grand Conseil, 2017, p. 135 et 136 (annexe 3)

	Subventions cantonales nettes (coûts – rentrées financières)	Imposées par la législation fédérale	Imposées par la législation cantonale	Résiduelles (compétence du Conseil-exécutif)
Total CF	0,0	0,0	0,0	0,0
Total BPD	0,0	0,0	0,0	0,0
Total JUS	0,0	0,1	0,0	0,0
Total du canton	**3945,6**	**1611,1**	**959,6**	**1375,8**

Précision : les subventions cantonales qui sont financées par la Confédération impliquent partiellement des subventions des communes, ce qui explique les chiffres négatifs (recettes). Elles figurent dans les colonnes « Imposées par la législation fédérale » et « Imposées par la législation cantonale ».

Annexe 4 : Présentation graphique de l'incidence de la réforme des Directions proposée par le Conseil-exécutif sur les offices et les services

Direction de l'économie publique, de l'énergie et de l'environnement (DEE)	Direction de la santé et de l'intégration (DSI)	Direction de l'intérieur et de la justice (DIJ)	Direction de la sécurité (DSE)	Direction des finances (FIN)	Direction de l'instruction publique et de la culture (INS)	Direction des travaux publics et des transports (DTT)	Chancellerie d'Etat (CHA)
Postes 749.9 En mio. de CHF 206.80	Postes 175.2 En mio. de CHF 2'338.70	Postes* 1'016.5 En mio. de CHF 991.42	Postes 4'055.7 En mio. de CHF 464.11	Postes 965.2 En mio. de CHF 284.33	Postes 539.2 En mio. de CHF 2'182.51	Postes 735.8 En mio. de CHF 766.08	Postes 79.3 En mio. de CHF 26.74
Secrétariat général (SG DEE)	Secrétariat général (SG DSI)	Secrétariat général (SG DIJ)	Secrétariat général (SG DSE)	Secrétariat général (SG FIN)	Secrétariat général (SG INS)	Secrétariat général (SG DTT)	
beco Economie bernoise (beco)	Office juridique (OJ DSI)	Office juridique (OJ DIJ)	Police cantonale (POCA)	Administration des finances (AF)	*Conférence de coordination francophone* **	Office juridique (OJ DTT)	Office du soutien au gouvernement et des droits politiques (OGDP)
Office de l'agriculture et de la nature (OAN)	Office des affaires sociales (OAS DSI)	Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT)	Office de la circulation routière et de la navigation (OCRN)	Intendance des impôts (ICI)	Office de l'enseignement préscolaire et obligatoire, du conseil et de l'orientation (OECO)	Office des ponts et chaussées (OPC)	Office du bilinguisme, de la législation et des ressources (OBLR)
Office des forêts (OFOR)	Office des hôpitaux (ODH)	Préfectures	Office de l'exécution judiciaire (OEJ)	Office du personnel (OP)	Office de l'enseignement secondaire du 2e degré et de la formation professionnelle (OSP)	Office des immeubles et des constructions (OIC)	Office de la communication (ComBE)
	Office des personnes âgées et des personnes handicapées (OPAH) (sans jeunes hand., foyers scolaires spéc. cantonaux, mesures de pédag. spéc. ni surv. de l'enseignement spéc.)	Offices des poursuites et des faillites, bureaux du registre foncier, Office du registre du commerce (OPF)	Office de la population et des migrations (OPM) - sans l'aide sociale et l'intégration dans le domaine de l'asile et des réfugiés	Office d'informatique et d'organisation (OIO)	Office de l'enseignement supérieur (OENS)	Office des transports publics et de la coordination des transports (OTP)	Archives de l'Etat (AEB)
Offices transférés							
Laboratoire cantonal (LC)	Office du médecin cantonal (OMC)	Office des assurances sociales (OAS)	Office de la sécurité civile, du sport et des affaires militaires (OSSM)		Office de la culture (OC)	Eaux et déchets (OED) sans le domaine Protection des sols	Bureau de l'égalité entre la femme et l'homme (BEFH)
Office de la coordination environnementale et de l'énergie (OCEE)	Office du pharmacien cantonal (OPHC)	Office de gestion et de surveillance (OGS)			Office des services centralisés (OSC)		
		Office des mineurs (OM)					
Sous-groupe de produits transféré	Sous-groupe de produits transféré				Sous-groupe de produits transféré		
Protection des sols dans la construction (actuellement: Office des eaux et des déchets, OED/TTE)	Aide sociale et intégration dans le domaine de l'asile et des réfugiés (actuellement: Office de la population et des migrations, OPM/POM)	Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA)			Aide aux personnes ayant des besoins particuliers de soins, d'assistance ou de formation (seul. mesures de péd. spéc. / surv. éc. spéc., actuellement: OPAH/SAP)		
		Bureau pour la surveillance de la protection des données (BPD)**					
		Office transféré					
		Office d'information géographique (OIG)					
		Sous-groupe de produits transféré					
		Aide aux enfants et aux jeunes ayant des besoins particuliers de soins, d'assistance ou de formation (jeunes handicapés, foyers scolaires spéc. cantonaux) (actuellement, OPAH/SAP)					

Légende :
* Transfert des postes d'ecclésiastiques aux Eglises nationales prévu au 1er janvier 2020. Non pris en compte dans les chiffres EPT.
** Administrativement rattaché à la DIR

Précision :
Les chiffres EPT proviennent de la statistique du personnel (par office) au 31 décembre 2017. Les chiffres du budget sont extraits du solde II conformément au budget 2018 sans les rentrées

Annexe 5 : Présentation graphique de l'incidence de la réforme des Directions proposée par le Conseil-exécutif sur les groupes de produits

Direction de l'économie publique, de l'énergie et de l'environnement (DEE)	Direction de la santé et de l'intégration (DSI)	Direction de l'intérieur et de la justice (DIJ)	Direction de la sécurité (DSE)	Direction des finances (FIN)	Direction de l'instruction publique et de la culture (INS)	Direction des travaux publics et des transports (DTT)	Chancellerie d'Etat (CHA)
Postes 749.9 **En mio. de CHF** 206.8	**Postes** 175.2 **En mio. de CHF** 2'338.70	**Postes*** 1'016.5 **En mio. de CHF** 991.42	**Postes** 4'055.7 **En mio. de CHF** 464.11	**Postes** 965.2 **En mio. de CHF** 284.33	**Postes** 539.2 **En mio. de CHF** 2'182.51	**Postes** 735.8 **En mio. de CHF** 766.08	**Postes** 79.3 **En mio. de CHF** 26.74
Soutien aux fonctions de direction	**Soutien aux fonctions de direction, prestations juridiques et services**	**Soutien aux fonctions de direction**	**Soutien aux fonctions de direction, fonds et juridiction**	**Gestion interne de la Direction, politique financière et droit**	**Soutien aux fonctions de direction et prestations juridiques**	**Soutien aux fonctions de direction**	
Dévelopg. et surveillance économique (promotion, tourisme, dévelopg. régional, conditions de travail, protection contre les immissions)	**Soins hospitaliers** (soins aigus somatiques, sauvetage, psychiatrie, réadaptation, formation et perfectionnement)	**Justice administratrive et prestations juridiques**	**Police** (police de sécurité et police routière, centrale d'engagement, entraide administrative et aide à l'exécution, police judiciaire)	**Prestations de services finances du groupe** (comptabilité de groupe, trésorerie, FIS, gestion des assurances)	**Ecole obligatoire et offres périscolaires**	**Juridiction administrative et prestations juridiques**	**Soutien au Grand Conseil et au Conseil-exécutif**
Assurance-chômage (service de l'emploi, caisse de chômage, mesures de marché du travail)	**Protection de la santé et service sanitaire** (médecine préventive et maladies transmissibles, autorisations, gestion des catastrophes)	**Dotation des paroisses en ecclésiastiques et suivi des ministères pastoraux et presbytéraux, relations entre l'Eglise et l'Etat**	**Circulation routière et navigation** (admission des véhicules, conducteurs de véhicules, admission des bateaux, conducteurs de bateaux, redevances sur le trafic)	**Péréquation financière Confédération - cantons / canton - communes** (y. c. coordination des statistiques cant.)	**Ecoles moyennes et formation professionnelle** (orientation professionnelle et personnelle incluse)	**Infrastructures** (routes cantonales, routes nationales, protection contre les orues, produits spéciaux)	
Forêt et dangers naturels (forêts, dangers naturels, entreprise forêts domaniales)	**Sécurité des produits thérapeutiques et assurance-qualité** (contrôle des produits thérapeutiques, contrôle des essais cliniques, surveillance des professions pharmaceutiques)	**Pilotage de l'administration décentralisée et des ressources**	**Privation de liberté et mesures d'encadrement** (exécution des peines et mesures)	**Impôts et prestations de service**	**Enseignement supérieur** (formation universitaire, formation en haute école spécialisée, formation du corps enseignant)	**Transports publics et coordination des transports** (infrastructure et matériel roulant, prestations de transport)	
Agriculture (service vétérinaire, paiements directs, compétitivité, Inforama)	**Aide sociale matérielle et intégration** (garantie du minimum vital social, promotion de la santé et aide en cas d'addiction, insertion sociale)	**Soutien et surveillance des communes**	**Population et immigration ***** Exécution des renvois et aide d'urgence (sans l'aide sociale et l'intégr. dans le domaine de l'asile et des réfugiés)	**Personnel** (politique du personnel et traitements, développement du personnel, santé et affaires sociales)	**Services centralisés** (prestations internes, subsides de formation)	**Gestion des biens immobiliers** (construction et transformation, maintenance, entretien, location)	
Nature (pêche, chasse, protection de la nature, promotion de la nature)	**Aide aux adultes ayant des besoins particul. de soins, d'assist. ou de formation** (sans jeunes handicapés, foyers scol. spéc. cantonaux, mesures de pédagogie spéc. ni surv. de l'enseignement spécialisé)	**Préfectures**	**Sécurité civile, sport et affaires militaires**	**Informatique et organisation**	**Culture** (encouragement des activités culturelles, protection des monuments historiques, archéologie)	**Eaux et déchets (OED)** sans le domaine Protection des sols	
Sous-groupe de produits transféré	**Sous-groupe de produit transféré**	**Organisation du territoire**			**Sous-groupe de produits transféré**		
Protection des consommateurs et de l'environnement (contr. des denrées aliment., des objets usuels et des eaux de baignade, prév. des accidents majeurs)	**Aide sociale et intégration dans le domaine de l'asile et des réfugiés** (actuellement: Office de la population et des migrations, OPM/POM)	**Registre foncier**			**Mesures de pédagogie spécialisée / surv. des écoles spécialisées**, éléments de l'aide aux pers. ayant des besoins particuliers de soins, d'assistance ou de formation		
Energie et développement durable (nouvelle désignation d'un groupe de produits de la TTE)		**Mise en oeuvre des prescriptions sur les assurances sociales** (PC, réduction des primes)					
Sous-groupe de produits transféré		**Poursuites et faillites**					
Protection des sols dans la construction, Eaux et déchets (anciennement: TTE)		**Protection des données****					
		Registre du commerce					
		Groupe de produits transféré					
		Information géographique					
		Autorité de prot. de l'enfant et de l'adulte					
		Protection de l'enfant et encourag. de la jeunesse					
		Mesures différenciées d'aide à la jeunesse					
		Sous-groupe de produits transféré					
		Jeunes handicapés, foyers scolaires spécialisés cantonaux (actuellement: Aide aux enfants et aux jeunes ayant des besoins particuliers de soins, d'assistance ou de formation, SAP)					

Légende:

* Transfert des postes d'ecclésiastiques aux Eglises nationales prévu au 1er janvier 2020. Non pris en compte dans les chiffres EPT.

** Administrativement rattaché à la DIR

La répartition des ressources (EPT et budget) n'est pas définitive. Elle fait l'objet du projet de restructuration du domaine de l'asile (NA-BE).

Groupe de produits attribué à la SAP dans le cadre du projet de restructuration du domaine de l'asile (NA-BE)

Groupe de produits attribué à l'INS dans le cadre du projet de scolarisation spécialisée

Groupes de produits attribués à la JCE conformément au projet d'optimisation des aides éducatives complémentaires (Oaec)

Précision :

Les chiffres EPT proviennent de la statistique du personnel (par office) au 31 décembre 2017. Les chiffres du budget sont extraits du solde II conformément au budget 2018 sans les rentrées financières.

Annexe 6 : Présentation graphique de l'incidence de la réforme des Directions proposée par le Conseil-exécutif sur l'attribution des organes et commissions aux Directions

Direction de l'économie publique, de l'énergie et de l'environnement (DEE)

Commissions du Grand Conseil
- Commission des finances (CFIN)
- Commission des infrastructures et de l'aménagement du territoire (CIAT)

Conférences et organes
- Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP) — Membre
- Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique (CDEP) — Membre
- Conférence des chefs des départements de l'économie publique de Suisse occidentale (CDEP-SO) — Membres
- Conférence des directeurs cantonaux de l'agriculture (CDA) — Membre
- Conférence pour la forêt, la faune et le paysage (CFP) — Membre
- Greater Geneva Bern Area (GGBa) — Membre
- Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie (EnDK) — Membre du comité

Direction de la santé et de l'intégration (DSI)

Commission du Grand Conseil
- Commission de la santé et des affaires sociales (CSoc)

Conférences et organes
- Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) — Membre
- Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS) — Membre du comité directeur
- Conférence latine des affaires sanitaires et sociales (CLASS) — Membre
- Arcjurassien.ch Δ — Membre du comité

Direction de l'intérieur et de la justice (DIJ)

Commissions du Grand Conseil
- Commission de justice (CJus)
- Commission des institutions politiques et des relations extérieures
- Commission de la santé et des affaires sociales (CSoc)
- Commission des infrastructures et de l'aménagement du territoire (CIAT)
- Commission de la sécurité (CSéc)

Conférences et organes
- Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police — Membre
- Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement — Membre
- Conférence des cantons en matière de protection des mineurs et des adultes (COPMA) — Ouvert
- Conférence tripartite (CT) — Membre du comité
- Caisse de compensation du canton de Berne et Office AI du canton de — Présidence du Conseil de surveillance

Direction de la sécurité (DSE)

Commissions du Grand Conseil
- Commission de la sécurité (CSéc)
- Commission des institutions politiques et des relations extérieures
- Commission de la santé et des affaires sociales (CSoc) - en ce moment concernant le projet NA-BE (domaine de

Conférences et organes
- Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) — Membre
- Concordat de la Suisse du Nord-Ouest et de la Suisse centrale sur l'exécution des peines et mesures — Membre
- Conférence spéc. des membres de gouv. concernés par la loi sur les loteries et le marché des loteries — Membres
- École intercantonale de police de Hitzkirch (EIPH) — Membre
- Conf. gouvernementale des affaires militaires, de la prot. civile et des sapeurs-pompiers (CG MPS) — Membre
- Swisslos — Conseil d'administration

Direction des finances (FIN)

Commission du Grand Conseil
- Commission des finances (CFin)

Conférences et organes
- Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances (CDF) — Membre du comité
- Conférence latine des directeurs cantonaux des finances (CDF) — Membre
- Salines Suisses SA et SelFin Invest AG — Administratrice

Direction de l'instruction publique et de la culture (INS)

Commission du Grand Conseil
- Commission de la formation (CFor)

Conférences et organes
- Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) — Membre du comité directeur et membre
- Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique de Suisse alémanique (D-EDK) — Membre
- Conférence des directeurs de l'instruction publique du Nord-Ouest de la Suisse (NW-EDK) — Membre
- Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin (CIIP) — Membre
- Conférence suisse des hautes écoles (CSHE) — Membre
- Conseil suisse des hautes écoles — Membre

Direction des travaux publics et des transports (DTT)

Commission du Grand Conseil
- Commission des infrastructures et de l'aménagement du territoire (CIAT)

Conférences et organes
- Conférence suisse des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP) — Membre du comité
- Conférence des directeurs cantonaux des transports publics (CTP) — Membre du comité
- Conférence des directeurs cantonaux des transports publics du Nord-Ouest de la Suisse — Membre
- Conférence des transports de Suisse occidentale (CTSO) — Membre

Chancellerie d'Etat (CHA)

Commissions du Grand Conseil
- Commission des institutions politiques et des relations extérieures
- Commission des finances ad-hoc

Conférences et organes
- Conférence suisse des chanceliers d'Etat — Membre
- Conférence latine des chanceliers — Membre

Δ Le directeur de la SAP est le représentant de la partie francophone du canton.

Annexe 7 : Présentation graphique de l'incidence de la réforme des Directions proposée par le Conseil-exécutif sur l'attribution des établissements, entreprises et institutions aux Directions

Direction de l'économie publique, de l'énergie et de l'environnement (DEE)	Direction de la santé et de l'intégration (DSI)	Direction de l'intérieur et de la justice (DIJ)	Direction de la sécurité (DSE)	Direction des finances (FIN)	Direction de l'instruction publique et de la culture (INS)	Direction des travaux publics et des transports (DTT)
Flughafen Bern AG Forme SA, RCE	**Centres hospitaliers régionaux (CHR) et Hôpital** Forme SA, RCE	**Autorité bernoise de surveillance des institutions** Forme Etabl. de droit public, non RCE	**Aucun**	**Banque cantonale bernoise BCBE SA** Forme SA, RCE	**Caisse d'assurance du corps enseignant bernois** Forme Etabl. de droit public doté de la personnalité. jur., non	**Entreprises de transport concessionnaires** Forme SA, RCE
Fondation bernoise de crédit agricole (CAB) Forme Fondation, RCE	**Services psychiatriques régionaux (SPR) (depuis le** Forme SA, RCE	**Office AI du canton de Berne** Forme Etabl. de droit public, non RCE		**Bedag Informatique** Forme SA, RCE	**Schulverlag plus AG** Forme SA, RCE	
Assurance Immobilière Berne (AIB) Forme Etabl. de droit public, RCE	**Groupe de l'Ile (Insel Gruppe AG)** Forme SA, RCE	**Caisse de compensation du canton de Berne** Form Etabl. de droit public, non RCE		**Immobiliengesellschaft Wankdorfplatz SA (IWAG)** Forme SA, RCE	**Musée historique de Berne** Forme Fondation, RCE	
BE!Tourisme SA, Berne Forme Non RCE	**Fondation de l'Hôpital de l'Ile (Inselspital-Stiftung)** Forme Fondation, RCE			**Caisse de pension bernoise (CPB)** Forme Non RCE	**Fondation faîtière Kunstmuseum Bern –** Forme Fondation, RCE	
sitem-insel AG, Berne Forme Non RCE	**Spital Netz Bern Immobilien** Forme SA, RCE			**Autoeinstellhalle Rathaus** Forme SA, non RCE	**Konzert Theater Bern** Forme Fondation, RCE	
Innocampus SA, Bienne Forme Non RCE	**Clinique Bernoise Montana** Forme Fondation, RCE			**Salines suisses SA** Forme SA, non RCE	**Université de Berne** Forme Etabl. de droit public doté de la personnalité jur., RCE	
BKW AG Forme SA, RCE				**SelFin Invest AG** Forme SA, non RCE	**Haute école spécialisée** Forme Etabl. de droit public doté de la personnalité jur., RCE	
				Banque nationale suisse (BNS) Forme SA, non RCE	**Haute école pédagogique germanophone** Forme Etabl. de droit public doté de la personnalité jur., RCE	
					Haute Ecole Pédagogique Berne, Jura, Neuchâtel Form Etabl. de droit public doté de la personnalité jur., RCE	
					Haute Ecole Spécialisée de Suisse Occidentale (HES- Form Etabl. de droit public doté de la personnalité jur., RCE	

RCE : rapport du canton avec ses entreprises publiques

Le Grand Conseil du canton de Berne **Der Grosse Rat des Kantons Bern**

JCE 17 2019.JGK.3260

Déclarations de planification

Version 1

Le 20.05.2019 /

Réforme des Directions. Optimisation de la répartition des tâches entre les Directions de l'administration cantonale bernoise. Rapport présentant les résultats de la phase I de la réforme des Directions (RDir)

Auteur-e-s	**Proposition**		**+ ++**	**- --**
CIRE (Jost)	1.	Rapport RDir, objectif 4 (page 14 : « Création d'une organisation moderne, répondant aux besoins de demain ») : La vue globale et le pilotage sur les TIC de l'administration cantonale bernoise doivent être améliorés, en particulier dans la perspective de la transition numérique de l'administration. Le Conseil-exécutif renforce la structure d'organisation concernée en la dotant de compétences transversales supplémentaires et augmente l'efficience dans le domaine des TIC. Il examine en l'occurrence l'opportunité de la mise en place d'un-e délégué-e à la transition numérique. Des synergies doivent voir le jour et les doublons doivent être évités non seulement dans le domaine des services de base TIC mais aussi dans celui des applications spécialisées.		

Arrêté du Conseil-exécutif

N° d'ACE:	511/2019
Date:	15 mai 2019
Direction:	Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques
N° d'affaire:	2019.JGK.3260
Classification:	non classifié

Rapport présentant les résultats de la phase I de la réforme des Directions (RDir)

Le Conseil-exécutif, sur proposition de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques,

arrête :

1) Le Conseil-exécutif adopte le rapport du 22 août 2018 présentant les résultats de la phase I de la réforme des Directions (RDir).

2) Vu l'article 52, alinéa 1 de la loi du 4 juin 2013 sur le Grand Conseil (LGC), le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil de prendre connaissance du rapport.

Au nom du Conseil-exécutif
Le chancelier :
Auer

CANTON DE BERNE * CONSEIL-EXECUTIF *

Pièce jointe :

- Rapport du 22 août 2018 présentant les résultats de la phase I de la réforme des Directions (RDir)

03|02|K|4

Propositions du Conseil-exécutif et de la commission

Loi sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration (loi d'organisation, LOCA) (Modification)

Direction de la justice, des affaires communales
et des affaires ecclésiastiques

Table des matières

1. Synthèse 1
2. Situation initiale 1
   2.1. Situation actuelle dans la législation sur l'organisation de l'administration 1
   2.2. La réforme des Directions proposée par le Conseil-exécutif 3
   2.3. *Interventions parlementaires* 5
3. Caractéristiques de la nouvelle réglementation 6
4. Forme de l'acte législatif 8
5. Droit comparé 8
   5.1. Autres cantons 8
   5.2. Confédération 10
6. Mise en œuvre, évaluation 10
7. Commentaires des articles 11
8. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes 13
9. Répercussions financières 14
10. Répercussions sur le personnel et l'organisation 14
11. Répercussions sur les communes 14
12. Répercussions sur l'économie publique 14
13. Résultat de la procédure de consultation 14
14. Proposition 16

Rapport
présenté par le Conseil-exécutif au Grand Conseil concernant la modification de la loi sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration (loi d'organisation, LOCA)

1. Synthèse

Le Conseil-exécutif propose une réforme afin d'adapter aux réalités actuelles l'organisation des Directions cantonales qui remonte au milieu des années 1990. Ses objectifs principaux sont une meilleure répartition du poids politique entre les Directions, la limitation du nombre d'interfaces, le regroupement logique de certaines tâches dans les Directions mais aussi la modification du nom de ces dernières. La réforme proposée prévoit notamment d'étendre le rayon d'action de la Direction de l'économie publique en la transformant en une Direction de l'économie publique, de l'énergie et de l'environnement et de faire de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques une Direction de l'intérieur et de la justice.

En raison de la loi, réformer les Directions dans le canton de Berne est actuellement un processus politique complexe qui requiert plusieurs années et qui empêche le gouvernement d'adapter rapidement l'organisation de l'administration cantonale à l'évolution de la société et des besoins. Pour cette raison, le Conseil-exécutif a élaboré la présente révision partielle de la loi d'organisation, qui lui permet d'avoir une plus grande marge d'appréciation lors de l'attribution de tâches aux Directions en déplaçant le contenu des dispositions à ce sujet du niveau de la loi à celui de l'ordonnance. De ce fait, les articles 27 à 33 LOCA qui, actuellement, définissent les domaines de compétence de chaque Direction, doivent être abrogés. Il convient par ailleurs de renoncer à réglementer les noms des Directions dans la loi, car cela s'opposerait à l'attribution souple des domaines d'activité qui se reflètent dans les désignations. Le canton de Berne adopte ainsi une réglementation déjà appliquée dans des cantons qui lui sont comparables ainsi qu'au niveau fédéral.

2. Situation initiale

2.1. Situation actuelle dans la législation sur l'organisation de l'administration

Selon l'idée fondamentale inscrite dans la Constitution bernoise de 1995, le Conseil-exécutif doit disposer d'une grande indépendance en matière de droit d'organisation. L'article 87 ConstC prévoit ainsi que le Conseil-exécutif dirige l'administration et l'organise de manière appropriée dans le cadre de la Constitution et de la loi. Il veille à ce que l'administration agisse conformément au droit, soit efficace et réponde aux besoins de la population. Une telle autonomie organisationnelle doit lui permettre de développer ses structures administratives de manière flexible, efficace et efficiente[1]. Il est en outre inscrit à l'article 69, alinéas 1 et 2 ConstC que le peuple et le Grand Conseil peuvent déléguer au Conseil-exécutif des compétences en matière législative. Le Conseil-exécutif, quant à lui, peut, sur la base d'une norme de délégation contenue dans une loi (art. 69, al. 3 ConstC), déléguer aux conseillers d'Etat responsables des Directions la compétence d'édicter des prescriptions en matière d'organisation[2], pour autant que «cela ne rende pas plus difficile ou même impossible l'exercice par le Conseil-exécutif de sa tâche de direction, de coordination et de planification»[3]. La délégation de compétences législatives au pouvoir exécutif est toutefois limitée par

1 Rapport de la commission de la révision constitutionnelle à l'intention du Grand Conseil concernant la révision totale de la Constitution cantonale, Journal du Grand Conseil du canton de Berne 1992, cahier 3, annexe 21, p. 62 et 113

2 WALTER KÄLIN/URS BOLZ, Manuel de droit constitutionnel bernois, Berne 1995, n. 5, p. 485

3 Rapport ConstC, op. cit. p. 113

l'article 69, alinéa 4 ConstC qui prescrit que «toutes les normes fondamentales et importantes du droit cantonal sont édictées dans la forme de la loi». Les droits politiques des électeurs dans le cadre du référendum législatif facultatif doivent ainsi être garantis. L'énumération non exhaustive[4] de l'article 69, alinéa 4 ConstC prévoit aussi, à la lettre *d*, que «les grandes lignes de l'organisation et des tâches des autorités» constituent une importante matière devant faire l'objet d'une règlementation fixée dans la loi. Avec une telle disposition, la Constitution cantonale demandait une loi d'organisation, qui est entrée en vigueur le 1er janvier 1996 et qui visait notamment le renforcement des fonctions gouvernementales et l'amélioration de l'organisation de l'administration[5]. Il s'agissait d'accepter et d'appliquer la volonté de la Constitution de 1993 de donner une plus grande autonomie organisationnelle au Conseil-exécutif et, pour autant que l'on ne touche pas aux « traits fondamentaux de l'organisation et des tâches incombant aux autorités», de prévoir l'ordonnance sous forme d'acte normatif régulier[6]. C'est dans cet esprit que la loi d'organisation énonce que le Conseil-exécutif veille à l'organisation efficace de l'administration dans les limites de la Constitution et de la loi, en définissant par voie d'ordonnance en particulier les tâches des Directions et de la Chancellerie d'Etat ainsi que des offices et des autres unités administratives qui leur sont assimilées (art. 20, al. 4 en relation avec l'art. 21, al. 1 LOCA). La structure sommaire de l'administration centrale – sept Directions et une Chancellerie d'Etat – est inscrite à l'article 25, alinéa 1 LOCA. En outre, chaque Direction dispose d'un secrétariat général (art. 25, al. 3 LOCA). Les Directions se subdivisent quant à elles en offices et en unités administratives assimilées, que le Conseil-exécutif désigne par voie d'ordonnance et dont il peut confier le détail de l'organisation au membre compétent du Conseil-exécutif (directeur, directrice) (art. 25, al. 2 et 4 LOCA). L'article 50, alinéa 1, lettre *b* LOCA constitue la base légale explicite autorisant les ordonnances d'exécution du Conseil-exécutif concernant l'organisation et les tâches des Directions et de la Chancellerie d'Etat.

La compétence du pouvoir exécutif en matière d'organisation est cependant limitée par les articles 27 à 33 LOCA, puisque le législateur y inscrit les noms des Directions et leur attribue un certain nombre de tâches, dont la liste n'est pas exhaustive[7]. Ce faisant, le législateur a reconnu que «le degré de précision qui marque la définition des principaux domaines d'activité pose quelques problèmes délicats puisqu'il faut d'une part répondre aux critères énoncés à l'article 69, 4e alinéa ConstC […] mais, d'autre part, définir le tout avec la souplesse nécessaire pour permettre au Conseil-exécutif d'exercer son autonomie organisationnelle»[8].

Les ordonnances sur l'organisation et les tâches de chaque Direction et de la Chancellerie d'Etat édictées par le Conseil-exécutif décrivent leurs tâches, établissent la subdivision en offices et le nom de ceux-ci et indiquent quelles tâches sont attribuées aux offices et au secrétariat général. Les ordonnances de Direction arrêtées au sujet de la délégation de compétences de chaque Direction et de la Chancellerie d'Etat portent sur la délégation interne à la Direction de compétences en matière de personnel et d'autorisation de dépenses. Les règlements de chaque Direction et de la Chancellerie d'Etat édictés respectivement par les conseillers d'Etat et le chancelier sur la base des ordonnances d'organisation contiennent quant à eux des dispositions sur le nombre de postes de cadres et leur désignation, les instruments et autres domaines importants du point de vue de la conduite. Conformément à l'ordonnance d'organisation et au règlement de la Direction concernée, les chefs d'office sont compétents pour prévoir la structure interne à l'office au moyen d'un règlement ad hoc.

---

4 Rapport ConstC, op. cit., p. 101

5 Rapport présenté par la Direction des finances au Conseil-exécutif à l'intention du Grand Conseil concernant la loi sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration (Loi d'organisation, LOCA), Journal du Grand Conseil du canton de Berne 1995, cahier 2, annexe 29, p. 1

6 Rapport LOCA, op. cit., p. 9

7 Rapport LOCA, op. cit., p. 11

8 Rapport LOCA, op. cit., p. 11

Actuellement, dans le canton de Berne, la compétence du Conseil-exécutif en matière d'organisation de l'administration se limite donc à la description détaillée des attributions des Directions – dans le cadre de la répartition sommaire des tâches inscrite dans la loi d'organisation – à leur subdivision en offices et au partage des tâches entre ceux-ci.

2.2. La réforme des Directions proposée par le Conseil-exécutif

C'est au début de la législature 2014 à 2018 que le Conseil-exécutif a examiné pour la première fois l'idée d'une réforme des Directions. Il a engagé plusieurs études à cet égard et a discuté de cette question lors de diverses séances de réflexion. La motion 269-2015 (Luginbühl) «Réorganisation des Directions à partir de la prochaine législature» a été déposée en novembre 2015. Du fait des démarches qu'il avait entamées dès 2014 en vue d'une réforme des Directions, le Conseil-exécutif a décidé en mai 2016 de lancer le projet de «Mise en œuvre de la réforme des Directions (RDir)» (voir ch. 2.3 infra). Dans ce contexte, l'organisation de projet a d'abord élaboré un modèle qui imaginait dans un premier temps une scission de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP) en une Direction des affaires sociales et une Direction de la santé publique. En octobre 2017, le gouvernement a étendu les possibilités de réforme en chargeant l'organisation de projet d'envisager un autre modèle sans subdivision de la SAP.

En juin 2018, le Conseil-exécutif a confirmé l'orientation de la réforme des Directions définie par le gouvernement dans sa composition précédente. Il souhaite attribuer l'énergie et l'environnement à la Direction de l'économie publique (ECO) et transformer la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques (JCE) en une Direction de l'intérieur et de la justice. Il n'est plus question de scinder en deux la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP). En août 2018, le rapport du Conseil-exécutif sur les résultats de la phase I de la réforme des Directions a été envoyé en procédure de consultation, parallèlement à la présente révision législative, et sera débattu au parlement en 2019. La réforme doit être effective au 1er janvier 2020 en ce qui concerne le pilotage et terminée, au plan administratif, au 1er janvier 2021.

La réforme proposée par le Conseil-exécutif vise à adapter aux besoins actuels l'organisation des Directions cantonales qui date du milieu des années 1990. Son objectif principal est de mieux répartir le poids politique parmi les sept entités, de limiter le nombre d'interfaces et de regrouper certaines tâches de manière plus logique au sein d'une même Direction. Elle ambitionne également d'optimiser l'attribution des compétences entre les Directions. Comme l'analyse exposée dans le rapport du Conseil-exécutif l'a mis en évidence, il existe aujourd'hui un déséquilibre, au détriment de la Direction de l'économie publique en particulier. Contrairement aux premières suppositions, il est apparu que la JCE dispose d'une marge de manœuvre politique semblable à celle des autres Directions puisqu'elle se charge de l'organisation du territoire, des communes, des réductions de primes de l'assurance-maladie, de l'enfance et de la jeunesse ainsi que des assurances sociales. Les travaux ont également permis de constater, là encore, contrairement à ce qui était admis à l'origine, que les domaines de la SAP, c'est-à-dire la santé et les affaires sociales, sont à tel point imbriqués politiquement aux plans théorique et pratique qu'une partition se révélerait plus préjudiciable que bénéfique.

Partant de l'analyse circonstanciée du groupe de projet, le Conseil-exécutif a décidé de soumettre au Grand Conseil un projet de mise en œuvre qui ne prévoit pas de subdiviser la SAP, contrairement à ce que proposait la motion Luginbühl adoptée en novembre 2015. La réforme recentre les sept Directions sur leurs attributions principales et assure une répartition politiquement plus équilibrée. L'approche choisie ne bouleverse pas les portefeuilles actuels, mais mise sur des transferts ciblés, principalement entre l'ECO, la JCE, la SAP et la TTE.

Le projet de réforme proposé par le gouvernement renforce l'actuelle Direction de l'économie publique puisqu'il y intègre le domaine de l'énergie, actuellement du ressort de la TTE, et y regroupe dans une large mesure le domaine de l'environnement. L'ECO deviendra donc la Direction de l'économie publique, de l'énergie et de l'environnement. La Direction de l'intérieur et de la justice (ex-JCE), légèrement renforcée, aura la responsabilité de toutes les tâches ayant une incidence spatiale, comme l'organisation du territoire, la tenue du registre foncier ou l'information géographique. Actuellement éparpillées dans quatre Directions, les tâches touchant à l'enfance et à la jeunesse sont regroupées dans un seul et même office. L'actuelle TTE devient une pure direction des infrastructures, responsable de tous les domaines requérant des investissements importants, comme les routes, la protection contre les crues, les questions liées à l'eau, la gestion du patrimoine immobilier cantonal ou les transports publics. Les autres Directions et la Chancellerie d'Etat ne subiront tout au plus que des adaptations mineures. Près de 300 collaborateurs vont changer de Direction en raison de la réforme.

Le canton entend en outre profiter du projet pour modifier le nom des Directions : Direction de l'économie publique, de l'énergie et de l'environnement (l'actuelle ECO), Direction de la santé et de l'intégration (l'actuelle SAP), Direction de l'intérieur et de la justice (l'actuelle JCE), Direction de la sécurité (l'actuelle POM), Direction des finances (inchangé), Direction de l'instruction publique et de la culture (l'actuelle INS) et Direction des travaux publics et des transports (l'actuelle TTE).

En raison de la loi, réformer les Directions est actuellement un processus politique complexe qui requiert plusieurs années et empêche le gouvernement d'adapter rapidement l'organisation de l'administration cantonale aux évolutions de la société et des besoins. Le Conseil-exécutif a donc élaboré la présente révision partielle de la loi d'organisation qu'il soumet au Grand Conseil parallèlement au rapport du 22 août 2018 sur les résultats de la phase I de la RDir décrivant dans les détails la nouvelle structure des Directions.

Lorsque le rapport aura été examiné par la Commission des institutions politiques et des relations extérieures (CIRE), le Grand Conseil se prononcera sur les modifications de la loi d'organisation proposées, probablement lors de la session de juin 2019. La réforme des Directions devrait être mise en œuvre au 1er janvier 2020 pour ce qui est du transfert des services administratifs et des cadres, ce qui devrait permettre d'éviter des inquiétudes parmi le personnel et une conduite manquant de clarté. Diverses adaptations administratives seront concrétisées au 1er janvier 2021.

Chacun des projets de réforme en cours, qui sont harmonisés avec celui de la réforme des Directions, tel que le passage de la POM à la SAP de l'aide sociale dans le domaine de l'asile et des réfugiés (NA-BE), le transfert de tâches de la SAP à l'INS de la pédagogie spécialisée et l'attribution à la JCE, en provenance de la SAP, des prestations destinées à des enfants et à des jeunes qui ont un besoin particulier d'encouragement et de protection, ont un calendrier qui leur est propre et qui dictera leur réalisation.

Afin de respecter la date de l'entrée en vigueur de la réforme des Directions, le Conseil-exécutif a non seulement conclu la phase I du projet en août 2018 mais aussi lancé la phase II concernant son application en prévoyant un mandat de projet. L'organisation de projet pour cette deuxième phase regroupe des représentants de l'ECO, de la SAP, de la TTE et de la JCE, qui sont les Directions touchées au premier chef par la réforme. Une direction de projet interdirectionnelle va préparer et appliquer les mesures de coordination et de mise en œuvre de manière centralisée. Il s'agira, dans le cadre de ces travaux, de calculer de manière précise les ressources financières requises, que les Directions concernées devront inscrire à leur budget. D'autres points à régler sont ceux de l'occupation de locaux, à moyen terme, par les unités administratives concernées ainsi que la date des déménagements.

2.3. *Interventions parlementaires*

La **motion Luginbühl M 269-2015** (Réorganisation des Directions à partir de la prochaine législature) a été déposée le 13 novembre 2015. Au point 1, la motion demandait l'analyse à l'intention du Grand Conseil de la répartition des tâches entre les Directions et la présentation «d'ici au commencement de la législature suivante d'un projet de réorganisation des Directions». Au point 2, le Conseil-exécutif était chargé de proposer les moyens de supprimer la JCE et de subdiviser la SAP en deux Directions distinctes. L'orientation de la motion coïncidait avec le souhait du gouvernement d'examiner, sous l'angle de leur opportunité, l'organisation des Directions cantonales qui datait de plus de 20 ans. Après l'adoption très nette par le Grand Conseil, conformément à la proposition du Conseil-exécutif, de la motion, par 126 voix contre 19 et deux abstentions, durant la session de mars 2016, le gouvernement a décidé, dans son ACE n° 511/2016 du 4 mai 2016, de lancer le projet de réforme des Directions (RDir). La motion est désormais mise en œuvre, mais pas exactement comme prévu, puisqu'il n'est plus question de subdivision de la SAP en deux entités, mais de transferts plus ciblés de tâches bien précises entre les Directions.

La **motion Rüegsegger M 232-2016** (Réforme des Directions: regroupement des compétences concernant le sol), quant à elle, a été déposée le 28 novembre 2016. Elle demande que, dans le cadre de la réforme des Directions, toutes les compétences en rapport avec le sol et notamment la revalorisation des terres en zone agricole soient regroupées dans une même Direction. Il s'agit là d'une motion qui a valeur de directive. Durant la session de mars 2017, le Grand Conseil a suivi la proposition du Conseil-exécutif et a adopté la motion sous forme de postulat par 123 voix contre 1 et une abstention. Le sol est une ressource non renouvelable qui remplit des fonctions aussi variées qu'essentielles: il s'agit à la fois d'un espace vital, d'un facteur et d'une base de production ainsi que d'une source de matières premières qui assume d'importantes fonctions de régulation et de conservation. Ses fonctions sont très variées, comme le sont d'ailleurs les exigences qui lui sont posées en termes d'utilisation. Le sol est indispensable à la création d'habitations, de postes de travail et d'infrastructures. Il est nécessaire pour la régénération des eaux et la protection contre les dangers naturels. Il sert à l'agriculture, en tant que base de production, à la gestion des forêts et au maintien de la biodiversité. Le sol est un système complexe qui joue un rôle important pour d'autres systèmes, tout aussi complexes, tels que le climat, le cycle des matières, l'hydrologie et la prévention des dangers naturels. Nombreux sont les offices, au sein de différentes Directions, à traiter actuellement de ce thème. La réforme des Directions devrait rattacher à l'ECO (OAN) le domaine de la protection des sols dans la construction, qui dépend de la TTE, et le regrouper ainsi avec celui de la protection des sols dans l'agriculture. Les Directions concernées ont mené une analyse au sujet des compétences et des processus du secteur de la politique foncière dans la perspective des défis à relever en matière de protection du sol et des terres cultivables et ont apporté des améliorations. Par conséquent, le Conseil-exécutif n'estime pas nécessaire de regrouper au sein d'une seule Direction d'autres domaines concernant la politique foncière.

La **motion Grädel M 024-2015**, qui demande de regrouper l'Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA) et l'Office des affaires sociales dans une même Direction, a été déposée le 19 janvier 2015. Le Grand Conseil, sur proposition du Conseil-exécutif, a adopté le 16 septembre 2015 l'intervention sous forme de postulat par 136 voix contre 1 et 0 abstention. Il existe assurément une étroite collaboration entre les APEA et les services sociaux, puisque ces derniers, du fait de leur rôle en amont et en aval, accomplissent des tâches essentielles sur mandat des APEA. Par ailleurs, la protection de l'enfant et de l'adulte librement consentie relève des services sociaux. L'aménagement de ces interfaces constitue un processus d'optimisation permanent. L'évaluation de la nouvelle protection de l'enfant et de l'adulte a

toutefois montré que la répartition actuelle des tâches entre les APEA et l'Office des affaires sociales fonctionnait bien et qu'il n'était pas nécessaire de la modifier dans le cadre du projet RDir. Le Grand Conseil a pris connaissance de cette évaluation, le 21 mars 2018, en exprimant son approbation. Il n'y a donc pas lieu d'examiner plus en détail la demande de l'intervention Grädel.

Enfin, la **motion Schnegg M 061-2017** (Valeurs-repères stratégiques pour les Directions) a quant à elle été déposée le 20 mars 2017. Elle demande que le Conseil-exécutif profite de la réforme des Directions prévue pour renforcer la coopération stratégique des futures Directions. Les stratégies et les valeurs-repères existant dans chacune d'entre elles devraient être harmonisées quant à leur cohérence et les valeurs-repères communes aux futures Directions devraient être définies. Le Grand Conseil a adopté cette motion ayant valeur de directive le 22 novembre 2017, par 132 voix contre 6 et 6 abstentions. Si le Grand Conseil approuve en 2019 la réforme des Directions et les adaptations nécessaires de la loi d'organisation, le Conseil-exécutif examinera alors quelles stratégies propres aux Directions méritent d'être adaptées et harmonisées. Le programme gouvernemental de législature et la répartition des compétences prévus par la Constitution cantonale et la loi d'organisation lui fournissent déjà les instruments nécessaires à cet égard.

3. Caractéristiques de la nouvelle réglementation

Les adaptations présentées ci-après permettront d'adapter en temps utile et de manière efficace l'organisation de l'administration. Il ne faut pas qu'un report de la procédure de révision de la loi d'organisation empêche l'administration de devenir flexible et efficiente. La loi doit d'ailleurs régir uniquement ce qui est envisagé dans la perspective d'une certaine longévité. Elle laisse au Conseil-exécutif, aux conseillers d'Etat et aux chefs d'office ce qui requiert une grande souplesse et doit pouvoir se régler dans des ordonnances[9]. Les règles proposées allient compétence et responsabilité: le Conseil-exécutif ou ses membres, à la tête des Directions, assument la responsabilité d'une administration de qualité et d'actions efficaces; le pouvoir d'organiser les structures et les fonctions doit leur être conféré[10].

La possibilité pour le Conseil-exécutif de concevoir les structures administratives d'une manière qui réponde aux besoins implique que celui-ci se voie attribuer les compétences nécessaires en matière de répartition des tâches. C'est pourtant dans la loi que le nombre de Directions (sept, art. 25, al. 1 LOCA) est fixé et qu'une structure de base uniforme pour les Directions est prédéfinie, puisque l'article 25, alinéas 2 et 2a LOCA prévoit que les Directions et la Chancellerie d'Etat se composent d'offices et d'unités administratives assimilées que le Conseil-exécutif désigne par voie d'ordonnance. Un élément structurel minimal est en outre indiqué puisque chaque Direction doit disposer d'un secrétariat général (art. 25a, al. 1 LOCA). Dorénavant, l'attribution des tâches à chaque Direction doit avoir lieu au niveau d'une ordonnance. Pour cette raison, les articles 27 à 33 LOCA, qui définissent actuellement les domaines d'activité de chaque Direction, doivent être abrogés. Il s'agit également de renoncer à inscrire dans la loi les désignations des Directions, car cela s'oppose à une attribution souple des domaines de compétences qui se reflètent dans leurs noms. La délégation au Conseil-exécutif des compétences lui permettant d'attribuer des tâches aux Directions figure aujourd'hui déjà à l'article 21, alinéa 1 LOCA. Celui-ci indique que le Conseil-exécutif, dans le cadre de la loi d'organisation, définit par voie d'ordonnance les tâches des Directions et de la Chancellerie d'Etat ainsi que des offices et des autres unités administratives qui leur sont assimilées. La compétence étendue dont dispose le gouvernement pour attribuer les tâches est introduite par une nouvelle disposition qui prescrit les principes à respecter lors du remanie-

9 Message du 20 octobre 1993 concernant la loi fédérale sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA), FF 1993 III 949, p. 989

10 Message LOGA, op. cit. p. 989

ment ou de la conception des Directions. Ainsi, conformément au nouvel article 21, alinéa 1a LOCA à intégrer, le Conseil-exécutif, lorsqu'il attribue des domaines d'activité aux Directions, doit respecter les critères de la connexité des tâches, de la pertinence de la gestion et de la charge personnelle imposée aux conseillers et conseillères d'Etat ainsi que l'équilibre objectif et politique dans le rapport entre les Directions.

Ce projet de réglementation tient compte du fait que la création d'une Direction est toujours liée à une situation et à un moment particuliers: de nouvelles tâches et exigences ainsi que des changements de personnel exigent une grande souplesse. Celle-ci fait aujourd'hui défaut, raison pour laquelle des tâches n'ont été que rarement transférées d'une Direction à l'autre. La réglementation des compétences née des adaptations législatives présentées crée en outre un rapport clair entre la législation d'organisation et les lois spéciales: des attributions de tâches à des Directions nommément désignées ne doivent pas figurer dans les lois spéciales, mais exclusivement être inscrites dans les ordonnances d'organisation des Directions. En principe, cette réglementation des compétences administratives a déjà été fixée dans la législation actuelle en matière d'organisation, qui se limite actuellement aux offices et aux unités administratives qui leur sont subordonnées. Ainsi, selon le rapport sur la loi d'organisation de 1995, «il importe de veiller attentivement dans l'élaboration de législations futures à ne pas mentionner dans les lois et les décrets les offices ou les unités administratives, et à ne pas définir leurs compétences, car ce sera l'objet des ordonnances d'organisation qui remplaceront […] les décrets d'organisation des Directions et de la Chancellerie d'Etat[11]». Il convient d'étendre cette réflexion au niveau des Directions si l'on veut que le Conseil-exécutif dispose d'une plus vaste autonomie en matière d'organisation.

Les attributions à des Directions nommément désignées de tâches déjà prévues dans des lois, des décrets et des arrêtés du Grand Conseil doivent dorénavant donner lieu à des formulations neutres («la Direction compétente»). Par conséquent, le Conseil-exécutif est habilité à procéder dans les deux ans aux adaptations formelles et rédactionnelles de lois, de décrets et d'arrêtés du Grand Conseil requises par l'article 25, alinéa 2a LOCA.

Dans les ordonnances spéciales, les unités administratives compétentes restent désignées nommément. Il incombe au Conseil-exécutif, conformément aux ordonnances d'organisation révisées, d'adapter les noms et les compétences aux nouvelles désignations et répartitions des tâches.

Il s'agira en outre d'inscrire que les attributions des tâches et les dénominations prévues par les dispositions d'exécution de la loi d'organisation, c'est-à-dire notamment par les ordonnances d'organisation des Directions et de la Chancellerie d'Etat, priment les dispositions d'autres actes législatifs existant au moment de l'entrée en vigueur de la présente modification de loi.

On peut se demander si les exigences posées par le principe de la légalité, à savoir par l'article 69, alinéa 4, lettre *d* ConstC, pourraient s'opposer à l'autonomie élargie en matière d'organisation du Conseil-exécutif, due à la nouvelle réglementation. En d'autres termes, il convient de vérifier quels contenus sont considérés comme «dispositions sur les traits fondamentaux de l'organisation et des tâches incombant aux autorités» et doivent par conséquent être réglementés de manière formelle dans la loi. Au sujet de la question des exigences concrètes qui découlent du principe de la légalité pour la législation sur l'organisation de l'administration, ni la jurisprudence ni la doctrine ne répondent de manière totalement univoque. Il est proposé, dans la doctrine, qu'en matière d'organisation des autorités, seules soient réglementées dans la loi l'organisation du gouvernement, en tant qu'autorité collégiale, celle de son état-major, le nombre de directions et, le cas échéant, leurs domaines prioritaires, le modèle de base de la structuration de l'administration centrale ainsi que les principes de

11 Rapport LOCA, op. cit., p. 3

l'administration décentralisée[12]. La lecture des dispositions de certains cantons comparables à celui de Berne montre qu'il est parfois dérogé à ces niveaux de réglementation: en effet, les dispositions inscrites dans une loi se limitent bien souvent à établir une structure administrative sommaire en départements ou en directions, mais n'indiquent pas de noms ni d'attributions de tâches. Les dispositions du droit d'organisation prévoyant des indications plus précises sur la structure et l'attribution des tâches, quant à elles, figurent dans des ordonnances[13].

En résumé, il peut être constaté que la réduction prévue des dispositions d'organisation au niveau de la loi représente un véritable changement de paradigme pour le canton de Berne mais qu'elle ne contredit pas a priori le principe de la légalité, d'autant moins que les adaptations proposées dans la législation sur l'organisation de l'administration ne vont pas au-delà de la répartition des compétences qui a été choisie par d'autres cantons comparables à celui de Berne, et qui est aussi appliquée depuis un certain temps au niveau fédéral (cf. ch. 5 infra).

4. Forme de l'acte législatif

Le présent projet législatif propose des adaptations de l'actuelle loi sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration, en particulier le report de contenus normatifs prévus dans la loi au niveau des ordonnances. Pour toute explication au sujet des problèmes liés au principe de la légalité qui pourraient survenir, il est renvoyé au chiffre 3 supra.

5. Droit comparé

5.1. Autres cantons

Un coup d'œil à la situation juridique de cantons comparables à celui de Berne montre que leurs dispositions législatives formelles prévoient uniquement la répartition sommaire de leur administration en un certain nombre de départements ou de directions, sans précision toutefois de leur dénomination ou des tâches attribuées. Les dispositions plus précises de droit d'organisation portant sur la structure et sur la répartition des tâches entre les autorités figurent quant à elles justement dans des ordonnances.

Le canton de Zurich inscrit dans sa Constitution[14], comme le font d'ailleurs le canton de Berne et la Confédération, que toutes les normes juridiques importantes, et notamment les dispositions essentielles évoquant l'organisation et les tâches des autorités, doivent être édictées sous la forme de la loi (art. 38, al. 1, lit. *c* de la Constitution du canton de Zurich, KV ZH). Pour toutes les autres dispositions, c'est la forme de l'ordonnance qui est prévue (art. 38, al. 2 KV ZH). L'organisation de l'administration en directions est en outre réglementée de manière implicite, sans que le nom ou le nombre de celles-ci ne soit fixé (art. 65, al. 3 KV ZH). Il est précisé au niveau de la loi[15] que le Conseil d'Etat attribue une direction à chacun de ses membres et des domaines de compétences ainsi que des tâches à ces directions. Il est aussi prévu que les grandes lignes de l'organisation sont réglementées par voie d'ordonnance, compte tenu de la connexité des tâches, de la pertinence de la gestion, de la charge des conseillers d'Etat ainsi que de l'équilibre matériel et politique (§38 s. OG RR ZH). Les tâches centrales de la Chancellerie d'Etat, quant à elles, sont réglementées dans la loi (§26, al. 2 OG RR

12 ANDREAS LIENHARD, Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management in der Schweiz, Berne 2005, p. 225

13 Cf. chiffre 5

14 Constitution du canton de Zurich du 27 février 2005 (KV ZH, LS 101)

15 Loi zurichoise du 6 juin 2005 sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration cantonale (OG RR ZH, LS 172.1)

ZH). Dans l'ordonnance sur l'organisation de l'administration[16], les Directions sont désignées, leurs compétences sont établies et leur structure est indiquée (§57 ss VOG RR ZH).

Dans le canton de Saint-Gall également, le principe de la légalité au sens large est inscrit dans la Constitution[17] (art. 8, al. 1 de la Constitution du canton de Saint-Gall, KV SG). La Constitution prévoit par ailleurs que le pouvoir législatif cantonal édicte une loi sur les fondements de l'organisation de l'administration et sur la procédure administrative (art. 67, al. 1, lit. *b* KV SG). La direction de l'administration comme d'ailleurs la réglementation de son organisation est attribuée au Conseil d'Etat (art. 71, al. 3 KV SG). Selon la loi sur l'administration cantonale[18], chaque membre du gouvernement dirige un département (art. 15, al. 1 StVG SG). Une Chancellerie d'Etat est prévue, dont la loi définit les tâches (art. 33 StVG SG). Dans la mesure où l'organisation de l'administration n'est pas fixée dans la loi, elle relève de la compétence du Conseil d'Etat (art. 16, al. 1, lit. *d* StVG SG). Le Conseil d'Etat, avec le Landammann, a ainsi fixé par voie d'ordonnance dans le règlement du gouvernement et de la Chancellerie d'Etat le nom et le nombre de départements ainsi que les tâches qui leur incombent[19].

Dans le canton de Vaud, le principe (général) de la légalité est là encore inscrit dans la Constitution[20] (art. 7, al. 1 Cst-VD). Selon le droit constitutionnel, s'agissant de l'organisation des autorités, le Conseil d'Etat se compose de sept membres (art. 113, al. 1 Cst-VD) et chacun d'entre eux dirige un département (art. 117, al. 1 Cst-VD). La loi sur l'organisation du Conseil d'Etat[21], quant à elle, prévoit que le Conseil d'Etat décide lui-même de l'attribution des départements à ses membres (art. 27, al. 1 de la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat, LOCE). Le Conseil d'Etat est chargé de fixer dans un règlement le nom des départements, leur organisation et leur coordination. Les services sont groupés dans les départements selon des critères d'efficacité, de cohérence et d'équilibre (art. 61, al. 2 et 3 LOCE). En vertu de la loi, chaque membre du Conseil d'Etat dirige en outre un département (art. 62, al. 1 LOCE) et les services administratifs peuvent être subdivisés, notamment en offices et bureaux (art. 64, al. 1 LOCE). Une Chancellerie d'Etat, dont les tâches sont esquissées (art. 34 ss LOCE), est elle aussi prévue dans la loi. En application de l'article 61, alinéa 2 LOCE, le Conseil d'Etat édicte le règlement sur les départements de l'administration[22]. Il fixe ainsi, au niveau d'une ordonnance, le nom et la subdivision sommaire des départements en services et prévoit notamment que les secrétariats généraux assument les fonctions d'état-major départemental (art. 1, al. 1 et art. 2, al. 1 du règlement sur les départements de l'administration, RdéA). C'est au Conseil d'Etat qu'il revient également de décider de la division et de la fusion de services ainsi que de leur regroupement en une direction (art. 2, al. 2 RdéA). Le Conseil d'Etat établit par ailleurs les attributions et les domaines relevant de chaque département et de la Chancellerie d'Etat (art. 5 à 11 RdéA) et fixe par voie d'arrêté le nom des services, des directions et directions générales des départements ainsi que des institutions et établissements qui en dépendent (art. 14, al. 1 RdéA). Dans l'arrêté sur la composition des départements et les noms des services de l'administration[23], le Conseil d'Etat, vu l'article 14 RdéA, subdivise les départements en services nommément désignés.

Un rapide examen de la situation juridique des cantons montre bien qu'aucun autre que celui de Berne ne prévoit l'inscription dans une loi de l'attribution des tâches aux directions ou aux départements. A l'exception du canton d'Appenzell – Rhodes-Intérieures, qui règlemente

16 Ordonnance zurichoise du 18 juillet 2007 sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration cantonale (VOG RR ZH, LS 172.11)

17 Constitution du canton de Saint-Gall du 10 juin 2001 (KV SG, sGS 111.1)

18 Loi sur l'administration cantonale du 16 juin 1994 du canton de Saint-Gall (StVG SG, sGS 140.1)

19 Art. 20 ss du règlement du 7 décembre 1951 du gouvernement et de la Chancellerie d'Etat du canton de Saint-Gall (GeschR SG, sGS 141.3)

20 Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 (Cst-VD, RSV 101.01)

21 Loi sur l'organisation du Conseil d'Etat du 11 février 1970 (LOCE, RSV 172.115)

22 Règlement sur les départements de l'administration du 5 juillet 2017 (RdéA, RSV 172.215.1)

23 Arrêté sur la composition des départements et les noms des services de l'administration du 5 juillet 2017 (RSV 172.215.1.1)

l'attribution des tâches dans une ordonnance parlementaire, les 24 autres cantons établissent que le pouvoir exécutif prescrit cet élément dans une ordonnance[24], même s'il existe dans deux d'entre eux une réserve légale d'approbation en faveur du pouvoir législatif[25]. Dans 13 cantons, par contre, le législateur prescrit à l'exécutif les critères directeurs qui dictent l'attribution des tâches[26], comme cela se fait dans celui de Berne (nouvel al. 1a de l'art. 21 LOCA, voir ch. 7 infra). En ce qui concerne le nom des directions ou des départements, sept cantons le réglementent au niveau de la loi[27], trois dans une ordonnance parlementaire ou un décret[28], les 16 autres prévoyant que l'exécutif inscrit les noms dans une ordonnance[29].

5.2. Confédération

Au niveau fédéral, l'article 164, alinéa 1, lettre *g* Cst. prévoit, tout comme la réglementation cantonale bernoise, que les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme de la loi, et notamment celles qui traitent de l'organisation et de la procédure des autorités fédérales.

Dans la loi fédérale sur l'organisation du gouvernement et de l'administration[30], il est prévu, quant à l'organisation des autorités, que l'administration fédérale se compose des départements et de la Chancellerie fédérale (art. 2, al. 1 LOGA) et que chacun des sept membres du Conseil fédéral dirige un département (art. 1, al. 2 en relation avec l'art. 35, al. 2 LOGA). C'est au Conseil fédéral d'établir une organisation rationnelle de l'administration fédérale (art. 8, al. 1 LOGA) ce qu'il fait, en fixant, par voie d'ordonnance, la subdivision des départements en offices, en leur attribuant des domaines et en déterminant les tâches qui leur incombent (art. 43, al. 2 et 3 LOGA). Les chefs de département, quant à eux, définissent l'organisation de leur département dans le cadre de la loi (art. 37, al. 2 LOGA), chaque département disposant d'un secrétariat général faisant office d'état-major (art. 41, al. 1 LOGA). Les chefs de département déterminent également la structure des offices rattachés à leur département. L'organisation détaillée des offices est du ressort de leurs directeurs et directrices (art. 43, al. 4 et 5 LOGA).

Dans l'ordonnance fédérale sur l'organisation du gouvernement et de l'administration[31], le Conseil fédéral désigne les départements et leurs directions (art. 8, al. 1 en relation avec l'annexe 1 OLOGA). Il édicte par ailleurs une ordonnance sur l'organisation de chaque département et de la Chancellerie fédérale, qui règle notamment ses compétences et celles de ses offices ainsi que l'organe du département auquel les unités administratives décentralisées sont rattachées et les compétences de ces unités (art. 28 OLOGA). En outre, les départements et la Chancellerie fédérale se donnent chacun un règlement d'organisation, qui peut notamment fixer les principes d'organisation du département pour autant qu'ils ne soient pas définis dans d'autres dispositions (art. 29, al. 1 OLOGA).

6. Mise en œuvre, évaluation

Le Conseil-exécutif s'acquitte des obligations qui lui sont assignées, en particulier en planifiant les activités des autorités cantonales, en les coordonnant et en les contrôlant périodiquement

---

24 Argovie, Appenzell – Rhodes-Extérieures, Bâle-Campagne, Bâle-Ville, Fribourg, Genève, Glaris, Grisons, Jura, Lucerne, Neuchâtel, Nidwald, Obwald, St-Gall, Schaffhouse, Soleure, Schwytz, Thurgovie, Tessin, Uri, Vaud, Valais, Zoug, Zurich (état: décembre 2018)

25 Genève, Valais (état: décembre 2018)

26 Argovie, Bâle-Campagne, Bâle-Ville, Fribourg, Glaris, Grisons, Lucerne, Nidwald, Obwald, Schaffhouse, Schwytz, Vaud, Zurich (état: décembre 2018)

27 Appenzell – Rhodes-Extérieures, Berne, Lucerne, Nidwald, Schaffhouse, Schwytz, Zoug (état: décembre 2018)

28 Appenzell – Rhodes-Intérieures, Jura, Obwald (état: décembre 2018)

29 Argovie, Bâle-Campagne, Bâle-Ville, Fribourg, Genève, Glaris, Grisons, Neuchâtel, Saint-Gall, Soleure, Thurgovie, Tessin, Uri, Vaud, Valais, Zurich (état: décembre 2018)

30 Loi fédérale du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS 172.010)

31 Ordonnance fédérale du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et l'administration (OLOGA; RS 172.010.1)

(art. 2, al. 1, lit. *d* et *e* LOCA). Dans le cadre de ce mandat permanent, le Conseil-exécutif est tenu de vérifier périodiquement les attributions des tâches qui découlent des ordonnances d'organisation. Vu qu'il détiendra désormais la compétence exclusive à cet égard, il sera plus facile et plus rapide de modifier à l'avenir la répartition des tâches entre les Directions.

7. Commentaires des articles

Article 21

Le passage «… et de la Chancellerie d'Etat …» est supprimé à l'alinéa 1 de l'article 21. Contrairement aux tâches dévolues aux Directions, celles qui incombent à la Chancellerie d'Etat restent décrites dans la loi (art. 25b, al. 1). L'article 25b, alinéa 2 nouvellement introduit prévoit par ailleurs que le Conseil-exécutif peut attribuer d'autres tâches à la Chancellerie d'Etat par voie d'ordonnance. Il n'est donc pas opportun de continuer à mentionner la Chancellerie d'Etat à l'article 21, alinéa 1.

Le nouvel alinéa 1a introduit à l'article 21 prévoit que le Conseil-exécutif, lors de l'attribution de domaines de compétences et de tâches aux Directions, tient compte en particulier des critères de la connexité des tâches, de la pertinence de la gestion et de la charge imposée au conseiller ou à la conseillère d'Etat mais aussi de l'équilibre matériel et politique entre les Directions.

Les cantons qui peuvent être comparés à celui de Berne disposent eux aussi d'une telle prescription d'ordre général. La loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration cantonale du canton de Zurich[32] prévoit ainsi, à son §38 (trad.):

> *§38 Tâches et organisation des Directions*
>
> *[1] Le Conseil d'Etat attribue des domaines de compétence et des tâches aux Directions.*
> *[2] Il règlemente les grandes lignes de l'organisation dans une ordonnance.*
> *[3] Il respecte en particulier les critères suivants:*
> *a. la connexité des tâches,*
> *b. la pertinence de la gestion et la charge imposée au conseiller d'Etat ou à la conseillère d'Etat,*
> *c. l'équilibre matériel et politique entre les Directions.*
> *[…]*

Il s'agit par conséquent de renoncer à inscrire dans la loi l'attribution de tâches concrètes et de se limiter aux principes directeurs qui jouent un rôle important lors de l'organisation ou de la réorganisation de Directions. Le critère de la connexité des tâches doit encourager un accomplissement approprié et économique de celles-ci. Les critères de la pertinence de la gestion et de la charge imposée doivent garantir la meilleure organisation possible, qui tienne compte de la personne qui est à la tête de la Direction. Enfin, le critère d'équilibre matériel et politique entre les Directions doit permettre d'éviter que certaines d'entre elles disposent de pouvoirs trop importants en termes économiques ou sociétaux[33]. Le pouvoir que détient le gouvernement en matière d'organisation des Directions ne signifie pas qu'il faille maintenir la structure administrative dans un état de transformation perpétuelle. Il appartient plutôt au Conseil-exécutif, qui doit trouver le juste équilibre entre flexibilité et stabilité, de tenir compte de sa vocation de pôle créateur de sécurité et de fiabilité[34].

Les critères proposés correspondent à ceux qui, au niveau fédéral, doivent être pris en compte par le Conseil fédéral lorsqu'il répartit les offices entre les départements (art. 43, al. 3

---

[32] Loi du 6 juin 2005 sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration cantonale du canton de Zurich, OG RR, GS 172.1

[33] Proposition du Conseil d'Etat du canton de Zurich du 14 janvier 2004 concernant la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat et de l'administration cantonale (Vorlage 4147, p. 39)

[34] Message LOGA, op. cit., p. 1017

LOGA). Leur but est «de promouvoir et de garantir l'efficacité, l'opportunité, la coordination et la conformité aux situations et aux objectifs de l'activité du gouvernement»[35]. C'est à partir de ces quatre critères qu'il convient d'organiser des Directions qui soient si possible de la même importance et assument un volume de tâches comparable; il ne faut en aucun cas prendre comme critères le nombre total des personnes employées dans une Direction, le nombre d'offices ou les dépenses et les recettes de chaque Direction[36].

Article 25

Contrairement à ce qui est prévu actuellement, les noms des Directions et l'énumération des tâches prioritaires qui leur sont attribuées ne doivent plus figurer dans la loi. Conformément au nouvel alinéa 2a, les Directions doivent être désignées par voie d'ordonnance. Cette nouvelle norme de délégation est regroupée avec celle de l'alinéa 2 en vigueur. Les actuels alinéas 2 et 3 donnent lieu quant à eux à la création d'un nouvel article 25a, ce qui respecte le chiffre 2.1.2.3 des directives du canton de Berne sur la procédure législative (en général, trois alinéas par article).

Article 25a (nouveau)

Le nouvel article 25a a exactement la même teneur que les actuels alinéas 2 et 3 de l'article 25 en vigueur qui porte sur l'organisation des Directions.

Article 25b (nouveau)

L'article 25b qui est nouvellement introduit décrit les tâches-clés de la Chancellerie d'Etat, actuellement inscrites à l'article 34 (à abroger). Ce déplacement s'impose puisque, du fait de l'abrogation des articles 27 à 33, le titre intermédiaire «2.2.2 Directions et Chancellerie d'Etat» ou un titre intermédiaire adapté, tel que «Chancellerie d'Etat» ne concernerait que le seul article 34. La nouvelle position de cette disposition, en tant qu'article 25b, placé sous le titre intermédiaire «2. Administration / 2.2. Administration centrale / 2.2.1 Généralités», associée aux dispositions sur la division de l'administration centrale en sept Directions (art. 25), sur l'organisation des Directions (art. 25a) et sur les secrétariats généraux (art. 26) paraît judicieuse, du point de vue de la systématique.

L'énoncé sommaire des tâches de la Chancellerie d'Etat est maintenu dans la loi, même si l'attribution des tâches aux Directions ne figurera plus dans la loi d'organisation, mais dans des ordonnances. Cela correspond à la systématique des cantons auxquels celui de Berne peut être comparé (cf. ch. 5 supra). Un transfert de l'attribution des tâches du niveau de la loi à celui de l'ordonnance se justifie uniquement si les tâches en question doivent être rapidement redistribuées, en raison d'évolutions de la société ou de nouveaux besoins. Contrairement aux tâches des Directions, celles dévolues à la Chancellerie d'Etat ne nécessitent pas une telle souplesse dans leur nouvelle attribution. Actuellement inscrites dans la loi d'organisation, ces tâches sont la planification politique, les droits politiques, la publication officielle des actes législatifs, l'information du public, les langues, le suivi législatif, les affaires du Jura bernois, l'égalité entre la femme et l'homme et les archives. Il est envisageable, par contre, que de nouveaux domaines d'activité puissent relever à l'avenir de la Chancellerie d'Etat. En ce qui la concerne, la préoccupation première n'est donc pas le transfert de ses tâches-clés, mais la possibilité de lui attribuer de nouvelles tâches par voie d'ordonnance. L'introduction de l'article 25b, alinéa 2 LOCA répond à ce besoin puisqu'il prévoit que le Conseil-exécutif peut confier d'autres tâches à la Chancellerie d'Etat par voie d'ordonnance.

[35] Message LOGA, op. cit., p. 993
[36] Message LOGA, op. cit., p. 994

Articles 27 à 33

Les articles 27 à 33, dont le titre reprend le nom des Directions et qui attribuent à chacune d'entre elles des tâches clairement formulées, sont abrogés.

Article 34

Etant donné que la teneur de l'article 34 est introduite, sous une forme inchangée, au nouvel article 25a, l'article est abrogé, tout comme, d'ailleurs, le titre intermédiaire «2.2.2 Directions et Chancellerie d'Etat».

Article 36

En raison de la disposition de l'article 25, alinéa 1a, il convient de renoncer à désigner nommément la Direction des finances.

Dispositions transitoires

Il est prévu que le Conseil-exécutif procède dans les deux ans, par voie d'ordonnance, aux adaptations formelles et rédactionnelles de lois, de décrets et d'arrêtés du Grand Conseil requises par l'article 25, alinéa 2a LOCA. Dans les cas des lois spéciales, des décrets et des arrêtés du Grand Conseil qui attribuent des tâches à des Directions nommément désignées, il convient de prévoir une nouvelle formulation neutre («la Direction compétente»).

Il s'agira en outre de prévoir que les tâches attribuées aux Directions, à la Chancellerie d'Etat, aux offices et aux unités administratives qui leur sont assimilées ainsi que les dénominations de ces unités administratives selon les dispositions d'exécution de la loi d'organisation, notamment les ordonnances d'organisation des Directions et de la Chancellerie d'Etat, priment les dispositions d'autres actes législatifs existant au moment de l'entrée en vigueur de la loi d'organisation modifiée.

Entrée en vigueur

Le Conseil-exécutif est habilité à fixer la date d'entrée en vigueur de la loi d'organisation révisée et des ordonnances d'organisation des Directions, pour l'instant prévue au 1er janvier 2020. C'est à cette date que les offices et les services concernés par un changement, conformément aux ordonnances d'organisation, dépendront bel et bien de leur nouvelle Direction. Il faut toutefois s'attendre, en raison de la rapide mise en œuvre de la réforme, que cette date du 1er janvier 2020 ne puisse pas être respectée en ce qui concerne le suivi administratif (adaptations nécessaires en matière budgétaire, adresses électroniques ou saisie du temps de travail).

8. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes

Même si le projet n'est pas expressément mentionné dans le programme gouvernemental de législature 2019 à 2022, l'article 87, alinéa 2 ConstC prévoit que le Conseil-exécutif, dans le cadre de la Constitution et de la loi, organise l'administration de manière appropriée et veille à ce que l'administration agisse conformément au droit, soit efficace et réponde aux besoins de la population. Le programme de législature précise en outre que le canton de Berne fournit des services efficaces, de haute qualité et efficients (objectif 2). Une certaine autonomie en matière d'organisation permet au Conseil-exécutif d'organiser son administration le mieux possible et de manière flexible[37].

37 Rapport ConstC, op. cit. p. 113

9. Répercussions financières

Les modifications proposées portent sur l'organisation de l'administration et ne poursuivent pas en premier lieu des objectifs financiers. Toutefois, à long terme, une structure administrative améliorée devrait favoriser une activité plus efficace et donc plus économe.

Les coûts de réalisation liés à la réforme des Directions concerneront les locaux, les imprimés, les sites Internet, l'informatique, le personnel et les finances. Dans la phase II du projet, les coûts réels seront calculés de manière détaillée à partir de l'automne 2018 puis seront intégrés au processus budgétaire (budget 2020). Ce sont les adaptations des applications spécialisées et de groupe et l'approvisionnement de base pour la nouvelle structure qui constitueront le poste le plus important du point de vue financier. Le montant estimé est de l'ordre de 2,5 millions de francs. Les frais de locaux, par contre, seront limités puisque, parmi les quelque 300 collaborateurs directement concernés par la réforme, nombreux seront ceux qui conserveront leur poste de travail sur leur site actuel. Une vingtaine d'entre eux en auront un nouveau à court ou à moyen terme. Les frais uniques, par personne, devraient être les suivants: 700 francs environ pour le déménagement, quelque 6800 francs de frais afférents aux postes de travail (ordinateurs et mobilier) et 750 francs de coûts de raccordement informatique. Les frais de location annuels périodiques s'élèvent à 4300 francs environ par personne. Il sera possible d'établir, lors de la phase II (mise en œuvre concrète), si de tels coûts seront effectifs.

10. Répercussions sur le personnel et l'organisation

La réforme proposée étant très ciblée et ne prévoyant qu'un transfert des tâches entre les actuelles Directions, sa concrétisation n'entraînera aucune suppression de poste. En effet, les tâches seront toujours assumées par les unités administratives, mais parfois sous la houlette d'une autre Direction.

11. Répercussions sur les communes

Aucune répercussion financière sur les communes n'est à prévoir. En raison des changements de compétences entre les Directions, il se peut que les communes doivent traiter avec de nouveaux interlocuteurs.

12. Répercussions sur l'économie publique

Aucune répercussion n'est à prévoir.

13. Résultat de la procédure de consultation

Par arrêté du 22 août 2018 (ACE 870/2018), le Conseil-exécutif a habilité la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques à ouvrir une procédure de consultation au sujet de la modification législative. Le rapport sur les résultats de la phase I de la réforme des Directions a été joint aux documents du projet mis en consultation. Au cours de la procédure de consultation, menée entre le 23 août et le 22 novembre 2018, 43 des 77 destinataires ont fait parvenir leur prise de position. Parmi ceux-ci, 18 ont simplement approuvé le projet ou ont renoncé à apporter des commentaires.

Le **transfert de la compétence permettant d'attribuer des tâches aux Directions et de fixer leur nom** a donné lieu à des commentaires dans 18 prises de position, dont 14 sont positives. Le PVL cantonal bernois demande une réserve d'approbation par le parlement et l'UDC bernoise rejette intégralement tout transfert de compétence. Dans deux autres prises de position du PRD et du PBD bernois, il est précisé qu'en cas de modification des ordonnances d'organisation, il serait judicieux de consulter le Grand Conseil le plus tôt possible ou alors d'éviter tout changement fréquent des compétences entre les Directions.

Pour les raisons exposées ci-dessus, l'idée du transfert de la compétence est maintenue. Le Conseil-exécutif rejette en outre la question de la réserve d'approbation du parlement, qui s'opposerait aux objectifs précisés dans le projet et qui serait difficilement conciliable avec la répartition des compétences relevant de la Constitution (art. 88, al. 2 ConstC). Le Grand Conseil peut toutefois continuer à participer dans une certaine mesure en déposant au besoin des motions ayant valeur de directives. Quant au Conseil-exécutif, il peut, si nécessaire, lancer des procédures de consultation au sujet des modifications des ordonnances. Dans le cadre du présent projet, le Conseil-exécutif a régulièrement informé la Commission des institutions politiques et des relations extérieures (CIRE) de l'état des travaux et continuera à le faire à l'avenir lors des adaptations des ordonnances d'organisation, en consultant également la commission. L'UDC et le PLR cantonaux ont critiqué le fait que l'on n'ait pas profité de la réforme des Directions pour réorganiser le gouvernement et l'administration en les allégeant, en les rendant plus efficaces et plus ouverts aux préoccupations du public ou pour procéder à un **examen des tâches.** Le Conseil-exécutif répond à cela que le projet RDir n'est nullement un projet d'examen des tâches ou d'accroissement de l'efficience, mais qu'il se concentre sur une nouvelle répartition des tâches entre les Directions dans le but d'atteindre un meilleur équilibre.

Les **désignations des Directions** présentées dans le rapport sur les résultats de la phase I de la RDir donnent lieu à des critiques de la part de l'UDC bernoise et, dans une moindre mesure, du parti socialiste bernois et du PVL cantonal. Il n'est pas prévu de modifier les désignations proposées puisque, selon le Conseil-exécutif, elles reflètent au mieux les tâches essentielles des Directions. Il n'existe en outre aucune volonté de dévaloriser les thèmes qui ne sont pas expressément cités dans les noms.

Les prises de position de la Conférence bernoise d'aide sociale et de protection de l'enfant et de l'adulte, de la commune de Münsingen, du PEV cantonal et des Verts du canton de Berne remettent en cause la **renonciation à une division de la SAP.** Il est demandé de regrouper le domaine de l'aide sociale et celui de la protection de l'enfant et de l'adulte dans la même Direction. Le Conseil-exécutif a largement débattu de ces questions. Le rejet de la solution de division de la SAP et de celle du regroupement de l'aide sociale et de la protection de l'enfant et de l'adulte est un des éléments essentiels de la réforme des Directions telle qu'elle est présentée de manière détaillée dans le rapport sur les résultats de la phase I de la RDir. Il n'y a pas lieu de revenir sur ces points-là.

L'Association cantonale des graviers et du béton demande une **division de l'Office des eaux et des déchets (OED) et le rattachement du domaine de la protection des eaux ainsi que du service archéologique à la nouvelle Direction de l'économie publique, de l'énergie et de l'environnement**. Il s'agit là, selon elle, de thèmes relevant de la protection et de l'environnement. Cette demande ne peut pas être suivie: l'attribution de l'OED et du service archéologique avait en effet été discutée dans le cadre de la RDir avant d'être rejetée.

L'Association cantonale des graviers et du béton ainsi que l'Union cantonale bernoise du commerce et de l'industrie demandent la **réintroduction de la Commission cantonale Extraction, décharges et transport (EDT)**. Ce point ne concerne pas l'organisation des Directions et de l'administration, mais la collaboration à un niveau opérationnel qui s'établit notamment avec des acteurs extérieurs à l'administration. Cette question devra être examinée et traitée dans le cadre de la mise en œuvre des déclarations de planification adoptées le 22 novembre 2017 par le Grand Conseil au sujet de l'exécution du plan sectoriel cantonal en matière d'extraction de matériaux, de décharges et de transport.

L'UDC bernoise demande que **l'Office de l'information géographique ne soit pas déplacé** de la TTE vers la future Direction de l'intérieur et de la justice. Cette demande n'est pas prise en compte car des motifs pertinents justifient ce transfert qui favorise la création de nom-

breuses synergies au sein de la future Direction de l'intérieur et de la justice, notamment dans le cadre de la collaboration avec l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire ainsi qu'avec les bureaux du registre foncier (plans d'affectation numérique, cadastre RDPPF, systèmes d'information géographique notamment).

Le Conseil du Jura bernois et le Conseil des affaires francophones de l'arrondissement de Biel/Bienne sont d'avis que les **intérêts spécifiques de la minorité francophone** et le bilinguisme du canton doivent être pris en compte à l'échelon des Directions cantonales. Le Conseil du Jura bernois propose à ce sujet que chaque Direction dispose d'un état-major francophone, sur l'exemple de la Conférence de coordination francophone (COFRA) de la Direction de l'instruction publique du canton de Berne. Le Conseil-exécutif prend connaissance de cette remarque et précise que des mesures particulières appliquées par les personnes désignées à cet effet par la Conférence des relais francophones permettent déjà de tenir compte des intérêts spécifiques de la minorité francophone et d'encourager le bilinguisme dans l'ensemble des Directions.

La Société des vétérinaires bernois et PME bernoises demandent que, pour des raisons de gouvernance, le **domaine vétérinaire** soit transféré dans la nouvelle Direction de la santé et de l'intégration ou soit tout au moins retiré de l'Office de l'agriculture et de la nature (OAN). La question du déplacement du Service vétérinaire dans une autre Direction avait été examinée dans le cadre du projet RDir, avant d'être rejetée. Par contre, l'idée de détacher le Service vétérinaire de l'OAN a donné lieu à une analyse approfondie et décision a été prise de créer au 1er janvier 2021 un nouvel Office des affaires vétérinaires au sein de la nouvelle Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement.

Les Eglises réformées de Berne, du Jura et de Soleure ainsi que l'Eglise catholique romaine du canton de Berne ont demandé que la **personne déléguée aux affaires ecclésiastiques et religieuses** soit intégrée à la future Direction de l'intérieur et de la justice sous la forme d'une unité administrative distincte disposant d'un statut équivalent à celui d'un office. Relevons ici, à titre explicatif, que le modèle de réforme proposé prévoit que l'unité administrative en question demeure rattachée administrativement au Secrétariat général de la future Direction de l'intérieur et de la justice, la personne déléguée étant toutefois directement subordonnée à la direction.

D'un point de vue rédactionnel, outre de petites adaptations, il convient de renoncer à mentionner la Chancellerie d'Etat à l'article 21, alinéa 1, puisque les tâches de cette dernière, contrairement à celles des Directions, restent décrites dans la loi (art. 25b, al. 1). En outre, selon le nouvel article 25b, alinéa 2, le Conseil-exécutif pourra transférer d'autres tâches à la Chancellerie d'Etat par voie d'ordonnance. Il a aussi été proposé de répartir la lettre *b* de l'article 21, alinéa 1a en deux lettres distinctes. L'acte législatif a été adapté en conséquence.

Notons enfin que la demande de débat en une seule lecture n'a été ni commentée ni critiquée dans les prises de position (voir infra ch. 14).

14. Proposition

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'approuver les présentes modifications. Le Grand Conseil est en outre prié de ne procéder qu'à une seule lecture. Cette dernière proposition se justifie par le fait que la révision partielle de la loi d'organisation, du point de vue du contenu, ne consiste qu'en un transfert de compétences dans l'attribution des tâches. Par ailleurs, une mise en œuvre organisationnelle aussi rapide que possible de la réforme des Directions permet de lever des incertitudes au sein du personnel et d'éviter un manque de clarté en matière de conduite.

Berne, le 13 février 2019

Au nom du Conseil-exécutif,
le président: *Neuhaus*
le chancelier: *Auer*

Complément
au rapport du 13 février 2019 présenté par le Conseil-exécutif au Grand Conseil concernant la modification de la loi sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration (loi d'organisation, LOCA)

L'un des éléments centraux du projet initial de modification de la LOCA, présenté par le Conseil-exécutif au Grand Conseil le 13 février 2019, était la délégation à l'exécutif, par le législatif, de la compétence de désigner les Directions et de répartir les tâches entre elles.

Lors de sa séance du 1er avril 2019, la Commission des institutions politiques et des relations extérieures (CIRE) a chargé la JCE d'élaborer des dispositions légales pour deux variantes dont elle entendait débattre le 29 avril 2019, en sus de la proposition du Conseil-exécutif.

Les deux variantes préparées sur mandat de la CIRE prévoyaient que la réglementation des points évoqués plus haut soit fixée, pour l'une, par voie d'ordonnance, sous réserve de l'approbation du Grand Conseil, et pour l'autre, par voie de décret. Le 29 avril 2019, la CIRE a décidé de proposer au Grand Conseil la seconde variante selon laquelle, concrètement, l'attribution des tâches fondamentales aux Directions et à la Chancellerie d'Etat ainsi que la désignation des Directions sont certes radiées de la LOCA, mais pour être intégrées dans un décret plutôt que dans une ordonnance. La CIRE a en outre proposé de biffer, à l'article 21, alinéa 1a, lettre *c* LOCA, la charge imposée au directeur ou à la directrice de la liste des critères d'attribution.

Il est apparu clairement, au cours de la séance du 29 avril 2019, qu'en cas de maintien de sa proposition initiale, le Conseil-exécutif ne pourrait pas s'attendre au soutien d'une majorité parlementaire. La CIRE a en outre indiqué qu'une seconde lecture au Grand Conseil serait alors probablement nécessaire, avec à la clé l'impossibilité de mettre la réforme en œuvre au 1er janvier 2020. Le Conseil-exécutif se rallie par conséquent à la proposition de la CIRE.

Proposition du Conseil-exécutif:

Elle correspond à la proposition du Conseil-exécutif II du projet de modification législative.

Berne, le 8 mai 2019

Au nom du Conseil-exécutif,
le président: *Neuhaus*
le chancelier: *Auer*

Propositions du Conseil-exécutif et de la commission
ACE n° 471
2017_03_JCE_loi d_organisation_LOCA

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	Loi sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration (Loi d'organisation, LOCA)			
	Le Grand Conseil du canton de Berne, sur proposition du Conseil-exécutif, *arrête:*			
	I.			
	L'acte législatif 152.01 intitulé Loi sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration du 20.06.1995 (Loi d'organisation, LOCA) (état au 01.01.2019) est modifié comme suit:			
Art. 20 Organisation [4] Le Conseil-exécutif veille à l'organisation efficace de l'administration dans les limites de la Constitution et de la loi. Il l'adapte aux conditions nouvelles.				Art. 20 al. 4 (mod.) [4] Le Conseil-exécutif veille à l'organisation efficace de l'administration dans les limites de la Constitution ~~et ,~~ de la loi et du décret. Il l'adapte aux conditions nouvelles.
Art. 21 Répartition des tâches	Art. 21 al. 1 (mod.), al. 1a (nouv.)			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	**Minorité**	
[1] Le Conseil-exécutif définit par voie d'ordonnance, dans les limites de la présente loi, les tâches des Directions et de la Chancellerie d'Etat ainsi que des offices et des autres unités administratives qui leur sont assimilées.	[1] Le Conseil-exécutif définit par voie d'ordonnance~~, dans~~ les ~~limites de la présente loi, les~~ tâches des Directions ~~et de la Chancellerie d'Etat~~ ainsi que des offices et des autres unités administratives qui leur sont assimilées.	[1] Le ~~Conseil-exécutif définit par voie d'ordonnance,~~ Grand Conseil réglemente dans ~~les limites de la présente loi,~~ un décret les tâches fondamentales des Directions et de la Chancellerie ~~d'Etat ainsi que des offices et~~d'Etat et y inscrit les noms des ~~autres unités administratives qui leur sont assimilées~~Directions. [1a] Le Conseil-exécutif définit dans le cadre du décret au sens de l'alinéa 1 les tâches des Directions, de la Chancellerie d'Etat ainsi que celles des offices et des unités administratives qui leur sont assimilées.		*Proposition de la majorité de la commission* [1a] Lors de l'attribution de domaines de compétences et de tâches aux Directions, il respecte en particulier les critères suivants: a la connexité des tâches, b la pertinence de la gestion, c l'équilibre matériel et politique entre les Directions.

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	**Minorité**	
	[1a] Lors de l'attribution de domaines de compétences et de tâches aux Directions, il respecte en particulier les critères suivants:	[1b] Lors de l'attribution de domaines de compétences et de tâches aux Directions, le Grand Conseil respecte en particulier les critères suivants:		[1b] Le Conseil-exécutif définit dans le cadre du décret au sens de l'alinéa 1 les tâches des Directions, de la Chancellerie d'Etat ainsi que celles des offices et des unités administratives qui leur sont assimilées.
	a la connexité des tâches,			
	b la pertinence de la gestion,			
	c la charge imposée au directeur ou à la directrice et	~~c la charge imposée au directeur ou à la directrice et~~	*Proposition du Conseil-exécutif I*	*Proposition de la majorité de la commission*
	d l'équilibre matériel et politique entre les Directions.			
[2] Il peut confier le détail de l'attribution des tâches au sein des offices et des unités administratives qui leur sont assimilées au membre compétent du Conseil-exécutif (directeur, directrice).	[2] Ne concerne que le texte allemand.			
Art. 25 Structure	Art. 25 al. 2 (mod.), al. 2a (nouv.), al. 3 (abrog.), al. 4 (abrog.) Structure et désignations (Titre mod.)			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
[2] Les Directions et la Chancellerie d'Etat se composent d'offices et d'unités administratives assimilées. Le Conseil-exécutif désigne par voie d'ordonnance les offices et les unités administratives qui leur sont assimilées.	[2] Les Directions et la Chancellerie d'Etat se composent d'offices et d'unités administratives assimilées. ~~Le Conseil-exécutif désigne par voie d'ordonnance les offices et les unités administratives qui leur sont assimilées.~~			
	[2a] Le Conseil-exécutif désigne par voie d'ordonnance les Directions ainsi que les offices et les unités administratives qui leur sont assimilées.	[2a] Le Conseil-exécutif désigne par voie d'ordonnance ~~les Directions ainsi que~~ les offices et les unités administratives qui leur sont assimilées.		*Proposition de la majorité de la commission*
[3] Chaque Direction dispose d'un secrétariat général.	[3] Abrogé(e).			
[4] Le Conseil-exécutif peut confier le détail de l'organisation des offices et des unités administratives qui leur sont assimilées au membre compétent du Conseil-exécutif (directeur, directrice).	[4] Abrogé(e).			
	Art. 25a (nouv.) Directions [1] Chaque Direction dispose d'un secrétariat général. [2] Le Conseil-exécutif peut confier le détail de l'organisation des offices et des unités administratives qui leur sont assimilées au membre compétent du Conseil-exécutif (directeur, directrice).			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	**Minorité**	
	Art. 25b (nouv.) Chancellerie d'Etat			
	[1] La Chancellerie d'Etat remplit les fonctions d'état-major qui sont les siennes et accomplit les tâches qui lui sont attribuées dans les domaines suivants:	[1] Au sein de l'administration cantonale, la Chancellerie d'Etat a le statut d'une Direction.		*Proposition de la majorité de la commission*
	a. planification politique,	~~a. planification politique,~~		
	b. droits politiques,	~~b. droits politiques,~~		
	c. publication officielle des actes législatifs,	~~c. publication officielle des actes législatifs,~~		
	d. information du public,	~~d. information du public,~~		
	e. langues,	~~e. langues,~~		
	f. suivi législatif,	~~f. suivi législatif,~~		
	g. affaires du Jura bernois,	~~g. affaires du Jura bernois,~~		
	h. égalité entre la femme et l'homme,	~~h. égalité entre la femme et l'homme,~~		
	i. archives.	~~i. archives.~~		
	[2] Le Conseil-exécutif peut lui confier d'autres tâches par voie d'ordonnance.	~~[2] Le Conseil-exécutif peut lui confier d'autres tâches par voie d'ordonnance.~~		*Proposition de la majorité de la commission*
	[3] Au sein de l'administration cantonale, la Chancellerie d'Etat a le statut d'une Direction.	~~[3] Au sein de l'administration cantonale, la Chancellerie d'Etat a le statut d'une Direction.~~		*Proposition de la majorité de la commission*

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
2.2.2 Directions et Chancellerie d'Etat	Titre après Art. 26 *2.2.2 (abrog.)*			
Art. 27 Direction de l'économie publique [1] La Direction de l'économie publique accomplit les tâches qui lui sont attribuées dans les domaines du développement économique, du marché de l'emploi, de l'agriculture y compris la formation professionnelle, des affaires vétérinaires, de l'économie forestière, de la protection de la nature, de la pêche, de la chasse et dans d'autres secteurs relevant de la protection de l'environnement.	Art. 27 Abrogé(e).			
Art. 28 Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale [1] La Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale accomplit les tâches qui lui sont attribuées dans les domaines de la santé et de l'aide sociale, de l'aide aux victimes d'infractions, de l'intégration de la population étrangère, ainsi que celles relevant de la législation sur les médicaments, les stupéfiants, les denrées alimentaires et les toxiques, de même que celles relevant du domaine de la protection de l'environnement.	Art. 28 Abrogé(e).			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
Art. 29 Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques [1] La Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques accomplit les tâches qui lui sont attribuées dans les domaines de la Constitution, de l'organisation judiciaire, des affaires ecclésiastiques, des affaires communales, de l'aménagement du territoire, de la police des constructions, de la protection de l'enfant et de l'adulte, de l'aide à la jeunesse et à la famille, de la justice administrative, de la prévoyance professionnelle, du notariat et du barreau, de la surveillance des fondations et des assurances sociales.	Art. 29 Abrogé(e).			
Art. 30 Direction de la police et des affaires militaires [1] La Direction de la police et des affaires militaires accomplit les tâches qui lui sont attribuées dans les domaines des affaires de police, de la circulation routière et de la navigation, de l'état civil et du droit de cité, de l'immigration, de l'exécution judiciaire, des affaires militaires, de la protection de la population et de la protection civile, de l'approvisionnement économique ainsi que du sport.	Art. 30 Abrogé(e).			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
Art. 31 Direction des finances [1] La Direction des finances accomplit les tâches qui lui sont attribuées dans les domaines des finances cantonales, de la gestion du personnel, des impôts, de l'informatique et de la communication et du développement de l'organisation de l'administration.	Art. 31 Abrogé(e).			
Art. 32 Direction de l'instruction publique [1] La Direction de l'instruction publique accomplit les tâches qui lui sont attribuées dans les domaines de la formation et de la culture.	Art. 32 Abrogé(e).			
Art. 33 Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie	Art. 33 Abrogé(e).			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
[1] La Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie accomplit les tâches qui lui sont attribuées dans les domaines des constructions, de l'administration des domaines, de la géoinformation et de l'infrastructure des données géographiques, de la construction des routes, des transports publics, de l'aménagement des eaux, de l'utilisation et de la protection des eaux, de l'énergie, des déchets et d'autres secteurs relevant de la protection de l'environnement; elle coordonne les activités déployées dans le domaine de la protection de l'environnement.				
Art. 34 Chancellerie d'Etat [1] La Chancellerie d'Etat remplit les fonctions d'état-major qui sont les siennes et accomplit les tâches qui lui sont attribuées dans les domaines de la planification politique, des droits politiques, de la publication officielle des actes législatifs, de l'information du public, des langues, de l'accompagnement législatif, des affaires du Jura bernois, de l'égalité entre la femme et l'homme, et des archives. [2] Au sein de l'administration cantonale, la Chancellerie d'Etat a le statut d'une Direction.	Art. 34 Abrogé(e).			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
Art. 36 Corapports [2] La Direction des finances prend position sur les affaires relatives aux finances cantonales, conformément à la législation sur les finances.	Art. 36 al. 2 (mod.) [2] La Direction <u>responsable</u> des finances prend position sur les affaires relatives aux finances cantonales, conformément à la législation sur les finances.			
	Titre après Art. 54 (nouv.) *T1 Disposition transitoire de la modification du* ■■■			
	Art. T1-1 (nouv.) Primauté des attributions de tâches et des désignations [1] Les dispositions d'exécution de la présente modification dans lesquelles des tâches sont attribuées aux Directions, à la Chancellerie d'Etat, aux offices et aux unités administratives qui leur sont assimilées et dans lesquelles sont énoncées les dénominations de ces unités administratives, priment les dispositions d'autres actes législatifs existant au moment de l'entrée en vigueur de la présente modification.			
	Art. T1-2 (nouv.) Mise en œuvre législative			Art. T1-2 (nouv.) Mise en œuvre législative

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	[1] Le Conseil-exécutif est habilité à procéder par voie d'ordonnance dans les deux ans suivant l'entrée en vigueur de la présente modification aux adaptations formelles et rédactionnelles de lois, de décrets et d'arrêtés du Grand Conseil rendues nécessaires suite à l'édiction de l'article 25, alinéa 2a.			[1] Le Conseil-exécutif est habilité à procéder par voie d'ordonnance dans les deux ans suivant l'entrée en vigueur de la présente modification aux adaptations formelles et rédactionnelles de lois, de décrets et d'arrêtés du Grand Conseil ~~rendues nécessaires suite à l'édiction de l'article 25, alinéa 2a~~.
	II.			
	Aucune modification d'autres actes.			
	III.			
	Aucune abrogation d'autres actes.			
	IV.			
	Le Conseil-exécutif fixe la date d'entrée en vigueur de la présente modification. Il est proposé au Grand Conseil de renoncer à la seconde lecture.			
	Berne, le 13 février 2019 Au nom du Conseil-exécutif, le président: Neuhaus	Berne, le 29 avril 2019 Au nom de la commission, le président: Jost		Berne, le 8 mai 2019 Au nom du Conseil-exécutif,

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	le chancelier: Auer			le président: Neuhaus le chancelier: Auer

M

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	017-2019
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2019.RRGR.32
Déposée le:	27.02.2019
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Motion de la Députation:	Oui
Déposée par:	DEPU (Heyer, Perrefitte) (porte-parole)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Oui
Urgence accordée:	Oui 07.03.2019
N° d'ACE:	447/2019 du 8 mai 2019
Direction:	Direction de l'économie publique
Classification:	–
Proposition du Conseil-exécutif:	**Rejet**

Moratoire sur les fermetures d'offices de poste dans le canton de Berne

Le Conseil-exécutif est chargé d'intervenir fermement auprès de la Confédération afin que celle-ci impose un moratoire à la Poste sur la fermeture d'offices de poste dans le canton de Berne tant que l'initiative cantonale jurassienne validée en 2018 par l'Assemblée fédérale n'est pas mise en œuvre.

Développement :

Plusieurs cantons sont intervenus ces dernières années auprès de l'Assemblée fédérale pour demander l'amélioration de la qualité du réseau des offices de poste et le renforcement du rôle des autorités communales dans la distribution territoriale.

Le canton du Tessin a déposé, auprès de l'Assemblée fédérale le 15 décembre 2016, une initiative cantonale intitulée « Offices de poste : améliorer la qualité du réseau et renforcer le rôle des autorités communales dans la distribution territoriale ». Le 23 février 2017, le canton du Valais reprenait le texte de l'initiative cantonale tessinoise et demandait à l'Assemblée fédérale que :

1. la législation fédérale redéfinisse la procédure applicable aux modifications du réseau territorial des offices de poste de sorte que la Commission fédérale de la poste (Postcom) traite les réclamations qui lui sont soumises en prenant une décision formelle sujette à recours et non en émettant une simple recommandation ;

2. les citoyens puissent s'opposer à la fermeture d'un office de poste en déposant auprès de la Postcom une demande munie d'un nombre de signatures égal à celui qui est nécessaire pour une initiative au niveau communal ;

3. une réflexion de fond soit menée concernant l'adéquation des critères d'accessibilité visés à l'article 33 de l'ordonnance sur la poste (notamment la règle des 90 % et la pertinence du concept de région de planification) ;

4. la loi augmente la quantité et améliore la qualité des services fournis par les agences postales et qu'elle améliore la formation et les conditions de travail du personnel des agences.

Le 4 juillet 2017, le canton du Jura a repris les arguments valaisans et tessinois dans le cadre d'une initiative cantonale déposée auprès de l'Assemblée fédérale, en y ajoutant le point 5 suivant :

5. La Poste doit prendre des mesures compensatoires afin que les régions touchées par des fermetures d'offices de poste connaissent également les effets positifs de sa stratégie de diversification.

Le 28 mai 2018, le Conseil des Etats y a donné suite par 23 voix contre 14. Le 15 octobre 2018, la Commission des transports et des télécommunications du Conseil national a validé le texte par 15 voix contre quatre et deux abstentions. La commission a désormais deux bonnes années pour mettre en œuvre l'initiative du canton du Jura.

Considérant que la Poste n'a pas souhaité prendre position suite à l'acceptation de cette initiative et que depuis octobre 2018 elle continue sa politique de suppression d'offices de poste en faisant la sourde oreille (par exemple, la Poste a communiqué en début d'année 2019 à la commune d'Orvin qu'elle fermera son office de poste et le remplacera par un service à domicile, et à la commune de Crémines qu'elle fermera son office de poste le 25 mai 2019), nous demandons au Conseil-exécutif d'intervenir fermement auprès de la Confédération afin d'exiger un moratoire sur les fermetures d'offices de poste annoncées ou programmées dans tout le canton de Berne jusqu'à ce que le texte de l'initiative soit mis en œuvre dans la pratique.

Motivation de l'urgence : fermeture annoncée ou programmée d'offices de poste dans les mois à venir dans tout le canton de Berne.

Réponse du Conseil-exécutif

La motion demande au Conseil-exécutif d'intervenir auprès de la Confédération afin d'imposer à la Poste un moratoire sur la fermeture d'offices de poste dans le canton de Berne. Durant le premier semestre 2018, plusieurs cantons[1] ont déposé des initiatives auprès de la Confédération

[1] Canton du Tessin : https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft ?AffairId=20160320 ;
Canton du Valais : https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft ?AffairId=20170302 ;

concernant la fermeture d'offices de poste et le maintien d'un service public dans le domaine des prestations postales. L'initiative du canton du Jura a été acceptée, mais les initiatives des cantons de Soleure, Bâle-Ville et Genève n'avaient pas encore été traitées au 1er avril 2019.

La progression du numérique a des répercussions considérables sur le domaine postal. Le nombre d'opérations nécessitant de se rendre à un guichet, telles que l'envoi de lettres ou de colis ou les versements et les paiements, diminue fortement. Pour pouvoir garantir à long terme le financement du service universel dans son domaine, la Poste développe son réseau depuis des années. Elle mise notamment sur des solutions moins coûteuses telles que les agences postales. Ces changements sont suivis de près par le public, les communes concernées et les cantons. Controversées, les mesures introduites ont entraîné le dépôt des initiatives cantonales mentionnées ainsi que d'interventions auprès des Chambres fédérales. C'est dans ce contexte que le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC) a lancé en 2018 une révision de l'ordonnance sur la poste[2]. Les critères d'accessibilité aux services postaux (article 33) ainsi que la procédure à mener en cas de transfert ou de fermeture d'un office de poste ou d'une agence postale (article 34) ont été précisés. Le Conseil-exécutif a expressément soutenu cette révision dans sa prise de position du 22 août 2018. Le Conseil fédéral a approuvé les nouvelles dispositions le 30 novembre 2018. L'ordonnance révisée est entrée en vigueur au 1er janvier 2019.

Il est capital que l'économie et la population du canton de Berne bénéficient d'une bonne fourniture de services postaux. Les objectifs du canton de Berne en la matière sont définis dans le plan directeur cantonal : le canton de Berne s'emploie à ce que les services postaux soient conformes aux besoins et adaptés au développement de l'urbanisation dans le canton. Il est donc essentiel de disposer d'une offre satisfaisante, couvrant les différents besoins de la population et des communes. La forme de cette offre est en revanche moins importante. Il convient d'évaluer au cas par cas si les prestations doivent être fournies par un office de poste traditionnel ou par d'autres points d'accès. La fermeture des offices de poste traditionnels comporte des inconvénients tels que la réduction des services proposés ou la disparition de postes de travail souvent importants dans les communes concernées. Les évolutions prévues par la Poste présentent toutefois aussi des avantages. Ainsi, les nouvelles agences postales mises en place restent souvent ouvertes plus longtemps et peuvent revêtir un certain intérêt sous l'angle de la politique régionale, étant donné qu'elles renforcent les commerces de détail locaux et contribuent ainsi à leur maintien à long terme.

Dans le canton de Berne, la Poste mène le dialogue sur le réseau des offices de poste directement avec les régions d'aménagement, les conférences régionales et les villes de Berne, Bienne et Thoune. Au vu de la taille du canton de Berne et de la diversité des besoins régionaux, cette procédure a fait ses preuves. Il s'agit avant tout de rechercher la meilleure solution en ce qui concerne la fourniture de services postaux en dialoguant avec toutes les parties concernées.

La loi et l'ordonnance sur la poste définissent les services postaux et les services de paiement relevant du service universel. La Confédération garantit la fourniture de ces services par le biais

Canton du Jura : https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft ?AffairId=20170314 ;
Canton de Soleure : https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft ?AffairId=20180315 ;
Canton de Bâle-Ville : https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft ?AffairId=20180314 ;
Canton de Genève : https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft ?AffairId=20180312 ;

[2] Ordonnance du 29 août 2012 sur la poste (OPO ; état au 1er janvier 2019)

des mandats légaux et des objectifs stratégiques fixés, de la surveillance exercée par la Commission fédérale de la poste (PostCom) et l'Office fédéral de la communication (OFCOM) ainsi que par sa position de propriétaire de La Poste Suisse (la Confédération détient la totalité des actions). La Confédération n'exerce en revanche aucune influence au-delà de ce cadre sur les affaires opérationnelles de la Poste. Ce n'est pas au canton de Berne d'intervenir auprès de la Confédération au sujet de la transformation des offices postaux et cette démarche ne serait pas judicieuse. Le Conseil-exécutif rejette donc la motion.

Destinataire

- Grand Conseil

M

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	025-2019
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☒
N° d'affaire:	2019.RRGR.42
Déposée le:	01.03.2019
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Abplanalp (Brienzwiler, UDC) (porte-parole) Wandfluh (Kandergrund, UDC)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Oui
Urgence accordée:	Oui 07.03.2019
N° d'ACE:	491/2019 du 15 mai 2019
Direction:	Direction de l'économie publique
Classification:	–
Proposition du Conseil-exécutif:	**Vote point par point** Points 1 et 2 : adoption sous forme de postulat Point 3 : rejet

Moyens financiers supplémentaires pour la protection des forêts en cas de besoin

Le Conseil-exécutif est chargé :

1. de mettre à disposition des moyens financiers supplémentaires pour la protection des forêts en 2019 en cas de besoin ;
2. de ne pas abandonner de surfaces forestières dans la région de lutte contre les bostryches ;
3. de ne pas abandonner de surfaces forestières hors de la région de lutte contre les bostryches.

Développement :

La Direction de l'économie publique a désormais libéré des moyens pour lutter efficacement contre les bostryches également en dehors du périmètre de la lutte contre les bostryches. Cependant, ces ressources suffisent uniquement à couvrir les frais de surveillance et d'organisation des mesures de lutte. En cas de phase chaude et sèche, il est vraisemblable que le bostryche

(Ips typographus) prolifèrera tellement que les moyens alloués à la lutte contre ce dernier ne suffiront pas. Cela s'applique également au périmètre de la lutte contre le bostryche. L'abandon de surfaces ne peut pas être la solution. En cas d'épidémie prononcée, le marché du bois sera surapprovisionné et le bois ne peut plus être assaini de manière rentable. Pour sauver les peuplements d'épicéas dans l'ensemble du canton de Berne, et garantir ainsi la fonction de protection et la fonction économique des forêts, de nouvelles ressources financières sont nécessaires dans ce cas précis.

Motivation de l'urgence : si la situation devait empirer, il faudrait se prononcer dès le mois de juin sur le montant des moyens financiers à consacrer à la lutte contre le bostryche à l'été 2019 (juin-octobre).

Réponse du Conseil-exécutif

La présente motion relève de la compétence exclusive du Conseil-exécutif (motion ayant valeur de directive). Le gouvernement dispose ainsi d'une latitude relativement importante en ce qui concerne le degré de réalisation des objectifs, les moyens à mettre en œuvre et les modalités d'exécution du mandat. Le Conseil-exécutif décide en dernier recours.

Le Conseil-exécutif est conscient des conséquences possibles de la sécheresse de l'été 2018 pour la forêt bernoise. L'évolution des dégâts causés par le bostryche dépend des conditions météorologiques ainsi que des mesures de lutte mises en œuvre. Le canton dispose d'un programme différencié qui a fait ses preuves et a été complété pour 2019.

Dans la région de lutte contre les bostryches, les mesures de protection des forêts continuent de s'appliquer. Le canton considère comme région de lutte les zones où les épicéas sont naturellement très répandus et où la fonction protectrice de la forêt contre les dangers naturels doit être garantie. En raison de l'intérêt public en jeu, les mesures sont décidées, ordonnées et si nécessaire exécutées par substitution par le service forestier.

Du fait de son importance économique, l'épicéa est très répandu, même en dehors de sa zone de répartition naturelle. Il est très sensible à la sécheresse, ce qui favorise les infestations de bostryches. Les prestations forestières peuvent s'en trouver restreintes, ce qui entraîne des dommages économiques pour les propriétaires de forêts. La Direction de l'économie publique a également introduit pour 2019 un programme distinct de protection de la forêt hors de la région de lutte contre le bostryche. Le canton souhaite ainsi aider les propriétaires de forêts à lutter contre les dommages causés par les bostryches et à garantir les fonctions économique et de détente de la forêt. Le programme prévoit une contribution en fonction de la surface pour une surveillance intensive des grandes forêts riches en conifères ainsi qu'un bonus pour l'exécution dans les règles de l'art et en temps voulu des mesures de lutte nécessaires contre le bostryche.

L'expérience montre qu'une prolifération massive du bostryche, telle qu'elle pourrait survenir lors d'un autre été chaud et sec, pourrait entraîner une saturation de l'économie forestière et de l'industrie du bois : si le marché du bois ne peut plus absorber le bois infesté, les arbres touchés doivent être assainis, ce qui nécessite beaucoup de travail et a un coût très élevé. Même avec des moyens publics très importants, l'effet visé ne peut être garanti si les mesures ne peuvent pas être mises en œuvre à temps.

La surproduction de bois suite aux tempêtes de l'hiver 2018 a déjà montré les limites actuelles en termes de rendement, soulignant l'importance du développement stratégique et structurel visé de l'économie forestière et de l'industrie du bois pour le canton de Berne. Concernant les différents points de la motion, le Conseil-exécutif prend position comme suit.

Point 1 :

La planification actualisée de l'utilisation des ressources dans le cadre du programme RPT concernant l'entretien des forêts protectrices, qui permet également de financer la protection de la forêt avec la participation de la Confédération, se base pour 2019 sur un scénario de risques moyens. Les besoins financiers pourront être couverts car les mesures planifiées en forêt protectrice devront être réduites pour des raisons de capacités. L'évolution des dommages et les chances de succès doivent être évaluées en continu. En cas d'infestation extrêmement forte sur une grande surface, même l'octroi de moyens financiers supplémentaires ne permettrait pas d'atteindre de bons résultats (cf. points 2 et 3).

Point 2 :

Il y a plusieurs années, l'Office des forêts a déjà délimité des zones centrales avec des forêts protectrices importantes ainsi que des zones de sécurité autour de ces zones centrales. Lorsque les dommages augmentent fortement, les mesures sont concentrées au cas par cas sur les zones concernées, d'entente avec les services responsables de la sécurité et les propriétaires de forêts. L'absence d'une telle focalisation compromettrait la préservation d'importantes forêts protectrices d'objets : les capacités restreintes pour le façonnage et la vente du bois auraient pour conséquence que des mesures seraient mises en œuvre certes partout, mais souvent trop tard ou de manière trop peu systématique.

Point 3 :

Le programme de protection de la forêt 2019 soutient les propriétaires de forêts dans la surveillance commune des forêts et la lutte contre le bostryche. Les contributions sont versées de manière forfaitaire. En cas de très forte prolifération des bostryches, les propriétaires de forêts décident eux-mêmes s'ils peuvent et veulent poursuivre la lutte partout. Le canton ne pourra verser la contribution forfaitaire pour la lutte effectuée dans les règles de l'art et en temps voulu que là où celle-ci est réellement poursuivie jusqu'à la fin de la période de végétation. Le nouveau programme de protection de la forêt doit être mis en œuvre pour l'année en cours conformément au calendrier et être évalué fin 2019. Il faudra décider sur cette base si le programme doit être reconduit les années suivantes et quelles sont les adaptations nécessaires.

En résumé, le Conseil-exécutif estime que l'évolution de la situation doit être surveillée en continu. Il ne veut pas déroger au principe selon lequel, en cas de très forte augmentation des dégâts causés par le bostryche, l'utilisation des moyens financiers doit être concentrée sur les zones les plus importantes. Le Conseil-exécutif est cependant prêt à adopter les points 1 et 2 de la motion sous forme de postulat et à effectuer des adaptations dans son programme en cas d'augmentation massive des dégâts, dans la mesure où ces adaptations sont judicieuses. Le Conseil-exécutif rejette le point 3 pour les raisons mentionnées.

Destinataire

- Grand Conseil

P

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	024-2019
Type d'intervention:	Postulat
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2019.RRGR.41
Déposée le:	01.03.2019
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Riem (Iffwil, PBD) (porte-parole)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Oui
Urgence accordée:	Oui 07.03.2019
N° d'ACE:	449/2019 du 8 mai 2019
Direction:	Direction de l'économie publique
Classification:	-
Proposition du Conseil-exécutif:	**Adoption**

Révision du programme de protection de la forêt 2019 en cas de prolifération des scolytes

Le Conseil-exécutif est prié :

1. de procéder immédiatement à un réexamen du programme de protection des forêts 2019 et à une réévaluation de celui-ci au cas où les dégâts provoqués par les scolytes augmenteraient massivement au cours de l'été, voire échapperaient à tout contrôle ;

2. d'examiner à temps des mesures complémentaires et efficaces, en dehors de la forêt protectrice également.

Développement :

En raison de la population déjà nombreuse de scolytes, les dégâts causés par ceux-ci devraient connaître une flambée en 2019 en cas d'été chaud et sec. Si ce cas de figure se présente, le canton de Berne ne sera pas suffisamment préparé aux défis à venir avec son programme de protection des forêts 2019. Les peuplements d'épicéas déjà en forte diminution aujourd'hui dans

le Mittelland ne doivent pas être abandonnés. Ils sont en effet d'une grande importance pour la rentabilité de la gestion forestière.

Motivation de l'urgence : le présent postulat se réfère au programme de protection de la forêt 2019. C'est en juin qu'il faut se prononcer sur les mesures à prendre au cas où les populations de scolytes se reproduiraient massivement. Ces mesures doivent être exécutées entre juin et octobre 2019.

Réponse du Conseil-exécutif

Le Conseil-exécutif est conscient des conséquences potentielles de la sécheresse estivale de 2018 sur la forêt bernoise. Le canton adopte une approche éprouvée qu'il adapte aux spécificités des différentes régions de lutte contre les scolytes. Il définit ces dernières comme des régions où l'épicéa est naturellement présent en grand nombre et où la fonction protectrice de la forêt contre les dangers naturels doit être garantie.

En outre, la Direction de l'économie publique a introduit pour 2019 un programme de protection de la forêt qui s'applique également hors des régions de lutte contre les scolytes. Ce programme crée les conditions requises pour qu'en basse altitude aussi, les propriétaires de parcelles forestières riches en épicéas puissent se prémunir contre une prolifération de scolytes. Le canton entend ainsi soutenir les propriétaires forestiers dans leur lutte commune contre les dommages commis par les scolytes et, par conséquent, garantir une exploitation rentable de la forêt. Le Conseil-exécutif est conscient des grands efforts que les propriétaires forestiers doivent fournir à cet égard.

L'importance des épicéas n'est pas remise en question. Grâce à des mesures sylvicoles appropriées, cette essence continuera de jouer un rôle clé dans les régions où sa présence est précieuse et dans le cadre de la lutte contre le changement climatique.

Le Conseil-exécutif prend position comme suit sur les différents points de la motion :

Point 1 :

Au fil de l'année en cours, le nouveau programme de protection de la forêt sera mis en œuvre tel que prévu et fera l'objet d'une évaluation fin 2019. Il sera décidé sur cette base si le programme mérite d'être reconduit pour les années suivantes et si des modifications doivent lui être apportées.

Point 2 :

La réussite des mesures dépend des conditions météorologiques ainsi que des performances de l'économie forestière et de l'industrie du bois. Le programme de protection de la forêt 2019 soutient les propriétaires forestiers pour leur permettre de surveiller ensemble les forêts et lutter contre les scolytes. Les contributions seront versées de manière forfaitaire. En cas de reproduction massive des populations de scolytes, les propriétaires forestiers décideront eux-mêmes s'ils peuvent et veulent poursuivre les mesures de lutte dans toutes les régions. L'Office des forêts restera en contact avec les différents acteurs de la branche.

En résumé, le Conseil-exécutif est d'avis qu'il faut évaluer régulièrement l'évolution de la situation. Il adopte les points 1 et 2.

Destinataire
- Grand Conseil

M

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	035-2019
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☒
N° d'affaire:	2019.RRGR.53
Déposée le:	04.03.2019
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Fuhrer-Wyss (Burgistein, PS) (porte-parole) Baumann (Suberg, Les Verts)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Oui
Urgence accordée:	Oui 07.03.2019
N° d'ACE:	448/2019 du 8 mai 2019
Direction:	Direction de l'économie publique
Classification:	–
Proposition du Conseil-exécutif:	**Adoption sous forme de postulat**

Bail à ferme agricole à Hondrich: imposer une agriculture biologique

Le Conseil-exécutif est chargé d'intégrer l'agriculture biologique aux critères requis pour l'adjudication de l'affermage de l'exploitation agricole de Hondrich.

Développement :

Le domaine agricole de l'INFORAMA Oberland bernois, situé à Hondrich, est affermé depuis l'an 2000. Après un débat politique circonstancié, il avait été décidé à l'époque que le domaine serait exploité selon le cahier des charges de Bio Suisse. L'agriculture biologique faisait donc clairement partie des conditions de l'affermage.

Malheureusement, le fermier a décidé d'abandonner l'agriculture biologique fin 2015. (Une intervention parlementaire demandant que le domaine de Hondrich continue d'être exploité en bio avait alors été rejetée de peu.)

Le 14 janvier dernier, un communiqué de presse informait que le fermier, Christian Berger, avait décidé de ne pas prolonger son bail à ferme avec le canton de Berne et de se retirer de l'exploitation agricole de Hondrich fin décembre 2020.

Le contrat d'affermage doit être mis en adjudication à l'été 2019.

En 2016, la Direction de l'économie publique du canton de Berne a lancé une offensive biologique visant à poursuivre le développement de l'agriculture bernoise sur la trajectoire de la durabilité. L'offensive biologique fait partie des objectifs du programme gouvernemental de législature 2019 à 2022 (objectif 5.2).

En 2017, le canton de Berne comptait 11,7 pour cent d'exploitations bio, soit 1173, une proposition nettement inférieure à la moyenne nationale de 13,6 pour cent.

Pour réussir, l'offensive bio a besoin de modèles. C'est justement pour les petites exploitations agricoles situées en zone de montagne que le bio représente une possibilité d'évolution idéale vers plus de qualité et de création de valeur. Ce changement de mains est l'occasion idéale de faire de l'agriculture biologique une condition de l'adjudication du contrat d'affermage du domaine agricole de Hondrich. L'agriculture biologique offre de bonnes perspectives d'avenir aux agriculteurs et agricultrices. D'une part parce que les produits bio gagnent des parts de marché, et d'autre part parce que le changement climatique ou encore la santé des animaux posent des défis qui nécessitent d'urgence de nouvelles approches. En tant que centre de formation, le domaine de Hondrich doit donner des réponses et faire œuvre de précurseur en proposant de nouvelles solutions durables. Avec l'exploitation du domaine de Hondrich en bio, il en va donc aussi de la crédibilité et de la qualité de la formation agricole dans le canton de Berne.

Motivation de l'urgence : Le contrat d'affermage doit être mis en adjudication à l'été 2019.

Réponse du Conseil-exécutif

La présente motion relève de la compétence exclusive du Conseil-exécutif (motion ayant valeur de directive). Il s'agit en l'espèce de questions relevant de la mise en œuvre de la formation agricole, lesquelles sont réglées dans un contrat de bail et d'administration. Le Conseil-exécutif dispose ainsi 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 de l'exécution du mandat. Il décide en dernier ressort.

Comme déjà indiqué dans le développement de la motion, les anciens domaines agricoles de l'INFORAMA sont affermés depuis l'an 2000. A l'époque, une décision politique circonstanciée avait prescrit que le domaine agricole de l'INFORAMA Oberland bernois devait être exploité selon les directives fixées pour l'agriculture biologique. En 2009, le domaine de Hondrich a fait l'objet d'un changement d'affermage. Le nouveau fermier s'était engagé à respecter les conditions d'exploitation qui étaient alors en vigueur. Il était toutefois envisageable que le fermier veuille construire un nouveau bâtiment d'exploitation sur le domaine de Hondrich dans le cadre d'une communauté d'exploitation et évite ainsi d'avoir à effectuer d'importants investissements dans l'étable existante. L'intervention parlementaire demandant à l'époque la poursuite de l'exploitation du domaine conformément aux exigences de l'agriculture biologique avait par ailleurs été rejetée de peu par le Grand Conseil. L'obligation de respecter lesdites exigences

avait pour ces raisons été supprimée fin 2015 de la convention de prestations conclue entre l'INFORAMA et le fermier.

La résiliation du contrat d'affermage pour la fin de l'année 2020 pose à nouveau la question de l'orientation à donner au domaine et de la manière dont il doit être exploité. Avec à peine 10 hectares de surface agricole utile, le domaine présente une superficie inférieure à la moyenne. Sa rentabilité et sa viabilité ne peuvent donc être assurées qu'au moyen d'une forte diversification, de la combinaison de diverses activités lucratives ou de l'exploitation de terres agricoles supplémentaires. Par ailleurs, l'exploitation devra remplir à l'avenir diverses exigences pour la formation agricole, la vulgarisation et la formation continue, qui devront être réglées dans le contrat d'affermage et dans la future convention de prestations.

Le centre de compétences pour l'économie alpestre et l'agriculture de montagne doit être renforcé au moyen d'une exploitation affermée attractive et innovante. L'appel d'offres doit donc être formulé de manière suffisamment ouverte pour recueillir le plus grand nombre de candidatures possible proposant des stratégies d'exploitation variées, intéressantes et innovantes. Cela permettra de choisir le futur fermier le plus judicieusement possible.

Le Conseil-exécutif est conscient du fait que la mise en adjudication du contrat d'affermage pourrait être l'occasion de donner un signal fort. Il a inscrit dans son programme gouvernemental de législature 2019-2022 la stratégie selon laquelle le canton devait créer de bonnes conditions générales pour les technologies d'avenir et le développement durable (objectif 5). Avec la poursuite de l'offensive biologique bernoise jusqu'en 2025 (projet 5.2), le gouvernement entend assurer qu'à moyen terme, l'agriculture bernoise occupe une part importante du marché bio, dont la valeur ajoutée est plus élevée.

Cet objectif doit également être pris en compte dans le choix du nouveau fermier du domaine de Hondrich. Les candidats et candidates faisant preuve de créativité mais ne pouvant pas pratiquer à court terme une agriculture biologique ne doivent toutefois pas être systématiquement exclus. Le Conseil-exécutif n'envisage donc pas de faire de l'exploitation biologique une condition impérative, mais entend plutôt la définir comme critère d'évaluation pondéré pour la sélection des candidatures. L'appel d'offres doit par conséquent contenir la mention « Exploitation selon des principes biologiques souhaitée ».

Le Conseil-exécutif propose donc d'adopter la motion sous forme de postulat.

Destinataire

- Grand Conseil

M

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	211-2018
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☒
N° d'affaire:	2018.RRGR.577
Déposée le:	10.09.2018
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Stocker (Biel/Bienne, pvl) (porte-parole) Baumann (Suberg, Les Verts)
Cosignataires:	1
Urgence demandée:	Non
Urgence accordée:	
N° d'ACE:	229/2019 du 6 mars 2019
Direction:	Direction de l'économie publique
Classification:	–
Proposition du Conseil-exécutif:	**Rejet**

Mise en œuvre du plan d'action suisse visant à la réduction des risques et à l'utilisation durable des produits phytosanitaires

Des mesures contraignantes doivent absolument être prises parallèlement au projet de protection des plantes actuellement mené par le canton de Berne, qui repose sur une participation volontaire des exploitations agricoles. Le Conseil-exécutif est prié de mettre en œuvre dans le canton de Berne le plan d'action du Conseil fédéral visant à la réduction des risques et à l'utilisation durable des produits phytosanitaires de façon à ce que les objectifs suivants soient tous atteints en temps utile :

1. reprendre les objectifs de réduction et le calendrier de la Confédération ;
2. définir des mesures contraignantes devant permettre d'atteindre ces objectifs dans les délais prévus ;
3. associer les parties prenantes concernées à la mise en œuvre du programme ;
4. améliorer les informations sur les possibilités existant pour réduire et éviter l'utilisation de produits phytosanitaires ;
5. garantir une offre de formation, de perfectionnement et de vulgarisation aux professionnel-le-s qui utilisent des pesticides ;
6. évaluer la réussite du projet.

Développement :

En Suisse, de nombreux produits phytosanitaires continuent d'être utilisés. S'ils détruisent les nuisibles, ils ont aussi des effets néfastes sur les organismes bénéfiques (abeilles, organismes présents dans le sol et les eaux) et sur l'homme. L'inquiétude est de plus en plus vive au sein de la population. En témoignent les deux initiatives populaires fédérales visant à interdire les pesticides qui ont été déposées.

Dans son plan d'action national, le Conseil fédéral a défini, l'automne dernier, huit objectifs principaux et douze objectifs intermédiaires dans le but de réduire les risques liés à l'utilisation de pesticides en Suisse. Pour atteindre ces objectifs, une bonne cinquantaine de mesures ont été arrêtées dans les trois domaines suivants : risques, application et instruments d'accompagnement. Selon le Conseil fédéral, ces mesures ont été « conçues de manière à ce que l'investissement supplémentaire des cantons soit aussi minime que possible ». La mise en place d'une offre de formation, de perfectionnement et de vulgarisation pour les professionnel-le-s qui utilisent des pesticides devrait à elle seule mobiliser énormément de ressources. Le canton doit par conséquent chercher à collaborer avec les autres cantons et la Confédération. Cette dernière doit participer de manière appropriée au financement de cette offre.

La Confédération a fait savoir cet été que les quantités de pesticides commercialisées étaient restées stables depuis 2008[1]. Fin août 2018, le Conseil-exécutif bernois a, à son tour, dû annoncer que les mesures effectuées par le Laboratoire cantonal de la protection des eaux et du sol montraient parfois une forte pollution des petits cours d'eau par les produits phytosanitaires[2]. De toute évidence, les mesures actuelles sont insuffisantes.

Cette situation est non seulement problématique pour l'écologie, mais aussi pour notre eau potable. L'étude publiée en avril 2017 par l'Institut fédéral pour l'aménagement, l'épuration et la protection des eaux (Eawag) a à nouveau confirmé cette forte pollution[3]. Les petits cours d'eau sont pollués par une multitude d'herbicides, de fongicides et d'insecticides qui sont présents en trop grande quantité. Dans aucun des cours d'eau passés au crible les valeurs limites écotoxicologiques actuelles ou futures n'ont été respectées. Il est manifestement urgent d'intervenir. Pour parvenir à réduire les risques, c'est surtout à la politique agricole qu'il faut s'attaquer.

Réponse du Conseil-exécutif

La présente motion relève de la compétence exclusive du Conseil-exécutif (motion ayant valeur de directive). Ce dernier dispose ainsi 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. Il décide en dernier ressort.

Le 6 septembre 2017, le Conseil fédéral a adopté le plan d'action visant à la réduction des risques et à l'utilisation durable des produits phytosanitaires. Les risques doivent être divisés par deux et les alternatives à la protection phytosanitaire chimique doivent être encouragées. Sur la base d'une analyse globale des risques, le Conseil fédéral a défini dans le plan d'action national

[1] https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-71672.html

[2] https://www.be.ch/portal/fr/index/mediencenter/medienmitteilungen.meldungNeu.html/portal/fr/meldungen/mm/2018/08/20180829_1427_gewaesser_sind_belastetkantonundlandwirtschaftsuchennachalternat

[3] https://www.eawag.ch/fr/news-agenda/actualites/detail/news/anhaltend-hohe-pestizidbelastung-in-kleinen-baechen/

Produits phytosanitaires huit objectifs principaux à long terme et douze objectifs intermédiaires concrets dans les domaines de l'être humain, de l'environnement et des cultures, ainsi qu'un peu plus de 50 mesures visant à atteindre ces objectifs.

Parmi les mesures, on distingue les nouvelles mesures, les mesures à développer et les mesures à examiner. D'après le Conseil fédéral, le plan d'action Produits phytosanitaires est soumis à un processus itératif et dynamique : la mise en œuvre des mesures et l'atteinte des objectifs seront régulièrement contrôlées ; le cas échéant, les objectifs et les mesures seront complétés ou adaptés. L'établissement de rapports et l'évaluation du plan d'action Produits phytosanitaires seront effectués par le Conseil fédéral. L'Office fédéral de l'agriculture élabore d'ici fin 2023 un premier rapport d'évaluation en collaboration avec d'autres offices et avec Agroscope. La collaboration des cantons est également nécessaire lorsqu'ils participent à la mise en œuvre des mesures.

La plupart des mesures définies dans le plan d'action national Produits phytosanitaires relèvent du domaine de compétence de la Confédération. Certaines mesures, notamment dans le domaine de la formation et du perfectionnement, de la vulgarisation ainsi que de la protection des eaux, sont du ressort des cantons. Avec son projet bernois de protection des plantes lancé le 1er janvier 2017, un projet d'utilisation durable des ressources conformément aux articles 77*a* et 77*b* de la loi fédérale sur l'agriculture, le canton de Berne met déjà en œuvre de manière proactive certaines mesures du plan d'action Produits phytosanitaires. Le projet bernois de protection des plantes fait l'objet d'un contrôle des résultats et d'un accompagnement scientifique. Les résultats seront d'une part utilisés dans l'évaluation du plan d'action national Produits phytosanitaires et constitueront d'autre part une base pour la mise en œuvre cantonale du plan d'action, notamment dans les domaines de la formation et du perfectionnement, de la vulgarisation ainsi que de la protection des eaux.

Les auteurs de la motion demandent au Conseil-exécutif de mettre en œuvre dans le canton de Berne le plan d'action national Produits phytosanitaires de manière à atteindre six objectifs en temps utile. Le Conseil-exécutif prend position comme suit sur les demandes des auteurs de la motion :

Objectifs 1 et 2

Le Conseil-exécutif soutient l'objectif général du plan d'action national visant à diviser par deux les risques actuels liés aux produits phytosanitaires et à utiliser de manière durable ces produits. Le canton de Berne est également prêt à fournir une contribution active à l'atteinte des objectifs, ce qu'il exprime clairement avec son projet bernois de protection des plantes, projet de grande envergure bénéficiant d'une grande attention. Cependant, étant donné que les objectifs, les mesures et les délais définis dans le plan d'action Produits phytosanitaires s'inscrivent dans un vaste réseau coordonné d'acteurs nationaux et sont soumis à un processus itératif, il ne serait ni judicieux ni opportun d'établir un plan d'action cantonal parallèle.

Objectifs 3 et 4

Avec le projet bernois de protection des plantes porté par l'Office cantonal de l'agriculture et de la nature ainsi que par l'Union des paysans bernois et dont les modalités de financement ont été définies par le Grand Conseil lors de la session de juin 2016, le canton de Berne a déjà contribué de manière considérable, avant l'adoption par le Conseil fédéral du plan d'action national, à faire d'une protection phytosanitaire respectueuse de l'environnement un thème largement débattu dans l'optique d'une recherche de solutions. Le canton travaille déjà en étroite collaboration avec

les parties prenantes concernées telles que l'Union des paysans bernois, Fenaco et différents secteurs (légumes, pommes de terre, betteraves sucrières, etc.). Dans le cadre du projet bernois de protection des plantes, les informations sur les possibilités existantes pour réduire et éviter l'utilisation de produits phytosanitaires ont également été largement consolidées au sein du réseau cantonal.

Objectif 5

Dans le plan d'action national, une formation continue obligatoire pour l'application professionnelle de produits phytosanitaires (mesure 6.3.1.1), un développement de la vulgarisation publique (mesure 6.3.1.2) ainsi qu'un renforcement des connaissances sur l'utilisation de produits phytosanitaires dans la formation professionnelle initiale et supérieure (mesure 6.3.1.3) sont proposés. Dans le canton de Berne, ces domaines sont principalement pris en charge par l'Office de l'agriculture et de la nature (INFORAMA, Station phytosanitaire). Le renforcement de ces activités efficaces est en principe souhaitable, mais n'est possible que de manière très limitée faute de ressources suffisantes.

Objectif 6

L'évaluation du plan d'action national Produits phytosanitaires est effectuée par le Conseil fédéral, sur la base des analyses des Offices fédéraux compétents et d'Agroscope. Le premier rapport d'évaluation sera disponible en 2023. Il ne serait pas judicieux ni réalisable en termes de ressources que le canton de Berne effectue son propre contrôle des résultats du plan d'action. En revanche, il incombe contractuellement au canton de Berne ou à l'organisme responsable d'effectuer un contrôle des résultats et un suivi scientifique du projet bernois de protection des plantes. Le canton doit établir des rapports réguliers à ce sujet à l'intention de l'Office fédéral de l'agriculture.

Le canton de Berne a participé activement à l'élaboration du plan d'action national Produits phytosanitaires. Le Conseil-exécutif soutient le contenu et les objectifs du plan d'action et s'efforce de remplir les tâches attribuées au canton de Berne de manière ciblée et en fonction des ressources disponibles. Avec le projet bernois de protection des plantes, le canton de Berne entreprend déjà beaucoup dans le sens du plan d'action, ce qui lui vaut une grande attention et une forte reconnaissance au-delà des frontières cantonales. Du point de vue du Conseil-exécutif, il ne serait ni judicieux ni efficace pour le canton de viser, comme le demandent les auteurs de la motion, une mise en œuvre intégrale propre au canton, qui nécessiterait un investissement très important. La force d'un plan d'action national est justement d'aborder une problématique globale en s'appuyant sur un réseau de compétences. Dans ce cadre, le Conseil-exécutif demande le rejet de la présente motion.

Destinataire
- Grand Conseil

Propositions du Conseil-exécutif et de la commission

Loi sur l'aide sociale dans le domaine de l'asile et des réfugiés (LAAR)

Loi portant introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (Li LFAE)

Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale

Direction de la police et des affaires militaires

Sommaire

Liste des abréviations 1
1. Synthèse 4
1.1 Simplification majeure de l'organisation et réduction du nombre d'interfaces 4
1.2 Nouveau modèle d'intégration mettant l'accent sur une intégration rapide dans le marché du travail ou dans la formation professionnelle 4
1.3 Intensification de la collaboration avec les milieux économiques et les bénévoles 6
1.4 Participation des communes et des préfectures, notamment dans le domaine de l'hébergement 6
1.5 Transparence du calcul des coûts et sensibilisation au rapport coût-efficacité 6
1.6 Révision totale de la loi du 20 janvier 2009 portant introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers (LiLFAE) 7
2. Mandat du Conseil-exécutif et principes de la stratégie 7
2.1 Déclarations de planification du Grand Conseil 8
2.2 Classement d'interventions parlementaires 9
3. Caractéristiques de la nouvelle réglementation 11
3.1 Simplification des structures et des compétences dans l'ensemble du domaine de l'asile et des réfugiés 11
3.2 Intégration rapide des AP/R dans le marché primaire du travail ou dans une formation professionnelle 11
3.3 Hébergement des requérants d'asile et des AP/R en collaboration avec les préfectures et les communes 11
3.4 Primauté des coûts 12
4. Commentaire des articles 12
4.1 Loi sur l'aide sociale dans le domaine de l'asile et des réfugiés (LAAR) 12
4.2 Loi du 20 janvier 2009 portant introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers (LiLFAE) / nouvelle appellation : loi portant introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (Li LFAE) 47
5. Mise en œuvre, évaluation prévue de l'exécution 60
6. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes 61
7. Répercussions financières 61
8. Répercussions sur le personnel et l'organisation 62
9. Répercussions sur les communes 62
10. Répercussions sur l'économie 63
11. Résultat de la procédure de consultation 63
11.1 Evaluation générale du projet 63
11.2 Thématiques concrètes 63
12. Proposition 64

Rapport
présenté par le Conseil-exécutif au Grand Conseilconcernant la loi sur l'aide sociale dans le domaine de l'asile et des réfugiés (LAAR) et la révision totale de la loi portant introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (Li LFAE ; RSB 122.20)

Liste des abréviations

AP	Personnes admises à titre provisoire
APEA	Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte
CDAS	Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales
Concept SIPD	Concept de sûreté de l'information et de protection des données
CRS	Croix-Rouge suisse
CSIAS	Conférence suisse des institutions d'action sociale
INS	Direction de l'instruction publique du canton de Berne
MNA	Mineurs non accompagnés
N	Requérants d'asile
NA-BE	Projet de restructuration du domaine de l'asile et des réfugiés dans le canton de Berne
OCA	Office de consultation sur l'asile
OPM	Office de la population et des migrations
ORP	Offices régionaux de placement
POM	Direction de la police et des affaires militaires du canton de Berne
R	Réfugiés
SAP	Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne
TIC	Technologies de l'information et de la communication

Actes législatifs

ConstC	Constitution du 6 juin 1993 du canton de Berne (RSB 101.1)
CPP	Code de procédure pénale suisse (code de procédure pénale ; CPP; RS 312.0)
LAsi	Loi fédérale du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi ; RS 142.31)
LASoc	Loi du 11 juin 2001 sur l'aide sociale (LASoc , RSB 860.1)
LAVS	Loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS ; RS 831.10)
LCo	Loi du 16 mars 1998 sur les communes (LCo ; RSB 170.11)
LCPD	Loi du 19 février 1986 sur la protection des données (LCPD ; RSB 152.04)
LCPPCi	Loi cantonale du 19 mars 2014 sur la protection de la population et sur la protection civile (LCPPCi ; RSB 521.1)
LCSu	Loi du 16 septembre 1992 sur les subventions cantonales (LCSu ; RSB 641.1)
LDEA	Loi fédérale du 20 juin 2003 sur le système d'information commun aux domaines des étrangers et de l'asile (LDEA ; RS 142.51)
LEI	Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration (loi sur les étrangers, LEI ; RS 142.20)
LEO	Loi du 19 mars 1992 sur l'école obligatoire (LEO ; RSB 432.210)
LFP	Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP; RSB 620.0)
LiLFAE	Loi du 20 janvier 2009 portant introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers (LiLFAE ; RSB 122.20)
Li LFAE	Loi du XXX portant introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (Li LFAE ; RSB 122.20)
LOJM	Loi sur l'organisation des autorités judiciaires et du Ministère public (LOJM ; RSB 161.1)
LPers	Loi du 16 septembre 2004 sur le personnel (LPers ; RSB 153.01)
LPFC	Loi du 27 novembre 2000 sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC ; RSB 631.1)
LPJA	Loi du 23 mai 1989 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA ; RSB 155.21)

OA 2	Ordonnance 2 du Conseil fédéral du 11 août 1999 sur l'asile relative au financement (ordonnance 2 sur l'asile, OA 2 ; RS 142.312)
OAMal	Ordonnance fédérale du 27 juin 1995 sur l'assurance-maladie (OAMal; RS 832.102)
OASA	Ordonnance fédérale du 24 octobre 2007 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA ; RS 142.201)
OD SIPD	Ordonnance de Direction du 3 janvier 2011 concernant la sûreté de l'information et la protection des données (OD SIPD ; RSB 152.040.2)
OIE	Ordonnance fédérale du 15 août 2018 sur l'intégration des étrangers (OIE ; RS 142.205)
OiLFAE	Ordonnance du 14 octobre 2009 d'introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers (OiLFAE ; RSB 122.201)

Sources

Désignation complète	**Abréviation utilisée dans le texte**
Stratégie de l'asile et des réfugiés du canton de Berne approuvée par le Conseil-exécutif (ACE 907/2016 du 17 août 2016)	Stratégie
Planification détaillée de la restructuration du domaine de l'asile et des réfugiés dans le canton de Berne approuvée par le Conseil-exécutif (ACE 725/2017 du 5 juillet 2017)	Planification détaillée
Programme d'intégration cantonal 2018-2021 (PIC) du 27 juin 2017 adopté par le Conseil-exécutif (ACE 750/2017 du 5 juillet 2017)	PIC
Rapport du 17 août 2016 présenté par le Conseil-exécutif au Grand Conseil concernant la modification de la loi portant introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers (LiLFAE) (2015.POM.63)	Rapport concernant la modification de la LiLFAE 2016

1. Synthèse

En prenant connaissance de la *Stratégie de l'asile et des réfugiés dans le canton de Berne*, le Grand Conseil a défini le 23 novembre 2016 plusieurs axes principaux : intégration rapide des personnes admises à titre provisoire (AP) et reconnues comme réfugiées (R), exécution systématique des renvois, réaction adéquate de l'hébergement aux fluctuations et répartition équilibrée entre les régions des personnes relevant du domaine de l'asile et des réfugiés[1].

En résumé, les innovations et changements principaux par rapport au système actuel sont les suivants.

1.1 Simplification majeure de l'organisation et réduction du nombre d'interfaces

La Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP) est responsable de l'aide sociale en matière d'asile et de l'aide sociale aux réfugiés pendant que le canton est compétent. A l'échelon opérationnel, l'hébergement, l'aide sociale et l'intégration doivent être délégués à cinq partenaires régionaux qui travaillent de concert avec les préfectures. Le nombre de partenaires contractuels et d'interfaces est ainsi considérablement réduit par rapport au système actuel. Les partenaires régionaux sont tenus de remplir les objectifs opérationnels d'intégration et de s'acquitter de leurs autres tâches de manière économique. Ils disposent à cet effet d'une large marge de manœuvre dans les limites définies par la SAP. Dans le domaine de compétences qui leur est octroyé, ils prennent des décisions concernant l'internalisation ou l'externalisation des tâches, la collaboration avec des tiers ainsi que la mise en œuvre concrète de leurs missions d'information et de coordination. La SAP reste responsable du pilotage **stratégique** du domaine de l'asile et des réfugiés ainsi que du contrôle des résultats et de la fourniture des prestations par les partenaires régionaux.

La Direction de la police et des affaires militaires (POM) se concentre sur l'exécution systématique et rapide des décisions de renvoi entrées en force. Elle encourage les départs rapides et autonomes en mettant en place un conseil systématique en vue du retour, d'une part, et, de l'autre, en limitant l'aide d'urgence au minimum défini dans la Constitution et en hébergeant ses bénéficiaires dans des centres de départ dédiés. Ceux-ci sont gérés par le Service des migrations de l'Office de la population et des migrations (OPM), ce qui permet à ce dernier d'intervenir directement et facilite la collaboration avec la Police cantonale (POCA) en cas de rapatriement sous contrainte.

1.2 Nouveau modèle d'intégration mettant l'accent sur une intégration rapide dans le marché du travail ou dans la formation professionnelle

L'intégration des AP et des R obéit à un nouveau modèle dont les points-clés sont les suivants:

- Les AP/R sont tenus d'acquérir, rapidement et dans un esprit actif, les compétences linguistiques et les compétences de base nécessaires.
- Pour les adultes, l'intégration rapide dans le marché primaire du travail est centrale. Elle s'accompagne d'un encouragement durant l'exercice de l'activité lucrative. Les jeunes adultes (15-25 ans) doivent quant à eux se concentrer sur l'acquisition de compétences de base (scolaires)[2] et d'une langue officielle, afin de pouvoir accéder rapidement aux structures ordinaires de la formation professionnelle ou secondaire (apprentissage, école de culture générale, gymnase).
- A partir du niveau A1 selon le Cadre européen commun de référence pour les langues (CECR)[3], l'encouragement est axé sur les besoins individuels, en fonction surtout de

[1] Cf. documents correspondants du Grand Conseil sur le site http://bit.ly/2H2elum

[2] Pour la scolarité obligatoire, c'est la législation sur l'école obligatoire qui s'applique.

[3] Description du niveau A1 (débutant) selon le CECR : « Peut comprendre et utiliser des expressions familières et quotidiennes ainsi que des énoncés très simples qui visent à satisfaire des besoins concrets. Peut se présenter ou présenter quelqu'un et poser à une personne des questions la

l'environnement professionnel et de la situation économique de la personne. Les personnes qui s'efforcent de s'intégrer dans le marché primaire du travail ou de suivre une formation professionnelle – ce qui doit être la règle – bénéficient d'un soutien financier du canton en vue de l'obtention du diplôme A2 ; ce soutien peut au besoin être prolongé jusqu'au diplôme B2. Le niveau A1 a été fixé, pour toutes les personnes admises à titre provisoire et pour tous les réfugiés, conformément à l'Agenda Intégration Suisse (AIS)[4], au Programme d'intégration cantonal (PIC) et à la révision partielle de la loi du 11 juin 2001 sur l'aide sociale (loi sur l'aide sociale, LASoc)[5]. Dans l'AIS, l'objectif en matière d'encouragement de l'apprentissage de la langue est également le niveau A1 pour toutes les personnes admises à titre provisoire et pour tous les réfugiés (AIS, p. 4). Il en va de même dans le PIC, qui fixe comme objectif minimal le niveau A1 pour toutes les personnes (PIC, p. 11). De plus, dans la révision partielle de la LASoc, le niveau A1 devient un seuil minimal à atteindre sous peine de sanction. Dorénavant, toutes les personnes relevant du domaine de l'asile et des réfugiés bénéficieront d'une aide financière cantonale pour atteindre le niveau A1, ce qui constitue un net élargissement des prestations. La poursuite de l'encouragement de l'apprentissage de la langue au-delà du niveau A1 est indiquée par exemple pour les personnes en situation d'employabilité dont les chances d'insertion sur le marché primaire du travail augmenteront si elles améliorent leurs compétences linguistiques (A2). Au besoin, l'encouragement peut se poursuivre jusqu'au niveau B2 (augmentation des perspectives d'insertion professionnelle).

- La gestion des cas est assurée de manière plus soutenue selon le principe « Encourager et exiger » : les partenaires régionaux accompagnent les AP/R tout au long de leur processus d'intégration. Ils définissent avec elles des objectifs d'intégration, font régulièrement le point de la situation et les aiguillent vers des offres spécifiques si leur degré d'intégration l'exige.
- Les partenaires régionaux assument la responsabilité opérationnelle globale du processus d'intégration des AP/R.
- Les incitations à une intégration rapide sont renforcées par la subordination de l'aide sociale et du mode d'hébergement au degré d'intégration.

En date du 30 avril 2018, le Conseil fédéral a approuvé l'Agenda Intégration Suisse en vertu duquel la Confédération mettra nettement plus de moyens à la disposition des cantons pour l'encouragement de l'intégration des réfugiés et des personnes admises provisoirement, et ce à partir de mai 2019. Cela présuppose toutefois que le canton soumette un projet de mise en œuvre axé sur un processus d'intégration défini. Le modèle décrit ci-dessus est conforme à cette directive.

L'Agenda Intégration entend instaurer les mesures d'intégration de manière plus précoce et les intensifier afin de réaliser l'intégration dans le marché du travail autant que faire se peut et, partant, de permettre la sortie de l'aide sociale.

Les cantons se voient fixer, dans le cadre de l'Agenda Intégration, cinq objectifs en matière d'efficacité qui se révéleront également pertinents pour la mise en œuvre de la présente loi :

1. Les AP/R ont un niveau de connaissance de la langue correspondant à leur potentiel. Trois ans après leur arrivée en Suisse, ils disposent tous de connaissances de base de la langue (au moins de niveau A1) leur permettant de gérer leur quotidien.

---

concernant – par exemple, sur son lieu d'habitation, ses relations, ce qui lui appartient, etc. – et peut répondre au même type de questions. Peut communiquer de façon simple si l'interlocuteur parle lentement et distinctement et se montre coopératif. » (Source : http://www.europaeischer-referenzrahmen.de/)

[4] https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/aktuell/news/2018/ref_2018-04-30.html und https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/integration/agenda/ber-koordinationsgruppe-integrationsagenda-f.pdf

[5] RSB 860.1

2. Au début de leur scolarité obligatoire, 80% des enfants du domaine de l'asile sont en mesure de se faire comprendre dans la langue parlée à leur lieu de résidence.
3. Cinq ans après leur arrivée en Suisse, deux tiers des AP/R âgés de 16 à 25 ans suivent une formation post obligatoire.
4. Sept ans après leur arrivée en Suisse, la moitié des AP/R adultes sont durablement intégrés dans le marché primaire du travail.
5. Sept ans après leur arrivée en Suisse, les AP/R connaissent bien le mode de vie en Suisse et entretiennent régulièrement des contacts sociaux avec la population locale.

Les objectifs posés par la SAP aux partenaires régionaux correspondent au moins à ces objectifs d'effet. D'autres plus ambitionnés peuvent s'y ajouter. Le processus d'encouragement de l'intégration respecte les directives de l'Agenda Intégration.

1.3 Intensification de la collaboration avec les milieux économiques et les bénévoles

Les partenaires régionaux sont tenus d'établir des relations actives avec les milieux économiques et de veiller à ce que les entreprises de la région prêtes à contribuer à l'intégration disposent d'un interlocuteur unique. Le canton crée sur son territoire des conditions favorisant une intégration professionnelle rapide et s'engage à l'échelon fédéral et intercantonal pour une amélioration des conditions contribuant à l'intégration professionnelle.

Le bénévolat doit être encouragé dans tous les domaines de l'intégration (acquisition de compétences linguistiques, travail, loisirs, environnement social). Le partenaire régional coordonne le travail des bénévoles, les soutient dans leur mission et s'attache à rendre leur engagement le moins compliqué et bureaucratique possible en levant les éventuels obstacles d'ordre organisationnel.

1.4 Participation des communes et des préfectures, notamment dans le domaine de l'hébergement

La SAP est responsable de la planification des centres d'hébergement collectif. Dans ce domaine, les préfets et préfètes exercent une fonction importante de coordination. En situation tendue, ils sont habilités à obliger les communes à trouver et à mettre à disposition des hébergements. L'information et la participation des communes sont donc essentielles et prévues explicitement et dès la première phase dans le modèle à trois niveaux (situation normale, situation tendue et situation d'urgence ; cf. commentaire des art. 29 à 31).

1.5 Transparence du calcul des coûts et sensibilisation au rapport coût-efficacité

Le canton regroupe dans un compte global transparent ses tâches dans le domaine de l'asile et des réfugiés, les charges qu'elles engendrent ainsi que leurs coûts nets après déduction des forfaits fédéraux. Les coûts inhérents aux multiples tâches du domaine de l'asile et des réfugiés sont définis en détail sur la base d'une modélisation. Pour permettre d'isoler les changements dus aux mesures du projet NA-BE, tant le système actuel que le nouveau système tiennent compte de la mise en œuvre de la révision de la loi fédérale sur l'asile, qui entrera en vigueur au printemps 2019. Dans l'hypothèse retenue de 24 000[6] demandes d'asile par an et d'une composition démographique inchangée de ces demandes, le canton de Berne doit prévoir de se voir attribuer chaque année environ 1800 personnes dans des procédures en cours (N), environ 1100 AP/R et quelque 1900 personnes frappées d'une décision négative entrée en force (DNEF).

La modélisation permet de supposer que suite à la restructuration des tâches spécifiques dans le domaine de l'asile et des réfugiés du canton de Berne, leurs coûts bruts devraient reculer d'environ 179 à quelque 172 millions de francs par an. A ce montant viennent s'ajouter

[6] C'est ce nombre de demandes d'asile en Suisse pour une année qui a été retenu pour la modélisation puisqu'il s'agit là de la moyenne à long terme et que la Confédération l'a également repris dans le cadre de la planification de la restructuration à l'échelon fédéral. Ce nombre peut subir d'importantes fluctuations d'une année à l'autre.

les charges imputables aux structures ordinaires (notamment l'école obligatoire et l'école professionnelle), qui avoisinent les 60 millions de francs. Ces coûts bruts sont compensés en partie par des forfaits fédéraux de quelque 130 millions de francs. Ainsi, en ce qui concerne les tâches spécifiques du domaine de l'asile et des réfugiés, le canton de Berne doit prendre en charge des coûts nets résiduels d'environ 40 millions de francs ou de quelque 99 millions de francs si l'on y inclut ceux inhérents aux structures ordinaires. Au total, la restructuration devrait permettre de réaliser des économies d'environ 7 millions de francs par an.

La modélisation ne tient pas encore compte des informations disponibles depuis le 30 avril 2018 dans l'Agenda Intégration (cf. ch. 1.2), car la mise en œuvre concrète et la répartition des fonds supplémentaires n'ont pas encore été discutées à l'échelle cantonale. Les subventions de la Confédération en faveur de l'intégration augmenteront nettement à partir de mai 2019, ce qui devrait impliquer pour le canton des coûts nets plutôt inférieurs à ceux indiqués ci-dessus.

L'objectif du projet de restructuration du domaine de l'asile dans le canton de Berne consiste par ailleurs, à moyen et long terme, à réduire encore les coûts nets à la charge du canton engendrés par le domaine de l'asile et des réfugiés ainsi que les coûts ultérieurs imputables à l'aide sociale. Par ces mesures et par l'encouragement à l'intégration, le canton poursuit un double but: d'abord, augmenter massivement le taux d'activité des AP/R pour réduire le coût de l'aide sociale à l'échelon cantonal et communal; ensuite, sensibiliser l'ensemble des acteurs du domaine de l'asile et des réfugiés à l'importance du rapport coût-efficacité. En matière d'intégration, le canton améliorera son contrôle de gestion pour obtenir des informations plus précises sur l'efficacité des prestataires et des différentes mesures et diminuer les coûts en permanence. Dans les cas qui le justifient, les missions d'encouragement de l'intégration et d'hébergement des partenaires régionaux sont rémunérées au forfait et des objectifs de prestation précis sont fixés. Les prestations d'aide d'urgence sont fournies par l'OPM, ce qui se traduira également par des économies.

1.6 Révision totale de la loi du 20 janvier 2009 portant introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers (LiLFAE)[7]

La LiLFAE fixait jusqu'ici les principes de l'aide sociale en matière d'asile et ceux de l'aide d'urgence. L'aide sociale en matière d'asile fait désormais l'objet de la LAAR, d'où la nécessité d'abroger les dispositions correspondantes de la LiLFAE. En outre, la réglementation de l'aide d'urgence en faveur des requérants d'asile tenus de quitter le territoire doit être remaniée en profondeur compte tenu de la réorganisation des interfaces.

La restructuration du domaine de l'asile est aussi l'occasion de réglementer d'autres aspects qui n'ont pas de rapport direct avec elle. Il en résulte qu'une révision totale de la LiLFAE s'avère nécessaire.

Vu la connexité, celle-ci est présentée en même temps que la nouvelle LAAR.

2. Mandat du Conseil-exécutif et principes de la stratégie

Le canton de Berne a pour objectif d'adapter le domaine cantonal de l'asile et des réfugiés à la restructuration décidée à l'échelon fédéral et de saisir ainsi les opportunités offertes par la procédure accélérée qui entrera en vigueur dans toute la Suisse en 2019. Le Conseil-exécutif a donc lancé à cet effet un projet de restructuration du domaine de l'asile et des réfugiés (projet NA-BE)[8]. La première phase a été consacrée à l'élaboration de la stratégie globale[9]. Le

[7] RSB 122.20. La nouvelle loi portera le titre de loi portant introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (Li LFAE).

[8] ACE 1100/2015 du 9 septembre 2015

[9] ACE 907/2016 du 17 août 2016 / Stratégie de l'asile et des réfugiés du canton de Berne, Stratégie fondée sur le modèle « Intégration dès le début et conduite rapide et efficace des procédures » défini dans l'ACE 1100/2015 du 9 septembre 2015, https://bit.ly2pt3X

Conseil-exécutif entendait, à travers cette stratégie, améliorer l'intégration des AP/R par des mesures à la fois précoces et ciblées. Cependant, les DNEF doivent quitter la Suisse plus rapidement. Un autre élément important consiste à garantir une réaction plus adéquate de l'hébergement aux fluctuations par une coopération plus étroite entre canton, préfectures et communes. Enfin, les personnes relevant du domaine de l'asile et des réfugiés doivent être mieux réparties à l'échelon régional. Le Grand Conseil a pris connaissance de la stratégie le 23 novembre 2016 en l'assortissant de déclarations de planification (cf. ch. 2.1 ci-dessous).

Pour la première fois, une stratégie globale a été élaborée par les Directions principalement concernées, à savoir la SAP et la POM, en collaboration avec la Direction de l'instruction publique (INS). La réorganisation, qui met l'accent sur l'intégration précoce par la SAP et la conduite rapide et efficace des procédures par la POM, implique un transfert de compétences. A l'avenir, les attributions en matière d'octroi de l'aide sociale de la SAP engloberont non seulement les R, mais aussi, ce qui est nouveau, les requérants d'asile en procédure étendue et les AP. La POM se concentrera sur l'exécution des renvois et l'octroi de l'aide d'urgence.

2.1 Déclarations de planification du Grand Conseil

Le 23 novembre 2016, le Grand Conseil a pris connaissance de la stratégie et adopté les déclarations de planification figurant dans le tableau ci-dessous[10].

Chiffre	*Texte*
1	*Généralités*
1.1.	Le Conseil-exécutif s'assure que les conclusions des projets pilotes en cours sont reprises dans les autres travaux.
1.2.	Jusqu'à la révision de la loi et à chaque étape conceptuelle importante, le Conseil-exécutif informe les commissions compétentes des stratégies de mise en œuvre.
1.3.	Le rapport explicatif du projet de loi présente les risques qui lui sont associés en toute transparence et propose des solutions.
2	*Organisation, compétences*
2.1.	Dans le projet de loi, le Conseil-exécutif fixe des compétences claires, veille à limiter les interfaces entre les acteurs et élimine les doublons.
2.2.	Le Conseil-exécutif s'assure que le projet permet de mieux exploiter le potentiel de la société civile (bénévoles et organisations).
3	*Intégration*
3.1.	Le Conseil-exécutif concrétise les mesures d'intégration au niveau adéquat.
3.2.	Le Conseil-exécutif fixe dans le projet de loi les objectifs d'effet des mesures d'intégration linguistique, sociale et professionnelle pour toutes les personnes et institutions du domaine de l'asile et des réfugiés.
3.3.	Le Conseil-exécutif étudie le modèle grison et en reprend éventuellement certains éléments pour la suite des travaux.
3.4.	Le Conseil-exécutif définit au niveau adéquat que le non-respect des conventions d'intégration est passible de sanctions.
3.5.	Le Conseil-exécutif s'assure que le taux d'occupation augmente de plus de 5% si les mesures d'intégration prévues sont maintenues.

[10] Cf. documents correspondants sur le site https://bit.ly/2H2elum

3.6.	Le Conseil-exécutif veille à favoriser les mesures d'intégration par le travail faciles d'accès.
3.7.	Le Conseil-exécutif s'assure d'un bon engagement de l'économie dans les processus d'intégration.
4	*Coûts*
4.1.	Dans le rapport accompagnant le projet de loi, le Conseil-exécutif présente clairement et concrètement les coûts totaux du domaine de l'asile et des réfugiés et de la restructuration. Ces mesures visent à ce que les forfaits fédéraux couvrent les coûts du domaine de l'asile et des réfugiés. Si les forfaits fédéraux ne suffisent pas à couvrir les coûts, les écarts doivent être justifiés.

Le présent projet de loi met en œuvre la *Planification détaillée de la restructuration du domaine de l'asile et des réfugiés dans le canton de Berne*[11], qui tient compte des déclarations de planification du Grand Conseil et expose au point 1.2 la manière dont celles-ci sont mises en œuvre.

2.2 Classement d'interventions parlementaires

Les interventions parlementaires suivantes, adoptées par le Grand Conseil, visent des objectifs traités dans le cadre du présent projet de loi :

Catégorie	**Titre de l'affaire**
Motion 059-2015, Sancar (Berne, Les Verts)	Intégration des réfugiés dans le marché du travail
Motion 101-2015, Seiler (Trubschachen, Les Verts), Brönnimann (Mittelhäusern, pvl), Brunner (Hinterkappelen, PS)	Politique de l'asile et de l'intégration : il faut agir !
Motion 152-2015 Mühlheim (Berne, pvl), Herren-Brauen (Rosshäusern, PBD), Linder (Berne, Les Verts), Müller (Orvin, UDC), Müller (Berne, PLR), Streit-Stettler (Berne, PEV)	Augmentation rapide du nombre de RMNA : des décisions rapides et non conventionnelles !
Motion 220-2015 Brunner (Hinterkappelen, PS), Zybach (Spiez, PS), Zäch (Berthoud, PS)	Accueil des réfugiés: mise en place d'un système d'incitation pour les communes
Motion 222-2015 Brunner (Hinterkappelen, PS), Zybach (Spiez, PS), Zäch (Berthoud, PS)	Hébergement des réfugiés dans les communes du canton de Berne : nouvelles options
Motion 010-2016 Brunner	Allocation de motivation : édicter une base légale

[11] ACE 725/2017 du 5 juillet 2017

(Hinterkappelen, PS), Gabi Schönenberger (Schwarzenburg, PS), Zybach (Spiez, PS)	
Motion 040-2016 Mühlheim (Berne, pvl), Müller (Berne, PLR), Luginbühl-Bachmann (Krattigen, PBD), Schwarz (Adelboden, UDF), Müller (Orvin, UDC)	Asile : ne pas confondre vitesse et précipitation
Motion 056-2016 Müller Mathias (Orvin, UDC)	Intégration économique : rendre l'apprentissage de la langue obligatoire
Motion 165-2016 Commission de la sécurité (CSéc), Wenger (Spiez, PEV), Müller (Berne, PLR)	Simplification des formalités pour l'accueil d'enfants dans des familles
Motion 174-2016 Linder (Berne, Les Verts), Mühlheim (Berne, pvl) Streit-Stettler (Berne, PEV) Hebeisen-Christen (Münchenbuchsee, UDC) Luginbühl-Bachmann (Krattigen, PBD) von Greyerz (Berne, PS)	Cours d'allemand pour les requérants d'asile en âge scolaire : soutenir les organisations de bénévoles
Postulat 235-2016 Dunning (Biel/Bienne, PS), Bernasconi (Malleray, PS), Gasser (Bévilard, PSA)	Améliorer l'apprentissage d'une ou des langues officielles par les étrangères et les étrangers
Motion 022-2017 Geissbühler-Strupler (Herrenschwanden, UDC), Müller (Orvin, UDC), Klopfenstein (Zweisimmen, PLR), Knutti (Weissenburg, UDC), Gschwend-Pieren (Lyssach, UDC)	Intégration des requérants d'asile titulaires d'un permis B

3. Caractéristiques de la nouvelle réglementation

La nouvelle réglementation repose sur les axes principaux définis dans la stratégie et la planification détaillée : intégration rapide, exécution systématique des renvois, réaction adéquate de l'hébergement aux fluctuations et répartition équilibrée entre les régions des personnes ayant déposé une demande d'asile. Les principes ci-dessous sont essentiels pour leur mise en œuvre :

3.1 Simplification des structures et des compétences dans l'ensemble du domaine de l'asile et des réfugiés

- La SAP est responsable de tous les aspects de l'aide sociale dans ce domaine pendant que le canton est compétent. Il est prévu qu'elle charge cinq partenaires régionaux de l'exécution opérationnelle de l'ensemble des tâches dans les domaines de l'intégration, de l'aide sociale et de l'hébergement. La réalisation des objectifs d'intégration et de l'économicité des tâches qui leur ont été confiées incombe aux partenaires régionaux. Ces derniers disposent d'une marge de manœuvre entrepreneuriale complète dans les limites fixées par la SAP. Celle-ci est responsable du pilotage stratégique du domaine de l'asile et des réfugiés ainsi que du contrôle des résultats et de la fourniture des prestations par les partenaires régionaux.
- La POM se concentre sur l'exécution systématique et rapide des renvois sur la base des décisions entrées en force. Les départs rapides et autonomes sont encouragés, d'une part, par la mise en place d'un conseil systématique en vue du retour et, de l'autre, par l'hébergement des bénéficiaires de l'aide d'urgence dans des centres de départ dédiés gérés par le Service des migrations. Des mesures de contrainte pertinentes visant à appliquer les décisions de renvoi sont prises si les circonstances l'exigent. L'aide d'urgence est limitée au minimum défini dans la Constitution.

3.2 Intégration rapide des AP/R dans le marché primaire du travail ou dans une formation professionnelle

- Les AP/R sont incités à œuvrer activement pour acquérir rapidement les compétences linguistiques et fondamentales nécessaires à l'exercice d'une activité lucrative ou à une formation professionnelle.
- Les partenaires régionaux soutiennent les AP/R par une gestion active des dossiers conformément au principe « Encourager et exiger » durant tout le processus d'intégration. Ils mettent à disposition des prestations d'intégration (cours de langue, mesures de qualification, etc.) en fonction des besoins.
- Un lien étroit est établi avec l'économie dans le placement professionnel. Le canton met en place des incitations pour les entreprises prêtes à favoriser l'intégration des AP/R. Chaque partenaire régional constitue l'interlocuteur unique pour accélérer la résolution des problèmes pratiques.
- Le bénévolat occupe une place importante à titre complémentaire tout au long du processus d'intégration. Il est encouragé par les partenaires régionaux, qui le facilitent au maximum.
- Le montant de l'aide sociale et le mode d'hébergement dépendent du degré de réalisation des objectifs d'intégration.
- L'intégration accélérée a pour but de limiter au minimum le nombre des AP/R qui touchent encore l'aide sociale au moment de leur transfert sous la responsabilité des communes.

3.3 Hébergement des requérants d'asile et des AP/R en collaboration avec les préfectures et les communes

- La SAP est responsable de la planification des centres d'hébergement collectif. L'accent est mis sur le rapport coût-efficacité et sur l'intégration dans le marché du travail, une répartition régionale aussi équilibrée que possible des requérants d'asile et des AP/R devant être assurée.

- Les préfets et préfètes ainsi que les communes contribuent dès le début à assurer un hébergement adéquat. En situation tendue, les préfets et préfètes sont habilités à enjoindre aux communes de mettre à disposition des hébergements. En situation d'urgence, l'Organe de conduite cantonal intervient pour les soutenir dans cette tâche (cf. commentaire de l'art. 31).

3.4 Primauté des coûts

- Toutes les dépenses au titre de l'asile et des réfugiés font l'objet d'un contrôle très strict afin qu'elles restent aussi faibles que possible. Si les forfaits versés par la Confédération ne suffisent pas à couvrir entièrement les coûts, la situation est signalée et motivée.
- Toute dépense supplémentaire (temporaire) dans le domaine de l'intégration doit être justifiée par une intégration plus rapide et plus efficace entraînant une diminution des coûts de l'aide sociale à moyen ou à long terme. Il s'agit d'améliorer l'efficacité et l'utilité des mesures d'intégration afin d'atteindre au meilleur coût possible l'objectif, soit une augmentation de cinq pour cent du taux d'activité et une réduction du taux d'aide sociale.

4. Commentaire des articles

4.1 Loi sur l'aide sociale dans le domaine de l'asile et des réfugiés (LAAR)

Chapitre 1 Généralités

Article 1 (But)

Il résume succinctement les objectifs que le canton de Berne poursuit en restructurant le domaine de l'asile. Améliorer en premier lieu l'intégration professionnelle, puis linguistique et enfin sociale constitue l'un des objectifs premiers du projet NA-BE et de l'AIS. L'encouragement de l'intégration des personnes du domaine de l'asile et des réfugiés a pour but de faire entrer celles-ci dans le marché primaire du travail, partant de les aider à devenir financièrement autonomes. Il contribue donc à la réduction des coûts de l'aide sociale et du nombre de ses bénéficiaires futurs.

Article 2 (Objet et champ d'application)

Alinéa 1

En toute logique, l'énumération des catégories de personnes pour qui l'aide sociale est régie par les dispositions de la présente loi a été reprise de l'article 3, alinéa 1 LiLFAE ainsi que de l'article 46b LASoc.

La présente loi s'applique aussi aux réfugiés (reconnus ou admis à titre provisoire), aux personnes à protéger avec autorisation de séjour ainsi qu'aux apatrides reconnus.

- Les personnes en procédure d'asile sont celles qui, en vertu de l'article 42 de la loi fédérale du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi)[12], sont autorisées à séjourner en Suisse jusqu'à la clôture de leur procédure.
- Les personnes à protéger sans autorisation de séjour sont celles auxquelles est octroyée une protection provisoire en Suisse en vertu de l'article 4 LAsi.
- Les personnes à protéger avec autorisation de séjour sont celles pour lesquelles le Conseil fédéral n'a pas levé la protection provisoire au bout de cinq ans et qui ont obtenu une autorisation de séjour du canton (art. 74, al. 2 LAsi).
- Les personnes admises à titre provisoire sont celles faisant l'objet par le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) d'une décision d'admission provisoire en vertu de

[12] RS 142.31

l'article 83, al. 1 de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration (loi sur les étrangers, LEI)[13], parce que l'exécution du renvoi ou de l'expulsion n'est pas possible, n'est pas licite ou ne peut être raisonnablement exigée.

- Les réfugiés sont les personnes qui ont la qualité de réfugié et auxquelles l'asile est accordé (art. 3 et 49 LAsi).
- Les réfugiés admis à titre provisoire sont les personnes qui ont la qualité de réfugié au sens de l'article 3 LAsi, mais auxquelles l'asile n'est pas accordé en application des articles 53 et 54 LAsi, et pour lesquelles le SEM a décidé d'admission provisoire en vertu de l'article 83, alinéa 8 LEI.

Les réfugiés reconnus et les réfugiés admis à titre provisoire ont droit, en vertu de la législation fédérale[14] et de la Convention sur les réfugiés[15], que la Suisse a ratifiée, à l'aide sociale ordinaire. Les apatrides reconnus ont également droit à l'aide sociale ordinaire[16], en vertu de la Convention sur les apatrides[17] tout comme les personnes à protéger avec autorisation de séjour[18].

Dans la LAAR, le terme « réfugiés » englobe toujours les réfugiés reconnus *et* les réfugiés admis à titre provisoire.

Le complément d'information suivant peut être fourni au sujet de la lettre *c* : depuis l'entrée en vigueur de la révision partielle de la LAsi, la Confédération subventionne l'aide sociale versée par les cantons aux personnes admises à titre provisoire, et ce durant sept ans à partir de l'arrivée en Suisse (cf. art. 86, al. 1, 2e phrase LEI, en corr. avec les art. 88 et 89, al. 1 LAsi ainsi qu'avec l'art. 20, lit. *d* OA 2). Par l'entrée en vigueur de la LiLFAE, le canton de Berne a décidé que les dispositions de la LASoc ne s'appliqueraient aux personnes admises à titre provisoire que sept ans après leur arrivée en Suisse et que d'ici cette échéance, les montants de l'aide sociale matérielle s'aligneraient sur ceux de la Confédération.

Limiter à sept ans les subventions de la Confédération en matière d'aide sociale aux personnes admises à titre provisoire avait pour dessein d'inciter financièrement les cantons à faire en sorte qu'à cette échéance, les personnes concernées soient suffisamment intégrées pour ne plus dépendre de l'aide sociale cantonale ordinaire. En conséquence, il s'agirait de limiter le transfert automatique des personnes admises à titre provisoire n'étant « manifestement pas intégrées » (cf. art. 3, al. 1, lit. *d* LiLFAE actuelle) vers les services sociaux communaux ou régionaux. Cette disposition garantit qu'une personne admise à titre provisoire n'étant manifestement toujours pas intégrée après avoir été bénéficiaire durant sept ans de l'aide sociale en matière d'asile ne soit pas mieux lotie en matière d'aide sociale, en d'autres termes ne perçoive pas l'aide sociale ordinaire et demeure sous la compétence des partenaires régionaux.

Bien que cette disposition n'ait jusqu'à présent été que rarement appliquée, il est justifié de la conserver dans la présente loi, d'autant plus que l'encouragement de l'intégration des personnes admises à titre provisoire a pour ambition d'être encore plus ciblée et plus

[13] RS 142.20

[14] Cf. art. 49 et 81 LAsi en corr. avec l'art. 83, al. 8 LEI et l'art. 3, al. 1 de l'ordonnance 2 du Conseil fédéral du 11 août 1999 sur l'asile relative au financement (ordonnance 2 sur l'asile, OA 2 ; RS 142.312)

[15] Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés (Convention sur les réfugiés ; RS 0.142.30)

[16] Cf. art. 1, al. 1 et 23 de la Convention, en corr. avec l'art. 3, al 1, OA 2

[17] Convention relative au statut des apatrides, conclue à New York le 28 septembre 1954 ; approuvée par l'Assemblée fédérale le 27 avril 1972 ; instrument de ratification déposé par la Suisse le 3 juillet 1972 ; entrée en vigueur pour la Suisse le 1er octobre 1972 (RS 0.142.40)

[18] Cf. art. 81 LAsi, en corr. avec l'art. 3, al. 1 OA 2

systématique. Les personnes pour lesquelles les mesures engagées n'apportent pas les effets escomptés ne doivent pas être favorisées.

L'article 8 LiLFAE actuellement en vigueur permet d'admettre à la compensation des charges de l'aide sociale les coûts imputables au groupe cible des personnes admises à titre provisoire qui ne sont manifestement pas intégrées après avoir séjourné en Suisse durant plus de sept ans. L'admission des coûts de ce groupe cible à la compensation des charges est désormais garantie par l'article 41.

L'*alinéa 2* énumère les principaux domaines régis par la présente loi.

Alinéa 3

Le Conseil-exécutif règle par voie d'ordonnance, en vertu de la *lettre a*, les critères selon lesquels une personne est considérée n'être manifestement pas intégrée et n'a par conséquent pas droit à l'aide sociale ordinaire. Le critère prépondérant serait de ne pas être encore parvenue, même au bout de sept ans, à accéder à la seconde phase du système d'hébergement au sens de l'article 35, et donc de continuer à loger en centre collectif. Il est probable que de tels cas soient finalement rares.

La *lettre b,* qui confère la compétence au Conseil-exécutif d'exclure certaines personnes du champ d'application de la présente loi, ouvre notamment la possibilité d'inclure dans une ordonnance une réglementation jusqu'ici inscrite dans la LiLFAE. Il s'agit en l'occurrence des cas particuliers de personnes admises provisoirement ou de personnes à protéger sans autorisation de séjour qui forment un ménage commun avec d'autres personnes, celles-ci n'étant toutefois pas arrivées en même temps en Suisse. L'exemple ci-après illustre cette réglementation : lorsqu'une personne admise provisoirement vit avec son conjoint et ses enfants dans le même ménage en Suisse, le transfert de compétence des partenaires régionaux à la commune de domicile devrait intervenir au moment où le séjour de la personne arrivée la première en Suisse atteint sept ans. Cette disposition évite aux partenaires régionaux de devoir accorder l'aide aux personnes d'un même ménage selon des compétences et des tarifs différents. Il s'agit donc de veiller à l'égalité de traitement des personnes formant un ménage commun.

Article 3 (Objectifs d'effet et de prestation)

Alinéa 1

Les mesures et les prestations prévues par la présente loi sont destinées à produire un certain effet, c'est-à-dire à atteindre un objectif donné. Leur qualité doit de plus être appropriée (*lit. a*).

Améliorer l'intégration est l'un des objectifs premiers du projet NA-BE. L'encouragement de l'intégration des AP/R a pour but de les faire entrer dans le marché primaire du travail et de les accompagner vers l'autonomie financière. Elle contribue donc à la réduction des coûts de l'aide sociale et du nombre de ses bénéficiaires futurs (*lit. b*).

La qualité, l'effet et le rapport coût-utilité de chaque prestation proposée feront l'objet de vérifications régulières. Les prestations proposées ou les indemnités seront au besoin adaptées *(lit. c).*

Alinéa 2

Dans le domaine ici concerné, la Confédération participe aux frais des cantons en leur versant les indemnités forfaitaires suivantes :

- En vertu de l'article 88, alinéa 2 LAsi, les indemnités forfaitaires pour les requérants d'asile et les personnes à protéger sans autorisation de séjour couvrent notamment les coûts de l'aide sociale et de l'assurance-maladie obligatoire et comprennent une contribution aux frais d'encadrement (art. 88, al. 2 LAsi).
- En vertu de l'article 88, alinéa 3 LAsi, les indemnités forfaitaires pour les réfugiés et les personnes à protéger avec autorisation de séjour couvrent notamment les coûts de

l'aide sociale et comprennent une contribution aux frais d'encadrement et aux frais administratifs[19].

- En vertu de l'article 91, alinéa 2bis LAsi, la Confédération verse aux cantons une contribution forfaitaire pour les frais administratifs occasionnés par les requérants d'asile et les personnes à protéger sans autorisation de séjour.
- En vertu de l'article 58, alinéa 1 LEI, la Confédération accorde aux cantons des contributions financières à l'intégration des étrangers. Ces contributions complètent les dépenses consenties par les cantons en matière d'intégration.

L'objectif de la restructuration du domaine de l'asile et des réfugiés du canton de Berne est d'atteindre, dans les domaines dans lesquels la Confédération accorde des indemnités qui couvrent en principe les coûts, un degré de couverture de 100 pour cent (p. ex. coûts de l'aide sociale pour les requérants d'asile et les personnes admises à titre provisoire, jusqu'à sept ans après leur arrivée). En ce qui concerne les domaines de coûts dans lesquels la Confédération ne verse qu'une « contribution » (intégration, renvoi, frais administratifs, p. ex.), le canton assume des coûts considérables étant donné que rien ne prévoit explicitement une couverture totale des coûts par la Confédération (*lit. a*).

Les contributions actuelles de la Confédération sont indiquées dans le tableau suivant :

Forfaits	Type de contribution aux coûts	Montant des forfaits
Forfait global 1 pour les requérants d'asile et les AP (y c. MNA) et forfait global 2 pour les réfugiés (art. 20 à 27 OA 2)	**Indemnité** au titre des coûts d'hébergement et **contribution** aux coûts d'encadrement (aide sociale, frais de loyer, assurance-maladie, gestion des cas) des requérants d'asile et des AP/R jusqu'à 5 ou 7 ans après leur arrivée en Suisse. **Indemnité au titre** de toutes les dépenses d'aide sociale remboursables des cantons à condition que les solutions soient avantageuses.	Forfait d'environ 50 CHF par jour et par bénéficiaire de l'aide sociale[20]
Forfait spécial pour frais administratifs (art. 31 OA 2)	La Confédération participe par une **contribution** forfaitaire aux frais administratifs encourus par les cantons du fait de l'application de la LAsi et dont le remboursement n'est prévu dans aucune disposition particulière.	Contribution unique d'environ 1100 CHF par demande d'asile[21]

[19] A noter que les réfugiés et les personnes à protéger avec autorisation de séjour doivent être traités sur un pied d'égalité avec la population suisse pour ce qui est du calcul, de l'octroi et de la limitation des prestations d'aide sociale. Avec les forfaits globaux 2 actuellement appliqués, une couverture totale des coûts n'est par conséquent pas possible.

[20] Les forfaits ne sont pas versés pour la totalité des effectifs, mais uniquement pour les personnes qui, en moyenne suisse, n'exercent pas d'activité lucrative. Le taux d'activité sur la base duquel le forfait global est calculé se fonde sur le nombre d'autorisations d'exercer une activité lucrative qui sont enregistrées dans le système d'information central sur la migration (SYMIC) de la Confédération. Les mesures d'intégration ou de formation professionnelle soumises à autorisation – engagements de courte durée, stages, apprentissages, préapprentissages, etc. – entraînent une réduction des forfaits globaux même si les personnes continuent de dépendre en partie de l'aide sociale. Dès lors, plus il y a de personnes actives (qu'elles travaillent ou suivent une mesure d'intégration ou de formation et quel que soit leur revenu), plus les effectifs sont faibles et plus l'indemnité versée par la Confédération est réduite. Les efforts supplémentaires consentis par les cantons dans le domaine de l'intégration entraîneront une hausse du nombre de personnes exerçant une activité lucrative (y compris des apprenants), de sorte que la charge financière de la Confédération diminuera pour ce qui est des forfaits globaux (cf. AIS, Rapport du groupe de coordination du 1er mars 2018, point 5 Financement).

[21] Avec la modification du 8 juin 2018 de la OA 2, les forfaits spéciaux pour frais administratifs passent de 1100 à 550 francs à compter du 1er mars 2019 (cf. art. 31, al. 2 et 3 OA 2, RO 2018 2875).

Forfait d'intégration (art. 15 OIE)	**Contribution** de la Confédération aux coûts cantonaux de l'intégration des AP/R. Versée dans le cadre des programmes d'intégration cantonaux (PIC).	Contribution unique d'environ 6000 CHF par AP/R[22]

Source : Planification détaillée p. 59, Illustration 4-5

Pour ces raisons, la volonté de financer l'intégralité des coûts des mesures et des prestations prévues par la LAAR à l'aide des forfaits fédéraux ne peut figurer dans la loi qu'à titre de principe et non pas en tant qu'objectif.

Lettre b

La SAP définit les mesures et prestations qui ne peuvent être financées par les forfaits fédéraux et justifie leurs coûts dans le cadre de la stratégie de calcul des coûts visée à l'article 42 LAAR, que le Grand Conseil arrête périodiquement. Le Conseil fédéral a fait savoir, le 30 avril 2018, qu'il approuvait l'Agenda Intégration Suisse (cf. précisions ci-dessus, ch. 1.2). Il s'ensuivra, vraisemblablement à partir du deuxième semestre 2019, une nette hausse des forfaits pour l'intégration et en faveur des mineurs non accompagnés.

Article 4 (Responsabilité individuelle)

Les requérants d'asile, les personnes admises provisoirement et les réfugiés doivent contribuer activement à acquérir rapidement les compétences linguistiques et fondamentales requises qui leur permettront d'exercer une activité lucrative ou d'entamer une formation professionnelle, pour pouvoir subvenir eux-mêmes à leurs besoins. Il s'agit donc d'appliquer le principe « Encourager et exiger ». Soulignons néanmoins que les exigences passent avant l'« encouragement ». Les mesures et les prestations étatiques régies par la LAAR doivent en effet rester subsidiaires.

Article 5 (Partenaires régionaux)

Le partenaire régional désigné par la SAP assume la responsabilité opérationnelle globale du processus d'intégration des personnes visées à l'article 2, alinéa 1, dans son périmètre. A cet effet, il peut déployer ses activités à partir de plusieurs sites à l'intérieur de sa zone de compétence. Entre le moment où les requérants d'asile sont attribuées au canton de Berne et la réalisation de l'indépendance économique des AP/R ou leur transfert sous la responsabilité communale, le partenaire régional assure la gestion du cas dans le processus d'intégration et l'hébergement et octroie l'aide sociale. Ses activités visent une intégration professionnelle aussi prompte que possible ou l'admission rapide dans une formation, ainsi que des solutions économiquement avantageuses. Ces objectifs servent de base à la SAP pour évaluer les prestations fournies.

Le partenaire régional est tenu de remplir les objectifs opérationnels d'intégration et de s'acquitter de ses autres tâches de manière économique. Il dispose à cet effet d'une large marge de manœuvre dans les limites définies par la SAP. Dans le domaine de compétences qui lui est octroyé, il prend des décisions concernant l'internalisation ou l'externalisation des tâches, la collaboration avec des tiers ainsi que la mise en œuvre concrète de ses missions d'information et de coordination.

Le partenaire régional assume notamment les tâches suivantes dans le processus d'intégration :

[22] Avec la révision totale de l'OIE et de son article 15, le forfait d'intégration passera de 6000 à 18 000 francs à partir de mai 2019. Le forfait d'intégration de 18 000 francs n'est versé qu'une fois les conventions-programmes complétées par les mesures relatives au processus de première intégration. Sans convention additionnelle, le forfait d'intégration versé est de 6000 francs (cf. art. 29a OIE du 15 août 2018) Il est par ailleurs prouvé que les cantons comptent un très grand nombre de personnes pour lesquelles le forfait d'intégration de 6000 francs versé jusqu'à présent par la Confédération est insuffisant. L'indemnité plus élevée ne sera toutefois octroyée qu'à un nombre de personnes relativement faible.

- Il s'organise de manière autonome dans le cadre des prescriptions de la SAP et définit les mesures d'intégration destinées à permettre une insertion professionnelle ou une formation rapides. Il est généralement libre de ses actes dans la limite des critères fixés par le canton (p. ex. certificat du niveau de langue et autres exigences). Autrement dit, il peut aussi travailler avec des tiers ou concevoir lui-même des activités.
- Il promeut activement la collaboration avec l'économie dans le cadre de son périmètre. Dans sa région, il est l'interlocuteur des entreprises disposées à favoriser l'intégration et se tient à leur disposition pour répondre à toutes leurs demandes. Il facilite autant que possible les démarches administratives des entreprises disposées à favoriser l'intégration et met en place des outils ciblés d'incitation et d'intégration (p. ex. allocations d'initiation au travail, modèles d'emploi à salaire partiel).
- Il met l'accent sur l'emploi, soit en se chargeant lui-même de trouver des postes de travail, soit en mandatant des tiers. Il évite de créer des structures ou des offres parallèles. Il faut empêcher que le partenaire régional fasse de la concurrence à d'autres partenaires (assurance-invalidité, offices régionaux de placement, services sociaux).
- Dans le cadre de la gestion des cas, il soutient les personnes visées à l'article 2, alinéa 1, tout au long du processus d'intégration (plan d'intégration, promotion des langues [usage quotidien], programmes d'occupation d'intérêt général, etc.).
- Il veille au bon fonctionnement et à une prise en charge appropriée des centres d'hébergement collectif.
- Dans le but d'assurer leur intégration professionnelle rapide, il propose aux personnes visées à l'article 2, alinéa 1 des occupations d'intérêt général en collaboration avec les communes et les organisations d'utilité publique.
- Il octroie l'aide sociale matérielle jusqu'à la réalisation de l'indépendance économique ou jusqu'au transfert sous la responsabilité communale et applique les incitations et les sanctions conformément à la présente loi et à la loi sur l'aide sociale.
- Il coordonne le travail des bénévoles, les soutient dans leur mission et s'attache à rendre leur engagement le moins compliqué et bureaucratique possible en levant les éventuels obstacles d'ordre organisationnel. Il veille à ce que les engagements bénévoles soient conformes aux exigences de la protection de l'enfant.
- Il veille, dans le cadre de la gestion des dossiers selon les prescriptions de la SAP, à la saisie des données nécessaires pour les décomptes et le contrôle de gestion. Il doit obtenir l'accord écrit de la SAP s'il s'associe à d'autres partenaires régionaux ou s'il délègue l'intégralité ou des éléments essentiels d'une tâche à un tiers (cf. art. 10, al. 3 et art. 11, al. 2).
- Le partenaire régional travaille en étroite collaboration avec les préfectures et les communes de sa région (en particulier dans le domaine de l'hébergement, de l'intégration rapide au sein de l'école publique et des programmes d'occupation d'intérêt général).

Le nombre de partenaires contractuels et d'interfaces est ainsi considérablement réduit par rapport au système actuel.

Article 6 (Périmètres)

Alinéa 1

L'un des grands principes du nouveau modèle consiste à regrouper la compétence en matière d'aide sociale et d'encouragement de l'intégration destinées aux personnes visées à l'article 2, alinéa 1. Dans une région géographique donnée, l'accomplissement des tâches transférées et la réalisation des objectifs définis doivent être confiés à un partenaire unique, qui en répond devant la SAP. Ce sont les partenaires régionaux.

Alinéa 2

Afin de garantir une répartition aussi équilibrée que possible des personnes visées à l'article 2, alinéa 1, il est prévu de délimiter cinq régions comprenant une population de taille similaire. Elles correspondent en principe aux régions administratives existantes. Seule la région de Berne-Mittelland sera subdivisée. Le canton prévoit de créer les régions suivantes : 1) ville de Berne et son agglomération, 2) Mittelland bernois (sans la ville de Berne et son agglomération), 3) Seeland-Jura bernois, 4) Emmental-Haute Argovie et 5) Oberland bernois. Ces régions sont appelées périmètres.

Alinéa 3

Devant garantir en tout temps la prise en charge des nouvelles personnes attribuées au canton de Berne, la SAP doit pouvoir agir rapidement dans les situations exceptionnelles. Voilà pourquoi cette disposition lui attribue la compétence de modifier pour une période limitée les périmètres définis par le Conseil-exécutif. En conséquence, la SAP peut par exemple les subdiviser en « sous-régions », si le canton de Berne se voit attribuer en un bref laps de temps un nombre de personnes nettement supérieur aux prévisions. Concrètement, la SAP pourrait ainsi mettre à disposition un nouveau centre d'hébergement dans le périmètre A, mais en confier la gestion au partenaire régional du périmètre B, car le partenaire du paramètre A ne dispose pas des capacités requises. Une situation exceptionnelle envisageable serait également qu'un hébergement collectif en fonction devienne soudain inutilisable (catastrophe naturelle, incendie, etc.), obligeant la SAP à mettre à disposition un autre centre aussi vite que possible. Lorsqu'elle envisage de modifier provisoirement les périmètres, la SAP en informe aussitôt le Conseil-exécutif. Il va de soi que les préfets et préfètes ainsi que les autres partenaires régionaux concernés seront avisés de la démarche ou y seront associés en amont. Une modification du périmètre est un acte particulier opposable aux partenaires régionaux. La SAP statue définitivement (cf. art. 77, lit. *d* et *e* LPJA)[23].

Chapitre 2 Compétences et tâches

Article 7 (Conseil-exécutif)

Le Conseil-exécutif soutient les efforts consentis par la Confédération pour favoriser une intégration professionnelle rapide[24]. Il s'engage pour la mise en œuvre des tâches et des prestations énumérées aux lettres *a* à *c*.

Article 8 (Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale)

La SAP assume diverses tâches au niveau stratégique (supérieur). Elle veille par exemple à une utilisation optimale des ressources destinées à la réalisation des objectifs supérieurs et à long terme. Elle spécifie les objectifs d'effet et de prestation et vérifie leur réalisation, afin de garantir le respect des objectifs assignés par la Confédération. Dans la mesure où une prestation nécessaire à la poursuite des objectifs de la présente loi n'est pas disponible sur le marché libre, la SAP veille à combler cette lacune. Elle peut mettre sur pied elle-même cette prestation et la piloter de manière centralisée ou inciter à combler cette lacune, par exemple en lançant un appel d'offres public portant sur les prestations qu'elle estime faire défaut et en mandatant ensuite un tiers (lit. *d*).

Article 9 (Service compétent de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale)

Alinéa 1

Le Conseil-exécutif désignera, via les dispositions d'exécution, le service compétent de la SAP. Ce dernier exécute la loi, pour autant que des compétences n'aient pas été attribuées à d'autres organismes (cf. art. 10 LAAR).

---

[23] Loi du 23 mai 1989 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA ; RSB 155.21)

[24] Cf. planification détaillée, p. 28

Alinéa 2

Le service compétent de la SAP est responsable de l'exécution de la présente loi au niveau opérationnel (échelon de la mise en œuvre). Ces tâches devraient en principe être déléguées aux partenaires régionaux (cf. commentaire de l'art. 5). Ceux-ci assument en effet la responsabilité opérationnelle globale pour le processus d'intégration et l'hébergement des personnes visées à l'article 2, alinéa 1 ainsi que pour l'octroi de l'aide sociale. A titre exceptionnel, le service compétent de la SAP peut également piloter certaines offres. Dans le domaine de l'encouragement de l'intégration par exemple, celles-ci peuvent comprendre des projets pilotes ou des offres très spécifiques. Cette solution doit rester l'exception, car cela signifierait qu'il faut garantir dans chaque cas que tout partenaire régional dispose d'un accès équitable à ces places financées par le canton. Le pilotage centralisé des offres d'informations pourrait par exemple être assuré par le service compétent de la SAP.

Article 10 (Délégation de l'exécution et du pouvoir décisionnel)

Alinéa 1

Cette disposition crée la base requise pour déléguer l'exécution à des tiers, en particulier aux partenaires régionaux. A cet effet, le service compétent de la SAP conclut des contrats de prestations qui définissent les objectifs de prestation et les éventuelles sanctions en cas de non-respect des obligations contractuelles.

Alinéa 2

La délégation de tâches d'exécution implique aussi la délégation de la compétence de rendre des décisions.

Alinéa 3

Pour fournir leurs prestations, les partenaires régionaux doivent bénéficier d'une très large liberté entrepreneuriale. Ils doivent pouvoir se regrouper dès lors que le service compétent de la SAP y consent par écrit. Cette décision constitue un acte particulier opposable à un partenaire régional et est définitive (cf. art. 77, lit *e* LPJA).

Article 11 (Sous-traitance)

Alinéa 1

Les partenaires régionaux doivent être autorisés à faire appel à des tiers (appelés sous-traitants) afin de s'acquitter de leurs obligations contractuelles.

Alinéa *2*

La délégation à un tiers de l'intégralité des tâches d'un domaine de prestations ou d'éléments essentiels de celui-ci requiert l'accord préalable du service compétent de la SAP. La décision de celui-ci est définitive (cf. commentaire ci-dessus de l'art. 10, al. 3).

Par intégralité des tâches, on entend toutes les mesures et prestations d'un domaine de prestations (p. ex. du domaine Encouragement de l'intégration ou du domaine Hébergement). Par élément essentiel, on entend par exemple l'ensemble des activités à l'encouragement de l'apprentissage de la langue ou à l'exploitation d'un centre d'hébergement collectif. L'accord du service compétent de la SAP n'est pas requis lorsque le partenaire régional n'achète que certaines prestations. Dans ce cas, aucun rapport contractuel au sens d'un contrat de prestations n'existe avec un sous-traitant.

Le partenaire régional demeure responsable envers le service compétent de la SAP, même lorsqu'il recourt à un sous-traitant. Cette règle doit figurer expressément dans le contrat de prestations passé entre le partenaire régional et le service compétent de la SAP ou entre le partenaire régional et un tiers.

Alinéa 3

Etant donné que le partenaire régional ne peut déléguer son pouvoir décisionnel à un tiers, il ne peut pas non plus déléguer l'octroi de l'aide sociale.

Article 12 (Préfectures)

Durant l'été 2015, le nombre des personnes dans le domaine de l'asile a augmenté à tel point qu'il a été impossible de trouver à temps des capacités d'hébergement suffisantes. La révision partielle de la LiLFAE, entrée en vigueur le 1er juillet 2017, a introduit de nouvelles dispositions pour régir les compétences et la collaboration dans le domaine de la planification et de l'acquisition de capacités d'hébergement suffisantes. Il convient d'en tenir compte pour réglementer la compétence des préfets et préfètes dans ce domaine. La LAAR n'entend rien modifier à la réglementation existante.

La lettre *a* reprend le contenu de l'actuel article 4a, alinéa 3 LiLFAE.

La lettre *b* reprend les principaux éléments de l'actuel article 4a, alinéa 3 LiLFAE, tout en précisant qu'en situation normale (capacités nécessaires disponibles pour six mois) les préfets et préfètes intègrent les communes à un stade précoce, c'est-à-dire dès la planification, à la recherche de places d'hébergement et qu'ils veillent à l'échange régulier d'informations.

La lettre *c* se réfère à l'article 33 LAAR, dans la mesure où le rôle de coordination des préfets et préfètes dans la recherche d'un nombre suffisant de places d'hébergement est inscrit pour la première fois dans la législation.

La lettre *d* étend le champ d'action des préfets et préfètes, puisqu'elle les charge de collaborer désormais aussi avec les services chargés de l'intégration professionnelle et sociale. Cet élargissement de leur champ d'action correspond à la planification détaillée. Elle se fonde sur l'idée que les préfets et préfètes devraient, de par leur proximité, faciliter l'accès aux entreprises et aux services administratifs correspondants. Les préfets et préfètes peuvent en outre servir d'interlocuteurs de la région pour les questions d'intégration professionnelle et sociale et soutenir les partenaires régionaux dans les démarches administratives.

La lettre *e* étend le champ d'action des préfets et préfètes, dans la mesure où ils doivent veiller, en collaboration avec les services compétents, à l'implication des milieux économiques dans l'intégration professionnelle. Ils peuvent par exemple, en collaboration avec le partenaire régional, prendre contact avec des entreprises de la région ou participer à des réunions avec celles-ci. Cet élargissement de leur champ d'action correspond également à la planification détaillée.

La lettre *f* précise que la liste des tâches des préfets et préfètes présentée dans cet article n'est pas exhaustive.

Il est pour l'instant impossible de déterminer si ces changements généreront un important surcroît de travail pour les préfets et préfètes. Si le nombre de demandes d'asile reste faible comme observé actuellement, ce ne devrait cependant pas être le cas.

Article 13 (Collaboration)

La réalisation des objectifs d'effet et de prestation passe par une bonne collaboration entre le canton et les services qu'il a mandatés à cet effet *(al. 1)*, en particulier ceux mentionnés à l'*alinéa 2 :*

- L'objectif prioritaire étant d'assurer une intégration professionnelle rapide et durable, il est indispensable de collaborer avec les milieux économiques, car ce sont en fin de compte les employeurs qui doivent être prêts à offrir une chance à une personne qui ne connaît pas encore le marché suisse du travail (*lit. a*).
- Les communes jouent également un rôle dans l'hébergement, en particulier lorsque la situation est tendue dans ce domaine. Elles sont également des actrices de premier plan en matière d'intégration, car tout requérant d'asile et tout réfugié vit dans une commune et devrait pouvoir également s'intégrer dans les structures locales (*lit. b*).
- La collaboration avec les autorités du domaine des migrations doit être permanente, étant donné que celles-ci disposent des informations concernant le statut de séjour des personnes (*lit. c*).

- Pour engager un requérant ou une requérante d'asile, un employeur doit demander une autorisation ad hoc à l'autorité du marché du travail compétente. Celle-ci vérifie que les prescriptions sont respectées (préférence nationale, conditions de rémunération et de travail usuelles du lieu et de la branche) et donne son feu vert si tel est le cas. En ce qui concerne les personnes admises à titre provisoire et les réfugiés, il suffit depuis 2019 d'annoncer l'engagement, un changement d'emploi ou son terme aux autorités de migration, qui transmettent la déclaration aux autorités du marché du travail ou aux commissions paritaires professionnelles. Ce sont elles qui vérifient par pointage que les conditions de travail et de salaire sont conformes aux usages du lieu et de la branche, comme confirmé par l'employeur dans l'annonce de l'engagement. Les offices régionaux de placement s'efforcent, dans certaines conditions, d'intégrer aussi les personnes visées à l'article 2 dans le marché primaire du travail (*lit. d, e* et *f*).
- Les centres régionaux d'orientation professionnelle sont des sources cruciales d'information, en particulier pour les adolescents et les jeunes adultes, qu'ils peuvent aider à trouver leur voie dans le système de la formation professionnelle. Il est envisageable d'attribuer une fonction spécifique à ces centres, afin qu'ils évaluent les ressources et le potentiel des personnes visées à l'article 2, alinéa 1, lorsqu'elles sont âgées de 15 à 25 ans environ (*lit. g*).
- Les structures ordinaires dans le domaine de la formation sont aussi des partenaires importants, notamment grâce aux différentes passerelles proposées (année scolaire de préparation professionnelle, préapprentissage, etc.) (*lit. h*).
- Les organisations de droit privé interviennent, d'une part, directement sur mandat du canton ou des partenaires régionaux, en particulier dans l'encouragement de l'intégration. D'autre part, certaines d'entre elles apportent un soutien supplémentaire aux personnes visées à l'article 2, alinéa 1 (*lit. i*).
- Depuis longtemps, les Eglises nationales sont très engagées dans la prise en charge des groupes d'ayants droit, à travers leur personnel qualifié, mais aussi et surtout à travers leurs bénévoles (*lit. k*).
- Il est apparu ces dernières années que l'engagement de bénévoles est très important pour permettre aux migrants de prendre pied dans notre société et de pouvoir s'y intégrer. La collaboration des partenaires régionaux avec ces bénévoles peut faire l'objet d'une rémunération. Le bénévolat doit être renforcé dans tous les domaines d'intégration (acquisition de compétences linguistiques, travail, loisirs et réseau social). Le partenaire régional coordonne le travail des bénévoles, les soutient dans leur mission et s'attache à lever les éventuels obstacles d'ordre organisationnel pour faire en sorte que leur tâche soit aussi peu compliquée et bureaucratique possible. Au moment d'intégrer des bénévoles, il convient de s'assurer qu'ils respectent le devoir de discrétion auquel ils sont soumis (*lit. l*).

Chapitre 3 Intégration et aide sociale dans le domaine de l'asile et des réfugiés

Section 3.1 Intégration

Sous-section 3.1.1 Personnes visées à l'article 2, alinéa 1, lettre *a*

Article 14

Alinéa 1

L'accélération de la procédure que la Confédération prévoit d'obtenir en restructurant le domaine de l'asile sera en principe bénéfique. Il y a toutefois lieu de présumer que les personnes attribuées aux cantons devront, même à l'avenir, attendre la décision finale pendant plusieurs mois. Cette inévitable phase d'attente doit être mise à profit de manière ciblée, soit pour préparer l'intégration soit pour préserver les ressources et la motivation des requérants. Rappelons à ce sujet que, les conditions initiales demeurant ce qu'elles sont, il faut s'attendre à ce qu'une plus grande proportion des requérants d'asile attribués aux

cantons séjournent durablement dans notre pays. Les enfants en procédure d'asile fréquentent l'école obligatoire.

Durant la procédure d'asile, les requérants préparent activement leur intégration professionnelle, acquièrent des compétences fondamentales et des connaissances de base dans la langue officielle de leur lieu de domicile et s'engagent à participer aux programmes d'occupation d'intérêt général[25].

Les programmes d'occupation d'intérêt général sont considérés comme une préparation à l'intégration. Ils ont ainsi pour but d'accélérer l'intégration professionnelle et sont mis sur pied en collaboration avec les communes et les organisations d'utilité publique[26].

Alinéa 2

En raison de conditions qui leur sont propres, certaines personnes peuvent éprouver de grandes difficultés à participer activement à des programmes d'occupation d'intérêt général, voire en être totalement empêchées. Le Conseil-exécutif définira dès lors des exceptions spécifiant quels groupes de personnes ne seront pas soumis à l'obligation de participation. Cette disposition vise en particulier les personnes souffrant d'une grave atteinte à leur santé, d'une maladie grave ou d'un handicap ainsi que les personnes âgées.

Sous-section 3.1.2 Personnes visées à l'article 2, alinéa 1, lettres *b* et *c*

Article 15 (Plan d'intégration)

Alinéa 1

L'une des principales tâches du partenaire régional réside dans l'intégration (professionnelle) des personnes qui lui sont attribuées. Par conséquent, il accompagne et suit le processus d'intégration, met en place des incitations ciblées sur le résultat et sanctionne les comportements inappropriés. Les personnes visées à l'article 2, alinéa 1, lettres *b* et *c* et les partenaires régionaux conviennent d'un plan d'intégration individualisé, dont l'application fait l'objet de vérifications régulières. Il est soutenu par les partenaires régionaux et débute dès la décision positive concernant la demande d'asile.

La collaboration avec la personne concernée débute par une analyse de la situation. Celle-ci vise à identifier et à consigner de manière systématique les capacités, les connaissances, l'expérience, les talents et les limitations, dues notamment à des raisons de santé. Cette étape comprend aussi une estimation des connaissances linguistiques déjà acquises. Les indications recueillies servent ensuite à établir un plan d'intégration. Celui-ci comprend une série de mesures destinées à aider la personne concernée à s'engager si possible dans le cursus le mieux adapté à ses compétences et à ses aspirations afin de lui ouvrir des chances sur le marché du travail[27].

Dans le cas des jeunes adultes (18-25 ans), la voie de premier choix vers le marché du travail est en règle générale la formation professionnelle. Ils doivent donc, dès le début, acquérir les compétences de base (scolaires) nécessaires et apprendre une des deux langues officielles. Cela leur permet d'accéder le plus rapidement possible à une offre transitoire et à un apprentissage adapté ou les prépare à l'entrée au gymnase ou à l'école de culture générale. Ce processus d'intégration est généralement aussi valable pour les mineurs non accompagnés bénéficiant d'un encadrement spécifique jusqu'à leur majorité.

Dans le cadre de l'intégration de personnes admises provisoirement ou de réfugiés âgés de plus de 25 ans, priorité est accordée à l'intégration dans le marché primaire du travail. Lorsqu'une personne présentant un potentiel souhaite suivre une formation, elle peut aussi bénéficier d'un soutien. Même au-delà de 25 ans, il vaut souvent la peine de terminer une formation pour obtenir ensuite un emploi plus qualifié sur le marché primaire du travail.

[25] Cf. PIC 2018-2021, p. 27

[26] Cf. planification détaillée, p. 24

[27] Cf. PIC 2018-2021, p. 28

Alinéa 2

Si, pour de justes motifs, comme dans le cas de personnes souffrant de troubles posttraumatiques, il s'avère après coup que les objectifs d'intégration fixés étaient quasiment impossibles à atteindre, le plan d'intégration doit pouvoir être adapté.

Alinéa 3

Le Conseil-exécutif définit les exigences qui serviront de base pour évaluer les efforts d'intégration et la réalisation des objectifs d'intégration. On entend ici par efforts d'intégration les différentes étapes et activités qui font généralement partie d'un plan d'intégration (p. ex. la participation à un cours de langue ou à une formation). Quant aux objectifs d'intégration, ce sont les résultats mesurables des efforts déployés dans ce sens. Il peut s'agir d'un niveau de langue certifié ou d'un emploi sur le marché primaire du travail (lit. *a*).

En raison de conditions qui leur sont propres, certaines personnes peuvent éprouver de grandes difficultés à participer activement au processus d'intégration conformément aux exigences prévues, voire en être totalement empêchées. Le Conseil-exécutif définira dès lors des exceptions pour spécifier les groupes de personnes qui ne seront pas soumises aux exigences en matière d'intégration (efforts d'intégration et réalisation des objectifs d'intégration) ou qui bénéficieront d'un assouplissement des conditions. Cette disposition vise en particulier les personnes souffrant d'une grave atteinte à leur santé, d'une maladie grave ou d'un handicap ainsi que les personnes âgées (lit. *b*).

Les enfants et les jeunes de moins de 18 ans ne peuvent pas être soumis individuellement aux obligations et aux objectifs qui découlent de la présente loi.

Article 16 (Obligations)

Alinéa 1

Selon le principe « Encourager et exiger », la contribution de la personne arrivée en Suisse (motivation) est décisive dans son intégration ; le cas échéant, il convient de l'exiger. Selon le plan d'intégration convenu, les personnes admises à titre provisoire, les personnes à protéger avec et sans autorisation de séjour, les apatrides reconnus et les réfugiés s'efforcent activement de subvenir eux-mêmes à leurs besoins, acquièrent le diplôme reconnu exigé dans la langue officielle locale et achèvent rapidement et avec succès la formation (professionnelle) nécessaire pour participer à la vie économique, sociale et culturelle ou s'engagent au plus vite dans une activité lucrative[28].

Alinéa 2

En cas de comportement inadéquat ou de non-respect du plan d'intégration (refus de suivre des cours de langue, p. ex.), le partenaire régional sanctionne la personne concernée en appliquant soit l'article 23 LAAR soit l'article 36 LASoc (dans le cas de réfugiés, de personnes à protéger avec et sans autorisation de séjour et d'apatrides reconnus). Il est procédé à un examen au cas par cas pour décider si le manquement donne lieu à une réduction. Le renvoi aux articles 23 LAAR et 36 LASoc rappelle qu'une réduction ne doit s'appliquer qu'à la personne fautive, qu'elle doit être proportionnée et qu'elle ne doit pas toucher l'aide d'urgence garantie par la Constitution.

Section 3.2 Aide sociale en matière d'asile

Article 17 (Principe de subsidiarité)

Le principe de subsidiarité signifie que l'aide est accordée uniquement lorsque la personne dans le besoin ne peut pas s'en sortir seule, qu'elle ne reçoit pas d'aide de tiers ou que cette aide viendrait trop tard. L'aide sociale dans le domaine de l'asile est subsidiaire aux solutions d'entraide (utilisation de la fortune ou exercice d'une activité lucrative convenable, p. ex.), aux prestations légales de tiers (p. ex. prestations d'assurances sociales ou contributions

[28] Cf. PIC 2018-2021, p. 28

d'entretien) ou aux prestations volontaires de tiers. Se fondant sur ce principe, le canton ne met à disposition et ne finance des prestations que dans la mesure où elles sont nécessaires pour garantir une aide correspondant aux besoins.

Article 18 (Ayants droit)

Cet article définit, d'une part, les groupes de personnes relevant du domaine de l'asile qui ont droit aux prestations de l'aide sociale et fixe, d'autre part, les conditions qui déterminent l'existence du besoin.

Les personnes en procédure d'asile, les personnes admises à titre provisoire et les personnes à protéger sans autorisation de séjour qui sont dans le besoin et pour lesquelles la Confédération verse encore des indemnités ont droit à l'octroi de prestations de l'aide sociale conformément à la présente loi. Cette définition du besoin s'appuie sur celles qui figurent dans la loi sur l'asile[29] et dans la loi sur l'aide sociale[30]. Lorsqu'un besoin existe, l'aide sociale est accordée sur demande.

Article 19 (Compétence d'édicter des directives)

L'octroi de l'aide sociale en matière d'asile peut être subordonné à des directives si celles-ci permettent d'éviter, de supprimer ou d'amoindrir le dénuement ou d'encourager l'initiative personnelle. Il peut s'agir de directives concernant l'utilisation de l'aide matérielle, la participation à des mesures d'intégration ou la recherche et l'acceptation d'un travail convenable.

Article 20 (Obligations)

Alinéa 1

Les personnes sollicitant l'aide sociale en matière d'asile sont en particulier tenues de respecter les directives du service compétent (cf. art. 19 LAAR) et de faire le nécessaire pour éviter, supprimer ou amoindrir leur dénuement. Ces efforts consistent notamment à chercher et à accepter un travail convenable ou à participer à une mesure d'intégration appropriée, dans la mesure où cela est possible et opportun. Les personnes sollicitant l'aide sociale en matière d'asile ont l'obligation de collaborer. Elles sont notamment tenues de fournir à l'autorité compétente les informations requises pour mesurer et déterminer cette aide et de lui communiquer spontanément tout changement de leur situation personnelle et économique. Le manquement à cette obligation entraîne une réduction des prestations (cf. art. 23 LAAR), voire une non-entrée en matière sur la demande d'aide sociale (cf. art. 20 LPJA).

Alinéa 2

L'*alinéa 2* définit l'obligation de collaborer des personnes concernées par analogie avec l'article 28, alinéa 1 LASoc. Les personnes sollicitant l'aide sociale en matière d'asile sont tenues de fournir spontanément et sans délai les informations requises. Cette obligation d'informer porte sur les aspects déterminants pour le calcul de l'aide matérielle (cf. ci-après commentaire de l'art. 21, al. 2). Par conséquent, les renseignements englobent aussi bien les ressources propres que les prestations de tiers. Le cas échéant, un manquement à cette obligation d'informer peut engendrer une réduction de l'aide matérielle (cf. art. 23 LAAR) ou une suspension partielle ou totale de l'aide sociale en matière d'asile, pour cause d'absence de besoin (cf. art. 24 LAAR). Il est alors déterminant si le manquement au devoir d'informer suscite le doute quant à l'existence du besoin. La décision sera prise au cas par cas et relève de la marge d'appréciation du service d'exécution.

Alinéa 3

Il est prévu de définir plus précisément par voie d'ordonnance les obligations qui incombent aux personnes concernées. On peut songer ici à l'obligation de respecter le règlement sur le lieu d'hébergement, d'éviter tout ce qui pourrait troubler ou mettre en péril une cohabitation

[29] Art. 81 LAsi

[30] Art. 23 LASoc

sans heurts, ou encore à l'obligation d'exécuter les tâches confiées aux personnes concernées en rapport avec le nettoyage et la vie communautaire. Des dérogations ou un assouplissement des obligations sont en principe envisageables, notamment pour des raisons de santé, mais doivent se limiter à des cas dûment motivés.

Article 21 (Prestations)

Alinéa 1

L'aide sociale en matière d'asile comprend les prestations d'aide personnelle et d'aide matérielle.

Lettre a

L'aide personnelle est fournie par le service compétent sous forme de conseil, d'encadrement, de médiation et d'information. Elle inclut ainsi des prestations de soutien qui ne sont pas de nature financière. Le mandat d'encadrement conféré au service compétent revêt ici une importance cruciale. Il inclut en particulier les éléments suivants :

- garantir l'encadrement et la sécurité 24 heures sur 24 dans tout centre d'hébergement collectif ;
- mettre sur pied une structure de jour pour les personnes vivant dans des centres d'hébergement collectif ;
- informer, conseiller, encadrer et aiguiller vers des prestations visant à permettre aux personnes concernées de gérer elles-mêmes leur quotidien ;
- renseigner sur les démarches à entreprendre pour s'engager dans une activité lucrative et fournir un soutien administratif ;
- organiser et proposer des programmes linguistiques, d'intégration et d'occupation ;
- voir s'il est nécessaire d'appliquer éventuellement des mesures relevant de la protection de l'enfant et de l'adulte ou des mesures médicales ;
- informer, conseiller et apporter un soutien en matière d'enseignement obligatoire et, le cas échéant, entretenir les contacts avec les autorités scolaires compétentes.

Lettre b

Cette disposition fixe le principe de l'aide matérielle. On entend par là en premier lieu les prestations d'aide financière. Les prestations d'aide matérielle à fournir, leur forme et leur montant relèveront de la marge d'appréciation du service compétent pour l'octroi de l'aide sociale en matière d'asile, dans le cadre délimité par la loi et par l'ordonnance. Les principes de proportionnalité et d'égalité de traitement inscrits dans la Constitution servent ici de garde-fou.

Alinéa 2

L'aide matérielle englobe les éléments suivants : le forfait pour l'entretien, les frais médicaux de base et les frais de logement ainsi que, s'il y a lieu, des prestations circonstancielles et des allocations de motivation.

Le forfait pour l'entretien comprend en particulier les frais de nourriture, de soins corporels, de vêtements et de téléphone. Dans le domaine du logement, l'aide sociale en matière d'asile couvre les coûts de la place dans un centre d'hébergement collectif durant la première phase. Si les conditions de l'article 35, alinéa 1, lettre *b* LAAR sont remplies, elle couvre les frais de logement, y compris les frais accessoires habituels pour le logement individuel, durant la deuxième phase.

Dans le cadre des frais médicaux de base, l'aide sociale en matière d'asile prend également en charge la participation aux frais de l'assurance-maladie (franchise et quote-part) ainsi que les frais de traitements dentaires indispensables.

Les prestations circonstancielles sont octroyées ponctuellement lorsque la santé de la personne bénéficiaire, sa situation familiale ou économique ou encore des circonstances particulières les rendent indispensables. Elles comprennent notamment les frais de lunettes, de transport et les frais professionnels, ainsi que les frais pour l'achat de matériel scolaire et les courses d'école ou encore l'équipement de base pour un nouveau-né. Les prestations circonstancielles complètent les prestations de l'aide sociale en matière d'asile destinées à couvrir les besoins de base et servent à mettre en place et à favoriser le processus d'aide individuel. Selon les besoins, elles sont fournies sous forme de prestations financières ou de prestations en nature. Dans tous les cas, le service compétent pour l'octroi de l'aide sociale en matière d'asile doit informer au préalable la personne qui en fait la demande de la prise en charge des frais. C'est à lui également que revient la décision concernant le calcul et l'octroi de prestations circonstancielles.

Alinéa 3

L'octroi d'un hébergement se fonde sur le système à deux phases au sens des articles 35 ss.

Article 22 (Calcul de l'aide matérielle)

Alinéa 1

Comme dans le système actuel, l'aide sociale octroyée au groupe de personnes visées à l'article 18 LAAR se fonde sur le montant des subventions fédérales. Les dépenses consacrées à l'aide sociale en matière d'asile doivent si possible être financées par les forfaits accordés par la Confédération. Le service compétent pour l'octroi de cette aide détermine l'aide matérielle sous la forme d'un montant par personne et par jour. Selon la nouvelle législation, l'aide ne comportera plus qu'un seul niveau. Le niveau dit « majoré » est supprimé, car la participation active des personnes concernées est sous-entendue dans les efforts d'intégration requis selon le principe « Encourager et exiger ». D'éventuelles réductions de l'aide sont fixées en proportion de la violation des obligations et ne sont pas échelonnées selon une rétrogradation prédéfinie (tel l'actuel niveau « diminué »). Les montants de l'aide matérielle dépendent de la taille de l'unité d'assistance.

Conformément au principe « Encourager et exiger », les personnes qui consentent des efforts d'intégration et atteignent les objectifs fixés reçoivent des allocations de motivation ou bénéficient de franchises sur les revenus. Ces prestations incitatives visent à encourager la responsabilisation et l'effort personnel.

Alinéa 2

Comme jusqu'ici, il incombe au Conseil-exécutif de réglementer les modalités de calcul de l'aide matérielle par voie d'ordonnance. Il est prévu que le gouvernement cantonal établisse à cet effet une liste des prestations circonstancielles obligatoires (cf. commentaire de l'art. 21, al. 2) et qu'il fixe les contributions à verser pour la première et la deuxième phase en cas de réductions. Les directives de la CSIAS[31] peuvent être prises en compte à titre indicatif par le service compétent pour l'octroi de l'aide sociale dans le domaine de l'asile.

Alinéa 3

Le Conseil-exécutif peut déléguer par voie d'ordonnance sa compétence réglementaire à la SAP. Une telle délégation peut s'avérer utile pour les prescriptions nécessitant une actualisation régulière, donc plus particulièrement pour la description des prestations à fournir.

Article 23 (Réduction)

Alinéa 1

Il convient également de renforcer la responsabilité individuelle des personnes concernées en sanctionnant avec rigueur la violation des obligations et en réduisant l'aide matérielle. Du

[31] Concepts et normes de calcul de l'aide sociale de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (cf. https://csias.ch/fileadmin/_migrated/content_uploads/2017_SKOS-Richtlinien-komplett-f_01.pdf)

point de vue légal, de telles sanctions reposent, d'une part, sur l'article 83 LAsi (lit. *c*) et, d'autre part, sur les articles 20 et 22, alinéa 1 LAAR.

Elles se fondent en priorité sur l'obligation de collaborer et de fournir des efforts pour s'intégrer. Le manquement à cette obligation ou la non-réalisation des objectifs d'intégration convenus par la propre faute de la personne concernée doivent donc être sanctionnés par une réduction (lit. *a*). Le refus de collaborer ou une collaboration insuffisante, par exemple dans le cas de travaux d'occupation ou d'intérêt collectif confiés à la personne sur le lieu d'hébergement, doivent aussi être susceptibles d'entraîner une sanction (lit. *b*). On entend par autres obligations (lit. *d*) les devoirs visés à l'article 20.

Alinéa 2

Le droit à l'aide sociale étant un droit autonome, une réduction de l'aide doit en principe léser uniquement la personne fautive. La réduction doit correspondre au comportement fautif de la personne concernée, c'est-à-dire qu'elle doit être proportionnée. Le principe de proportionnalité implique également qu'en cas de violation, la personne concernée doit d'abord être prévenue et la réduction ordonnée en règle générale uniquement si elle n'a pas donné suite à l'avertissement. Relevons que la réduction ne doit en aucun cas toucher le minimum vital absolu, qui couvre les frais indispensables à la (sur)vie (nourriture, vêtements, logement, assistance médicale).

Article 24 (Suspension)

Alinéa 1

L'aide sociale peut être suspendue totalement ou partiellement. La personne concernée doit au préalable avoir reçu une directive (accepter un travail, participer à une mesure d'occupation, faire valoir un droit à un revenu de substitution, ne pas refuser d'autres sources de revenu) et ne pas s'y être conformée. La suspension de l'aide sociale doit faire l'objet d'une procédure ordinaire (droit d'être entendu, décision).

Alinéa 2

L'aide sociale peut aussi être suspendue totalement ou partiellement lorsque la preuve du dénuement, ou de son degré, n'a pas été fournie. La personne concernée doit au préalable avoir été invitée par écrit à collaborer et ne pas avoir donné suite, ou pas suffisamment, à cette injonction. Il doit être mentionné dans celle-ci que l'aide sociale peut être suspendue totalement ou partiellement en cas de violation de l'obligation de collaborer, dès lors que ce manque de coopération peut susciter des doutes fondés quant au dénuement.

Article 25 (Procédure)

Les articles 49, 51 et 52 LASoc s'appliquent par analogie à l'octroi de l'aide sociale en matière d'asile. Pour le reste, la procédure est régie par les dispositions de la LPJA.

Article 26 (Remboursement)

Le remboursement de l'aide sociale accordée en matière d'asile est régi par les articles 40 à 45 LASoc.

Section 3.3 Aide sociale aux réfugiés

Article 27

Alinéa 1

Cet article définit d'une part le groupe de personnes ayant droit à l'aide sociale aux réfugiés et fixe d'autre part les conditions qui déterminent l'existence du besoin.

Conformément à la LASoc[32], les réfugiés, les personnes à protéger avec autorisation de séjour ainsi que les apatrides reconnus qui sont dans le besoin ont droit à l'aide sociale. La définition du besoin est par conséquent reprise de cette loi[33].

Alinéa 2

La loi sur l'aide sociale régit les compétences concernant les personnes qui relèvent du champ d'application de la loi sur l'asile et qui ont droit aux prestations ordinaires de l'aide sociale. En application de la Convention sur les réfugiés ratifiée par la Suisse, notre pays doit garantir aux réfugiés l'accès à l'aide sociale ordinaire. Dans ce domaine, les réfugiés ont droit au même traitement que les citoyens et citoyennes suisses. Concernant l'octroi de l'aide sociale aux réfugiés, la présente loi renvoie donc en tout point aux dispositions du chapitre 3 de la LASoc.

Chapitre 4 Hébergement et encadrement

Section 4.1 Planification des hébergements

Article 28

Cette section définit les principes régissant la planification des emplacements des centres d'hébergement collectif.

L'*alinéa 1* commence par préciser que la planification des hébergements suit le modèle à trois niveaux (situation normale, tendue ou d'urgence). En situation normale, il est possible de couvrir les besoins en places, en recourant si nécessaire aux réserves stratégiques (art. 29 LAAR). Si celles-ci risquent de ne pas suffire, on se trouve en situation tendue (art. 30 LAAR). En cas de situation d'urgence (art. 31 LAAR), c'est la loi cantonale du 19 mars 2014 sur la protection de la population et sur la protection civile (LCPPCi)[34] qui s'applique. Une situation d'urgence est une mise en danger imminente de la sécurité et de l'ordre publics ou une situation de détresse sociale qui ne peuvent plus être maîtrisées avec les seuls moyens et compétences prévus pour les situations ordinaires (art. 2, al. 1 LCPPCi). Une telle situation n'est pas définie à la légère.

L'*alinéa 2* attribue désormais la responsabilité en la matière au service compétent de la SAP. Outre la planification des centres d'hébergement collectif, celui-ci prend également en charge la planification de réserves appropriées. Cet alinéa reprend ainsi le contenu de l'actuel article 4a, alinéa 1 LiLFAE.

L'*alinéa 3* reprend quant à lui la réglementation de l'actuel article 4d, alinéa 1 LiLFAE. Dans son rapport concernant la modification de la LiLFAE, le Conseil-exécutif a relevé ceci : « *(…) Une solution est dite avantageuse lorsqu'elle est réalisable avec les moyens fédéraux qui, proportionnellement, peuvent lui être consacrés, ou lorsqu'elle n'engendre pas de charge de travail supplémentaire trop importante. Comme cela a été évoqué précédemment, les installations de taille modeste sont plus faciles à trouver et mieux acceptées, mais l'expérience a montré que leur exploitation était plus coûteuse. Afin que les nouvelles dispositions puissent déployer tous leurs effets, le Grand Conseil devra mettre les moyens nécessaires à disposition. »*[35]

L'argument financier peut s'opposer dans une certaine mesure à la mission légale qui consiste, conformément à l'article 34 LAAR, à garantir une « répartition régionale aussi équilibrée que possible des personnes nouvellement attribuées au canton ».

---

[32] Cf. notes 13 à 17

[33] Art. 23 de la LASoc actuellement en vigueur ou art. 23c de la version révisée de la LASoc, approuvée le 29 mars 2018 par le Grand Conseil (dont l'entrée en vigueur n'est pas encore connue)

[34] RSB 521.1

[35] Rapport du Conseil-exécutif du 17 août 2016 concernant la modification de la LiLFAE ; n° d'affaire 2015.POM.63

Section 4.2 Modèle à trois niveaux

Sous-section 4.2.1 Situation normale

Article 29

Cet article reprend dans son intégralité le contenu de l'actuel article 4a LiLFAE.

Alinéa 1

Les personnes relevant du domaine de l'asile doivent en principe être hébergées dans des structures « ordinaires » prévues à cet effet. Cela signifie que le service compétent de la SAP doit, en collaboration avec le service de la POM compétent pour l'aide d'urgence et avec les partenaires régionaux, créer des capacités d'hébergement suffisantes. Il s'agit là d'une tâche permanente qui nécessite que l'on tienne compte de l'évolution du nombre de requérants d'asile nouvellement attribués et de la possibilité concrète de transférer des personnes relevant du domaine de l'asile d'un centre d'hébergement collectif à un logement individuel.

Simultanément, le canton gère, sous l'autorité du service compétent de la SAP, une réserve stratégique afin de réagir aux fluctuations faibles à modérées du nombre de demandes d'asile. Face à une forte hausse de celui-ci, une réserve stratégique élevée permettra de maintenir plus longtemps l'hébergement en situation normale.

Alinéa 2

Il va de soi que la planification de capacités suffisantes d'hébergement doit reposer sur des prévisions. Il apparaît par ailleurs judicieux de fonder ces dernières sur celles des autorités fédérales.

L'*alinéa 3* souligne l'importance pour l'autorité compétente d'impliquer les communes et les préfectures à un stade précoce, même en situation normale. En appliquant une politique d'information appropriée, les autorités cantonales peuvent amener les communes à mieux accepter l'ouverture ou la fermeture de centres d'hébergement collectif. En cas de questions liées à l'hébergement, les communes doivent pouvoir trouver des interlocuteurs en mesure de les renseigner aussi clairement que possible. A cet effet, les autorités cantonales cordonnent leur collaboration (cf. art. 33 LAAR).

L'*alinéa 4* donne au Conseil-exécutif la possibilité de déléguer aux préfets et préfètes des tâches en lien avec la recherche de places d'hébergement et des tâches de coordination au sens de l'article 4d, alinéa 5 LiLFAE, même en situation normale. Cela permet un échange d'expériences et de savoir-faire qui peuvent se révéler utiles en situation tendue. Pour garantir la souplesse nécessaire, il convient de régler l'implication précoce des préfets et préfètes par voie d'ordonnance, ce qui permettra aussi de coordonner avec précision les structures complexes et les tâches hétérogènes du domaine de l'asile.

Sous-section 4.2.2 Situation tendue

Article 30

Cet article reprend dans son intégralité le contenu de l'actuel article 4b LiLFAE. Entrée en vigueur le 1er juillet 2017, cette disposition devrait être reprise sans modification dans la LAAR. Les commentaires ci-après se fondent dès lors pour l'essentiel sur ceux qui figurent dans le rapport de 2016 concernant la modification de la LiLFAE.

Alinéa 1

Le transfert partiel de la compétence en matière d'hébergement dans le domaine de l'asile aux préfectures repose sur la conviction suivante : grâce à leur proximité géographique et relationnelle avec les communes, les préfets et préfètes sont à même de collaborer plus rapidement avec ces dernières pour trouver et ouvrir des lieux d'hébergement appropriés que ne pouvaient le faire jusqu'alors les autorités cantonales. Le changement a été proposé par l'Association des communes bernoises et a bénéficié de son soutien. Le nombre de demandes d'asile ayant diminué, cette disposition n'a pas encore été mise à l'épreuve dans la

pratique. La plupart des hébergements ouverts d'urgence durant l'année 2015 et fermés courant 2017 ont cependant été inclus dans la réserve stratégique. Ces structures de réserve pourraient, en cas de nouvel afflux de requérants, être remises en service rapidement, de sorte que le canton pourrait éviter d'être confronté à une situation tendue pendant plusieurs mois, sans que des personnes relevant du domaine de l'asile se retrouvent sans logement.

Par conséquent, une situation tendue au sens du présent article ne se présente que lorsque la réactivation des réserves stratégiques ne suffit plus à couvrir les besoins en capacités d'hébergement dans le domaine de l'asile.

Lorsque de tels besoins se profilent dans le domaine de l'asile, le Conseil-exécutif charge les préfets et préfètes de désigner un certain nombre de places. Il leur impartit à cet effet un délai approprié, qui devrait en principe avoisiner trois mois. Pour cette première étape dans le cadre d'une situation tendue, les autorités comptent encore sur la volonté de coopérer affichée par le canton, les préfets et préfètes ainsi que les communes.

Alinéa 2

Si les mesures prises en vertu des articles 29 et 30, alinéa 1 LAAR ne suffisent pas à la création d'un nombre suffisant de places d'hébergement, les préfets et préfètes enjoignent à des communes de mettre à disposition des places d'hébergement adéquates et utilisables sans délai. L'injonction prend la forme d'une décision. Même les mesures prévues à l'alinéa 2 nécessitent un certain temps de planification et de réalisation. Il s'agit avant tout d'éviter que les personnes concernées par le manque de places ne se retrouvent à la rue, non seulement en raison des engagements internationaux pris par la Suisse, mais aussi, plus généralement, dans l'intérêt de préserver la dignité humaine.

Les autorités compétentes déterminent si un hébergement est adapté. C'est en principe le cas des installations de la protection civile, des bâtiments scolaires désaffectés, des anciens hôpitaux ou des maisons de vacances. Cependant, il est presque inévitable qu'une norme telle que celle du nouvel article 30, alinéa 2, qui vise à donner aux autorités le pouvoir d'agir dans des situations extraordinaires, contienne des notions juridiques nécessitant une interprétation. Ce n'est qu'ainsi que la flexibilité requise pourra être garantie dans la gestion de situations difficiles.

Les mesures prises en vertu de l'alinéa 2 ne peuvent pas s'appliquer pendant plus de deux ans. Avec un délai plus court, l'expérience montre qu'il ne vaudrait plus la peine d'investir dans les tâches d'organisation et d'exploitation découlant de la création d'un hébergement.

Alinéa 3

Sachant que les centres supplémentaires concernés par l'alinéa 2 doivent être mis à disposition rapidement et que l'hébergement organisé et approprié des requérants d'asile constitue un intérêt public non négligeable, l'effet suspensif est retiré aux éventuels recours formés contre les mesures prises en vertu de l'alinéa 2, ce qui rend ces mesures immédiatement exécutables. Les voies de droit se fondent sur les dispositions de LPJA. Autrement dit, les décisions rendues par les préfets et préfètes peuvent faire l'objet de recours auprès du Conseil-exécutif étant donné le caractère politique prépondérant que revêtent de telles décisions d'un point de vue social et sécuritaire (cf. art. 77, al. 1, lit. *d* et *e* LPJA). Le Conseil-exécutif statue définitivement (au plan cantonal) et ses décisions ne peuvent plus être déférées qu'au Tribunal fédéral (cf. art. 86, al. 3 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF][36]).

Sous-section 4.2.3 Situation d'urgence

Article 31

Cet article reprend dans son intégralité le contenu de l'actuel article 4c LiLFAE. Entrée en vigueur le 1er juillet 2017, cette disposition devrait être reprise sans modification dans la

[36] RS 173.110

LAAR. Les commentaires ci-après se fondent dès lors pour l'essentiel sur ceux qui figurent dans le rapport de 2016 concernant la modification de la LiLFAE.

L'article institue un lien entre le domaine de l'asile et celui de la protection de la population et de la protection civile. Du point de vue historique, les personnes relevant du domaine de l'asile ont longtemps été considérées comme des personnes en quête de protection au sens de la législation sur la protection de la population et sur la protection civile, non seulement au niveau cantonal, mais aussi fédéral. Différentes modifications législatives intervenues récemment ont toutefois rendu ce lien moins apparent.

En situation d'urgence, la loi cantonale du 19 mars 2014 sur la protection de la population et sur la protection civile (LCPPCi)[37] permet de déterminer les compétences et les mesures en matière de protection de la population et de protection civile. Aux termes de l'article 2 LCPPCi, une telle situation peut résulter d'une situation de détresse sociale.

Sous-section 4.2.4 Indemnisation

Article 32

Cet article spécifie la réglementation prévue par l'article 4d, alinéa 4 LiLFAE actuellement en vigueur : lorsque des infrastructures appartenant aux communes sont utilisées pour l'hébergement, le service compétent de la SAP passe un contrat avec elles et leur verse un loyer. Le montant de celui-ci est en principe négocié entre la commune et le canton.

La situation est cependant différente selon qu'une institution communale est utilisée en situation normale ou en situation tendue. En situation normale, c'est au canton, représenté par le service compétent de la SAP (art. 28 LAAR), qu'il revient de mettre à disposition un nombre suffisant d'hébergements. De par l'hétérogénéité des objets pouvant servir d'hébergement, de par leur structure et de par leur durée d'utilisation, il est impossible de définir des prescriptions normatives sur le montant de l'indemnisation. Les loyers habituellement pratiqués dans la région ne peuvent pas servir non plus de référence. Dans ces conditions, la loi renonce à préciser le service compétent (en situation normale, le service compétent de la SAP) devant fixer le montant de l'indemnisation.

En situation tendue, les préfets et préfètes sont habilités à enjoindre à une commune de mettre à disposition des places d'hébergement adéquates et disponibles rapidement (art. 30, al. 2 LAAR). Une indemnisation appropriée doit alors être fixée dans la décision rendue.

Sous-section 4.2.5 Coordination

Article 33

Cet article définit le travail de coordination des préfets et préfètes dans la recherche de locaux d'hébergement suffisants pour les personnes relevant du domaine de l'asile. Les préfets et préfètes assument le rôle d'intermédiaire entre le service compétent de la SAP, le service responsable de l'aide d'urgence de la POM et les communes où se trouvent de potentiels futurs centres d'hébergement collectif. Ils veillent également à un échange régulier d'information entre les acteurs impliqués.

Section 4.3 Répartition régionale

Article 34

Alinéa 1

Le service compétent de la SAP a pour tâche d'héberger les personnes visées à l'article 2, alinéa 1. La SAP délègue cette tâche aux partenaires régionaux. La SAP attribue donc les personnes en question au partenaire régional compétent pour un périmètre donné, ce partenaire se chargeant de les héberger et de leur verser l'aide sociale.

Alinéa 2

[37] RSB 521.1

Pour héberger les personnes visées à l'article 2, alinéa 1, la priorité revient aux solutions économiques. La répartition régionale de ces personnes doit par ailleurs prendre en considération leurs chances d'intégration rapide dans le marché du travail. Compte tenu de ces exigences, il importe de veiller à une répartition régionale équilibrée des personnes attribuées. A cet effet, il est prévu de répartir les requérants d'asile nouvellement attribués proportionnellement au nombre d'habitants, la répartition se fondant sur le jour d'attribution dans le cadre d'un roulement comprenant des « semaines de compensation » et tenant compte des possibilités régionales d'intégration professionnelle pour placer les requérants dans un périmètre donné ou les attribuer au partenaire régional concerné. Un roulement établi sur trois mois comprend par exemple 10 semaines d'attribution (50 jours ouvrés) et 3 semaines de compensation (15 jours ouvrés). Chaque partenaire régional connaît ainsi, pour le trimestre à venir, les jours où il devra accueillir de nouvelles personnes. Le roulement peut être adapté en fonction de la situation. Ce système correspond approximativement à la pratique actuelle de la POM.

Il est par ailleurs prévu d'attribuer en principe les requérants d'asile de langue maternelle française au partenaire régional en charge de la région Jura bernois et Seeland. Lorsque les capacités des centres d'hébergement collectif de cette région ne suffisent plus (p. ex. en cas d'afflux de requérants de langue maternelle française), il est possible de renoncer à appliquer ce principe.

La planification cantonale des emplacements des centres d'hébergement collectif, qui incombe à la SAP, tient compte de ces exigences. La répartition régionale des personnes visées à l'article 2, alinéa 1 qui relèvent de la compétence du canton est publiée régulièrement.

Actuellement, les personnes relevant du domaine de l'asile ne sont pas réparties de manière équilibrée dans le canton. Il n'est toutefois pas prévu de corriger la répartition de cet « effectif » en assignant certaines personnes à de nouveaux lieux de domicile. On veillera donc en priorité à rééquilibrer la répartition lors de l'admission des nouvelles personnes attribuées.

Le canton de Berne abritera par ailleurs deux centres fédéraux et un centre cantonal de départ. Il n'est pas prévu d'imputer ces places aux cinq régions lors de l'attribution de requérants d'asile, car elles ne devraient pas représenter une grosse charge financière pour les communes et les régions concernées. L'ordonnance pourrait toutefois prévoir la possibilité d'attribuer un certain coefficient de pondération à ces centres. Une telle solution permettrait d'en tenir compte ultérieurement s'il devait s'avérer, par exemple, qu'un centre fédéral représente malgré tout une charge supplémentaire pour une région.

Section 4.4 Système à deux phases

Sous-section 4.4.1 Généralités

Article 35

Alinéa 1

Le partenaire régional héberge les personnes visées à l'article 2, alinéa 1 dans le périmètre à sa charge selon le système à deux phases qui a fait ses preuves jusqu'ici. Selon ce système, toutes les personnes attribuées au canton sont tout d'abord accueillies dans un centre d'hébergement collectif (phase 1), puis placées dans des logements individuels (phase 2) à condition d'avoir réalisé les objectifs d'intégration prescrits.

Lettre a

Après leur attribution par la Confédération, les personnes visées à l'article 2, alinéa 1 s'annoncent au service compétent de la SAP et sont attribuées de manière équilibrée aux partenaires régionaux compte tenu de leurs capacités, ces derniers les accueillant dans des centres d'hébergement collectif. Le mandat global des partenaires régionaux comprend la gestion des centres d'hébergement collectif où sont accueillies tous les requérants pendant

l'ensemble de la procédure d'asile. Cette mesure évite que des requérants d'asile s'installent dans des logements qu'ils devront par la suite quitter en cas de décision négative. Après avoir reçu la décision concernant leur demande d'asile, les personnes admises à titre provisoire et les personnes à protéger sans autorisation de séjour restent dans les centres d'hébergement collectif jusqu'à ce qu'elles aient acquis le niveau de langue requis et exercent une activité lucrative ou aient entamé une formation.

Lettre b

Dès que les personnes visées à l'article 2, alinéa 1 ont atteint les objectifs d'intégration requis (niveau de langue et exercice d'une activité lucrative ou formation), elles peuvent être placées dans un logement (logement individuel ou en colocation). Le placement en hébergement individuel constitue la deuxième phase du système. Les personnes attribuées qui atteignent les objectifs d'intégration bénéficient de l'appui du partenaire régional dans la recherche d'un logement dans le périmètre considéré (cf. art. 37, al. 3 LAAR).

Les réfugiés, les personnes à protéger avec autorisation de séjour ainsi que les apatrides reconnus peuvent choisir librement leur lieu de domicile, mais ne bénéficient de l'aide des partenaires régionaux dans leur recherche de logement que si elles ont atteint le niveau de langue requis et exercent une activité lucrative ou ont entamé une formation (réalisation des objectifs d'intégration convenus).

Alinéa 2

Peuvent faire exception au principe visé à l'alinéa 1, les familles avec enfants (lit. *c*) de même que les mineurs non accompagnés et d'autres groupes de personnes particulièrement vulnérables (lit. *b*). Une autre dérogation peut s'imposer si le nombre de personnes attribuées au canton de Berne dépasse en peu de temps le nombre initialement prévu (lit. *a*). Un afflux soudain de personnes peut en effet mettre à mal les capacités des centres d'hébergement collectif. Dans de telles situations, le partenaire régional doit pouvoir placer des personnes dans des logements individuels, même si elles n'ont pas atteint les objectifs d'intégration.

Alinéa 3

Le Conseil-exécutif règle les détails, notamment les critères définissant une situation extraordinaire, par voie d'ordonnance.

Sous-section 4.4.2 Centres d'hébergement collectif

Article 36

Alinéa 1

Au cours de la première phase, une majorité des personnes visées à l'article 2, alinéa 1 sont attribuées à des centres d'hébergement collectif, où elles sont encadrées par du personnel qualifié. De par leur taille, leur conception et leur situation, ces centres permettent de les héberger et de les prendre en charge de manière appropriée. La notion de « conception » fait référence à la capacité d'héberger séparément les hommes et les femmes seuls, les couples et les familles avec enfants. Cette forme d'hébergement vise à les familiariser aux usages quotidiens qui ont cours en Suisse et à les préparer à mener une existence aussi autonome que possible. Lorsque, en raison d'un afflux rapide, les capacités de tous les hébergements collectifs sont atteintes, les personnes doivent être placées provisoirement dans des hébergements d'urgence. Le partenaire régional responsable du périmètre considéré gère le ou les centres d'hébergement collectif.

Alinéa 2

Pour appliquer le système prévu (cf. commentaire de l'art. 34 LAAR), il est indispensable que chaque périmètre possède au moins un centre d'hébergement collectif. Selon les estimations actuelles du nombre de requérants d'asile qui seront à l'avenir attribués au canton de Berne, chacun des cinq périmètres devrait même disposer de 200 à 300 places environ dans des centres d'hébergement collectif.

Alinéa 3

Le Conseil-exécutif fixe les modalités et d'autres critères par voie d'ordonnance. Il peut par exemple définir un nombre minimum de places ou prescrire un coefficient d'encadrement.

Sous-section 4.4.3 Logements individuels

Article 37

Alinéa 1

Il est en principe souhaitable que les personnes qui séjournent durablement dans le pays s'occupent dès que possible de gérer elles-mêmes le contrat de location, comme le prévoit l'aide sociale.

Alinéa 2

En réalité, les personnes visées à l'article 2, alinéa 1 rencontrent souvent des difficultés à trouver un logement. Du point de vue du bailleur, il est souvent plus sûr de traiter avec des services sociaux. Il peut donc s'avérer utile que le partenaire régional signe les baux à loyer, mais toujours dans l'idée que les personnes visées à l'article 2, alinéa 1 deviennent autonomes.

Alinéa 3

Les personnes ayant atteint les objectifs en matière d'intégration sont placées dans des logements individuels ou en colocation. Le partenaire régional soutient et encadre ces personnes. Il les aide en principe à chercher un logement uniquement dans le périmètre dont il a la charge et si les personnes en question ont atteint les objectifs en matière d'intégration. Les réfugiés, les personnes à protéger avec autorisation de séjour ainsi que les apatrides reconnus peuvent choisir librement leur domicile dans le canton[38]. Autrement dit, ils peuvent emménager dans un logement qu'ils louent eux-mêmes pour autant que le loyer reste inférieur à une limite prédéfinie.

Sous-section 4.4.4 Exclusion des centres d'hébergement et des logements

Article 38

Cet article régit le passage de l'aide sociale en matière d'asile à l'aide d'urgence : selon l'article 82, alinéa 1, 2e phrase LAsi, les personnes frappées d'une décision de renvoi exécutoire auquel un délai de départ a été imparti sont exclues du régime d'aide sociale. L'exclusion de l'aide sociale est une conséquence qui découle de la législation fédérale en cas de décision de renvoi ayant force exécutoire. La Confédération verse les forfaits globaux mensuels destinés à l'aide sociale pour la dernière fois durant le mois durant lequel la décision de renvoi entre en force (cf. art. 20, lit. *a* OA 2). Après l'entrée en force de la décision de renvoi, la Confédération verse aux cantons un forfait unique à titre d'aide d'urgence (cf. art. 28 OA 2).

Alinéa 1

La restructuration du domaine de l'asile répartit les compétences en matière d'aide sociale et d'aide d'urgence entre deux Directions. Le service de la SAP jusqu'ici responsable de l'aide sociale doit inviter les personnes frappées d'une décision de renvoi exécutoire et auxquelles un délai de départ a été imparti à quitter le centre d'hébergement collectif ou le logement individuel. La cessation de l'aide sociale étant une conséquence légale de l'entrée en force de la décision de renvoi, cette invitation est un ordre impératif. Il ne peut pas être contesté, même en invoquant la vulnérabilité de la personne concernée. Celle-ci doit plutôt faire valoir, en déposant une demande d'aide d'urgence que sa vulnérabilité soit prise en compte lors du calcul de cette aide (cf. à ce sujet l'art. 9, al. 3 LiLFAE actuellement en vigueur).

[38] Cf. article 26 de la Convention relative au statut des réfugiés et l'article 31 LEI

Alinéa 2

Une fois connue la date d'entrée en force de la décision de renvoi, le service compétent de la SAP responsable de l'hébergement impartit aux personnes concernées un délai approprié avant de les exclure de l'aide sociale en matière d'asile et de l'hébergement. Seul cet élément d'exclusion de l'aide sociale en matière d'asile et de l'hébergement peut être attaqué et uniquement en arguant que le délai n'est pas approprié.

Alinéa 3

Le Conseil-exécutif s'assurera par voie d'ordonnance que le délai pour quitter les structures de la SAP équivaut au délai de départ visé à l'alinéa 1. Il est par exemple possible de tenir compte des intérêts de familles avec enfants en âge scolaire en fixant le délai au début des vacances scolaires suivantes.

Alinéa 4

Il est dans l'intérêt public que l'article 82, alinéa 1, deuxième phrase LAsi soit appliqué dans des délais aussi brefs que possible et de soulager les structures du domaine de l'asile. La loi doit donc retirer tout effet suspensif aux recours.

Section 4.5 Mesures particulières et hébergements spécifiques

Article 39 (Principe)

Alinéa 1

Dans l'aide sociale ordinaire, l'article 29 LASoc définit l'aide personnelle comme l'aide octroyée sous forme de conseil, d'encadrement, de médiation et d'information. Cette aide n'a pas la même ampleur dans l'aide sociale en matière d'asile. Lorsque des mesures particulières ou des hébergements spécifiques sont indiqués à titre préventif sur la base de la législation relative à la protection de l'enfant et de l'adulte et que les bases légales correspondantes attribuent la compétence de recourir aux mesures particulières ou aux hébergements spécifiques par subsidiarité aux services sociaux ordinaires, cette tâche est attribuée au service compétent en matière d'hébergement, c'est-à-dire au partenaire régional.

La notion d'« hébergements spécifiques» désigne ici les *institutions résidentielles* qui ne font pas partie des structures d'accueil relevant de la responsabilité du service compétent en matière d'hébergement. Il s'agit donc d'institutions externes. Si le service compétent en matière d'aide sociale constate qu'un hébergement résidentiel en dehors des structures ordinaires serait indiqué, il incite la personne concernée ou son représentant légal à y consentir. Il s'agit là d'une mesure préventive librement consentie. Une mesure relevant du droit sur la protection de l'enfant et de l'adulte ordonnée par l'APEA est requise lorsque les personnes concernées s'opposent aux mesures de protection nécessaires. En ce qui concerne les hébergements indiqués selon la législation sur l'assurance-maladie, il convient de se reporter à la prescription médicale.

La notion de « mesures particulières » désigne ici des *mesures ambulatoires* durant l'application desquelles l'hébergement dans les structures ordinaires des partenaires régionaux reste maintenu. Si le service compétent en matière d'aide sociale constate qu'une *mesure ambulatoire* serait indiquée, il incite la personne concernée ou son représentant légal à y consentir. Il s'agit là d'une mesure préventive librement consentie. A titre d'exemple de mesure particulière, mentionnons l'accompagnement des familles.

Selon cette disposition, le service compétent en matière d'aide sociale doit rechercher et mettre à disposition un prestataire approprié pour appliquer la mesure particulière ou fournir l'hébergement particulier.

Alinéa 2

Lorsqu'une mesure particulière ou un hébergement spécifique ne peuvent pas être financés au moyen de l'indemnité fournie par le service compétent de la SAP, le service compétent en

matière d'hébergement peut déposer, avant la mise en place de la mesure ou de l'hébergement, une demande de participation aux frais au service compétent de la SAP.

L'*alinéa 3* attribue au Conseil-exécutif la compétence de régler les modalités par voie d'ordonnance. Le gouvernement devrait en priorité définir des instruments de pilotage permettant de limiter les dépenses dans ce domaine.

Article 40 (Mineurs non accompagnés)

L'hébergement et l'encadrement des mineurs non accompagnés sont assurés indépendamment du statut de ces personnes sur le plan de l'asile (lit. *a*). Cela vaut donc également pour les mineurs non accompagnés dont la demande d'asile a été rejetée et qui se sont vu signifier une décision de renvoi. Statistiquement, de tels cas sont rares. Cette dérogation se justifie, car une décision négative exécutoire, assortie d'une décision de renvoi, qui vise un mineur non accompagné ne pourrait être appliquée avant sa majorité que moyennant des frais disproportionnellement élevés et qu'une partie importante de ces frais sont occasionnés par les autorités du pays d'origine. Le service responsable de l'aide d'urgence à la POM devra indemniser le service de la SAP compétent en matière d'aide sociale ou d'hébergement et d'encadrement, qui prendra ces cas en charge. Prise en charge et indemnisation peuvent être réglées par une convention au sein de l'administration.

La *lettre b* régit l'organisation de l'hébergement et de l'encadrement des mineurs non accompagnés. La SAP a ici toute latitude, en vertu de l'article 10, alinéa 1 LAAR, de transférer une partie ou la totalité de cette tâche à un ou à plusieurs partenaires régionaux ou de la confier par mandat exclusif à un organisme public ou privé approprié. Le transfert de la compétence d'exécution dans ce domaine implique également la délégation de la compétence décisionnelle.

L'*alinéa 2* attribue au Conseil-exécutif la compétence de régler les modalités de détail par voie d'ordonnance.

Chapitre 5 Financement

Article 41 (Compensation des charges)

Conformément à l'article 25 de la loi du 27 novembre 2000 sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC)[39], le coût net de l'aide sociale aux réfugiés, après déduction des forfaits fédéraux, fait d'ores et déjà l'objet de la compensation des charges de l'aide sociale et est par conséquent financé conjointement par le canton et les communes. Le coût net de l'aide sociale en matière d'asile destinée aux requérants et aux personnes admises provisoirement est au contraire intégralement pris en charge par le canton. A l'avenir, le coût net imputable aux deux domaines et les mesures d'intégration spécifiques du domaine de l'asile et des réfugiés seront financés de la même manière. Il est superflu d'opérer une distinction entre la prise en charge des coûts de l'aide sociale en matière d'asile et celle de l'aide sociale aux réfugiés, car le canton de Berne se verra généralement attribuer des personnes présentant des perspectives de séjour prolongé et qui doivent être intégrées sur le plan linguistique, professionnel et social. Les problèmes de contenu et de financement sont donc sensiblement identiques dans les deux domaines.

Dans la planification détaillée, le Conseil-exécutif a dès lors décidé de porter également les coûts de l'aide sociale et de l'encouragement de l'intégration dans le domaine de l'asile et des réfugiés à la compensation des charges de l'aide sociale. Les modélisations ont établi que, selon la taille et la composition de l'effectif des personnes relevant du domaine de l'asile et des réfugiés, cette réglementation augmentera de trois millions de francs les charges transférées aux communes[40]. Ce supplément devrait être imputé à la compensation des

[39] RSB 631.1

[40] Cf. Planification détaillée, p. 63. Ce rapport présente par ailleurs le degré de couverture des coûts par les forfaits fédéraux et justifie les cas où ces forfaits s'avèrent insuffisants (p. 55 à 59).

charges résultant d'une nouvelle répartition des tâches (art. 29b LPFC) et compensé au moment du transfert de charges (cf. l'art. 67 correspondant dans les dispositions transitoires). Tout comme dans l'aide sociale, le canton et les communes assumeraient ainsi conjointement les chances et les risques de l'évolution des coûts dans le domaine de l'asile et des réfugiés[41].

Au-delà de la planification détaillée, le Conseil-exécutif propose d'admettre également le coût net d'une éventuelle aide d'urgence à la compensation des charges de l'aide sociale (cf. commentaire de l'art. 47 Li LFAE).

Article 42 (Stratégie des coûts et autorisation de dépenses)

Alinéa 1

Dans le domaine couvert par la LAAR, les coûts dépendent beaucoup du nombre des personnes à prendre en charge. Il est dès lors très difficile de définir à l'avance les coûts incompressibles et de les faire approuver par le parlement. Pour lui ménager néanmoins la plus grande influence possible, il convient de lui soumettre régulièrement la stratégie des coûts, sous la forme d'un arrêté. En se fondant sur la stratégie fixée, le Conseil-exécutif autorise les dépenses annuelles.

Les dépenses requises pour les différents domaines nécessaires à la mise en œuvre de la présente loi sont à mentionner dans la stratégie, comme ci-après :

- frais pour des mesures particulières, pour l'hébergement et l'encadrement de MNA au sens des articles 39 ss ;
- frais pour l'intégration de toutes les personnes comprises dans le champ d'applicationde la LAAR.

Alinéa 2

Cet alinéa crée une disposition de délégation relative aux dépenses de l'aide sociale dans le domaine de l'asile et des réfugiés, dont font également partie les frais d'hébergement (y compris ceux des MNA).

Le tableau suivant donne un aperçu du compte global relatif au domaine de l'asile et des réfugiés (cf. planification détaillée, p. 51)

[41] Si c'est au contraire la variante prévoyant un financement intégral par le canton des tâches dans ce domaine qui devait être retenue, il en résulterait, selon les calculs, une charge supplémentaire d'environ 15 millions de francs pour le canton. Cette charge devrait à son tour être compensée dans le cadre du transfert de charges résultant d'une nouvelle répartition des tâches.

Tableau 1: compte global relatif au domaine de l'asile et des réfugiés, coûts bruts pour une attribution annuelle de 1800 requérants d'asile, 1100 AP/R, 3,8 pour cent de MNA et 1900 DNEF (résultats de la modélisation)

Tâche	Unité	Système actuel			Système futur			Différence
		Nombre	Coûts annuels par personne (CHF)	Coûts annuels (CHF)	Nombre	Coûts annuels par personne (CHF)	Coûts annuels (CHF)	Coûts par personne (CHF)
Encouragement de l'intégration	AP/R nouvellement reconnus par an	1128	13 500	15,2 mio	1128	11 800	13,4 mio	-1600
Aide sociale	N/AP/R (nombre, sans MNA)	6791	18 700	127,3 mio	6791	18 300	124,3 mio	-400
Mineurs non accompagnés	MNA (nombre)	272	68 500	18,6 mio	272	68 500	18,6 mio	0
Aide d'urgence et exécution des renvois	DNEF par an	1904	9500	18,1 mio	1904	8400	16,0 mio	-1'100
Total « Tâches spécifiques du domaine de l'asile et des réfugiés »				179,2 mio			172,3 mio	
Coûts inhérents aux tâches administratives	N/AP/R (nombre)	7 063	760	5,3 mio	7 063	760	5,3 mio	-
Ecole obligatoire	Enfants soumis à la scolarité obligatoire	1371	19 300	26,4 mio	1 371	19 300	26,4 mio	-
Formation professionnelle	AP/R avec axe principal formation professionnelle par an	207	81 400	16,8 mio	207	81 400	16,8 mio	-
Ecole moyenne	AP/R avec axe principal formation par an	12	80 000	1,0 mio	12	80 000	1,0 mio	-
POCA pour sécurité HC	Personnes en HC (nombre)	1005	760	0,8 mio	1646	760	1,2 mio	-
Sécurité dans les centres de départ				0			1 mio[42]	
Coûts de traitement hospitalier	N/AP/R, aide d'urgence (nombre)	7535	1100	8,3 mio	7421	1100	8,2 mio	-
Total structures ordinaires				58,7 mio			60,0 mio	
Total coûts bruts				237,9 mio			232,3 mio	

[42] Cf. commentaire du tableau

Ce tableau ne tient pas compte du fait que les bénéficiaires de l'aide d'urgence ne seront plus hébergés dans les centres d'hébergement collectif (première phase), mais dans un centre de retour ad hoc. Parmi les effectifs actuels en première phase (1414 places occupées en date du 24 août 2018 pour une capacité de base de 1798 places), quelque 700 personnes perçoivent l'aide d'urgence. Celles-ci seront transférées des centres d'hébergement collectif au centre de retour dès le moment où ce dernier sera entré en service, ce qui aura pour corollaire une diminution des capacités de base, c'est-à-dire la fermeture, provisoire du moins, d'autres centres d'hébergement collectif (la moitié environ).

Ainsi, la prolongation du séjour dans les centres d'hébergement collectif ne se manifestera que plus tard et vraisemblablement pas dans les proportions attendues. Signalons par ailleurs que les frais consentis par la Police cantonale (POCA) pour garantir la sécurité des centres d'hébergement collectif sont indépendants du taux d'occupation de ces derniers.

Le poste de dépenses « POCA pour sécurité HC » englobe exclusivement les prestations fournies par la POCA pour le maintien de l'ordre et de la tranquillité aux alentours des centres d'hébergement collectif et les interventions dans ces centres à la demande de leur exploitant. Il ne comprend pas les dépenses nécessaires au maintien de l'ordre, de la sécurité et de la tranquillité à l'intérieur des centres, qui est en principe du ressort de l'exploitant. Selon les dernières conclusions tirées de l'élaboration du programme d'exploitation du centre de retour, les exigences en matière de sécurité de ce type de structure ne sont pas comparables à celles d'un centre d'hébergement collectif ordinaire, et ce non seulement en raison du groupe cible qui y est logé, mais aussi en raison de sa localisation. Au moment de l'adoption de la planification détaillée, on ne savait pas encore que le canton allait installer le centre de retour (le seul pour l'instant) sur le site de l'ancien Foyer d'éducation de Prêles. D'entente avec la POCA, l'Office de la population et des migrations (OPM) a évalué à près d'un million de francs le coût des prestations de sécurité nécessaires à la mise en service du centre de retour. Ces prestations doivent être fournies par un prestataire de services de sécurité privé. Lorsque la planification détaillée a été formulée, ni l'emplacement du centre de retour ni le nombre exact de personnes qu'il y hébergerait n'étaient connus, de sorte que toute prévision en termes de besoins en services de sécurité était impossible.

Affecter ces coûts au poste « Aide d'urgence et exécution des renvois » est injustifié. En effet, les dépenses de ce poste concernent directement les bénéficiaires de l'aide d'urgence, tandis que les dépenses au titre de frais de sécurité profitent également au personnel et à la population.

Pour cette raison, il convient d'ajouter dans le tableau un poste de dépenses « Sécurité dans les centres de départ » avec 0 franc de frais dans la colonne « Coûts annuels » de la rubrique « Système actuel » et 1 million de francs de frais dans la colonne « Coûts annuels » de la rubrique « Système futur ».

Article 43 (Indemnisation des organismes mandatés)

Alinéa 1

Le service compétent de la SAP alloue des subventions aux organismes chargés d'exécuter des tâches découlant de la présente loi dans les limites des dépenses autorisées selon l'article 41. Il s'agit en l'occurrence d'indemnités au sens de l'article 3, alinéa 3 de la loi du 16 septembre 1992 sur les subventions cantonales (LCSu)[43] de sorte que les dispositions de cette loi sont applicables. Les subventions cantonales doivent dès lors être utilisées conformément à leur affectation et dans le respect des conditions et des charges y relatives (art. 20 LCSu). Le service compétent de la SAP vérifie que les subventions sont utilisées conformément à leur affectation et à la loi (art. 20a LCSu). En cas d'inexécution ou de mauvaise exécution des tâches prévues ou de désaffectation des subventions, celles-ci devront être remboursées (art. 21 et 22 LCsu). L'allocataire est tenu de collaborer (art. 8 LCSu).

[43] RSB 641.1

Alinéa 2

Les contrats de prestations spécifieront si les indemnités sont versées sous forme de forfaits ou en fonction des dépenses effectives.

Les subventions peuvent également être fixées sur la base des résultats, c'est-à-dire qu'elles peuvent résulter d'une combinaison entre une indemnité fixe et une indemnité liée à la bonne exécution des tâches. Il serait par exemple possible de verser une partie de l'indemnité en cas de réalisation de l'objectif A et le reste (voire une prime) après réalisation de l'objectif B. Ce système ménagerait à la SAP une certaine marge de manœuvre pour créer des incitations financières directes dans quelques domaines afin de motiver les mandataires à atteindre certains objectifs d'effet.

Chapitre 6 Surveillance

Article 44 (Compétence)

Dans le cadre de sa fonction de surveillance, le service compétent de la SAP contrôle si les organismes mandatés s'acquittent bel et bien des tâches qui leur sont confiées aux termes d'un contrat de prestations. Ce faisant, il vérifie en particulier si les prestations fournies sont efficientes, orientées vers les résultats et de qualité appropriée.

Article 45 (Obligation de coopérer)

Cet article régit l'obligation de coopérer des partenaires régionaux, de leurs sous-traitants et des autres organismes mandatés par la SAP. Ceux-ci doivent informer le service compétent de la SAP, lui garantir la consultation de leurs dossiers, en particulier des documents comptables, afin de lui permettre d'assumer pleinement sa fonction de surveillance. Le domaine de compétence et le champ d'action des organismes mandatés les amènent inévitablement à gérer des données personnelles particulièrement dignes de protection. Pour exercer sa surveillance, le service compétent de la SAP doit avoir accès à toutes les données, même aux données personnelles particulièrement dignes de protection (al.1, lit. *a* et *b*). Dans les cas où le service compétent doit se rendre dans les locaux de l'organisme mandaté pour effectuer son travail de surveillance, l'organisme en question lui garantira l'accès aux locaux et aux équipements (lit. *c*). Pour être en mesure d'assumer sa fonction de surveillance de même que les tâches prévues à l'article 8, le service compétent de la SAP a besoin que les organismes mandatés mettent à temps à sa disposition les données requises concernant l'exploitation, les prestations et la qualité. Les partenaires régionaux, leurs sous-traitants et les autres organismes mandatés par la SAP sont dès lors tenus de transmettre à la SAP les données souhaitées dans le délai imparti (lit. *d*). Les organismes mandatés sont par ailleurs tenus d'apporter au service compétent l'appui nécessaire pour lui permettre d'exercer pleinement sa fonction de surveillance (lit. *e*). Il va de soi que les activités incombant aux organismes mandatés dans le cadre de l'exercice de la surveillance ne donnent pas lieu à une indemnisation.

Alinéa 2

Ni les organes ni les auxiliaires du fournisseur de prestations ne peuvent refuser de collaborer en invoquant le secret professionnel ou le secret d'affaires étant donné que l'obligation légale de coopérer définie à l'alinéa 1 prime ces devoirs de discrétion (et plus particulièrement du secret professionnel et du secret en matière d'aide sociale).

Alinéa 3

Le Conseil-exécutif est compétent pour régler les modalités de la surveillance par voie d'ordonnance.

Chapitre 7 Protection des données

Section 7.1 Traitement des données

Article 46 (Traitement de données personnelles)

L'*alinéa 1* renvoie à l'application générale de la loi du 19 février 1986 sur la protection des données (LCPD)[44], tout en prévoyant une réserve pour les dispositions complémentaires spécifiques de la présente loi.

L'*alinéa 2* constitue l'habilitation légale à traiter des données personnelles (art. 5, al. 1 LCPD). Il reprend ainsi les principes qui régissent le traitement des données des articles 5 et 6 LCPD : les services compétents pour exécuter la présente loi sont autorisés à traiter des données personnelles, y compris celles particulièrement dignes de protection au sens de l'article 3 LCPD, lorsque ce traitement leur sert, dans le respect du principe de proportionnalité, à s'acquitter des tâches que la LAAR leur attribue (cf. art. 8 LAAR). Est considérée comme traitement de données personnelles toute activité ayant directement trait à ces dernières, et notamment le fait de recueillir, de conserver, de modifier, de combiner, de communiquer ou de détruire des données personnelles (cf. art. 2, al. 4. LCPD). Le but du traitement des données est déduit des tâches à accomplir et ne doit pas dépasser ce cadre. La description des tâches à l'article 9 LAAR tient compte de la relation entre le but et les moyens requis pour autoriser le traitement des données et du principe du caractère suffisamment précis de la norme légale régissant le traitement des données.

Si le service compétent de la SAP confie l'exécution de certaines tâches définies à l'article 10, alinéa 1 LAAR à des organismes publics ou privés appropriés (tels les partenaires régionaux), l'alinéa 2 les autorise à traiter des données personnelles. Les organismes chargés de l'exécution peuvent également échanger ces données entre eux, car le traitement de ces données comprend leur communication (art. 2, al. 4 LCPD).

Article 47 (Communication)

Alinéa 1

Au cas par cas, les services et les organismes compétents en matière d'exécution sont autorisés à communiquer des données personnelles, y compris celles particulièrement dignes de protection, à d'autres autorités, pour autant que ces autorités en aient besoin pour s'acquitter de tâches prévues par la LAAR, la LASoc ou la Li LFAE. Par autorités de la Confédération, le texte entend par exemple le Secrétariat d'État aux migrations.

Alinéa 2

Les dispositions de la LASoc sur le secret en matière d'aide sociale, sur la transmission d'informations à des autorités et à des particuliers ainsi que sur les obligations de renseigner sont également applicables pour l'exécution de l'aide sociale en matière d'asile en vertu de la LAAR. La référence n'est nécessaire que pour l'aide sociale en matière d'asile puisque l'aide sociale aux réfugiés s'inspire directement de la LASoc (cf. art. 27, al. 2).

Article 48 (Système)

L'*alinéa 1* sert de base légale au recours à un système de traitement des données que le service compétent de la SAP exploite conjointement avec le service compétent de la POM et dont elles ont besoin pour s'acquitter des tâches qui leur sont conférées par la loi. Le système de traitement de données prévu est un système d'information accessible par une procédure d'appel (cf. art. 49 LAAR).

Les systèmes de traitement des données doivent respecter les dispositions cantonales pertinentes sur la sécurité de l'information et la protection des données *(*al. 2*).* Le système de traitement des données dans le domaine de l'asile et des réfugiés faisant appel à des technologies de l'information et de la télécommunication répondant à des exigences

[44] RSB 152.04

particulières en matière de sûreté de l'information et de protection des données (SIPD), il nécessite un concept SIPD complet, qui est inclus dans le contrôle préalable au sens de l'article 17a LCPD (voir en particulier l'ordonnance de Direction du 3 janvier 2011 concernant la sûreté de l'information et la protection des données, OD SIPD[45]).

Article 49 (Procédure d'appel)

L'échange de données dans le cadre de procédures d'appel n'est possible que si une base légale le prévoit. Le présent article constitue la base légale requise. Par procédure d'appel, on entend une procédure automatisée qui permet au service qui recherche des données de se procurer lui-même les informations souhaitées dans un recueil de données existant. La procédure d'appel s'oppose à la communication de données prévue sur demande dans les cas particuliers, dont les conditions sont régies par l'article 47 conformément à l'article 10 LCPD.

Article 50 (Utilisation systématique du numéro d'assuré conformément à la LAVS[46])

L'utilisation systématique du numéro d'assuré conformément à la LAVS s'avère utile et nécessaire pour garantir l'identification des personnes et simplifier la collaboration avec les divers services impliqués (autorités en charge du marché du travail, offices de placement, offices AI, etc.). Le présent' article crée la base légale nécessaire à cette utilisation systématique.

Article 51 (Responsabilité en matière de protection des données)

Alinéa 1
Selon l'article 8, alinéa 1 LCPD, la responsabilité en matière de protection des données incombe à tout service chargé d'accomplir les tâches assignées par la loi. Outre les autorités, il s'agit donc aussi des organismes publics ou privés mandatés pour exécuter la présente loi.

Alinéa 2
Le Conseil-exécutif désignera par voie d'ordonnance l'autorité responsable de veiller à la protection globale des données.

Article 52 (Dispositions d'exécution)

Le Conseil-exécutif édictera des dispositions d'exécution régissant l'organisation et l'exploitation du système de traitement des données, le catalogue de données personnelles à traiter, l'étendue des droits d'accès, la durée de conservation des données ainsi que l'archivage des données et leur destruction à l'échéance du délai de conservation.

Section 7.2 Remise et publication des données

Comme le fait déjà la LASoc et comme le prévoit la future nouvelle loi sur les programmes d'action sociale, qui réglementera l'aide sociale institutionnelle à partir de 2021, la présente loi crée les bases légales qui permettront à la SAP de collecter les données requises pour assurer le pilotage et le contrôle de gestion. Les articles correspondants présentent dès lors de grandes similitudes.

Article 53 (Obligation de remise des données)

Alinéa 1

Pour dresser l'inventaire des besoins, établir la planification et vérifier l'efficacité ainsi que pour analyser et élaborer les prestations requises selon la présente loi, le canton a besoin de recevoir diverses données des partenaires régionaux, de leurs sous-traitants et des autres organismes mandatés. Sont prévues à cette fin, les données énumérées aux *lettres a à c. La*

[45] RSB 152.040.2

[46] Loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS ; RS 831.10)

lettre d sert de base légale à la remise des données dont le service compétent de la SAP a besoin pour vérifier si les organismes publics ou privés mandatés atteignent les objectifs fixés et obtiennent les effets escomptés, ainsi que pour contrôler les décomptes, c'est-à-dire les montants versés par le canton à ces organismes.

L'*alinéa 2* est une disposition de délégation, qui charge le Conseil-exécutif d'édicter des dispositions d'exécution.

Article 54 (Sanction administrative)

Pour assumer sa responsabilité stratégique (cf. art. 8, al. 1LAAR), la SAP a besoin de données précises, correctes et, en particulier, remises dans les délais. Il importe dès lors de lui donner la possibilité d'appliquer des sanctions en cas de violation de l'obligation de remettre les données. La sanction doit être fixée à un niveau qui ne laisse à l'organisme soumis à la loi aucun choix entre remettre les données conformément à la loi et refuser intentionnellement de le faire, tout en sachant que la sanction financière encourue sera (trop) légère. Cette mesure n'est pas une peine, mais une sanction administrative à caractère disciplinaire dont l'effet est limité, mais perceptible. Il s'agit avant tout d'enjoindre aux organismes mandatés d'honorer leurs obligations légales et de conférer à l'autorité compétente un moyen rapide et efficace de faire respecter celles-ci et d'œuvrer à l'amélioration des pratiques[47].

Le montant maximal de 100 000 francs sanctionne la totalité des violations de l'obligation de remise des données durant l'année concernée.

Le Conseil-exécutif réglera par voie d'ordonnance les détails relatifs à l'obligation de remise de données (cf. art. 53, al. 2 LAAR). Les contrats de prestations conclus avec les organismes publics et privés mandatés indiquent de manière circonstanciée en quoi consiste cette obligation. Les organismes qui ne respectent pas les délais s'exposent à une suspension temporaire des indemnités, en particulier lorsque celles-ci sont fonction des résultats (cf. art. 43, al. 2, lit. *b* LAAR).

Article 55 (Publication des données)

Les données recueillies devraient pouvoir être publiées de manière à mentionner, ou à faire apparaître, les différents partenaires régionaux ou les autres organismes mandatés. Les données personnelles de personnes physiques ne peuvent cependant apparaître que sous forme anonymisée et ne seront pas publiées séparément, mais uniquement sous la forme d'agrégats appropriés, de sorte qu'il soit impossible d'identifier les personnes concernées.

Chapitre 8 Voies de droit

Article 56 (Litiges découlant des contrats de prestations)

Alinéa 1

Le service compétent de la SAP règle par voie de décision les litiges découlant des contrats de prestations qui l'opposent aux organismes ou aux partenaires régionaux. Une base légale expresse est à cet effet nécessaire.

Alinéa 2

Les partenaires régionaux sont habilités à conclure des contrats de prestations avec des tiers (art. 11 LAAR). Ils agissent en exécution des tâches de droit public qui leur ont été confiées. Ils règlent par voie de décision les litiges découlant de ces « contrats de sous-traitance », étant donné qu'en vertu de l'article 10, alinéa 2 LAAR, ils peuvent rendre des décisions dans les limites des tâches qui leur sont déléguées.

[47] Cf. aussi JAB 2017, p 255

Article 57 (Protection juridique)

Les décisions rendues sur la base de la LAAR par le service compétent de la SAP et les organismes publics ou privés mandatés par celui-ci peuvent faire l'objet d'un recours administratif auprès de la SAP.

Chapitre 9 Dispositions d'exécution

Article 58

Cet article habilite le Conseil-exécutif à édicter les dispositions d'exécution nécessaires par voie d'ordonnance. La loi lui attribue déjà cette compétence dans plusieurs de ses dispositions, mais uniquement dans des domaines spécifiques. Le présent article constitue dès lors une clause générale qui s'applique dans le cas où cette attribution fait défaut dans un secteur donné.

Chapitre 10 Dispositions transitoires

Article 59 (Répartition régionale)

Au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, un certain nombre de personnes auront déjà été attribuées à un service d'aide sociale en matière d'asile ou à un service social pour réfugiés. A l'entrée en vigueur, ces personnes seront transférées dans le champ de compétence d'un partenaire régional. Ce transfert interviendra selon le principe de la compétence à l'intérieur du périmètre du partenaire régional.

Un certain nombre de personnes devront cependant être réattribuées par le service compétent de la SAP. Il s'agit de personnes qui ont certes déjà été attribuées à un service d'aide sociale en matière d'asile ou à un service social pour réfugiés avant l'entrée vigueur de la loi, mais qui ne séjournent provisoirement pas dans les structures de ces services. Cette situation correspond aux cas ci-après :

- Les personnes bénéficiant provisoirement d'une prise en charge à caractère résidentiel : les personnes qui séjournent dans une institution résidentielle en raison de leur âge ou de leur infirmité, tout en continuant à relever de la compétence (administrative) du service d'aide sociale en matière d'asile, pourront être assignées au partenaire régional compétent au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi.
- Les personnes incarcérées : ces cas comprennent toutes les formes de détention dans un établissement d'exécution des peines en application de la législation sur l'exécution judiciaire.
- Les personnes dont l'inscription, pendant une procédure d'asile en cours, est supprimée auprès des services d'aide sociale en matière d'asile, car leur lieu de séjour était inconnu, et qui s'annoncent à nouveau auprès d'un service compétent après l'entrée en vigueur de la présente loi.

Article 60 (Personnes en logement individuel)

Les personnes qui en sont déjà à la deuxième phase du système d'hébergement au moment de l'entrée en vigueur de la LAAR ne devraient pas être renvoyées dans la première phase, même si elles n'exercent pas d'activité lucrative et n'ont pas encore atteint les objectifs d'intégration prescrits.

Article 61 (Garantie de participation aux frais)

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la présente loi, les services d'aide sociale en matière d'asile pouvaient requérir une garantie de participation aux frais auprès de l'OPM pour des hébergements indiqués, provisoires, dans des institutions résidentielles. Dans la pratique, les demandes de garantie étaient octroyées pour une période maximale de six mois. Les garanties de participation aux frais d'hébergement accordées par l'OPM avant l'entrée en

vigueur de la présente loi conservent leur validité et demeurent contraignantes pour le partenaire régional compétent qui reprend les tâches de l'organisme précédent.

Article 62 (Transfert des dossiers personnels)

Alinéa 1

Le passage de l'aide sociale dans le domaine de l'asile et des réfugiés au système régi par la nouvelle législation ne peut intervenir le jour de l'entrée en vigueur de la présente loi. Pour assurer une transition complète et en bon ordre de l'ancien vers le nouveau système et des services actuels vers les nouveaux, un délai de six mois au maximum à partir de l'entrée en vigueur de la LAAR sera accordé aux services compétents en application de l'ancienne législation : durant ce laps de temps, toutes les données disponibles sur une personne (dossier personnel) doivent être transmises, sur support physique et électronique, aux services compétents en vertu de la nouvelle législation. Il incombe aux services « anciens » et « nouveaux » d'organiser le transfert.

La transmission des dossiers personnels doit intervenir aussi rapidement que possible et peut être réalisée avant l'expiration du délai transitoire de six mois. Aussitôt qu'un dossier personnel a été transmis, le service compétent en vertu de la nouvelle législation assume l'encadrement de la personne concernée et la gestion de son cas.

Alinéa 2

Le Conseil-exécutif règle l'ordre de priorité de la transmission visée à l'alinéa 1 par voie d'ordonnance. Il pourrait par exemple prévoir que la transmission des dossiers personnels aux nouveaux partenaires régionaux inclura pour commencer les dossiers des personnes seules, puis ceux des familles et, pour terminer, ceux des personnes particulièrement vulnérables.

Article 63 (Adaptation de l'aide matérielle et vérification du plan d'intégration)

Alinéa 1

Après la reprise de chaque dossier personnel, le service compétent pour l'octroi de l'aide sociale en vertu de la nouvelle législation est tenu, d'une part, de vérifier le calcul de l'aide matérielle destinée à la personne concernée et de redéfinir le budget dans un délai de six mois. Dans le même laps de temps, il lui incombe, d'autre part, de vérifier le plan d'intégration de la personne concernée et, le cas échéant, de l'adapter. Si la personne ne possède encore aucun plan d'intégration, celui-ci devra être établi dans ce même délai.

La vérification et la redéfinition des budgets ainsi que la vérification et l'éventuelle adaptation des plans d'intégration doivent intervenir aussi rapidement que possible après la transmission des dossiers personnels et peuvent également être achevées avant l'expiration du délai transitoire de six mois.

Alinéa 2

Le Conseil-exécutif fixe l'ordre de priorité des adaptations visées à l'alinéa 1 par voie d'ordonnance. Il pourrait par exemple charger les partenaires régionaux nouvellement compétents de commencer par adapter l'aide matérielle et les plans d'intégration des personnes seules, puis ceux des familles et, enfin, ceux des personnes particulièrement vulnérables.

Article 64 (Procédures administratives en cours)

Lettre a

Les procédures entamées auprès des services actuellement compétents pour l'aide sociale dans le domaine de l'asile et des réfugiés et qui sont en cours au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, seront poursuivies et menées à terme en application du droit actuel jusqu'à la transmission du dossier personnel au service compétent en vertu de la nouvelle législation.

Lettre b

Après transfert du dossier personnel conformément à l'article 62 LAAR, la conduite et la conclusion de toutes les procédures administratives incombent au service compétent en vertu de la nouvelle législation. Celui-ci applique la nouvelle législation.

Article 65 (Procédures de recours pendantes)

Alinéa 1 : Les procédures de recours pendantes devant la SAP ou devant la POM au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi seront conduites à terme conformément aux dispositions de la législation actuelle par l'autorité compétente en vertu de cette législation.

Article 66 (Contrats de prestations)

Dans le système actuel, la POM, plus précisément l'OPM, a délégué l'octroi de l'aide sociale en matière d'asile à des organismes publics ou privés (services d'aide sociale en matière d'asile) par le biais de contrats de prestations, conformément à l'article 4, alinéa 1 de la LiLFAE actuellement en vigueur. La SAP a, quant à elle, délégué l'octroi de l'aide sociale aux réfugiés aux services sociaux pour réfugiés, également par le biais de contrats de prestations, conformément à l'article 46c LASoc. Pour que la transmission des dossiers personnels prévue à l'article 62 puisse s'effectuer en bon ordre, les contrats de prestations passés avec les services d'aide sociale en matière d'asile et les services sociaux pour réfugiés restent en vigueur jusqu'à l'échéance convenue.

Article 67 (Compensation du transfert de charges)

Le coût net de l'aide sociale en matière d'asile destinée aux requérants d'asile et aux personnes admises à titre provisoire est aujourd'hui intégralement pris en charge par le canton. A l'avenir, le coût net imputable aux deux domaines et les mesures d'intégration spécifiques du domaine de l'asile et des réfugiés seront si possible financés de la même manière (cf. commentaire de l'art. 41).

En conséquence, le coût net de l'aide sociale et de l'encouragement de l'intégration dans le domaine de l'asile et des réfugiés devrait à l'avenir être admis à la compensation des charges de l'aide sociale (art. 25 LPFC). Les modélisations[48] ont établi que, selon la taille et la composition de l'effectif des personnes relevant du domaine de l'asile et des réfugiés, cette réglementation entraînera une augmentation de trois millions de francs du montant du transfert de charges entre le canton et les communes. Les modélisations ont déjà pris en compte les gains d'efficacité engendrés par le projet NA-BE.

Chapitre 11 Dispositions finales

Article 68 (Modification d'un acte législatif)

Les articles 46a et 46b LASoc sont adaptés compte tenu des nouvelles compétences de la SAP en vertu de la présente loi.

Article 69 (Entrée en vigueur)

La LAAR et la Li LFAE doivent entrer en vigueur en même temps puisqu'elles sont interdépendantes à maints égards. Dès lors, le Conseil-exécutif est chargé de garantir la coordination voulue (cf. aussi commentaire de l'art. 49 Li LFAE).

[48] Cf. Planification détaillée, p. 63 ss.

4.2 Loi du 20 janvier 2009 portant introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers (LiLFAE) / nouvelle appellation : loi portant introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (Li LFAE)

Généralités

La Li LFAE est adaptée à la nouvelle donne dans le cadre de la révision totale afin de rendre compte de la restructuration du domaine de l'asile. Il s'ensuit que l'aide d'urgence reste régie par la Li LFAE et prise en charge par la POM. La Li LFAE traite par ailleurs différents autres sujets qui ont été actualisés et, pour certains d'entre eux, approfondis par rapport à la législation actuelle. Ainsi, les rapports entre les autorités de migration au niveau cantonal et communal seront désormais définis de manière plus explicite, notamment en ce qui concerne le droit d'émettre des directives et le devoir de surveillance. La nouvelle loi inclura en outre des dispositions en matière de protection des données, ce qui n'est pas le cas pour le moment. La loi fédérale ayant été renommée « loi fédérale sur les étrangers et l'intégration » (LEI), la Li LFAE est elle aussi rebaptisée.

Préambule

La référence à l'article 46, alinéa 1 de la loi fédérale du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi) souligne l'un des changements fondamentaux découlant de la restructuration du domaine de l'asile : la Li LFAE régit les dispositions cantonales en vue de l'exécution des renvois en matière d'asile. L'article 46, alinéa 1 LAsi oblige les cantons d'attribution à exécuter les décisions de renvoi qui ont été rendues en application de la loi fédérale sur l'asile. L'article 46, alinéa 1bis LAsi régit la compétence en matière d'exécution des renvois dans le cas des requérants d'asile n'ayant pas été attribués à un canton (procédure réalisée dans un centre fédéral). La référence à l'article 82*a* LAsi entend rappeler que l'obligation de contracter une assurance-maladie s'applique aussi aux requérants d'asile qui sont tenus de quitter le pays et qui bénéficient de l'aide d'urgence.

Chapitre 1 Dispositions générales

Article 1 (Objet)

L'alinéa 1 reprend l'article 1 de l'actuelle Li LFAE. Si une partie importante de la mise en œuvre de la loi fédérale sur l'asile sera désormais régie par la LAAR suite à la restructuration du domaine de l'asile, il n'en reste pas moins que la Li LFAE a également pour objet la loi sur l'asile, ce qui justifie le maintien du nom qu'elle porte actuellement.

L'alinéa 2 précise la nouvelle réglementation des compétences entre la SAP et la POM au sens d'une répartition des tâches conformément au projet de restructuration du domaine de l'asile. La SAP aura désormais la compétence pour l'octroi de l'aide sociale dans le domaine de l'asile et des réfugiés tandis que la POM n'aura plus compétence que pour l'octroi de l'aide d'urgence aux personnes relevant du domaine de l'asile.

Il convient de mentionner ici que les personnes étrangères qui résident dans le canton de Berne, qui n'ont pas déposé de demande d'asile et qui sont dans le besoin ne reçoivent pas l'aide d'urgence en vertu de la Li LFAE. Ce sont les dispositions de la LASoc qui s'appliquent dans ce cas.

Article 2 (But)

Le présent article reprend pour l'essentiel les prescriptions de la planification détaillée portant sur la restructuration du domaine de l'asile. Par conséquent, la Li LFAE vise l'exécution efficace de toutes les tâches cantonales relevant du droit des étrangers, la garantie de l'aide d'urgence telle que définie dans la Constitution aux requérants d'asile tenus de quitter le pays, l'exécution systématique et rapide des renvois des requérants d'asile tenus de quitter le pays et l'encouragement des départs et retours volontaires ou imposés aux personnes sans titre de séjour ou sans perspectives en ce sens. Actuellement, la Li LFAE n'inclut pas d'article définissant le but de la loi.

Chapitre 2 Tâches et compétences à l'exécution de la LEI

Article 3 (Tâches du canton)

Les alinéas 1 et 2 reprennent pour l'essentiel la teneur de la loi actuelle et fixent dans les grandes lignes les tâches des Directions concernées par l'exécution de la LEI. *L'alinéa 3* permet au Conseil-exécutif de désigner les différents services compétents par voie d'ordonnance.

Article 4 (Tâches des communes)

L'alinéa 1 reprend en substance l'actuel article 2, alinéa 2 Li LFAE. Il établit les rapports entre l'autorité cantonale de migration et les contrôles des habitants des communes, ces dernières continuant à appuyer les autorités cantonales.

L'alinéa 2 délègue au Conseil-exécutif la compétence de fixer par voie d'ordonnance les tâches des communes en vue de l'exécution de la LEI, comme dans la loi actuelle. Il est prévu que ces tâches ne subissent pas de changement notable.

Article 5 (Surveillance)

Cet article inscrira désormais explicitement dans la loi les rapports entre l'autorité cantonale de migration et les communes : le service compétent de la POM exerce, dans son domaine de spécialité, la surveillance sur les communes (*al. 1*) et peut émettre des directives à leur encontre dans la mesure où il s'agit d'assurer une application uniforme de la loi en matière d'exécution de la LEI (*al. 2*). Le droit de surveillance et d'émettre des directives résulte du fait qu'il s'agit d'une tâche déléguée par le canton.

Chapitre 3 Aide d'urgence pour les personnes relevant du domaine de l'asile

Section 3.1 Principes

Article 6 (Personnes ayant droit à l'aide d'urgence)

L'alinéa 1 reprend la disposition fédérale relative à l'exclusion de l'aide sociale et au droit à l'aide d'urgence en cas de besoin d'une part pour les personnes dont la décision de renvoi est exécutoire et auxquelles le délai de départ ayant été imparti est échu en vertu de l'article 38, alinéa 2 LAAR, et, d'autre part, pour les groupes de personnes suivants, conformément à l'article 82, alinéa 2 LAsi :

- les requérants d'asile qui, après l'entrée en force de la décision d'asile négative et de la décision de renvoi, engagent une procédure par une voie de droit extraordinaire (par exemple réexamen, révision) ;
- les requérants d'asile qui déposent une nouvelle demande d'asile après l'entrée en force de la décision d'asile négative et de la décision de renvoi, et avant l'exécution de ce dernier (dite demande multiple) ;
- les requérants d'asile pour lesquels le Secrétariat d'Etat aux migrations ordonne la suspension de l'exécution du renvoi après l'entrée en force de la décision d'asile négative et de la décision de renvoi.

L'alinéa 2 définit la notion de besoin et, de ce fait, introduit indirectement le principe de subsidiarité inscrit dans la LAAR : l'aide d'urgence ne doit être octroyée que si la personne ne peut pas subvenir seule à son entretien ou que l'aide de tiers n'est pas envisageable.

Article 7 (Obligations)

Les obligations des personnes bénéficiant de l'aide d'urgence ne sont pas réglées dans la loi pour le moment. Elles découlent cependant en partie du droit fédéral. Compte tenu de leur importance, elles sont énumérées dans la Li LFAE, qui reprend le droit fédéral ou le complète.

Lettres a et c à f : seules peuvent recevoir l'aide d'urgence les personnes qui sont dans le besoin et qui ne peuvent pas subvenir à leur entretien par d'autres moyens. Le dénuement doit pouvoir être prouvé. L'aide d'urgence doit couvrir le strict nécessaire, sans plus. En règle générale, elle est octroyée dans des centres d'hébergement collectif. Toute personne bénéficiant de l'aide d'urgence acquiert ainsi un statut spécial. Le service compétent de la POM ou l'organisme public ou privé mandaté à cet effet est responsable du maintien de l'ordre, de la sécurité et de la tranquillité au sein du centre d'hébergement collectif. Pour permettre à ce service de remplir sa tâche, les personnes au bénéfice de l'aide d'urgence doivent remplir certaines obligations et se conformer aux directives. Il va de soi que ces directives doivent être fondées sur des motifs objectifs. Quant aux autres obligations, elles doivent elles aussi toujours respecter le principe de proportionnalité et en particulier être acceptables.

Lettre b : l'obligation de collaborer avec les autorités, notamment en ce qui concerne l'obtention de documents d'identité, découle de l'article 8 LAsi.

Section 3.2 Exécution

Sous-section 3.2.1 Compétences et procédure

Article 8

L'article 8 délègue au Conseil-exécutif la compétence de régler les détails par voie d'ordonnance, comme le fait la loi actuelle. Cela concerne en particulier les conditions d'accès à l'aide d'urgence, la désignation du service compétent en matière d'aide d'urgence et la procédure d'octroi de cette dernière. La loi attribue actuellement au Conseil-exécutif aussi la compétence de fixer la forme et le contenu des prestations d'aide d'urgence. Cet aspect sera désormais inscrit directement dans la loi (cf. art. 15).

Sous-section 3.2.2 Délégation de tâches

Articles 9 à 11

Comme dans la loi actuelle (art. 9, al. 3 Li LFAE), la possibilité de déléguer l'octroi de l'aide d'urgence à un organisme public ou privé, par le biais d'un contrat de prestations, est maintenue. Cela permet au canton de proposer et de gérer les offres en fonction de la situation.

L'article 10, alinéa 1 définit les exigences minimales auxquelles doit satisfaire l'organisme public ou privé qui se voit confier de telles tâches. Les compétences techniques requises doivent être définies par voie d'ordonnance ou dans le mandat de prestations. *L'article 10, alinéa 2* offre la marge de manœuvre nécessaire habilitant le Conseil-exécutif à fixer d'éventuelles exigences et conditions supplémentaires pour conclure un contrat de prestations.

L'article 11, alinéa 1 énonce que le service compétent de la POM peut attribuer des personnes aux organismes publics ou privés pour l'octroi de l'aide d'urgence. Le service compétent de la POM reste ainsi responsable de la vérification de l'identité et des autres conditions légales relevant de la compétence du canton de Berne pour octroyer l'aide d'urgence.

L'article 11, alinéa 2 prévoit en substance que, dans la mesure où le canton confie une tâche de l'Etat à un organisme privé ou public, celui-ci acquiert formellement le statut d'autorité et rend des décisions dans le cadre de son mandat. Ces décisions sont susceptibles de recours. La POM traite des recours en première instance. Les dispositions de la LPJA s'appliquent. Cette disposition est le pendant de l'article 57 LAAR.

Articles 12 à 14

Les articles 12 à 14 régissent la surveillance et d'autres aspects y relatifs.

Article 12, alinéa 1 : si le service compétent de la POM délègue l'octroi de l'aide d'urgence à un organisme public ou privé, celui-ci est soumis à la surveillance de la POM. Cette

réglementation n'est pas nouvelle en soi, mais c'est la première fois qu'elle est énoncée de manière explicite dans la loi. Des dispositions similaires se trouvent aussi dans la LAAR. Les compétences de surveillance attribuées par la loi à d'autres autorités, par exemple à l'autorité de surveillance en matière de protection des données, n'entrent pas dans le champ d'application de cette disposition.

L'article 12, alinéa 2 délègue au Conseil-exécutif la compétence de régler les détails de la surveillance par voie d'ordonnance. Une certaine souplesse est dès lors aussi de mise à cet égard.

L'article 13 définit les obligations du service compétent de la POM en matière de surveillance et de contrôle de gestion des organismes publics ou privés.

L'article 14 précise en quoi consiste l'obligation d'informer et de collaborer des organismes publics ou privés, l'objectif étant de permettre au service compétent de la POM d'effectuer un contrôle approprié de la qualité et des prestations. Ces dispositions sont réglées pour le moment par voie de directive. Les principes figureront désormais dans la loi.

Section 3.3 Portée

Article 15 (Teneur et limites)

L'étendue de l'aide d'urgence est désormais précisée dans la loi. Sur le principe, les prestations se fondent sur le minimum prévu par la Constitution (al. 1). Les exceptions ne sont possibles que dans des cas fondés (cf. art. 16).

L'alinéa 2 reprend le principe selon lequel l'aide d'urgence est en général octroyée sous forme de prestations en nature, principe qui est exprimé à l'article 14, alinéa 1 de l'ordonnance d'introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers du 14 octobre 2009 (OiLFAE)[49] et qui découle de la prescription fédérale énoncée à l'article 82, alinéa 4 LAsi. La réglementation s'inspire également de l'article 14, alinéa 2 OiLFAE. Ainsi, l'aide d'urgence est octroyée en règle générale dans des centres d'hébergement collectif étant donné que cette forme d'hébergement constitue une solution économique. Il convient de souligner que l'obligation d'être affilié à une caisse-maladie prend fin le jour pour lequel il est prouvé que la personne tenue de partir a quitté définitivement la Suisse (cf. art. 7, al. 5 de l'ordonnance fédérale du 27 juin 1995 sur l'assurance-maladie, OAMal[50]). L'obligation de s'assurer est déjà appliquée de cette manière en pratique à ce jour.

L'alinéa 3 exclut clairement tout versement de prestations avec effet rétroactif.

Article 16 (Besoins particuliers)

La norme reprend en substance l'actuel article 14, alinéa 3 OiLFAE : le service compétent de la POM détermine au cas par cas, en fonction des besoins particuliers, les prestations de l'aide d'urgence destinées aux mineurs non accompagnés et aux autres personnes particulièrement vulnérables. On entend par autres personnes particulièrement vulnérables par exemple celles qui souffrent d'un handicap majeur ou d'une maladie chronique grave. Dans le cas des MNA, il convient de tenir compte des besoins et des exigences particulières liées au bien de l'enfant, et, en particulier, de son droit à fréquenter l'école obligatoire.

Article 17 (Solutions avantageuses)

La Confédération verse un forfait unique pour l'aide d'urgence. Le service compétent de la POM finance les prestations de l'aide d'urgence avant tout par le biais de ces subventions fédérales. Comme les personnes dont il est question doivent a priori quitter la Suisse, ni l'égalité de traitement avec la population suisse ni les efforts d'intégration ne sont indiqués ici. De plus, l'octroi de l'aide d'urgence doit faire appel à des solutions avantageuses. S'agissant

[49] RSB 122.201

[50] RS 832.102

de mineurs non accompagnés tenus de quitter le pays, cas très rares comme en témoigne l'expérience, la POM cherchera une solution avec le service compétent de la SAP afin de pouvoir tenir compte de leurs besoins particuliers indépendamment de leur statut. En particulier les enfants et adolescents en âge de fréquenter l'école obligatoire ont droit à suivre de manière suffisante l'enseignement de celle-ci.

Section 3.4 Hébergement

Article 18 (Situation normale)

La recherche de capacités d'hébergement suffisantes est une tâche conjointe des services compétents de la SAP et de la POM, des préfets et préfètes et des communes. Elle peut inclure, le cas échéant, les organismes publics ou privés. Cet article s'inspire de l'article 29 LAAR et de l'actuel article 4a Li LFAE. Il a une signification propre par rapport à l'article 29 LAAR et doit donc impérativement figurer dans la Li LFAE. Sur le fond, on peut néanmoins renvoyer au commentaire de l'article 29 LAAR.

Article 19 (Situation tendue)

Cet article doit être interprété comme le pendant de l'article 30 LAAR. On peut renvoyer au commentaire de l'article en question.

Article 20 (Situation d'urgence)

Cet article doit être interprété comme le pendant de l'article 31 LAAR. On peut renvoyer au commentaire de l'article en question.

Article 21 (Exigences)

Cet article s'inspire de l'article 36 LAAR et de l'actuel article 4d Li LFAE. On peut renvoyer au commentaire de l'article 36 LAAR. Contrairement au champ d'application de la LAAR, celui de l'aide d'urgence connaît des proportions nettement plus modestes, d'où l'inutilité d'imposer des exigences légales rigides de répartition régionale (cf. art. 34, al. 2 LAAR). On peut imaginer un scénario dans lequel le service compétent de la POM dirige de manière autonome un centre de retour pour les personnes visées à l'article 6, alinéa 1. Dans ce cas, les aspects relevant de l'exploitation et du financement priment une répartition équilibrée entre les régions. Cela ne veut pas dire qu'il ne peut pas y avoir de coordination entre la POM et la SAP concernant la répartition dans l'ensemble du domaine de l'asile et des réfugiés. L'alinéa 2 crée la marge de manœuvre nécessaire pour fixer, le cas échéant, des prescriptions relatives à la répartition régionale par voie d'ordonnance.

Article 22 (Informations et coordination)

Une bonne collaboration et une bonne communication entre les services concernés sont essentielles. L'article 22 confirme les principes bien établis du droit en vigueur. Les communes continueront par exemple de recevoir une liste des personnes qui sont hébergées sur leur territoire (cf. ch. 4.3 de l'ISCB n° 1/122.20/3.1).

Section 3.5 Coûts

Article 23 (Indemnisation)

Les communes qui mettent à disposition des infrastructures leur appartenant pour héberger les personnes visées à l'article 6, alinéa 1 sont indemnisées de façon appropriée, comme c'est le cas dans la loi actuelle.

Article 24 (Remboursement des coûts à des tiers)

Cet article reprend la teneur de l'article 13 OiLFAE. La restriction de l'accès au système de santé et les limitations du libre choix du médecin s'appliquent aussi aux personnes bénéficiaires de l'aide d'urgence. Les acteurs de la santé publique qui fournissent des prestations médicales à une personne au bénéfice de l'aide d'urgence qui ne leur a pas été

adressée par le médecin de premier recours n'ont pas droit au remboursement des coûts. Cette restriction ne s'applique pas aux urgences médicales. Etant donné qu'il s'agit ici d'une restriction des droits, la disposition sera désormais intégrée dans la loi.

Article 25 (Financement)

Les prestations d'aide sociale visées aux articles 15 et 16 Li LFAE sont couvertes en premier lieu par les forfaits de la Confédération. Conformément l'article 17, la solution la plus avantageuse doit être privilégiée pour l'octroi de l'aide d'urgence. Des moyens cantonaux supplémentaires ne doivent être versés que dans la mesure du nécessaire. Les coûts nets de l'aide d'urgence (coûts bruts déduction faite du forfait de la Confédération et d'éventuelles autres prestations) sont admis à la compensation des charges de l'aide sociale (cf. art. 25, al. 1 et 3 Li LFAE et art. 41 LAAR). A cet égard, on peut renvoyer au commentaire portant sur la LAAR dans le présent rapport.

Selon l'article 15, alinéa 1 Li LFAE, les prestations d'aide d'urgence se limitent en général au minimum prévu par la Constitution. Comme mentionné au paragraphe précédent, l'article 17 prévoit en outre que la solution la plus avantageuse doit être privilégiée en ce qui concerne l'octroi de l'aide d'urgence. La marge de manœuvre est ainsi considérablement réduite de par la loi. Il est possible de déroger au minimum prévu par la Constitution uniquement en faveur des mineurs non accompagnés et des autres personnes particulièrement vulnérables, et d'adapter les prestations aux besoins particuliers de chacun d'entre eux (cf. art. 16 Li LFAE). Ces circonstances justifient une distinction entre le financement selon l'article 15 et celui selon l'article 16 Li LFAE.

En raison de la réglementation stricte et restrictive de l'article 15 Li LFAE et de l'absence de liberté d'action notable en matière d'octroi d'aide d'urgence qui en découle, la compétence exclusive d'autoriser les dépenses destinées aux prestations d'aide d'urgence visées à l'article 15 Li LFAE doit être donnée au Conseil-exécutif. Cela réduit les charges administratives dans un domaine qui échappe pour l'essentiel à l'influence du Grand Conseil. Les compétences financières sont aussi déléguées au Conseil-exécutif dans d'autres domaines sans liberté d'action (cf. art. 48, al. 1 et 2 LFP). Le droit à l'information du Grand Conseil et de la population reste garanti par l'article 25, alinéa 2, deuxième phrase, qui prévoit que la Commission de la sécurité du Grand Conseil doit être informée périodiquement de façon appropriée. On assure ainsi que le Grand Conseil puisse exercer sa fonction de surveillance parlementaire dans le domaine de l'aide d'urgence et qu'un échange régulier ait lieu entre la commission compétente et la POM. Le même régime s'appliquera aux coûts inhérents à la sécurité dans les hébergements aux termes de l'article 15, alinéa 2, lettre *a* Li LFAE.

En revanche, pour l'octroi de l'aide d'urgence aux personnes qui ont des besoins particuliers conformément à l'article 16 Li LFAE, il existe une liberté d'action concernant la manière de fournir les prestations. Toutefois, l'article 17 Li LFAE prévoit de privilégier les solutions les plus avantageuses dans ce domaine aussi. Dès lors, comme le financement des prestations d'aide d'urgence selon l'article 16 Li LFAE se fonde sur les articles 42 et 43 LAAR, on peut renvoyer au commentaire sur ces dispositions.

Article 26 (Remboursement de l'aide d'urgence)

En vertu de l'article 40 LASoc, les personnes ayant bénéficié de l'aide matérielle sont tenues de la rembourser dès que leurs conditions économiques se sont sensiblement améliorées. Ce principe émanant du droit ordinaire en matière d'aide sociale doit aussi s'appliquer à l'aide d'urgence. Il est donc justifié de faire référence ici aux dispositions de la LASoc. Comme les bénéficiaires de l'aide d'urgence conformément à la présente loi sont des personnes tenues de quitter le pays, les possibilités d'application sont très restreintes en pratique.

Chapitre 4 Encouragement au départ volontaire et aide au retour

Article 27

Cet article reprend en substance l'actuel article 7 Li LFAE et complète la norme actuelle s'il y a lieu.

L'alinéa 1 se réfère à l'encouragement au départ des personnes faisant l'objet d'une décision de renvoi exécutoire et pour lesquelles le délai de départ est échu, autrement dit les personnes tenues de quitter le territoire. Le droit fédéral prévoit pour ce groupe cible une obligation d'encourager le retour dans le pays d'origine. La Confédération subventionne par ailleurs le départ dans les délais prescrits des requérants d'asile renvoyés. Cette disposition garantit, d'une part, que le service compétent de la POM met à disposition des offres d'information et de conseil et, d'autre part, que les personnes tenues de quitter la Suisse qui ne remplissent pas les conditions pour être subventionnées par la Confédération peuvent bénéficier de ces prestations. On peut citer à titre d'exemple le crédit pour les conseils relatifs aux perspectives et au retour en faveur de la Croix-Rouge suisse, qui encourage avant tout les personnes en exécution de peine privative de liberté et tenues de quitter la Suisse à son terme à partir dans les délais prescrits (cf. ACE 890/2017[51]).

L'alinéa 2 prévoit que cette offre est aussi applicable aux personnes qui ne sont pas encore frappées d'une décision de renvoi exécutoire, mais qui souhaitent retourner dans leur pays de provenance pour une autre raison et qui n'ont pas les moyens financiers nécessaires pour le faire de manière autonome. Ces personnes sont qualifiées par conséquent de candidats au départ volontaire. Il est fréquent qu'elles dépendent de toute manière de l'aide de l'Etat. D'un point de vue économique, un retour encouragé par des contributions financières revient en règle générale moins cher que la prolongation du séjour en Suisse.

L'alinéa 3 permet de déléguer cette tâche à un organisme public ou privé. En 2018, c'est le bureau de conseil en vue du retour de l'Office de consultation sur l'asile qui se charge de l'encouragement au retour des personnes tenues de quitter la Suisse visées à l'alinéa 1. Ces coûts sont entièrement couverts par les subventions fédérales. Quant à l'encouragement au retour pour les candidats et candidates au départ volontaire visés à l'alinéa 2 ou pour les personnes qui ne satisfont pas aux exigences d'un subventionnement par la Confédération, il est fourni en 2018 par la Croix-Rouge suisse par le biais du crédit cantonal susmentionné.

Les compétences en matière d'autorisation de dépenses sont régies par les principes généraux de la ConstC et de la LFP.

Chapitre 5 Décision de renvoi ou d'expulsion et mesures de contrainte

Articles 28 et 29

Ces articles reprennent la teneur des actuels articles 10 et 11 Li LFAE dans son intégralité. L'accent est mis uniquement sur les aspects décisionnel et procédural et non sur les mesures d'exécution à proprement parler.

Article 30 (Protection juridique)

Cet article est identique sur le fond à l'actuel article 12 Li LFAE. Il n'est pas indiqué d'y apporter des modifications.

[51] Cf. documents correspondants sur le site du Conseil-exécutif

Chapitre 6 Exécution des mesures de contrainte relevant du droit des étrangers et requérant la privation de liberté

Articles 31 à 35

Le Grand Conseil a adopté la loi sur l'exécution judiciaire (LEJ) le 23 janvier 2018. Une modification indirecte de cette dernière a donné lieu à la révision du chapitre concernant l'exécution des mesures de contrainte relevant du droit des étrangers et requérant la privation de liberté dans la Li LFAE. Les articles du chapitre 6 « Exécution des mesures de contrainte et privation de liberté » reprennent sur le fond les articles correspondants de la LEJ. On peut renvoyer ici au commentaire figurant dans le rapport concernant la LEJ[52].

Signalons à titre complémentaire que les enfants en âge scolaire ont le droit de fréquenter l'école ou de recevoir un enseignement dans le cadre de l'exécution des mesures de contrainte entraînant une privation de liberté.

Chapitre 7 Protection des données

Article 36 (Traitement des données personnelles)

Le service de la POM compétent en matière d'octroi de l'aide d'urgence traite essentiellement les données particulièrement dignes de protection des personnes qui entrent dans le champ d'application de la Li LFAE : éléments clés relatifs à la procédure d'asile, indications quant à l'octroi de l'aide sociale ou de l'aide d'urgence, données sur la santé et les procédures pénales des personnes prises en charge.

Voilà qui explique la création, dans la Li LFAE, d'une base légale spéciale par rapport à la LCPD pour le traitement des données personnelles.

Le traitement des données est déterminant non seulement pour le mandat légal visant à octroyer l'aide d'urgence, mais aussi pour d'autres tâches légales en rapport avec la planification financière, la comptabilité entre les services cantonaux qui délivrent les mandats et les organismes qui les assument, le contrôle de gestion et les statistiques.

Article 37 (Communication des données)

L'alinéa 1 introduit ici, en complément à l'article 36 consacré au traitement des données, la base légale spéciale par rapport à la LCPD concernant la communication de données entre les autorités concernées et les organismes auxquels des tâches ont été déléguées, en vue de l'accomplissement du mandat légal de chacun.

L'alinéa 2 renvoie de manière déclaratoire au droit fédéral (p. ex. LEI) et à la LCPD pour les autres cas où des données personnelles sont communiquées. D'autres dispositions légales spéciales sont bien sûr réservées.

Article 38 (Obligation de garder le secret, communications à des tiers et obligation de renseigner)

L'actuel article 8a Li LFAE est repris avec la référence aux dispositions de la LASoc concernant l'obligation de garder le secret, la communication à des tiers et l'obligation de renseigner.

Article 39 (Systèmes de traitement des données)

Le service compétent de la SAP exploite, conjointement avec son homologue de la POM et conformément à l'article 48 LAAR, le système de traitement des données nécessaire pour accomplir ses tâches légales et assurer le contrôle de gestion. Les données personnelles y sont traitées, y compris celles dites dignes de protection.

L'alinéa 1 précise que les données personnelles relatives à l'octroi de l'aide d'urgence et de l'aide au retour sont traitées dans le même système, exploité conjointement.

---

[52] Cf. documents correspondants sur le site du Grand Conseil

L'alinéa 2 indique que ce sont les dispositions de la LAAR et la législation relative à la sécurité de l'information et à la protection des données qui s'appliquent à l'utilisation, aux droits d'accès électroniques, aux responsabilités et à la protection des données.

Alinéa 3: la Confédération utilise le système de traitement des données dénommé « Système d'information central sur la migration, SYMIC » pour exécuter la LEI et la LAsi. Celui-ci se fonde sur la loi fédérale du 20 juin 2003 sur le système d'information commun aux domaines des étrangers et de l'asile (LDEA)[53].

Chapitre 8 Procédure et protection juridique

Article 40

La Li LFAE révisée inclut en différents endroits des dispositions procédurales spéciales :

- Si le service compétent de la POM confie l'octroi de l'aide d'urgence à un organisme public ou privé, ce dernier officie en tant qu'autorité. Les recours contre les décisions qu'il rend doivent être adressés à la POM (cf. art. 11, al. 2 Li LFAE).
- Les recours formés contre une décision ordonnant des mesures de contrainte relevant du droit des étrangers et requérant la privation de liberté sont adressés au Tribunal cantonal des mesures de contrainte, conformément à l'article 30, alinéa 1 Li LFAE. Cet article prévoit également un délai de recours raccourci et précise que ces recours n'ont, de par la loi, pas d'effet suspensif.
- Les personnes détenues peuvent former recours devant la POM contre les décisions rendues par la direction de l'établissement d'exécution judiciaire, conformément à l'article 34, alinéa 1 Li LFAE. Ces recours n'ont, de par la loi, pas d'effet suspensif.
- Si le service compétent de la POM a délégué la compétence de décision pour exécuter la LEI à une autorité communale en matière de migration, les recours contre de telles décisions doivent être adressés à la POM (art. 42, al. 3 Li LFAE).

Outre ces dispositions spéciales, l'article 40 renvoie de manière générale à la LPJA pour les règles de procédure applicables. Par ailleurs, la loi supprime l'effet suspensif des recours formés contre les transferts des institutions spécialisées en vertu de l'article 16, alinéa 1 Li LFAE vers un hébergement visé à l'article 15, alinéa 2, lettre *a* Li LFAE. De tels transferts peuvent être indiqués lorsque les conditions de l'article 16, alinéa 1 Li LFAE cessent totalement ou partiellement d'être remplies. Il est dans l'intérêt public que l'article 82, alinéa 1, deuxième phrase LAsi soit appliqué de manière aussi systématique que possible et de soulager les finances cantonales des dépenses liées à l'asile qui ne sont pas couvertes par les forfaits fédéraux. L'effet suspensif peut être restauré dans un cas concret pour de justes motifs (cf. art. 68, al. 4 LPJA).

Chapitre 9 Dispositions d'exécution

Article 41

Cet article fait état de la compétence usuelle, en soi de nature déclaratoire, du Conseil-exécutif pour édicter des dispositions d'exécution. Il n'est plus nécessaire d'évoquer la possibilité légale de déléguer des compétences à la Direction concernée, comme le prévoit le droit actuel.

[53] RS 142.51

Chapitre 10 Dispositions transitoires

Section 10.1 Exécution de la LEI

Article 42 (Compétence de décision)

Alinéa 1

Le droit actuel permet déjà au Conseil-exécutif de déléguer aux communes, totalement ou partiellement, la compétence de rendre des décisions en matière d'exécution de la LEI (art. 2, al. 3 LiLFAE actuelle). Le Conseil-exécutif avait ainsi délégué aux autorités de police des étrangers des villes de Berne, Bienne et Thoune la compétence de décider de façon autonome du régime qui devait prévaloir en matière de droit des étrangers pour les personnes étrangères domiciliées dans leur commune (art. 2, al. 1 OiLFAE). Cette compétence s'étend aussi à la décision d'ordonner des mesures de contrainte relevant du droit des étrangers et requérant la privation de liberté en vertu de l'article 28, alinéa 2 Li LFAE. Cette dérogation en faveur des trois villes s'explique par des raisons historiques. La délégation de tâches n'a pas posé de problèmes jusqu'ici. Par conséquent, le Conseil-exécutif entend continuer à déléguer cette compétence aux trois villes. En intégrant la délégation des compétences dans le droit transitoire, on s'assure toutefois que les tâches dans le domaine de la LEI ne pourront pas être confiées à des communes supplémentaires. En d'autres termes, le Conseil-exécutif est disposé à maintenir le statu quo, mais pas à aller au-delà. Les conditions applicables à la délégation de tâches et au droit de surveiller et d'émettre des directives seront désormais formulées avec plus de clarté (art. 44 Li LFAE).

Alinéa 2

Le transfert des compétences en matière de droit des étrangers à l'une des trois autorités de police des étrangers des villes de Berne, Bienne et Thoune n'est pas une disposition impérative. Aucune commune ne peut se prévaloir du droit à la délégation de compétence. Celle-ci a un fondement historique et le canton ne l'a pas indemnisée par le passé. Cela doit rester l'une des conditions à l'avenir.

L'alinéa 3 reprend de l'actuel article 2, alinéa 3, deuxième phrase Li LFAE les instances devant lesquelles les décisions rendues par les organes communaux peuvent être attaquées. Par conséquent, la POM reste la première instance de recours. Au surplus, la procédure est régie par la LPJA.

Article 43 (Autres compétences)

Alinéa 1

Les villes de Berne et de Bienne disposaient d'un corps de police communal au 31 décembre 2007. Elles ont déjà procédé jusqu'ici à des auditions pénales notamment pour des infractions relevant du droit des étrangers et décerné des mandats de comparution à cet effet. Elles ont aussi dénoncé des infractions au Ministère public. Le Code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007 (CPP)[54] est entré en vigueur le 1er janvier 2011. Afin de mieux tenir compte des exigences juridiques, les villes de Berne et de Bienne auront désormais formellement la compétence, en coordination avec la Police cantonale, de procéder à des auditions selon l'article 142, alinéa 2 CPP et de procéder à des mandats de comparution décernés par la police en vertu de l'article 206 CPP aux fins d'exécuter la LEI. Les exigences découlant des dispositions procédurales applicables doivent être respectées, particulièrement en cas de conflit entre le devoir de collaborer en procédure administrative et le droit de refuser de déposer en procédure pénale (cf. THOMAS SCHAAD, *Verhältnis zwischen der ausländerrechtlichen Mitwirkungspflicht und den strafprozessualen Verweigerungsrechten*, in: Jusletter, 20 mars 2017). De plus, une dénonciation des infractions au Ministère public est possible sans devoir observer des réglementations juridiques particulières. L'alinéa 1 prévoit

[54] RS 312.0

en outre que les villes de Berne et de Bienne coordonnent leurs activités avec la Police cantonale.

Alinéa 2

Les collaboratrices et collaborateurs des villes de Berne et de Bienne qui exécutent des mesures au sens de l'alinéa 1 doivent bénéficier d'une formation policière ou équivalente. Ils doivent être annoncés au service compétent de la POM. Cette dernière disposition relève du droit de surveillance.

Comme le personnel des autorités de police des étrangers n'est pas soumis à la loi cantonale du 16 septembre 2004 sur le personnel (LPers)[55], la responsabilité des actes desdites autorités est régie par les dispositions de la loi du 16 mars 1998 sur les communes (LCo)[56].

Article 44 *(Surveillance)*

Etant donné que les dispositions des articles 42 et 43 permettent de déléguer des compétences à des communes, il convient d'en régler la surveillance, ce qui est fait par renvoi à l'article 5.

Section 10.2 Octroi de l'aide d'urgence

Article 45 (Examen de structures d'hébergement particulières)

La loi fixe un délai contraignant dans lequel le service compétent de la POM doit passer en revue les structures d'hébergement particulier existantes, établissant de ce fait un régime transitoire modéré pour les personnes concernées. La loi supprime aussi l'effet suspensif des recours pour la période transitoire (cf. commentaire de l'art. 40 LAAR).

Article 46 (Contrats de prestations)

Afin d'assurer une transition en bon ordre du droit actuel au nouveau droit et de préserver les intérêts légitimes des parties contractantes, les contrats de prestations existants au moment de l'entrée en vigueur du nouveau droit conservent leur validité jusqu'à l'échéance prévue. Cela n'exclut bien sûr pas une résiliation anticipée conformément aux termes du contrat.

Article 47 (Compensation des transferts de charges)

Les coûts nets de l'aide d'urgence sont à ce jour intégralement pris en charge par le canton. Les coûts nets de l'aide d'urgence et ceux des domaines apparentés de l'aide sociale dans le domaine de l'asile et des réfugiés doivent bénéficier à l'avenir d'un financement similaire dans la mesure du possible (cf. commentaire de l'art. 41 LAAR).

En conséquence, les coûts nets de l'aide d'urgence devront désormais aussi être admis à la compensation des charges de l'aide sociale (art. 25 LPFC). Selon la modélisation actuelle, les coûts nets de l'aide d'urgence s'élèvent à deux millions de francs, après que la Confédération et le canton ont déployé l'ensemble des mesures découlant de la mise en œuvre de la stratégie de l'asile. Ces coûts sont calculés sur la base d'un effectif de 360 personnes au bénéfice de l'aide d'urgence en moyenne. S'ils devaient intégrer la compensation des charges de l'aide sociale, le canton se verrait déchargé d'un million de francs dont il faudrait tenir compte en faveur des communes dans la compensation des charges à titre de transfert de charges résultant d'une nouvelle répartition des tâches.

Les deux millions de francs ne comprennent pas les coûts transitoires ni les coûts supplémentaires, de nature provisoire, engendrés par le nombre actuellement plus élevé de bénéficiaires de l'aide d'urgence. Le canton a déjà introduit des mesures en vue de faire baisser les coûts de l'aide d'urgence, notamment en mettant sur pied des centres de départ

[55] RSB 153.01

[56] RSB 170.11

cantonaux. Cette mesure doit permettre en particulier de diminuer le nombre de bénéficiaires de l'aide d'urgence de longue durée.

Chapitre 11 Dispositions finales

Les articles 48 à 50 contiennent les dispositions finales nécessaires. La loi du 11 juin 2009 sur l'organisation des autorités judiciaires et du Ministère public (LOJM)[57] subit une modification indirecte mineure.

Modification indirecte de la loi sur l'école obligatoire

Article 17a (Classes dans le domaine de l'asile et des réfugiés)

La révision de la législation fédérale sur l'asile et la mise en place de la procédure d'asile accélérée qui en découle entraînent des modifications en matière de scolarisation des enfants relevant du domaine de l'asile et des réfugiés. Jusqu'à présent, les familles ayant des enfants en âge scolaire ne séjournaient pas plus de quelques jours ou semaines dans les centres d'enregistrement et de procédure (CEP) de la Confédération. Ils étaient ensuite répartis dans les cantons. Dans le cadre de la nouvelle procédure d'asile, les requérants d'asile pourront séjourner jusqu'à 140 jours dans les centres de la Confédération (centres fédéraux pour requérants d'asile ; CFA). Les enfants en âge scolaire y suivront un enseignement de base obligatoire. Or, l'article 62 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.)[58] précise que l'instruction publique est du ressort des cantons, qui pourvoient à un enseignement de base suffisant ouvert à tous les enfants. Compte tenu de cette compétence dérivée de la Constitution fédérale et de l'allongement de la durée de séjour dans les nouveaux centres de la Confédération, l'article 80 LAsi a été modifié. Il dispose désormais que le canton abritant un centre de la Confédération doit organiser l'enseignement de base pour les requérants d'asile en âge scolaire y séjournant.

En vertu de l'article 7 LEO, l'enfant fréquente l'école publique de la localité où il réside. Cela signifie que les enfants hébergés dans un centre de la Confédération devraient en principe être scolarisés dans l'école ordinaire de la commune dans laquelle le centre est implanté. Toutefois, intégrer ces enfants dans une classe ordinaire peut s'avérer difficile pour la commune concernée dans la mesure où la durée de séjour dans les centres est relativement brève, où les enfants présents changent souvent, où le nombre d'enfants varie fortement d'une période à l'autre et où les âges des enfants accueillis ne correspondent pas nécessairement à l'âge moyen des autres élèves. Cette problématique ne se pose pas uniquement dans les centres de la Confédération, mais aussi dans le centre de retour géré par le canton de Berne (probablement l'ancien Foyer d'éducation de Prêles). Le centre de retour accueillera des personnes qui, en vertu de la loi sur l'asile, ne pourront plus prétendre qu'à l'aide d'urgence. En général, il s'agira de requérants d'asile ayant fait l'objet d'une décision de renvoi exécutoire et dont le délai de départ est échu et de personnes en attente de l'issue d'une procédure extraordinaire. Cela inclut également des enfants en âge scolaire.

La législation actuelle sur l'école obligatoire n'est plus suffisante pour couvrir le cas de la scolarisation des enfants relevant du domaine de l'asile et des réfugiés. C'est pourquoi l'article 17a LEO doit être modifié de façon indirecte.

Alinéa 1

L'alinéa 1 règle actuellement l'exploitation de classes de préparation au retour par la commune. Dans le cadre de la nouvelle procédure d'asile accélérée, les requérants d'asile pourront séjourner jusqu'à 140 jours dans les centres de la Confédération ou, si des clarifications supplémentaires sont nécessaires, dans les hébergements collectifs gérés par les cantons. Or pendant toute la durée de la procédure, les enfants en âge scolaire devront

[57] RSB 161.1

[58] RS 101

être scolarisés. L'alinéa 1 a donc été étendu en ce sens que les communes, avec l'autorisation de la Direction de l'instruction publique, peuvent non seulement exploiter des classes de préparation au retour, mais aussi ouvrir des classes supplémentaires, par exemple des classes d'accueil. La notion d '« autres mesures d'ordre scolaire » vise en particulier les cours intensifs régionaux plus (CIR+), qui préparent les jeunes arrivés en Suisse tardivement au cours de la scolarité obligatoire, sans connaissance de la langue d'enseignement, à entrer au degré secondaire I ou dans une année scolaire de préparation professionnelle (APP). Pour pouvoir ouvrir des classes séparées plutôt que de scolariser les requérants d'asile dans une classe ordinaire de l'une de ses écoles, la commune doit avancer de justes motifs, par exemple le fait que la brièveté du séjour en centre implique un fort tournus chez les enfants. Cela peut perturber la stabilité des classes ordinaires et exiger énormément d'efforts aussi bien de la part des enseignants et enseignantes que des autres enfants. Il faut aussi prendre en compte le fait que les enfants de ces centres n'ont pas un besoin d'intégration très marqué dans la commune concernée dans la mesure où ils n'y séjournent que de façon provisoire. Il se peut aussi que les connaissances linguistiques nécessaires à une bonne intégration leur fassent défaut.

Alinéa 3

Si une commune dans laquelle est implanté un centre de la Confédération ou une structure cantonale d'hébergement d'urgence (cf. art. 15, al. 2, lit. *a* Li LFAE) n'est pas en mesure de fournir un enseignement aux enfants y séjournant, le canton doit pouvoir exploiter les classes nécessaires. Les structures d'hébergement d'urgence sont aussi appelées centres de retour. Cette disposition décharge la commune de l'organisation et de la dispense de l'enseignement obligatoire, y compris du recrutement des enseignants et enseignantes. Pour bénéficier de cet allègement, la commune doit déposer une demande motivée. Elle doit ainsi indiquer dans quelle mesure la scolarisation des enfants des centres de la Confédération ou des centres de retour cantonaux représente pour elle et son école une charge disproportionnée en termes d'organisation et de gestion.

Il est prévu que le canton dispense l'enseignement dans les locaux du centre concerné en fonction des besoins. Par ailleurs, compte tenu de la durée de séjour limitée des enfants, leur intégration dans l'école locale n'est pas envisagée dans ce cas. Si, exceptionnellement, des enfants en âge scolaire devaient passer plus d'un an au centre, la situation pourrait être réévaluée sur ce dernier point.

Le canton peut aussi décider de confier l'exploitation des classes à des tiers (organisations ou institutions adaptées). Dans tous les cas néanmoins, la surveillance de l'enseignement relève de l'inspection scolaire compétente.

Les communes demeurent responsables de l'enseignement pour les enfants en âge scolaire séjournant dans les centres d'hébergement collectif visés à l'article 36 LAAR ainsi que les logements individuels visés à l'article 37 LAAR.

Alinéa 4

Au vu de la situation particulière des enfants scolarisés dans les classes supplémentaires ouvertes dans le domaine de l'asile et des réfugiés, *l'alinéa 4* autorise le Conseil-exécutif à déroger aux dispositions de la législation sur l'école obligatoire lorsque cela s'avère pertinent. Ces dérogations concernent en particulier le plan d'études, l'évaluation, l'aménagement de l'année scolaire (début de l'année scolaire et nombre de semaines scolaires), la langue d'enseignement, l'enseignement obligatoire et facultatif ou encore le découpage de la scolarité en degrés (selon l'art. 3 LEO). Cette énumération n'est pas exhaustive.

Alinéa 5

La réglementation relative au financement des classes supplémentaires et des autres mesures d'ordre scolaire correspond à celle en place pour l'Ecole cantonale de langue française (cf. art. 49l, al. 1 et 2 LEO). Les frais liés aux traitements du corps enseignant sont admis à la compensation des charges des traitements du corps enseignant et ainsi supportés par le canton et l'ensemble des communes. Cette réglementation s'applique aussi bien pour

les classes visées à l'alinéa 1 que pour celles visées à l'alinéa 3. Les communes dans lesquelles sont implantés les centres de la Confédération et les hébergements collectifs cantonaux n'ont dès lors pas à s'acquitter des coûts liés à la scolarisation des enfants relevant du domaine de l'asile et des réfugiés. En vertu de l'article 80, alinéa 4 LAsi, la Confédération peut verser des contributions pour l'organisation de l'enseignement de base. Celles-ci ne sont octroyées que pour les requérants d'asile séjournant dans des CFA. Les éventuelles contributions fédérales sont déduites des frais liés aux traitements du corps enseignant. Les autres coûts tels que les coûts d'exploitation et d'infrastructure sont supportés par le seul canton. Le canton continue par ailleurs de financer entièrement la scolarisation des enfants de requérants d'asile déjà affectés au canton de Berne.

Article 74 (Exécution)

L'article 17a, alinéa 4 est ajouté à la liste des dispositions citées à l'alinéa 2, habilitant ainsi le Conseil-exécutif à déléguer à la Direction de l'instruction publique, dans l'ordonnance afférente, tout ou partie de ses attributions dans le domaine des classes d'accueil et des classes de préparation au retour.

Enfin, la Li LFAE et la LAAR doivent entrer en vigueur en même temps puisqu'elles sont interdépendantes à maints égards. Dès lors, le Conseil-exécutif est chargé de garantir la coordination voulue (cf. aussi commentaire de l'art. 69 LAAR).

5. Mise en œuvre, évaluation prévue de l'exécution

Les cinq partenaires régionaux qui reprennent, sur mandat de la SAP, une grande partie des tâches en matière d'aide sociale et d'encouragement de l'intégration des personnes relevant du domaine de l'asile et des réfugiés sont les principaux acteurs à la mise en œuvre des nouveautés. Ces tâches sont assumées à l'heure actuelle par différents intervenants : services d'aide sociale en matière d'asile mandatés par la POM, services sociaux pour réfugiés et fournisseurs de mesures d'intégration mandatés par la SAP. Elles seront désormais prises en charge par les partenaires régionaux qui assumeront la responsabilité globale pour une région. Le modèle d'intégration doit être adapté en parallèle, en tenant compte des directives fédérales qui s'appliqueront vraisemblablement à partir du second semestre 2019[59]. Pour concrétiser ces changements en profondeur, Il convient d'attribuer les tâches aux partenaires régionaux en procédant à un appel d'offres conformément aux règles du droit régissant les marchés publics.

Cet appel d'offres peut être effectué sur la base du droit en vigueur puisque la POM et la SAP disposent déjà des compétences ad hoc avec l'actuelle LiLFAE et la LASoc. Il est toutefois prévu que les partenaires régionaux ne commencent l'exploitation qu'à partir du deuxième semestre 2020 et qu'ils opèrent par conséquent sur la base de la présente loi.

L'appel d'offres a été élaboré au quatrième trimestre 2018, ce qui va permettre de procéder à l'adjudication dans le courant du premier semestre 2019. Les cinq partenaires régionaux devraient donc être connus à ce moment-là – sous réserve d'éventuels retards dus notamment à des recours. Ils auront dès lors au moins une année pour mettre l'organisation sur pied ou faire les transformations nécessaires pour pouvoir démarrer leurs activités au début du deuxième semestre 2020. Une période de transition sera nécessaire pour assurer le passage de l'ancien au nouveau système (cf. dispositions transitoires prévues).

Les nouveautés de la LAAR visent à améliorer sensiblement l'intégration professionnelle des requérants d'asile, des personnes à protéger sans autorisation de séjour, des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés. Un contrôle de gestion systématique, reposant essentiellement sur le nouveau système informatique à mettre en place, vérifiera l'efficacité

[59] Processus « Agenda Intégration » : la Confédération met davantage de moyens à la disposition des cantons pour l'encouragement de l'intégration, mais exige en contrepartie que ceux-ci s'en tiennent à un processus défini.

des mesures. De plus, la SAP suivra de près l'exécution des mandats par les partenaires régionaux, en particulier durant la phase de mise en route.

6. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes

La LAAR et la Li LFAE constituent une composante essentielle à la mise en œuvre de l'objectif 8 du programme gouvernemental, à savoir « Assurer la sécurité ». Le programme prévoit, dans le domaine de l'asile, que le canton optimise ses structures en fonction de la nouvelle répartition des tâches.

7. Répercussions financières

S'agissant des répercussions financières, il convient de préciser d'emblée que les chiffres dans le domaine de l'asile et des réfugiés connaissent d'importantes fluctuations d'une année à l'autre, tout comme les moyens financiers nécessaires. De plus, la mise en œuvre au 1er mars 2019 de la loi sur l'asile révisée entraînera dans ce domaine des adaptations majeures qui sont prises en compte dans le budget 2019 ainsi que dans le plan intégré mission-financement 2020 à 2022.

Il convient d'établir une distinction claire entre les répercussions de la LAAR et la mise en œuvre de la révision de LAsi à l'échelon fédéral. Les adaptations récemment décidées du système d'indemnisation de la Confédération (hausse du forfait d'intégration et des contributions en faveur des MNA) amélioreront le compte global relatif au domaine de l'asile et des réfugiés du canton. Enfin, les réductions de l'aide sociale prévues dans le cadre de la révision en cours de la LASoc et qui entraîneraient une baisse des coûts nets de l'aide sociale aux réfugiés, ne doivent pas être attribuées à la LAAR.

Une modélisation consciencieuse, fondée sur l'hypothèse d'un nombre constant de 24 000 demandes d'asile par année[60], a été entreprise dans le cadre de la planification détaillée afin d'évaluer les répercussions financières. Toutes circonstances demeurant égales par ailleurs, on estime dans ce cas à quelque trois millions de francs par année la baisse des coûts de l'aide sociale qui résulte de la subordination du passage en hébergement individuel au degré d'intégration et, partant, du prolongement de l'hébergement dans des centres d'hébergement collectif. Dans le domaine de l'encouragement de l'intégration et dans l'hypothèse de prestations inchangées, on estime à quelque deux millions de francs annuels les gains d'efficacité découlant de la concentration de la responsabilité opérationnelle sur les partenaires régionaux. La baisse des coûts dans le domaine de l'aide d'urgence et de l'exécution des renvois, évaluée à quelque deux millions de francs par an dans la planification détaillée, se concrétisera dès la mise en œuvre de la loi fédérale sur l'asile révisée en 2019, et ce indépendamment de la LAAR.

On peut envisager à long terme un allégement des coûts de l'aide sociale grâce à une hausse du taux d'activité résultant d'une amélioration des processus et des mesures dans le domaine de l'asile. Si le taux d'activité peut être relevé de cinq pour cent, cela représentera une économie annuelle de 0,8 à 0,9 million de francs dans l'aide sociale. De telles économies s'additionnent considérablement au fil du temps compte tenu de la baisse cumulée des coûts.

La mise en œuvre de l'Agenda Intégration Suisse aura des répercussions financières (cf. commentaires des ch. 1.2 et 1.5). La marge de manœuvre est élargie et cela occasionnera

[60] Cf. planification détaillée, en particulier le chapitre 4 « Aperçu général des répercussions de la restructuration ». Les calculs de la planification détaillée ont été réalisés avant l'adoption des nouveaux forfaits pour les MNA et les bénéficiaires de l'aide d'urgence et avant l'augmentation des forfaits pour l'intégration. Les répercussions financières de la LAAR resteront malgré tout dans le même ordre de grandeur.

très probablement une réduction des coûts nets pour le canton de Berne, étant donné que les aides financières versées par la Confédération pour l'encouragement de l'intégration des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés augmenteront nettement à partir de mai 2019. Il n'est pas encore possible pour l'heure de fournir de données précises à ce sujet car la question de la répartition des fonds supplémentaires disponibles doit être encore discutée à l'échelle cantonale.

8. Répercussions sur le personnel et l'organisation

L'entrée en vigueur de la LAAR implique le transfert de la POM à la SAP des compétences dans le domaine de l'asile et des réfugiés, partant le transfert d'une dizaine de postes (équivalents plein temps). Il s'agit du back-office ou du service au guichet, mais aussi de fonctions de spécialistes dans les domaines de l'hébergement, de l'assurance-maladie ou du contrôle de gestion. Une partie des tâches resteront pour ainsi dire identiques tandis que certains descriptifs de postes seront adaptés, le principe de base étant de reprendre si possible tels quels les processus qui ont fait leurs preuves.

La transition sera quelque peu atténuée du fait que l'OPM et l'unité organisationnelle compétente de la SAP partageront un lieu de travail commun dès l'automne 2019, situé à Ostermundigenstrasse 99a à Berne. Cette décision a été prise expressément en prévision des changements étant donné que l'OPM devra quitter en 2019 les locaux qu'il occupe actuellement à l'Eigerstrasse 73 à Berne. Une adresse commune s'avère utile puisque l'OPM et l'unité organisationnelle compétente de la SAP auront tous deux besoin d'un guichet pour accueillir la clientèle. Cela permettra par ailleurs de conserver un certain nombre d'interfaces entre les deux unités organisationnelles à l'avenir également.

Le transfert de postes impliquera une réorganisation de la SAP et, plus précisément, de l'Office des affaires sociales. Cette nouvelle organisation est encore à l'étude. Cependant, les différentes options ne sont pas touchées directement par la LAAR car celle-ci déclare attribuer les compétences au service compétent de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale.

Il n'y a pas lieu de s'attendre à d'autres répercussions sur l'infrastructure en termes de locaux : les centres d'hébergement collectif mis à la disposition des partenaires régionaux sont loués auprès de particuliers ou des communes, à quelques exceptions près. S'agissant des hébergements qui sont la propriété du canton, aucune mesure n'est prévue hormis l'entretien courant.

9. Répercussions sur les communes

Il ne faut pas s'attendre a priori à des répercussions directes sur les communes étant donné que le champ d'activité concerné par la LAAR relève aujourd'hui déjà de la compétence du canton. Il est prévu en revanche un renforcement du rôle des communes en matière d'aide sociale dans le domaine de l'asile et des réfugiés, compte tenu de la participation financière des communes dans le cadre de la péréquation financière et de la compensation des charges. A plus long terme, les communes profiteront des efforts supplémentaires déployés en matière d'intégration sous la forme d'une hausse ralentie du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale dans le domaine de l'asile et des réfugiés, partant, d'une atténuation correspondante des coûts de l'aide sociale.

En outre, les communes auront affaire à un nombre d'interlocuteurs réduit en ce qui concerne tant l'administration (le domaine de l'asile et des réfugiés étant transféré à la SAP) que les fournisseurs de prestations (un partenaire par région). L'implication des communes dans la planification des hébergements (modèle à trois niveaux) a déjà été renforcée avec la révision de la LiLFAE en 2017. La collaboration englobant les préfectures se poursuit dans le cadre des tables rondes régionales.

Tous les coûts nets (aide sociale, intégration et aide d'urgence) étant admis à la compensation des charges de l'aide sociale, le transfert de charges passe à quatre millions de francs.

10. Répercussions sur l'économie

La planification détaillée retient que l'économie joue un rôle important dans le domaine de l'intégration. L'instauration de conditions optimales permettra de mieux intégrer les réfugiés et les personnes admises provisoirement dans le marché du travail et la société, et d'éviter ainsi de lourdes dépenses pour l'aide sociale.

11. Résultat de la procédure de consultation

11.1 Evaluation générale du projet

Le 20 juin 2018, le Conseil-exécutif a habilité la SAP et la POM à mettre en consultation la LAAR et la Li LFAE. La procédure de consultation a duré du 27 juin au 27 septembre 2018. 56 des 97 destinataires invités à y prendre part se sont exprimés, dont 2 sans formuler de remarques sur le fond. Dans l'ensemble, la majorité des participants a accueilli favorablement la nouvelle loi sur l'aide sociale dans le domaine de l'asile et des réfugiés, même si les différentes thématiques et dispositions ont fait l'objet de nombreux commentaires.

Le PS du canton de Berne et les Juristes démocrates de Berne ont vivement critiqué le projet de loi. L'Union syndicale du canton de Berne estime que celui-ci est uniquement axé sur les coûts, raison pour laquelle elle le rejette également. Les Verts du canton de Berne ainsi que divers participants issus des milieux ecclésiastiques se sont montrés eux aussi plutôt critiques.

11.2 Thématiques concrètes

Divers participants à la procédure de consultation ont demandé à ce que soit inscrite dans la loi non seulement l'intégration linguistique et professionnelle, mais aussi l'*intégration sociale*. Il a été tenu compte de cette requête, car elle constitue également un objectif explicite de l'AIS.

Quelques participants ont demandé à faire figurer dans la partie générale de la loi non seulement les obligations, mais aussi les *droits des personnes concernées*. Il n'y a pas été donné suite étant donné que ces droits émanent des divers chapitres et dispositions de la loi (comme le droit à l'aide sociale, au logement, à la prise en charge, aux programmes d'intégration, etc.).

Les *partenaires régionaux* mentionnés par la loi ont aussi suscité de nombreux commentaires. Si certains participants ont salué expressément cette approche, d'autres ont rejeté la sous-traitance de tâches opérationnelles à des organismes extérieurs à l'administration cantonale, ce qu'ils jugent excessif. Les partenaires régionaux sont maintenus, leur rôle ayant été prévu dès le départ dans la planification détaillée approuvée par le Conseil-Exécutif et le regroupement des responsabilités étant considéré comme un facteur de succès majeur du projet de restructuration.

Diverses voix se sont élevées contre la possibilité de déléguer à la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale la compétence d'édicter des dispositions d'exécution concernant le calcul de l'aide matérielle. La norme de délégation a été restreinte pour tenir compte de ces avis.

Quelques participants ont désapprouvé le *système d'hébergement à deux phases* des personnes concernées et ont déploré que le passage à un logement individuel soit fonction du niveau d'intégration. Il n'a pas été tenu compte de cette observation étant donné que l'intégration plus rapide constitue l'un des objectifs centraux de la nouvelle stratégie globale

du canton de Berne. En revanche, le projet de loi a été modifié pour étendre à toutes les familles avec enfants la possibilité de bénéficier de dérogations aux principes régissant le système à deux phases, possibilité réservée initialement aux familles avec enfants en âge scolaire.

Divers participants (en particulier des communes) ont réprouvé le nouveau régime de compensation des charges (les coûts nets de l'aide sociale et de l'encouragement de l'intégration dans le domaine de l'asile et des réfugiés étant désormais admis à la compensation des charges). Si elle estime que l'approche est fausse dans son principe, l'Association des communes bernoises (ACB) peut néanmoins s'en accommoder eu égard au faible montant en jeu et au fait qu'il fera l'objet, en vertu de l'article 29b LPFC, d'une imputation réciproque sous la forme d'une compensation des charges suite à une nouvelle répartition des tâches. Dès lors, la disposition proposée est conservée.

Enfin, il a été tenu compte de quelques remarques d'ordre rédactionnel et de souhaits de reformulation, et le projet a été vérifié et dans certains cas adapté pour en garantir la systématique.

12. Proposition

Au vu de ce qui précède, le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'adopter les projets de la LAAR et de la Li LFAE, les présentes modifications de la LASoc ainsi que de la LOJM, de la LEO et de la LPFC.

Berne, le 13 février 2019

Au nom du Conseil-exécutif,

le président : Neuhaus

le chancelier : Auer

Propositions du Conseil-exécutif et de la Commission
ACE n° 469/2019
Loi portant introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (Li LFAE)

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	**Minorité**	
	Loi portant introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (Li LFAE)			
	Le Grand Conseil du canton de Berne, en application de l'article 12 de la Constitution fédérale (Cst.)[1)] et de l'article 29, alinéas 1 et 2 de la Constitution cantonale (ConstC)[2)], vu les articles 86, alinéa 1, 98, alinéa 3 et 124, alinéa 2 de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration (LEI)[3)], les articles 46, alinéas 1 et 1bis et 80a à 82 de la loi fédérale du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi)[4)] et l'article 88, alinéa 1 de l'ordonnance fédérale du 24 octobre 2007 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA)[5)], sur proposition du Conseil-exécutif, *arrête:*			
	I.			

1) RS 101
2) RSB 101.1
3) RS 142.20
4) RS 142.31
5) RS 142.201

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	**Minorité**	
	1 Dispositions générales			
	Art. 1 Objet [1] La présente loi règle l'exécution de la LEI et de la LAsi dans le canton de Berne. [2] L'octroi de l'aide sociale dans le domaine de l'asile et des réfugiés est régi par les dispositions de la loi du ■■■ sur l'aide sociale dans le domaine de l'asile et des réfugiés (LAAR)[1)].			
	Art. 2 But [1] La présente loi a pour but a d'assurer une exécution efficace de la LEI; b de garantir l'aide d'urgence prévue par la Constitution pour les personnes dans le besoin visées à l'article 6, ali-	*Proposition du Conseil-exécutif I*	[1] La présente loi a pour but, en respectant expressément la convention des droits de l'homme, la convention des droits de l'enfant et les droits fondamentaux consacrés par la Constitution,	*Proposition du Conseil-exécutif I*

[1)] RSB ■■■

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	**Minorité**	
	néa 1; c d'exécuter systématiquement et rapidement le renvoi des personnes visées à l'article 6, alinéa 1; d d'encourager le départ volontaire de personnes sans droit de séjour ou sans perspectives en ce sens.			
	2 Tâches et compétences relatives à l'exécution de la LEI			
	Art. 3 Tâches du canton [1] Le service compétent de la Direction de la police et des affaires militaires exécute la LEI, dans la mesure où la présente loi ou un autre acte législatif ne prévoit pas d'autres compétences. [2] Le service compétent de la Direction de l'économie publique rend les décisions préalables en matière de marché du travail. Le Conseil-exécutif peut lui attribuer d'autres tâches dans ce contexte. [3] Le Conseil-exécutif désigne par voie d'ordonnance les services de la Direction de la police et des affaires militaires et de la Direction de l'économie publique qui ont compétence pour exécuter la LEI.			
	Art. 4			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	**Minorité**	
	Tâches des communes [1] Les communes soutiennent les autorités cantonales dans l'application de la LEI. [2] Le Conseil-exécutif détermine les tâches par voie d'ordonnance.			
	Art. 5 Surveillance [1] Le service compétent de la Direction de la police et des affaires militaires exerce la surveillance, dans son domaine de spécialité, sur les communes. [2] Il assure une application du droit aussi uniforme que possible et peut édicter des directives en ce sens.			
	3 Aide d'urgence pour les personnes relevant du domaine de l'asile			
	3.1 Principes			
	Art. 6 Personnes ayant droit à l'aide d'urgence [1] Les personnes suivantes sont exclues de l'aide sociale et ont droit à l'aide d'urgence si elles en font la demande et qu'elles sont dans le besoin: a personnes qui font l'objet d'une décision de renvoi exécutoire, à qui un			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	délai de départ a été imparti et pour qui le délai visé à l'article 38, alinéa 2 LAAR a expiré; b personnes en cours de procédure selon l'article 82, alinéa 2 LAsi. [2] Les personnes dans le besoin sont celles a qui ne peuvent pas subvenir à leurs besoins, que ce soit de manière temporaire ou durable, et b qui ne reçoivent pas d'aide de tiers ou pour qui cette aide viendrait trop tard.			
	Art. 7 Obligations [1] Les personnes visées à l'article 6, alinéa 1 sont tenues a de se conformer aux directives; b de collaborer à tous les actes officiels des autorités, en particulier pour l'obtention de documents d'identité; c de communiquer au service compétent les informations requises concernant leur situation personnelle et économique et de signaler spontanément et immédiatement tout changement;			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	**Minorité**	
	d de respecter le règlement interne du lieu où elles sont hébergées; e de s'abstenir de toute action susceptible de troubler ou de compromettre le bon déroulement de la vie communautaire au lieu où elles sont hébergées; f d'exécuter les travaux communautaires et de nettoyage qui leur sont confiés.			
	3.2 Exécution			
	3.2.1 Compétences et procédure			
	Art. 8 [1] Le Conseil-exécutif désigne par voie d'ordonnance le service compétent de la Direction de la police et des affaires militaires pour l'octroi de l'aide d'urgence. [2] Il fixe par voie d'ordonnance les conditions régissant l'accès à l'aide d'urgence et la procédure d'octroi.			
	3.2.2 Délégation des tâches			
	Art. 9 Portée et prestataire externe [1] Le service compétent de la Direction de la police et des affaires militaires peut			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	**Minorité**	
	déléguer entièrement ou partiellement l'octroi de l'aide d'urgence à un organisme public ou privé approprié en concluant avec lui un contrat de prestations.			
	Art. 10 Conditions [1] La délégation de tâches en vertu de l'article 9, alinéa 1 nécessite a que la direction et le personnel disposent des compétences nécessaires et b que l'activité puisse être garantie. [2] Le Conseil-exécutif peut définir d'autres exigences et conditions applicables aux contrats de prestations par voie d'ordonnance.			
	Art. 11 Attribution et procédure [1] Le service compétent de la Direction de la police et des affaires militaires assigne les personnes visées à l'article 6, alinéa 1 aux organismes. [2] Les organismes peuvent rendre des décisions dans la limite des compétences qui leur sont déléguées. [3] La Direction de la police et des affaires militaires statue sur les recours.			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	[4] Au surplus, les dispositions de la loi du 23 mai 1989 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA)[1)] s'appliquent.			
	Art. 12 Surveillance [1] La surveillance des organismes incombe au service compétent de la Direction de la police et des affaires militaires. [2] Le Conseil-exécutif règle les détails par voie d'ordonnance.			
	Art. 13 Examen et contrôle [1] Le service compétent de la Direction de la police et des affaires militaires examine à intervalles réguliers si les organismes respectent les exigences légales et fournissent des prestations efficaces et de bonne qualité.			
	Art. 14 Obligations [1] Lorsque l'exercice de la surveillance l'exige, les organismes doivent, sans avoir besoin d'être déliés d'éventuelles obligations particulières de garder le secret,			

1) RSB 155.21

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	**Minorité**	
	a fournir des renseignements au service compétent de la Direction de la police et des affaires militaires; b l'autoriser à consulter des dossiers; c lui donner des informations quant à l'exploitation, aux prestations et à la qualité; d lui signaler toute modification des exigences légales inhérentes aux contrats de prestations; e lui garantir l'accès à leurs installations et à leurs locaux; f lui prêter l'assistance nécessaire à l'exercice de la surveillance.			
	3.3 Portée			
	Art. 15 Teneur et limites [1] Les prestations d'aide d'urgence se limitent en principe au minimum prévu par la Constitution.	*Proposition du Conseil-exécutif I*	[1] Les prestations d'aide d'urgence ~~se limitent en principe au minimum prévu par la Constitution~~ sont régies par les principes constitutionnels.	*Proposition du Conseil-exécutif I*

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	**Minorité**	
	[2] En règle générale, elles sont octroyées sous forme de prestations en nature et comprennent a l'hébergement dans une structure collective; b la remise de denrées alimentaires et d'articles d'hygiène dans des quantités réduites au minimum prévu par la législation en matière d'aide sociale dans le domaine de l'asile et des réfugiés; c les prestations couvertes par l'assurance-maladie obligatoire en vertu de la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal)[1)]; d des vêtements et autres objets en cas de besoin urgent et attesté.	*Proposition du Conseil-exécutif I*	[2] En règle générale, elles sont octroyées sous forme de prestations ~~en nature et comprennent~~ financières. ~~a l'hébergement dans une structure collective;~~ ~~b la remise de denrées alimentaires et d'articles d'hygiène dans des quantités réduites au minimum prévu par la législation en matière d'aide sociale dans le domaine de l'asile et des réfugiés;~~ ~~c les prestations couvertes par l'assurance-maladie obligatoire en vertu de la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal)[2)];~~ ~~d des vêtements et autres objets en cas de besoin urgent et attesté.~~	*Proposition du Conseil-exécutif I*

[1)] RS 832.10
[2)] RS 832.10

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	**Minorité**	
	[3] L'octroi rétroactif de prestations est exclu.	*Proposition du Conseil-exécutif I*	[3] L'octroi rétroactif de prestations est exclu. Des prestations complémentaires en nature sont octroyées et comprennent: a l'hébergement dans une structure collective; b les prestations couvertes par l'assurance-maladie obligatoire en vertu de la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal)[1)]; c des vêtements et autres objets en cas de besoin urgent et attesté.	*Proposition du Conseil-exécutif I*
		Proposition du Conseil-exécutif I	[4] Les personnes qui séjournent au moins trois mois et, selon les prévisions, plus de six mois au sein d'un centre de retour reçoivent des prestations d'aide d'urgence additionnelles, dans les limites prévues par la législation fédérale.	*Proposition du Conseil-exécutif I*
	Art. 16			

1) RS 832.10

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	**Minorité**	
	Besoins particuliers			
	[1] Les prestations d'aide d'urgence pour les mineurs non accompagnés et les autres personnes particulièrement vulnérables sont définies au cas par cas en fonction des besoins particuliers, notamment en ce qui concerne l'hébergement et l'encadrement.	*Proposition du Conseil-exécutif I*	[1] Les prestations d'aide d'urgence pour les mineurs accompagnés et non accompagnés et les personnes particulièrement vulnérables sont définies au cas par cas en fonction des besoins particuliers.	*Proposition du Conseil-exécutif I*
	[2] Pour les mineurs non accompagnés, il faut tenir compte de leurs besoins particuliers et des exigences liées au bien de l'enfant.	*Proposition du Conseil-exécutif I*	[2] Pour les mineurs accompagnés et non accompagnés, il faut tenir compte de leurs besoins particuliers et des exigences liées au bien de l'enfant.	*Proposition du Conseil-exécutif I*
		Proposition du Conseil-exécutif I	[3] En cas de décision d'asile négative, les familles dont au moins un membre fréquente l'école obligatoire continuent de séjourner dans leur hébergement actuel jusqu'à leur départ.	*Proposition du Conseil-exécutif I*
		Proposition du Conseil-exécutif I	[4] Les mineurs non accompagnés sont hébergés et encadrés dans des structures séparées des adultes, indépendamment de leur statut de séjour.	*Proposition du Conseil-exécutif I*
	Art. 17 Solutions avantageuses			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	**Minorité**	
	[1] Concernant l'octroi de l'aide d'urgence et des prestations conformément aux articles 15 et 16, les solutions les plus avantageuses doivent être privilégiées.			
	3.4 Hébergement			
	Art. 18 Situation normale [1] En collaboration avec la Direction de la santé publique et les organismes, le service compétent de la Direction de la police et des affaires militaires veille à ce qu'un nombre suffisant de places adaptées à l'hébergement temporaire ou durable des personnes bénéficiaires de l'aide d'urgence soient disponibles et prévoit des réserves appropriées. [2] Il se fonde pour ce faire sur les prévisions établies par les autorités fédérales sur l'évolution du nombre de demandes d'asile. [3] Les communes ainsi que les préfets et préfètes sont intégrés à un stade précoce à la recherche d'hébergements et y participent activement. [4] Le Conseil-exécutif peut déléguer aux préfets et préfètes les tâches visées à l'alinéa 1 et la coordination visée à l'article 22, alinéa 1.			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	**Minorité**	
	Art. 19 Situation tendue [1] Les mesures à prendre dans des situations tendues sont régies par l'article 30 LAAR. [2] Le Conseil-exécutif tient compte du nombre de places requises dans le domaine de l'aide d'urgence.			
	Art. 20 Situation d'urgence [1] Les dispositions de la loi cantonale du 19 mars 2014 sur la protection de la population et la protection civile (LCPPCi)[1)] s'appliquent en situation d'urgence.			
	Art. 21 Exigences [1] Les structures d'hébergement d'urgence doivent, par leur situation, leur taille et leur conception, a permettre un hébergement approprié des personnes visées à l'article 6, alinéa 1 et b former des unités aussi pertinentes que possible d'un point de vue économique.	*Proposition du Conseil-exécutif I*	b former des unités aussi pertinentes que possible d'un point de vue économo-	*Proposition du Conseil-exécutif I*

[1)] RS 521.1

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	**Minorité**	
			mique et tenant compte de l'exécution ;	
		Proposition du Conseil-exécutif I	c mettre à disposition des locaux réservés aux femmes ;	*Proposition du Conseil-exécutif I*
		Proposition du Conseil-exécutif I	d permettre à la société civile d'entretenir des contacts et des rapports avec les requérants d'asile déboutés et de leur apporter du soutien.	*Proposition du Conseil-exécutif I*
		Proposition du Conseil-exécutif I	[1a] Les résidents et résidentes des structures collectives ont régulièrement accès à l'internet.	*Proposition du Conseil-exécutif I*
	[2] Le Conseil-exécutif règle les détails par voie d'ordonnance et peut définir d'autres critères concernant l'hébergement des personnes visées à l'article 6, alinéa 1.			
	Art. 22 Informations et coordination [1] Le service compétent de la Direction de la police et des affaires militaires fournit aux communes les informations nécessaires et coordonne la collaboration.			
	3.5 Coûts			
	Art. 23			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	**Minorité**	
	Indemnisation [1] Le canton verse aux communes une indemnité appropriée pour l'utilisation de leurs infrastructures servant à l'hébergement des personnes visées à l'article 6, alinéa 1.			
	Art. 24 Remboursement des coûts à des tiers [1] Quiconque fournit une aide ou une prestation médicale en faveur des personnes visées à l'article 6, alinéa 1 sans en être chargé par le canton n'a pas droit au remboursement des coûts. [2] Les prestations pour des urgences médicales peuvent être facturées au service compétent de la Direction de la police et des affaires militaires.			
	Art. 25 Financement [1] Les coûts de l'aide d'urgence découlant de l'exécution de la présente loi visés aux articles 15 et 16 sont admis à la compensation des charges de l'aide sociale, dans la mesure où ils ne sont pas couverts par des subventions fédérales. [2] Le Conseil-exécutif a seul la compétence d'autoriser les dépenses pour les prestations d'aide d'urgence au sens de			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	**Minorité**	
	l'article 15 et pour la sécurité dans les hébergements au sens de l'article 15, alinéa 2, lettre a. La commission compétente du Grand Conseil doit être informée périodiquement de manière appropriée. [3] Les dispositions des articles 42 et 43 LAAR s'appliquent par analogie aux dépenses et prestations visées à l'article 16.			
	Art. 26 Remboursement de l'aide d'urgence [1] Le remboursement de prestations d'aide d'urgence perçues est régi par les dispositions de la loi du 11 juin 2001 sur l'aide sociale (LASoc)[1)].			
	4 Encouragement au départ volontaire et aide au retour			
	Art. 27 [1] Le service compétent de la Direction de la police et des affaires militaires encourage le départ volontaire des personnes dont la décision de renvoi est exécutoire et le délai de départ expiré. [2] Il peut proposer à ces personnes des prestations particulières pour préparer et faciliter leur retour dans leur pays d'origine.			

[1)] RSB 860.1

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	**Minorité**	
	[3] Il peut déléguer entièrement ou partiellement les tâches prévues aux alinéas 1 et 2 à un organisme approprié en concluant un contrat de prestations. Les dispositions des articles 9 à 14 s'appliquent par analogie.			
	5 Décision de renvoi ou d'expulsion et mesures de contraintes			
	Art. 28 Compétence [1] Le service compétent de la Direction de la police et des affaires militaires en vertu de l'article 3, alinéa 1 ordonne le renvoi ou l'expulsion, la perquisition et les mesures de contrainte prévues aux articles 73 à 81 LEI. [2] Si le Conseil-exécutif délègue la compétence de décision en matière d'exécution de la LEI en vertu de l'article 42, alinéa 1 aux communes, il peut aussi déléguer la compétence d'ordonner le renvoi ou l'expulsion et les mesures de contrainte.			
	Art. 29 Procédure [1] Les mesures de contrainte sont ordonnées et motivées par écrit.	*Proposition du Conseil-exécutif I*	[1] Les mesures de contrainte <u>ne sont appliquées que dans des cas exceptionnels et, le cas échéant, elles</u> sont ordonnées et	*Proposition du Conseil-exécutif I*

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	**Minorité**	
	[2] Les personnes étrangères placées en détention suite à une mesure de contrainte doivent être informées, dans une langue qu'elles comprennent, de leurs droits et des motifs de la détention.	[3] Les parents accompagnés de leurs enfants et adolescents âgés de moins de 15 ans ne sont pas mis en détention.	motivées par écrit. *Proposition du Conseil-exécutif I*	*Proposition de la majorité de la commission*
	Art. 30 Protection juridique [1] L'autorité judiciaire compétente au sens des articles 70 et 73 à 81 LEI est le Tribunal cantonal des mesures de contrainte. [2] Les décisions rendues par le Tribunal cantonal des mesures de contrainte sont susceptibles de recours devant le Tribunal administratif. [3] La procédure devant le Tribunal administratif est régie par la LPJA, sous réserve des dispositions suivantes: a le délai de recours est de dix jours, b le recours n'a pas d'effet suspensif.			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	**Minorité**	
	6 Exécution de mesures de contrainte relevant du droit des étrangers et requérant la privation de liberté			
	Art. 31 Exécution [1] Le service compétent de la Direction de la police et des affaires militaires exécute les mesures de contrainte relevant du droit des étrangers et requérant la privation de liberté dans des infrastructures appropriées. [2] Les dispositions de la législation sur l'exécution judiciaire sont applicables dans la mesure où elles sont compatibles avec le but de la privation de liberté et que la présente loi ne contient pas de dispositions particulières.			
	Art. 32 Droits des personnes détenues [1] Les personnes détenues ont le droit de séjourner à l'air libre quotidiennement pendant au moins une heure. [2] Pour autant qu'aucun motif lié à la sécurité et à l'ordre ne s'y oppose, elles ont par ailleurs droit a à un hébergement en commun et à des contacts sociaux,			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	b à des contacts non surveillés avec l'extérieur, par téléphone et par écrit, et à la réception de visites sans surveillance. 3 Si la privation de liberté excède deux mois, un travail approprié leur est proposé. 4 L'aménagement de l'exécution doit tenir compte des besoins des personnes visées à l'article 16, alinéa 1 et des familles avec enfants.			
	Art. 33 Sécurité et ordre 1 Les dispositions de la législation sur l'exécution judiciaire relatives à la sécurité et à l'ordre sont applicables dans la mesure où elles sont compatibles avec le but de la privation de liberté. 2 Les articles 28, 30 et 40 de la loi du 23 janvier 2018 sur l'exécution judiciaire (LEJ)[1)] ne sont pas applicables.			
	Art. 34 Protection juridique 1 Les personnes détenues peuvent former recours devant la Direction de la police et des affaires militaires contre les décisions			

1) RSB 341.1

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	**Minorité**	
	rendues par la direction de l'établissement d'exécution. [2] Les décisions rendues par la Direction de la police et des affaires militaires peuvent être contestées devant le Tribunal administratif. [3] Le recours n'a pas d'effet suspensif.			
	Art. 35 Dispositions d'exécution [1] Le Conseil-exécutif règle les détails par voie d'ordonnance.			
	7 Protection des données			
	Art. 36 Traitement des données personnelles [1] Les services cantonaux et communaux ayant compétence pour l'accomplissement des tâches au sens de la présente loi et les organismes auxquels des tâches sont déléguées dans le cadre de la présente loi peuvent traiter ou confier pour traitement des données personnelles, y compris des données particulièrement dignes de protection, de personnes étrangères ou de tiers participant à une procédure en vertu de la présente loi, pour autant que cela soit nécessaire à l'accomplissement des tâches qui leur incombent de par la loi.			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	**Minorité**	
	Art. 37 Communication des données [1] Les services cantonaux et communaux ayant compétence pour l'exécution de la présente loi et les organismes auxquels des tâches sont déléguées dans le cadre de la présente loi peuvent, au cas par cas, s'échanger des données personnelles traitées en lien avec l'exécution de la présente loi, y compris des données particulièrement dignes de protection, ou les communiquer à d'autres autorités, pour autant que cela soit nécessaire à l'accomplissement des tâches qui incombent aux destinataires de ces données de par la loi. [2] Au surplus, la communication de données personnelles par les autorités ayant compétence pour l'exécution de la présente loi est régie par les dispositions de la législation fédérale sur les étrangers et sur l'asile et de la législation cantonale en matière de protection des données.			
	Art. 38 Obligation de garder le secret, communications à des tiers et obligation de renseigner [1] Les dispositions de la LASoc relatives à l'obligation de garder le secret, à la transmission de renseignements à des autorités et des particuliers et à l'obliga-			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	**Minorité**	
	tion de renseigner sont applicables par analogie à l'octroi de l'aide d'urgence dans le cadre de la présente loi.			
	Art. 39 Systèmes de traitement des données [1] Les données personnelles relatives à l'octroi de l'aide d'urgence et de l'aide au retour sont traitées dans le système visé à l'article 48 LAAR. [2] L'utilisation, les droits d'accès électroniques, les responsabilités et la protection des données sont soumis aux dispositions de la LAAR et de la législation relative à la sécurité de l'information et à la protection des données. [3] Au surplus, les systèmes de traitement des données servant à l'exécution de la LEI et de la LAsi sont soumis aux prescriptions du droit fédéral.			
	8 Procédure et protection juridique			
	Art. 40 [1] La procédure et la protection juridique sont régies par les dispositions de la LPJA, sauf prescription contraire de la présente loi. [2] Un recours contre le transfert d'une personne hébergée dans une structure parti-			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	**Minorité**	
	culière au sens de l'article 16, alinéa 1 dans une structure au sens de l'article 15, alinéa 2, lettre a n'a pas d'effet suspensif.			
	9 Dispositions d'exécution			
	Art. 41 [1] Le Conseil-exécutif édicte les dispositions nécessaires à l'exécution de la présente loi.			
	10 Dispositions transitoires			
	10.1 Exécution de la LEI			
	Art. 42 Compétence de décision [1] Le Conseil-exécutif peut prévoir par voie d'ordonnance que les communes auxquelles il avait, par voie d'ordonnance et avant l'entrée en vigueur de la présente loi, délégué entièrement ou partiellement la compétence de rendre des décisions en matière d'exécution de la LEI gardent leur compétence de décision, pour autant qu'elles disposent des ressources et des connaissances nécessaires. [2] Les communes ne peuvent prétendre à la délégation des tâches visées à l'alinéa 1. Une éventuelle délégation n'est pas indemnisée par le canton.			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	**Minorité**	
	[3] Les décisions rendues par les communes peuvent être contestées devant la Direction de la police et des affaires militaires. Au surplus, les dispositions de la LPJA sont applicables à la procédure de recours.			
	Art. 43 Autres compétences [1] Les communes auxquelles des compétences au sens de l'article 42, alinéa 1 ont été déléguées et qui disposaient d'un corps de police communal au 31 décembre 2007 peuvent procéder, en coordination avec la Police cantonale et aux fins d'exécuter la LEI, à des auditions conformément à l'article 142, alinéa 2 du Code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007 (Code de procédure pénale, CPP)[1)], en tenant compte des prescriptions de procédure pénale, et décerner des mandats de comparution de police en vertu de l'article 206 CPP à cet effet. [2] Les employés et employées communaux qui exécutent des mesures au sens de l'alinéa 1 doivent avoir suivi une formation policière ou équivalente. Ils doivent être annoncés auprès du service compétent de la Direction de la police et des affaires militaires.			

[1)] RS 312.0

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	**Minorité**	
	Art. 44 Surveillance [1] La surveillance est régie par l'article 5.			
	10.2 Octroi de l'aide d'urgence			
	Art. 45 Examen de structures d'hébergement particulières [1] Le service compétent de la Direction de la police et des affaires militaires examine, dans les six mois à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, la situation des personnes visées à l'article 6, alinéa 1 qui perçoivent des prestations d'aide d'urgence dépassant considérablement la limite prévue à l'article 15, alinéas 1 et 2 en raison notamment d'un hébergement individuel ou spécialisé. [2] Les personnes visées à l'article 6, alinéa 1 peuvent rester dans les structures d'hébergement particulier jusqu'au terme de cet examen. [3] Les recours contre les transferts d'une structure d'hébergement à une autre n'ont pas d'effet suspensif.			
	Art. 46 Contrats de prestations [1] Les contrats de prestations conclus en			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	**Minorité**	
	vertu de l'ancien droit conservent leur validité jusqu'à la date d'échéance qu'ils prévoient.			
	Art. 47 Compensation des transferts de charges [1] Le montant du transfert de charges entre le canton et les communes, d'un million de francs par année, résultant de la réglementation à l'article 25, alinéa 1 est admis à la compensation des charges à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, conformément à l'article 29b de la loi du 27 novembre 2000 sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC)[1)].			
	11 Dispositions finales			
	Art. 48 Modification d'actes législatifs [1] Les actes législatifs suivants sont modifiés: a loi du 11 juin 2009 sur l'organisation des autorités judiciaires et du Ministère public (LOJM)[2)],			

[1)] RSB 631.1
[2)] RSB 161.1

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	**Minorité**	
	b loi du 19 mars 1992 sur l'école obligatoire (LEO)[1)], c loi du 27 novembre 2000 sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC)[2)].			
	Art. 49 Abrogation d'un acte législatif [1] La loi du 20 janvier 2009 portant introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers (LiLFAE; RSB 122.20) est abrogée.			
	Art. 50 Entrée en vigueur [1] Le Conseil-exécutif fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi. [2] Il coordonne son entrée en vigueur avec celle de la LAAR.			
	II.			
	1. L'acte législatif 161.1 intitulé Loi sur l'organisation des autorités judiciaires et du Ministère public du 11.06.2009 (LOJM) (état au 01.06.2013) est modifié comme suit:			

1) RSB 432.210
2) RSB 631.1

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
Art. 57 Juge unique 2 Ils connaissent des recours e au sens de l'article 12, alinéa 2 de la loi du 20 janvier 2009 portant introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers (LiLFAE)[1)].	Art. 57 al. 2 2 Ils connaissent des recours e (mod.) au sens de l'article ~~12~~30, alinéa 2 de la loi du ~~20 janvier 2009~~ ■■■ portant introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LiLFAE)[2)].			
	2. L'acte législatif 432.210 intitulé Loi sur l'école obligatoire du 19.03.1992 (LEO) (état au 01.01.2019) est modifié comme suit:			
Art. 17a Classes de préparation au retour 1 Dans des circonstances exceptionnelles, la Direction de l'instruction publique peut autoriser les communes à ouvrir des classes supplémentaires (classes de préparation au retour) à l'intention des enfants en âge de scolarité séjournant provisoirement en Suisse ou prendre d'autres mesures destinées à préparer le retour de ces élèves dans leur pays.	Art. 17a al. 1 (mod.), al. 3 (nouv.), al. 4 (nouv.), al. 5 (nouv.) 1 ~~Dans des circonstances exceptionnelles~~ Pour de justes motifs, la Direction de l'instruction publique peut autoriser les communes à ~~ouvrir~~exploiter des classes supplémentaires ~~(classes de préparation au retour) à l'intention~~ pour accueillir des enfants en âge scolaire relevant du domaine de ~~scolarité séjournant provisoirement en Suisse~~ l'asile et des réfugiés ou à prendre d'autres mesures ~~destinées à préparer le retour de~~ d'ordre scolaire selon que ces ~~élèves~~ enfants resteront en			

1) RSB 122.20
2) RSB ■■■

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	Suisse ou qu'ils devront rentrer dans leur pays. 3 Sur demande motivée de la commune, le canton peut exploiter des classes pour les enfants en âge scolaire séjournant dans les centres de la Confédération ou dans les hébergements collectifs cantonaux dans lesquels seule une aide d'urgence est apportée ou en confier l'exploitation à des tiers. 4 Pour les classes visées aux alinéas 1 et 3, le Conseil-exécutif peut, par voie d'ordonnance, prévoir des dérogations aux dispositions de la présente loi en particulier concernant la date de début de l'année scolaire, le nombre de semaines de classe, la langue d'enseignement, l'enseignement obligatoire et l'enseignement facultatif, le plan d'études et l'évaluation. 5 Les coûts de traitements du corps enseignant sont pris en charge par le canton et les communes conformément à la compensation des charges des traitements du corps enseignant, déduction faite des contributions fédérales visées à l'article 80, alinéa 4 de la loi fédérale du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi)[1)]. Les autres coûts sont supportés par le canton.			

1) RS 142.31

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	**Minorité**	
Art. 74 Exécution [2] Il peut déléguer à la Direction de l'instruction publique tout ou partie des compétences qui lui sont attribuées par l'article 12, alinéas 1 et 2, l'article 12a, alinéa 2, l'article 17, alinéa 3, l'article 25, alinéa 3, l'article 26, alinéas 3 et 4, l'article 27, alinéa 6, l'article 46, alinéa 4, l'article 46a, alinéa 3, l'article 47, alinéas 3 et 4, l'article 49a, alinéa 6, l'article 49a1, alinéa 4, l'article 49a2, alinéa 2, l'article 49f, alinéa 1, l'article 54, alinéa 2 ainsi que l'article 61, alinéa 7.	Art. 74 al. 2 (mod.) [2] Il peut déléguer à la Direction de ~~l'instruction~~l'instruction publique tout ou partie des compétences qui lui sont attribuées par ~~l'article~~l'article 12, alinéas 1 et 2, ~~l'article~~l'article 12a, alinéa 2, ~~l'article~~ l'article 17, alinéa 3, ~~l'article~~ l'article 17a, alinéa 4, l'article 25, alinéa 3, ~~l'article~~ l'article 26, alinéas 3 et 4, ~~l'article~~l'article 27, alinéa 6, ~~l'article~~l'article 46, alinéa 4, ~~l'article~~l'article 46a, alinéa 3, ~~l'article~~ l'article 47, alinéas 3 et 4, ~~l'article~~l'article 49a, alinéa 6, ~~l'article~~l'article 49a1, alinéa 4, ~~l'article~~l'article 49a2, alinéa 2, ~~l'article~~ l'article 49f, alinéa 1, ~~l'article~~l'article 54, alinéa 2 ainsi que ~~l'article~~l'article 61, alinéa 7.			
	3. L'acte législatif 631.1 intitulé Loi sur la péréquation financière et la compensation des charges du 27.11.2000 (LPFC) (état au 01.08.2017) est modifié comme suit:			
Art. 24f 6 Enfants requérants d'asile [4] Le canton peut verser une contribution aux coûts d'exploitation et d'infrastructure scolaires générés par les classes de préparation au retour.	Art. 24f al. 4 (abrog.) [4] Abrogé(e).			
	III.			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	**Minorité**	
	L'acte législatif 122.20 intitulé Loi portant introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers du 20.01.2009 (LiLFAE) (état au 01.06.2017) est abrogé.			
	IV.			
	1. Le Conseil-exécutif fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi. 2. Il coordonne son entrée en vigueur avec celle de la LAAR.			
	Berne, le 13 février 2019 Au nom du Conseil-exécutif, le président: Neuhaus le chancelier: Auer	Berne, le 29 avril 2019 Au nom de la commission, le président: Moser		Berne, le 8 mai 2019 Au nom du Conseil-exécutif, le président: Neuhaus le chancelier: Auer

Le Grand Conseil du canton de Berne **Der Grosse Rat des Kantons Bern**

POM 24 2017.POM.269

Proposition d'amendement d'un acte législatif **Version 1** Le 20.05.2019 / CDA

Loi portant introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (Li LFAE)

Auteur-e-s	**Art.**	**Al.**	**Lit.**	**Proposition**	**+ ++**	**- --**
Minorité CSéc (Veglio)				Rejet de la Li LFAE lors du vote d'ensemble		

+ Adoptée / ++ Adoptée tacitement / - Rejetée / -- Irrecevable

Propositions du Conseil-exécutif et de la commission

Loi sur l'aide sociale dans le domaine de l'asile et des réfugiés (LAAR)

Loi portant introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (Li LFAE)

Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale

Direction de la police et des affaires militaires

Sommaire

Liste des abréviations 1
1. Synthèse 4
1.1 Simplification majeure de l'organisation et réduction du nombre d'interfaces 4
1.2 Nouveau modèle d'intégration mettant l'accent sur une intégration rapide dans le marché du travail ou dans la formation professionnelle 4
1.3 Intensification de la collaboration avec les milieux économiques et les bénévoles 6
1.4 Participation des communes et des préfectures, notamment dans le domaine de l'hébergement 6
1.5 Transparence du calcul des coûts et sensibilisation au rapport coût-efficacité 6
1.6 Révision totale de la loi du 20 janvier 2009 portant introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers (LiLFAE) 7
2. Mandat du Conseil-exécutif et principes de la stratégie 7
2.1 Déclarations de planification du Grand Conseil 8
2.2 Classement d'interventions parlementaires 9
3. Caractéristiques de la nouvelle réglementation 11
3.1 Simplification des structures et des compétences dans l'ensemble du domaine de l'asile et des réfugiés 11
3.2 Intégration rapide des AP/R dans le marché primaire du travail ou dans une formation professionnelle 11
3.3 Hébergement des requérants d'asile et des AP/R en collaboration avec les préfectures et les communes 11
3.4 Primauté des coûts 12
4. Commentaire des articles 12
4.1 Loi sur l'aide sociale dans le domaine de l'asile et des réfugiés (LAAR) 12
4.2 Loi du 20 janvier 2009 portant introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers (LiLFAE) / nouvelle appellation : loi portant introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (Li LFAE) 47
5. Mise en œuvre, évaluation prévue de l'exécution 60
6. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes 61
7. Répercussions financières 61
8. Répercussions sur le personnel et l'organisation 62
9. Répercussions sur les communes 62
10. Répercussions sur l'économie 63
11. Résultat de la procédure de consultation 63
11.1 Evaluation générale du projet 63
11.2 Thématiques concrètes 63
12. Proposition 64
13. Complément au rapport présenté le 13 février 2019 par le Conseil-exécutif au Grand Conseil concernant la LAAR et la révision totale de la LiLFAE 64

Rapport
présenté par le Conseil-exécutif au Grand Conseil concernant la loi sur l'aide sociale dans le domaine de l'asile et des réfugiés (LAAR) et la révision totale de la loi portant introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (Li LFAE ; RSB 122.20)

Liste des abréviations

AP	Personnes admises à titre provisoire
APEA	Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte
CDAS	Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales
Concept SIPD	Concept de sûreté de l'information et de protection des données
CRS	Croix-Rouge suisse
CSIAS	Conférence suisse des institutions d'action sociale
INS	Direction de l'instruction publique du canton de Berne
MNA	Mineurs non accompagnés
N	Requérants d'asile
NA-BE	Projet de restructuration du domaine de l'asile et des réfugiés dans le canton de Berne
OCA	Office de consultation sur l'asile
OPM	Office de la population et des migrations
ORP	Offices régionaux de placement
POM	Direction de la police et des affaires militaires du canton de Berne
R	Réfugiés
SAP	Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne
TIC	Technologies de l'information et de la communication

Actes législatifs

ConstC	Constitution du 6 juin 1993 du canton de Berne (RSB 101.1)
CPP	Code de procédure pénale suisse (code de procédure pénale ; CPP; RS 312.0)
LAsi	Loi fédérale du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi ; RS 142.31)
LASoc	Loi du 11 juin 2001 sur l'aide sociale (LASoc , RSB 860.1)
LAVS	Loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS ; RS 831.10)
LCo	Loi du 16 mars 1998 sur les communes (LCo ; RSB 170.11)
LCPD	Loi du 19 février 1986 sur la protection des données (LCPD ; RSB 152.04)
LCPPCi	Loi cantonale du 19 mars 2014 sur la protection de la population et sur la protection civile (LCPPCi ; RSB 521.1)
LCSu	Loi du 16 septembre 1992 sur les subventions cantonales (LCSu ; RSB 641.1)
LDEA	Loi fédérale du 20 juin 2003 sur le système d'information commun aux domaines des étrangers et de l'asile (LDEA ; RS 142.51)
LEI	Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration (loi sur les étrangers, LEI ; RS 142.20)
LEO	Loi du 19 mars 1992 sur l'école obligatoire (LEO ; RSB 432.210)
LFP	Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP; RSB 620.0)
LiLFAE	Loi du 20 janvier 2009 portant introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers (LiLFAE ; RSB 122.20)
Li LFAE	Loi du XXX portant introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (Li LFAE ; RSB 122.20)
LOJM	Loi sur l'organisation des autorités judiciaires et du Ministère public (LOJM ; RSB 161.1)
LPers	Loi du 16 septembre 2004 sur le personnel (LPers ; RSB 153.01)
LPFC	Loi du 27 novembre 2000 sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC ; RSB 631.1)
LPJA	Loi du 23 mai 1989 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA ; RSB 155.21)

OA 2	Ordonnance 2 du Conseil fédéral du 11 août 1999 sur l'asile relative au financement (ordonnance 2 sur l'asile, OA 2 ; RS 142.312)
OAMal	Ordonnance fédérale du 27 juin 1995 sur l'assurance-maladie (OAMal; RS 832.102)
OASA	Ordonnance fédérale du 24 octobre 2007 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA ; RS 142.201)
OD SIPD	Ordonnance de Direction du 3 janvier 2011 concernant la sûreté de l'information et la protection des données (OD SIPD ; RSB 152.040.2)
OIE	Ordonnance fédérale du 15 août 2018 sur l'intégration des étrangers (OIE ; RS 142.205)
OiLFAE	Ordonnance du 14 octobre 2009 d'introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers (OiLFAE ; RSB 122.201)

Sources

Désignation complète	**Abréviation utilisée dans le texte**
Stratégie de l'asile et des réfugiés du canton de Berne approuvée par le Conseil-exécutif (ACE 907/2016 du 17 août 2016)	Stratégie
Planification détaillée de la restructuration du domaine de l'asile et des réfugiés dans le canton de Berne approuvée par le Conseil-exécutif (ACE 725/2017 du 5 juillet 2017)	Planification détaillée
Programme d'intégration cantonal 2018-2021 (PIC) du 27 juin 2017 adopté par le Conseil-exécutif (ACE 750/2017 du 5 juillet 2017)	PIC
Rapport du 17 août 2016 présenté par le Conseil-exécutif au Grand Conseil concernant la modification de la loi portant introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers (LiLFAE) (2015.POM.63)	Rapport concernant la modification de la LiLFAE 2016

1. Synthèse

En prenant connaissance de la *Stratégie de l'asile et des réfugiés dans le canton de Berne*, le Grand Conseil a défini le 23 novembre 2016 plusieurs axes principaux : intégration rapide des personnes admises à titre provisoire (AP) et reconnues comme réfugiées (R), exécution systématique des renvois, réaction adéquate de l'hébergement aux fluctuations et répartition équilibrée entre les régions des personnes relevant du domaine de l'asile et des réfugiés[1].

En résumé, les innovations et changements principaux par rapport au système actuel sont les suivants.

1.1 Simplification majeure de l'organisation et réduction du nombre d'interfaces

La Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP) est responsable de l'aide sociale en matière d'asile et de l'aide sociale aux réfugiés pendant que le canton est compétent. A l'échelon opérationnel, l'hébergement, l'aide sociale et l'intégration doivent être délégués à cinq partenaires régionaux qui travaillent de concert avec les préfectures. Le nombre de partenaires contractuels et d'interfaces est ainsi considérablement réduit par rapport au système actuel. Les partenaires régionaux sont tenus de remplir les objectifs opérationnels d'intégration et de s'acquitter de leurs autres tâches de manière économique. Ils disposent à cet effet d'une large marge de manœuvre dans les limites définies par la SAP. Dans le domaine de compétences qui leur est octroyé, ils prennent des décisions concernant l'internalisation ou l'externalisation des tâches, la collaboration avec des tiers ainsi que la mise en œuvre concrète de leurs missions d'information et de coordination. La SAP reste responsable du pilotage **stratégique** du domaine de l'asile et des réfugiés ainsi que du contrôle des résultats et de la fourniture des prestations par les partenaires régionaux.

La Direction de la police et des affaires militaires (POM) se concentre sur l'exécution systématique et rapide des décisions de renvoi entrées en force. Elle encourage les départs rapides et autonomes en mettant en place un conseil systématique en vue du retour, d'une part, et, de l'autre, en limitant l'aide d'urgence au minimum défini dans la Constitution et en hébergeant ses bénéficiaires dans des centres de départ dédiés. Ceux-ci sont gérés par le Service des migrations de l'Office de la population et des migrations (OPM), ce qui permet à ce dernier d'intervenir directement et facilite la collaboration avec la Police cantonale (POCA) en cas de rapatriement sous contrainte.

1.2 Nouveau modèle d'intégration mettant l'accent sur une intégration rapide dans le marché du travail ou dans la formation professionnelle

L'intégration des AP et des R obéit à un nouveau modèle dont les points-clés sont les suivants:

- Les AP/R sont tenus d'acquérir, rapidement et dans un esprit actif, les compétences linguistiques et les compétences de base nécessaires.
- Pour les adultes, l'intégration rapide dans le marché primaire du travail est centrale. Elle s'accompagne d'un encouragement durant l'exercice de l'activité lucrative. Les jeunes adultes (15-25 ans) doivent quant à eux se concentrer sur l'acquisition de compétences de base (scolaires)[2] et d'une langue officielle, afin de pouvoir accéder rapidement aux structures ordinaires de la formation professionnelle ou secondaire (apprentissage, école de culture générale, gymnase).
- A partir du niveau A1 selon le Cadre européen commun de référence pour les langues (CECR)[3], l'encouragement est axé sur les besoins individuels, en fonction surtout de

[1] Cf. documents correspondants du Grand Conseil sur le site http://bit.ly/2H2elum

[2] Pour la scolarité obligatoire, c'est la législation sur l'école obligatoire qui s'applique.

[3] Description du niveau A1 (débutant) selon le CECR : « Peut comprendre et utiliser des expressions familières et quotidiennes ainsi que des énoncés très simples qui visent à satisfaire des besoins concrets. Peut se présenter ou présenter quelqu'un et poser à une personne des questions la concernant – par exemple, sur son lieu d'habitation, ses relations, ce qui lui appartient, etc. – et peut répondre au même type de questions. Peut communiquer de façon simple si l'interlocuteur parle

l'environnement professionnel et de la situation économique de la personne. Les personnes qui s'efforcent de s'intégrer dans le marché primaire du travail ou de suivre une formation professionnelle – ce qui doit être la règle – bénéficient d'un soutien financier du canton en vue de l'obtention du diplôme A2 ; ce soutien peut au besoin être prolongé jusqu'au diplôme B2. Le niveau A1 a été fixé, pour toutes les personnes admises à titre provisoire et pour tous les réfugiés, conformément à l'Agenda Intégration Suisse (AIS)[4], au Programme d'intégration cantonal (PIC) et à la révision partielle de la loi du 11 juin 2001 sur l'aide sociale (loi sur l'aide sociale, LASoc)[5]. Dans l'AIS, l'objectif en matière d'encouragement de l'apprentissage de la langue est également le niveau A1 pour toutes les personnes admises à titre provisoire et pour tous les réfugiés (AIS, p. 4). Il en va de même dans le PIC, qui fixe comme objectif minimal le niveau A1 pour toutes les personnes (PIC, p. 11). De plus, dans la révision partielle de la LASoc, le niveau A1 devient un seuil minimal à atteindre sous peine de sanction. Dorénavant, toutes les personnes relevant du domaine de l'asile et des réfugiés bénéficieront d'une aide financière cantonale pour atteindre le niveau A1, ce qui constitue un net élargissement des prestations. La poursuite de l'encouragement de l'apprentissage de la langue au-delà du niveau A1 est indiquée par exemple pour les personnes en situation d'employabilité dont les chances d'insertion sur le marché primaire du travail augmenteront si elles améliorent leurs compétences linguistiques (A2). Au besoin, l'encouragement peut se poursuivre jusqu'au niveau B2 (augmentation des perspectives d'insertion professionnelle).

- La gestion des cas est assurée de manière plus soutenue selon le principe « Encourager et exiger » : les partenaires régionaux accompagnent les AP/R tout au long de leur processus d'intégration. Ils définissent avec elles des objectifs d'intégration, font régulièrement le point de la situation et les aiguillent vers des offres spécifiques si leur degré d'intégration l'exige.
- Les partenaires régionaux assument la responsabilité opérationnelle globale du processus d'intégration des AP/R.
- Les incitations à une intégration rapide sont renforcées par la subordination de l'aide sociale et du mode d'hébergement au degré d'intégration.

En date du 30 avril 2018, le Conseil fédéral a approuvé l'Agenda Intégration Suisse en vertu duquel la Confédération mettra nettement plus de moyens à la disposition des cantons pour l'encouragement de l'intégration des réfugiés et des personnes admises provisoirement, et ce à partir de mai 2019. Cela présuppose toutefois que le canton soumette un projet de mise en œuvre axé sur un processus d'intégration défini. Le modèle décrit ci-dessus est conforme à cette directive.

L'Agenda Intégration entend instaurer les mesures d'intégration de manière plus précoce et les intensifier afin de réaliser l'intégration dans le marché du travail autant que faire se peut et, partant, de permettre la sortie de l'aide sociale.

Les cantons se voient fixer, dans le cadre de l'Agenda Intégration, cinq objectifs en matière d'efficacité qui se révéleront également pertinents pour la mise en œuvre de la présente loi :

1. Les AP/R ont un niveau de connaissance de la langue correspondant à leur potentiel. Trois ans après leur arrivée en Suisse, ils disposent tous de connaissances de base de la langue (au moins de niveau A1) leur permettant de gérer leur quotidien.
2. Au début de leur scolarité obligatoire, 80% des enfants du domaine de l'asile sont en mesure de se faire comprendre dans la langue parlée à leur lieu de résidence.

---

lentement et distinctement et se montre coopératif. » (Source : http://www.europaeischer-referenzrahmen.de/)

[4] https://www.sem.admin.ch/sem/de/home/aktuell/news/2018/ref_2018-04-30.html et https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/integration/agenda/ber-koordinationsgruppe-integrationsagenda-f.pdf

[5] RSB 860.1

3. Cinq ans après leur arrivée en Suisse, deux tiers des AP/R âgés de 16 à 25 ans suivent une formation post obligatoire.
4. Sept ans après leur arrivée en Suisse, la moitié des AP/R adultes sont durablement intégrés dans le marché primaire du travail.
5. Sept ans après leur arrivée en Suisse, les AP/R connaissent bien le mode de vie en Suisse et entretiennent régulièrement des contacts sociaux avec la population locale.

Les objectifs posés par la SAP aux partenaires régionaux correspondent au moins à ces objectifs d'effet. D'autres plus ambitionnés peuvent s'y ajouter. Le processus d'encouragement de l'intégration respecte les directives de l'Agenda Intégration.

1.3 Intensification de la collaboration avec les milieux économiques et les bénévoles

Les partenaires régionaux sont tenus d'établir des relations actives avec les milieux économiques et de veiller à ce que les entreprises de la région prêtes à contribuer à l'intégration disposent d'un interlocuteur unique. Le canton crée sur son territoire des conditions favorisant une intégration professionnelle rapide et s'engage à l'échelon fédéral et intercantonal pour une amélioration des conditions contribuant à l'intégration professionnelle.

Le bénévolat doit être encouragé dans tous les domaines de l'intégration (acquisition de compétences linguistiques, travail, loisirs, environnement social). Le partenaire régional coordonne le travail des bénévoles, les soutient dans leur mission et s'attache à rendre leur engagement le moins compliqué et bureaucratique possible en levant les éventuels obstacles d'ordre organisationnel.

1.4 Participation des communes et des préfectures, notamment dans le domaine de l'hébergement

La SAP est responsable de la planification des centres d'hébergement collectif. Dans ce domaine, les préfets et préfètes exercent une fonction importante de coordination. En situation tendue, ils sont habilités à obliger les communes à trouver et à mettre à disposition des hébergements. L'information et la participation des communes sont donc essentielles et prévues explicitement et dès la première phase dans le modèle à trois niveaux (situation normale, situation tendue et situation d'urgence ; cf. commentaire des art. 29 à 31).

1.5 Transparence du calcul des coûts et sensibilisation au rapport coût-efficacité

Le canton regroupe dans un compte global transparent ses tâches dans le domaine de l'asile et des réfugiés, les charges qu'elles engendrent ainsi que leurs coûts nets après déduction des forfaits fédéraux. Les coûts inhérents aux multiples tâches du domaine de l'asile et des réfugiés sont définis en détail sur la base d'une modélisation. Pour permettre d'isoler les changements dus aux mesures du projet NA-BE, tant le système actuel que le nouveau système tiennent compte de la mise en œuvre de la révision de la loi fédérale sur l'asile, qui entrera en vigueur au printemps 2019. Dans l'hypothèse retenue de 24 000[6] demandes d'asile par an et d'une composition démographique inchangée de ces demandes, le canton de Berne doit prévoir de se voir attribuer chaque année environ 1800 personnes dans des procédures en cours (N), environ 1100 AP/R et quelque 1900 personnes frappées d'une décision négative entrée en force (DNEF).

La modélisation permet de supposer que suite à la restructuration des tâches spécifiques dans le domaine de l'asile et des réfugiés du canton de Berne, leurs coûts bruts devraient reculer d'environ 179 à quelque 172 millions de francs par an. A ce montant viennent s'ajouter les charges imputables aux structures ordinaires (notamment l'école obligatoire et l'école professionnelle), qui avoisinent les 60 millions de francs. Ces coûts bruts sont compensés en

[6] C'est ce nombre de demandes d'asile en Suisse pour une année qui a été retenu pour la modélisation puisqu'il s'agit là de la moyenne à long terme et que la Confédération l'a également repris dans le cadre de la planification de la restructuration à l'échelon fédéral. Ce nombre peut subir d'importantes fluctuations d'une année à l'autre.

partie par des forfaits fédéraux de quelque 130 millions de francs. Ainsi, en ce qui concerne les tâches spécifiques du domaine de l'asile et des réfugiés, le canton de Berne doit prendre en charge des coûts nets résiduels d'environ 40 millions de francs ou de quelque 99 millions de francs si l'on y inclut ceux inhérents aux structures ordinaires. Au total, la restructuration devrait permettre de réaliser des économies d'environ 7 millions de francs par an.

La modélisation ne tient pas encore compte des informations disponibles depuis le 30 avril 2018 dans l'Agenda Intégration (cf. ch. 1.2), car la mise en œuvre concrète et la répartition des fonds supplémentaires n'ont pas encore été discutées à l'échelle cantonale. Les subventions de la Confédération en faveur de l'intégration augmenteront nettement à partir de mai 2019, ce qui devrait impliquer pour le canton des coûts nets plutôt inférieurs à ceux indiqués ci-dessus.

L'objectif du projet de restructuration du domaine de l'asile dans le canton de Berne consiste par ailleurs, à moyen et long terme, à réduire encore les coûts nets à la charge du canton engendrés par le domaine de l'asile et des réfugiés ainsi que les coûts ultérieurs imputables à l'aide sociale. Par ces mesures et par l'encouragement à l'intégration, le canton poursuit un double but: d'abord, augmenter massivement le taux d'activité des AP/R pour réduire le coût de l'aide sociale à l'échelon cantonal et communal; ensuite, sensibiliser l'ensemble des acteurs du domaine de l'asile et des réfugiés à l'importance du rapport coût-efficacité. En matière d'intégration, le canton améliorera son contrôle de gestion pour obtenir des informations plus précises sur l'efficacité des prestataires et des différentes mesures et diminuer les coûts en permanence. Dans les cas qui le justifient, les missions d'encouragement de l'intégration et d'hébergement des partenaires régionaux sont rémunérées au forfait et des objectifs de prestation précis sont fixés. Les prestations d'aide d'urgence sont fournies par l'OPM, ce qui se traduira également par des économies.

1.6 Révision totale de la loi du 20 janvier 2009 portant introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers (LiLFAE)[7]

La LiLFAE fixait jusqu'ici les principes de l'aide sociale en matière d'asile et ceux de l'aide d'urgence. L'aide sociale en matière d'asile fait désormais l'objet de la LAAR, d'où la nécessité d'abroger les dispositions correspondantes de la LiLFAE. En outre, la réglementation de l'aide d'urgence en faveur des requérants d'asile tenus de quitter le territoire doit être remaniée en profondeur compte tenu de la réorganisation des interfaces.

La restructuration du domaine de l'asile est aussi l'occasion de réglementer d'autres aspects qui n'ont pas de rapport direct avec elle. Il en résulte qu'une révision totale de la LiLFAE s'avère nécessaire.

Vu la connexité, celle-ci est présentée en même temps que la nouvelle LAAR.

2. Mandat du Conseil-exécutif et principes de la stratégie

Le canton de Berne a pour objectif d'adapter le domaine cantonal de l'asile et des réfugiés à la restructuration décidée à l'échelon fédéral et de saisir ainsi les opportunités offertes par la procédure accélérée qui entrera en vigueur dans toute la Suisse en 2019. Le Conseil-exécutif a donc lancé à cet effet un projet de restructuration du domaine de l'asile et des réfugiés (projet NA-BE)[8]. La première phase a été consacrée à l'élaboration de la stratégie globale[9]. Le Conseil-exécutif entendait, à travers cette stratégie, améliorer l'intégration des AP/R par des mesures à la fois précoces et ciblées. Cependant, les DNEF doivent quitter la Suisse plus rapidement. Un

[7] RSB 122.20. La nouvelle loi portera le titre de loi portant introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (Li LFAE).

[8] ACE 1100/2015 du 9 septembre 2015

[9] ACE 907/2016 du 17 août 2016 / Stratégie de l'asile et des réfugiés du canton de Berne, Stratégie fondée sur le modèle « Intégration dès le début et conduite rapide et efficace des procédures » défini dans l'ACE 1100/2015 du 9 septembre 2015, https://bit.ly2pt3X

autre élément important consiste à garantir une réaction plus adéquate de l'hébergement aux fluctuations par une coopération plus étroite entre canton, préfectures et communes. Enfin, les personnes relevant du domaine de l'asile et des réfugiés doivent être mieux réparties à l'échelon régional. Le Grand Conseil a pris connaissance de la stratégie le 23 novembre 2016 en l'assortissant de déclarations de planification (cf. ch. 2.1 ci-dessous).

Pour la première fois, une stratégie globale a été élaborée par les Directions principalement concernées, à savoir la SAP et la POM, en collaboration avec la Direction de l'instruction publique (INS). La réorganisation, qui met l'accent sur l'intégration précoce par la SAP et la conduite rapide et efficace des procédures par la POM, implique un transfert de compétences. A l'avenir, les attributions en matière d'octroi de l'aide sociale de la SAP engloberont non seulement les R, mais aussi, ce qui est nouveau, les requérants d'asile en procédure étendue et les AP. La POM se concentrera sur l'exécution des renvois et l'octroi de l'aide d'urgence.

2.1 Déclarations de planification du Grand Conseil

Le 23 novembre 2016, le Grand Conseil a pris connaissance de la stratégie et adopté les déclarations de planification figurant dans le tableau ci-dessous[10].

Chiffre	*Texte*
1	*Généralités*
1.1.	Le Conseil-exécutif s'assure que les conclusions des projets pilotes en cours sont reprises dans les autres travaux.
1.2.	Jusqu'à la révision de la loi et à chaque étape conceptuelle importante, le Conseil-exécutif informe les commissions compétentes des stratégies de mise en œuvre.
1.3.	Le rapport explicatif du projet de loi présente les risques qui lui sont associés en toute transparence et propose des solutions.
2	*Organisation, compétences*
2.1.	Dans le projet de loi, le Conseil-exécutif fixe des compétences claires, veille à limiter les interfaces entre les acteurs et élimine les doublons.
2.2.	Le Conseil-exécutif s'assure que le projet permet de mieux exploiter le potentiel de la société civile (bénévoles et organisations).
3	*Intégration*
3.1.	Le Conseil-exécutif concrétise les mesures d'intégration au niveau adéquat.
3.2.	Le Conseil-exécutif fixe dans le projet de loi les objectifs d'effet des mesures d'intégration linguistique, sociale et professionnelle pour toutes les personnes et institutions du domaine de l'asile et des réfugiés.
3.3.	Le Conseil-exécutif étudie le modèle grison et en reprend éventuellement certains éléments pour la suite des travaux.
3.4.	Le Conseil-exécutif définit au niveau adéquat que le non-respect des conventions d'intégration est passible de sanctions.
3.5.	Le Conseil-exécutif s'assure que le taux d'occupation augmente de plus de 5% si les mesures d'intégration prévues sont maintenues.

[10] Cf. documents correspondants sur le site https://bit.ly/2H2elum

3.6.	Le Conseil-exécutif veille à favoriser les mesures d'intégration par le travail faciles d'accès.
3.7.	Le Conseil-exécutif s'assure d'un bon engagement de l'économie dans les processus d'intégration.
4	*Coûts*
4.1.	Dans le rapport accompagnant le projet de loi, le Conseil-exécutif présente clairement et concrètement les coûts totaux du domaine de l'asile et des réfugiés et de la restructuration. Ces mesures visent à ce que les forfaits fédéraux couvrent les coûts du domaine de l'asile et des réfugiés. Si les forfaits fédéraux ne suffisent pas à couvrir les coûts, les écarts doivent être justifiés.

Le présent projet de loi met en œuvre la *Planification détaillée de la restructuration du domaine de l'asile et des réfugiés dans le canton de Berne*[11], qui tient compte des déclarations de planification du Grand Conseil et expose au point 1.2 la manière dont celles-ci sont mises en œuvre.

2.2 Classement d'interventions parlementaires

Les interventions parlementaires suivantes, adoptées par le Grand Conseil, visent des objectifs traités dans le cadre du présent projet de loi :

Catégorie	**Titre de l'affaire**
Motion 059-2015, Sancar (Berne, Les Verts)	Intégration des réfugiés dans le marché du travail
Motion 101-2015, Seiler (Trubschachen, Les Verts), Brönnimann (Mittelhäusern, pvl), Brunner (Hinterkappelen, PS)	Politique de l'asile et de l'intégration : il faut agir !
Motion 152-2015 Mühlheim (Berne, pvl), Herren-Brauen (Rosshäusern, PBD), Linder (Berne, Les Verts), Müller (Orvin, UDC), Müller (Berne, PLR), Streit-Stettler (Berne, PEV)	Augmentation rapide du nombre de RMNA : des décisions rapides et non conventionnelles !
Motion 220-2015 Brunner (Hinterkappelen, PS), Zybach (Spiez, PS), Zäch (Berthoud, PS)	Accueil des réfugiés: mise en place d'un système d'incitation pour les communes
Motion 222-2015 Brunner (Hinterkappelen, PS), Zybach (Spiez, PS), Zäch (Berthoud, PS)	Hébergement des réfugiés dans les communes du canton de Berne : nouvelles options

[11] ACE 725/2017 du 5 juillet 2017

Motion 010-2016 Brunner (Hinterkappelen, PS), Gabi Schönenberger (Schwarzenburg, PS), Zybach (Spiez, PS)	Allocation de motivation : édicter une base légale
Motion 040-2016 Mühlheim (Berne, pvl), Müller (Berne, PLR), Luginbühl-Bachmann (Krattigen, PBD), Schwarz (Adelboden, UDF), Müller (Orvin, UDC)	Asile : ne pas confondre vitesse et précipitation
Motion 056-2016 Müller Mathias (Orvin, UDC)	Intégration économique : rendre l'apprentissage de la langue obligatoire
Motion 165-2016 Commission de la sécurité (CSéc), Wenger (Spiez, PEV), Müller (Berne, PLR)	Simplification des formalités pour l'accueil d'enfants dans des familles
Motion 174-2016 Linder (Berne, Les Verts), Mühlheim (Berne, pvl) Streit-Stettler (Berne, PEV) Hebeisen-Christen (Münchenbuchsee, UDC) Luginbühl-Bachmann (Krattigen, PBD) von Greyerz (Berne, PS)	Cours d'allemand pour les requérants d'asile en âge scolaire : soutenir les organisations de bénévoles
Postulat 235-2016 Dunning (Biel/Bienne, PS), Bernasconi (Malleray, PS), Gasser (Bévilard, PSA)	Améliorer l'apprentissage d'une ou des langues officielles par les étrangères et les étrangers
Motion 022-2017 Geissbühler-Strupler (Herrenschwanden, UDC), Müller (Orvin, UDC), Klopfenstein (Zweisimmen, PLR), Knutti (Weissenburg, UDC), Gschwend-Pieren (Lyssach, UDC)	Intégration des requérants d'asile titulaires d'un permis B

3. Caractéristiques de la nouvelle réglementation

La nouvelle réglementation repose sur les axes principaux définis dans la stratégie et la planification détaillée : intégration rapide, exécution systématique des renvois, réaction adéquate de l'hébergement aux fluctuations et répartition équilibrée entre les régions des personnes ayant déposé une demande d'asile. Les principes ci-dessous sont essentiels pour leur mise en œuvre :

3.1 Simplification des structures et des compétences dans l'ensemble du domaine de l'asile et des réfugiés

- La SAP est responsable de tous les aspects de l'aide sociale dans ce domaine pendant que le canton est compétent. Il est prévu qu'elle charge cinq partenaires régionaux de l'exécution opérationnelle de l'ensemble des tâches dans les domaines de l'intégration, de l'aide sociale et de l'hébergement. La réalisation des objectifs d'intégration et de l'économicité des tâches qui leur ont été confiées incombe aux partenaires régionaux. Ces derniers disposent d'une marge de manœuvre entrepreneuriale complète dans les limites fixées par la SAP. Celle-ci est responsable du pilotage stratégique du domaine de l'asile et des réfugiés ainsi que du contrôle des résultats et de la fourniture des prestations par les partenaires régionaux.
- La POM se concentre sur l'exécution systématique et rapide des renvois sur la base des décisions entrées en force. Les départs rapides et autonomes sont encouragés, d'une part, par la mise en place d'un conseil systématique en vue du retour et, de l'autre, par l'hébergement des bénéficiaires de l'aide d'urgence dans des centres de départ dédiés gérés par le Service des migrations. Des mesures de contrainte pertinentes visant à appliquer les décisions de renvoi sont prises si les circonstances l'exigent. L'aide d'urgence est limitée au minimum défini dans la Constitution.

3.2 Intégration rapide des AP/R dans le marché primaire du travail ou dans une formation professionnelle

- Les AP/R sont incités à œuvrer activement pour acquérir rapidement les compétences linguistiques et fondamentales nécessaires à l'exercice d'une activité lucrative ou à une formation professionnelle.
- Les partenaires régionaux soutiennent les AP/R par une gestion active des dossiers conformément au principe « Encourager et exiger » durant tout le processus d'intégration. Ils mettent à disposition des prestations d'intégration (cours de langue, mesures de qualification, etc.) en fonction des besoins.
- Un lien étroit est établi avec l'économie dans le placement professionnel. Le canton met en place des incitations pour les entreprises prêtes à favoriser l'intégration des AP/R. Chaque partenaire régional constitue l'interlocuteur unique pour accélérer la résolution des problèmes pratiques.
- Le bénévolat occupe une place importante à titre complémentaire tout au long du processus d'intégration. Il est encouragé par les partenaires régionaux, qui le facilitent au maximum.
- Le montant de l'aide sociale et le mode d'hébergement dépendent du degré de réalisation des objectifs d'intégration.
- L'intégration accélérée a pour but de limiter au minimum le nombre des AP/R qui touchent encore l'aide sociale au moment de leur transfert sous la responsabilité des communes.

3.3 Hébergement des requérants d'asile et des AP/R en collaboration avec les préfectures et les communes

- La SAP est responsable de la planification des centres d'hébergement collectif. L'accent est mis sur le rapport coût-efficacité et sur l'intégration dans le marché du travail, une répartition régionale aussi équilibrée que possible des requérants d'asile et des AP/R devant être assurée.

- Les préfets et préfètes ainsi que les communes contribuent dès le début à assurer un hébergement adéquat. En situation tendue, les préfets et préfètes sont habilités à enjoindre aux communes de mettre à disposition des hébergements. En situation d'urgence, l'Organe de conduite cantonal intervient pour les soutenir dans cette tâche (cf. commentaire de l'art. 31).

3.4 Primauté des coûts

- Toutes les dépenses au titre de l'asile et des réfugiés font l'objet d'un contrôle très strict afin qu'elles restent aussi faibles que possible. Si les forfaits versés par la Confédération ne suffisent pas à couvrir entièrement les coûts, la situation est signalée et motivée.
- Toute dépense supplémentaire (temporaire) dans le domaine de l'intégration doit être justifiée par une intégration plus rapide et plus efficace entraînant une diminution des coûts de l'aide sociale à moyen ou à long terme. Il s'agit d'améliorer l'efficacité et l'utilité des mesures d'intégration afin d'atteindre au meilleur coût possible l'objectif, soit une augmentation de cinq pour cent du taux d'activité et une réduction du taux d'aide sociale.

4. Commentaire des articles

4.1 Loi sur l'aide sociale dans le domaine de l'asile et des réfugiés (LAAR)

Chapitre 1 Généralités

Article 1 (But)

Il résume succinctement les objectifs que le canton de Berne poursuit en restructurant le domaine de l'asile. Améliorer en premier lieu l'intégration professionnelle, puis linguistique et enfin sociale constitue l'un des objectifs premiers du projet NA-BE et de l'AIS. L'encouragement de l'intégration des personnes du domaine de l'asile et des réfugiés a pour but de faire entrer celles-ci dans le marché primaire du travail, partant de les aider à devenir financièrement autonomes. Il contribue donc à la réduction des coûts de l'aide sociale et du nombre de ses bénéficiaires futurs.

Article 2 (Objet et champ d'application)

Alinéa 1

En toute logique, l'énumération des catégories de personnes pour qui l'aide sociale est régie par les dispositions de la présente loi a été reprise de l'article 3, alinéa 1 LiLFAE ainsi que de l'article 46b LASoc.

La présente loi s'applique aussi aux réfugiés (reconnus ou admis à titre provisoire), aux personnes à protéger avec autorisation de séjour ainsi qu'aux apatrides reconnus.

- Les personnes en procédure d'asile sont celles qui, en vertu de l'article 42 de la loi fédérale du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi)[12], sont autorisées à séjourner en Suisse jusqu'à la clôture de leur procédure.
- Les personnes à protéger sans autorisation de séjour sont celles auxquelles est octroyée une protection provisoire en Suisse en vertu de l'article 4 LAsi.
- Les personnes à protéger avec autorisation de séjour sont celles pour lesquelles le Conseil fédéral n'a pas levé la protection provisoire au bout de cinq ans et qui ont obtenu une autorisation de séjour du canton (art. 74, al. 2 LAsi).
- Les personnes admises à titre provisoire sont celles faisant l'objet par le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) d'une décision d'admission provisoire en vertu de l'article 83, al. 1 de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration

[12] RS 142.31

(loi sur les étrangers, LEI)[13], parce que l'exécution du renvoi ou de l'expulsion n'est pas possible, n'est pas licite ou ne peut être raisonnablement exigée.

- Les réfugiés sont les personnes qui ont la qualité de réfugié et auxquelles l'asile est accordé (art. 3 et 49 LAsi).
- Les réfugiés admis à titre provisoire sont les personnes qui ont la qualité de réfugié au sens de l'article 3 LAsi, mais auxquelles l'asile n'est pas accordé en application des articles 53 et 54 LAsi, et pour lesquelles le SEM a décidé d'admission provisoire en vertu de l'article 83, alinéa 8 LEI.

Les réfugiés reconnus et les réfugiés admis à titre provisoire ont droit, en vertu de la législation fédérale[14] et de la Convention sur les réfugiés[15], que la Suisse a ratifiée, à l'aide sociale ordinaire. Les apatrides reconnus ont également droit à l'aide sociale ordinaire[16], en vertu de la Convention sur les apatrides[17] tout comme les personnes à protéger avec autorisation de séjour[18].

Dans la LAAR, le terme « réfugiés » englobe toujours les réfugiés reconnus *et* les réfugiés admis à titre provisoire.

Le complément d'information suivant peut être fourni au sujet de la lettre *c* : depuis l'entrée en vigueur de la révision partielle de la LAsi, la Confédération subventionne l'aide sociale versée par les cantons aux personnes admises à titre provisoire, et ce durant sept ans à partir de l'arrivée en Suisse (cf. art. 86, al. 1, 2e phrase LEI, en corr. avec les art. 88 et 89, al. 1 LAsi ainsi qu'avec l'art. 20, lit. *d* OA 2). Par l'entrée en vigueur de la LiLFAE, le canton de Berne a décidé que les dispositions de la LASoc ne s'appliqueraient aux personnes admises à titre provisoire que sept ans après leur arrivée en Suisse et que d'ici cette échéance, les montants de l'aide sociale matérielle s'aligneraient sur ceux de la Confédération.

Limiter à sept ans les subventions de la Confédération en matière d'aide sociale aux personnes admises à titre provisoire avait pour dessein d'inciter financièrement les cantons à faire en sorte qu'à cette échéance, les personnes concernées soient suffisamment intégrées pour ne plus dépendre de l'aide sociale cantonale ordinaire. En conséquence, il s'agirait de limiter le transfert automatique des personnes admises à titre provisoire n'étant « manifestement pas intégrées » (cf. art. 3, al. 1, lit. *d* LiLFAE actuelle) vers les services sociaux communaux ou régionaux. Cette disposition garantit qu'une personne admise à titre provisoire n'étant manifestement toujours pas intégrée après avoir été bénéficiaire durant sept ans de l'aide sociale en matière d'asile ne soit pas mieux lotie en matière d'aide sociale, en d'autres termes ne perçoive pas l'aide sociale ordinaire et demeure sous la compétence des partenaires régionaux.

Bien que cette disposition n'ait jusqu'à présent été que rarement appliquée, il est justifié de la conserver dans la présente loi, d'autant plus que l'encouragement de l'intégration des personnes admises à titre provisoire a pour ambition d'être encore plus ciblée et plus systématique. Les personnes pour lesquelles les mesures engagées n'apportent pas les effets escomptés ne doivent pas être favorisées.

---

[13] RS 142.20

[14] Cf. art. 49 et 81 LAsi en corr. avec l'art. 83, al. 8 LEI et l'art. 3, al. 1 de l'ordonnance 2 du Conseil fédéral du 11 août 1999 sur l'asile relative au financement (ordonnance 2 sur l'asile, OA 2 ; RS 142.312)

[15] Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés (Convention sur les réfugiés ; RS 0.142.30)

[16] Cf. art. 1, al. 1 et 23 de la Convention, en corr. avec l'art. 3, al 1, OA 2

[17] Convention relative au statut des apatrides, conclue à New York le 28 septembre 1954 ; approuvée par l'Assemblée fédérale le 27 avril 1972 ; instrument de ratification déposé par la Suisse le 3 juillet 1972 ; entrée en vigueur pour la Suisse le 1er octobre 1972 (RS 0.142.40)

[18] Cf. art. 81 LAsi, en corr. avec l'art. 3, al. 1 OA 2

L'article 8 LiLFAE actuellement en vigueur permet d'admettre à la compensation des charges de l'aide sociale les coûts imputables au groupe cible des personnes admises à titre provisoire qui ne sont manifestement pas intégrées après avoir séjourné en Suisse durant plus de sept ans. L'admission des coûts de ce groupe cible à la compensation des charges est désormais garantie par l'article 41.

L'*alinéa 2* énumère les principaux domaines régis par la présente loi.

Alinéa 3

Le Conseil-exécutif règle par voie d'ordonnance, en vertu de la *lettre a*, les critères selon lesquels une personne est considérée n'être manifestement pas intégrée et n'a par conséquent pas droit à l'aide sociale ordinaire. Le critère prépondérant serait de ne pas être encore parvenue, même au bout de sept ans, à accéder à la seconde phase du système d'hébergement au sens de l'article 35, et donc de continuer à loger en centre collectif. Il est probable que de tels cas soient finalement rares.

La *lettre b,* qui confère la compétence au Conseil-exécutif d'exclure certaines personnes du champ d'application de la présente loi, ouvre notamment la possibilité d'inclure dans une ordonnance une réglementation jusqu'ici inscrite dans la LiLFAE. Il s'agit en l'occurrence des cas particuliers de personnes admises provisoirement ou de personnes à protéger sans autorisation de séjour qui forment un ménage commun avec d'autres personnes, celles-ci n'étant toutefois pas arrivées en même temps en Suisse. L'exemple ci-après illustre cette réglementation : lorsqu'une personne admise provisoirement vit avec son conjoint et ses enfants dans le même ménage en Suisse, le transfert de compétence des partenaires régionaux à la commune de domicile devrait intervenir au moment où le séjour de la personne arrivée la première en Suisse atteint sept ans. Cette disposition évite aux partenaires régionaux de devoir accorder l'aide aux personnes d'un même ménage selon des compétences et des tarifs différents. Il s'agit donc de veiller à l'égalité de traitement des personnes formant un ménage commun.

Article 3 (Objectifs d'effet et de prestation)

Alinéa 1

Les mesures et les prestations prévues par la présente loi sont destinées à produire un certain effet, c'est-à-dire à atteindre un objectif donné. Leur qualité doit de plus être appropriée (*lit. a*).

Améliorer l'intégration est l'un des objectifs premiers du projet NA-BE. L'encouragement de l'intégration des AP/R a pour but de les faire entrer dans le marché primaire du travail et de les accompagner vers l'autonomie financière. Elle contribue donc à la réduction des coûts de l'aide sociale et du nombre de ses bénéficiaires futurs (*lit. b*).

La qualité, l'effet et le rapport coût-utilité de chaque prestation proposée feront l'objet de vérifications régulières. Les prestations proposées ou les indemnités seront au besoin adaptées *(lit. c).*

Alinéa 2

Dans le domaine ici concerné, la Confédération participe aux frais des cantons en leur versant les indemnités forfaitaires suivantes :

- En vertu de l'article 88, alinéa 2 LAsi, les indemnités forfaitaires pour les requérants d'asile et les personnes à protéger sans autorisation de séjour couvrent notamment les coûts de l'aide sociale et de l'assurance-maladie obligatoire et comprennent une contribution aux frais d'encadrement (art. 88, al. 2 LAsi).
- En vertu de l'article 88, alinéa 3 LAsi, les indemnités forfaitaires pour les réfugiés et les personnes à protéger avec autorisation de séjour couvrent notamment les coûts de

l'aide sociale et comprennent une contribution aux frais d'encadrement et aux frais administratifs[19].

- En vertu de l'article 91, alinéa 2bis LAsi, la Confédération verse aux cantons une contribution forfaitaire pour les frais administratifs occasionnés par les requérants d'asile et les personnes à protéger sans autorisation de séjour.
- En vertu de l'article 58, alinéa 1 LEI, la Confédération accorde aux cantons des contributions financières à l'intégration des étrangers. Ces contributions complètent les dépenses consenties par les cantons en matière d'intégration.

L'objectif de la restructuration du domaine de l'asile et des réfugiés du canton de Berne est d'atteindre, dans les domaines dans lesquels la Confédération accorde des indemnités qui couvrent en principe les coûts, un degré de couverture de 100 pour cent (p. ex. coûts de l'aide sociale pour les requérants d'asile et les personnes admises à titre provisoire, jusqu'à sept ans après leur arrivée). En ce qui concerne les domaines de coûts dans lesquels la Confédération ne verse qu'une « contribution » (intégration, renvoi, frais administratifs, p. ex.), le canton assume des coûts considérables étant donné que rien ne prévoit explicitement une couverture totale des coûts par la Confédération (*lit. a*).

Les contributions actuelles de la Confédération sont indiquées dans le tableau suivant :

Forfaits	Type de contribution aux coûts	Montant des forfaits
Forfait global 1 pour les requérants d'asile et les AP (y c. MNA) et forfait global 2 pour les réfugiés (art. 20 à 27 OA 2)	**Indemnité** au titre des coûts d'hébergement et **contribution** aux coûts d'encadrement (aide sociale, frais de loyer, assurance-maladie, gestion des cas) des requérants d'asile et des AP/R jusqu'à 5 ou 7 ans après leur arrivée en Suisse. **Indemnité au titre** de toutes les dépenses d'aide sociale remboursables des cantons à condition que les solutions soient avantageuses.	Forfait d'environ 50 CHF par jour et par bénéficiaire de l'aide sociale[20]
Forfait spécial pour frais administratifs (art. 31 OA 2)	La Confédération participe par une **contribution** forfaitaire aux frais administratifs encourus par les cantons du fait de l'application de la LAsi et dont le remboursement n'est prévu dans aucune disposition particulière.	Contribution unique d'environ 1100 CHF par demande d'asile[21]

[19] A noter que les réfugiés et les personnes à protéger avec autorisation de séjour doivent être traités sur un pied d'égalité avec la population suisse pour ce qui est du calcul, de l'octroi et de la limitation des prestations d'aide sociale. Avec les forfaits globaux 2 actuellement appliqués, une couverture totale des coûts n'est par conséquent pas possible.

[20] Les forfaits ne sont pas versés pour la totalité des effectifs, mais uniquement pour les personnes qui, en moyenne suisse, n'exercent pas d'activité lucrative. Le taux d'activité sur la base duquel le forfait global est calculé se fonde sur le nombre d'autorisations d'exercer une activité lucrative qui sont enregistrées dans le système d'information central sur la migration (SYMIC) de la Confédération. Les mesures d'intégration ou de formation professionnelle soumises à autorisation – engagements de courte durée, stages, apprentissages, préapprentissages, etc. – entraînent une réduction des forfaits globaux même si les personnes continuent de dépendre en partie de l'aide sociale. Dès lors, plus il y a de personnes actives (qu'elles travaillent ou suivent une mesure d'intégration ou de formation et quel que soit leur revenu), plus les effectifs sont faibles et plus l'indemnité versée par la Confédération est réduite. Les efforts supplémentaires consentis par les cantons dans le domaine de l'intégration entraîneront une hausse du nombre de personnes exerçant une activité lucrative (y compris des apprenants), de sorte que la charge financière de la Confédération diminuera pour ce qui est des forfaits globaux (cf. AIS, Rapport du groupe de coordination du 1er mars 2018, point 5 Financement).

[21] Avec la modification du 8 juin 2018 de la OA 2, les forfaits spéciaux pour frais administratifs passent de 1100 à 550 francs à compter du 1er mars 2019 (cf. art. 31, al. 2 et 3 OA 2, RO 2018 2875).

Forfait d'intégration (art. 15 OIE)	**Contribution** de la Confédération aux coûts cantonaux de l'intégration des AP/R. Versée dans le cadre des programmes d'intégration cantonaux (PIC).	Contribution unique d'environ 6000 CHF par AP/R[22]

Source : Planification détaillée p. 59, Illustration 4-5

Pour ces raisons, la volonté de financer l'intégralité des coûts des mesures et des prestations prévues par la LAAR à l'aide des forfaits fédéraux ne peut figurer dans la loi qu'à titre de principe et non pas en tant qu'objectif.

Lettre b

La SAP définit les mesures et prestations qui ne peuvent être financées par les forfaits fédéraux et justifie leurs coûts dans le cadre de la stratégie de calcul des coûts visée à l'article 42 LAAR, que le Grand Conseil arrête périodiquement. Le Conseil fédéral a fait savoir, le 30 avril 2018, qu'il approuvait l'Agenda Intégration Suisse (cf. précisions ci-dessus, ch. 1.2). Il s'ensuivra, vraisemblablement à partir du deuxième semestre 2019, une nette hausse des forfaits pour l'intégration et en faveur des mineurs non accompagnés.

Article 4 (Responsabilité individuelle)

Les requérants d'asile, les personnes admises provisoirement et les réfugiés doivent contribuer activement à acquérir rapidement les compétences linguistiques et fondamentales requises qui leur permettront d'exercer une activité lucrative ou d'entamer une formation professionnelle, pour pouvoir subvenir eux-mêmes à leurs besoins. Il s'agit donc d'appliquer le principe « Encourager et exiger ». Soulignons néanmoins que les exigences passent avant l'« encouragement ». Les mesures et les prestations étatiques régies par la LAAR doivent en effet rester subsidiaires.

Article 5 (Partenaires régionaux)

Le partenaire régional désigné par la SAP assume la responsabilité opérationnelle globale du processus d'intégration des personnes visées à l'article 2, alinéa 1, dans son périmètre. A cet effet, il peut déployer ses activités à partir de plusieurs sites à l'intérieur de sa zone de compétence. Entre le moment où les requérants d'asile sont attribuées au canton de Berne et la réalisation de l'indépendance économique des AP/R ou leur transfert sous la responsabilité communale, le partenaire régional assure la gestion du cas dans le processus d'intégration et l'hébergement et octroie l'aide sociale. Ses activités visent une intégration professionnelle aussi prompte que possible ou l'admission rapide dans une formation, ainsi que des solutions économiquement avantageuses. Ces objectifs servent de base à la SAP pour évaluer les prestations fournies.

Le partenaire régional est tenu de remplir les objectifs opérationnels d'intégration et de s'acquitter de ses autres tâches de manière économique. Il dispose à cet effet d'une large marge de manœuvre dans les limites définies par la SAP. Dans le domaine de compétences qui lui est octroyé, il prend des décisions concernant l'internalisation ou l'externalisation des tâches, la collaboration avec des tiers ainsi que la mise en œuvre concrète de ses missions d'information et de coordination.

Le partenaire régional assume notamment les tâches suivantes dans le processus d'intégration :

[22] Avec la révision totale de l'OIE et de son article 15, le forfait d'intégration passera de 6000 à 18 000 francs à partir de mai 2019. Le forfait d'intégration de 18 000 francs n'est versé qu'une fois les conventions-programmes complétées par les mesures relatives au processus de première intégration. Sans convention additionnelle, le forfait d'intégration versé est de 6000 francs (cf. art. 29a OIE du 15 août 2018) Il est par ailleurs prouvé que les cantons comptent un très grand nombre de personnes pour lesquelles le forfait d'intégration de 6000 francs versé jusqu'à présent par la Confédération est insuffisant. L'indemnité plus élevée ne sera toutefois octroyée qu'à un nombre de personnes relativement faible.

- Il s'organise de manière autonome dans le cadre des prescriptions de la SAP et définit les mesures d'intégration destinées à permettre une insertion professionnelle ou une formation rapides. Il est généralement libre de ses actes dans la limite des critères fixés par le canton (p. ex. certificat du niveau de langue et autres exigences). Autrement dit, il peut aussi travailler avec des tiers ou concevoir lui-même des activités.
- Il promeut activement la collaboration avec l'économie dans le cadre de son périmètre. Dans sa région, il est l'interlocuteur des entreprises disposées à favoriser l'intégration et se tient à leur disposition pour répondre à toutes leurs demandes. Il facilite autant que possible les démarches administratives des entreprises disposées à favoriser l'intégration et met en place des outils ciblés d'incitation et d'intégration (p. ex. allocations d'initiation au travail, modèles d'emploi à salaire partiel).
- Il met l'accent sur l'emploi, soit en se chargeant lui-même de trouver des postes de travail, soit en mandatant des tiers. Il évite de créer des structures ou des offres parallèles. Il faut empêcher que le partenaire régional fasse de la concurrence à d'autres partenaires (assurance-invalidité, offices régionaux de placement, services sociaux).
- Dans le cadre de la gestion des cas, il soutient les personnes visées à l'article 2, alinéa 1, tout au long du processus d'intégration (plan d'intégration, promotion des langues [usage quotidien], programmes d'occupation d'intérêt général, etc.).
- Il veille au bon fonctionnement et à une prise en charge appropriée des centres d'hébergement collectif.
- Dans le but d'assurer leur intégration professionnelle rapide, il propose aux personnes visées à l'article 2, alinéa 1 des occupations d'intérêt général en collaboration avec les communes et les organisations d'utilité publique.
- Il octroie l'aide sociale matérielle jusqu'à la réalisation de l'indépendance économique ou jusqu'au transfert sous la responsabilité communale et applique les incitations et les sanctions conformément à la présente loi et à la loi sur l'aide sociale.
- Il coordonne le travail des bénévoles, les soutient dans leur mission et s'attache à rendre leur engagement le moins compliqué et bureaucratique possible en levant les éventuels obstacles d'ordre organisationnel. Il veille à ce que les engagements bénévoles soient conformes aux exigences de la protection de l'enfant.
- Il veille, dans le cadre de la gestion des dossiers selon les prescriptions de la SAP, à la saisie des données nécessaires pour les décomptes et le contrôle de gestion. Il doit obtenir l'accord écrit de la SAP s'il s'associe à d'autres partenaires régionaux ou s'il délègue l'intégralité ou des éléments essentiels d'une tâche à un tiers (cf. art. 10, al. 3 et art. 11, al. 2).
- Le partenaire régional travaille en étroite collaboration avec les préfectures et les communes de sa région (en particulier dans le domaine de l'hébergement, de l'intégration rapide au sein de l'école publique et des programmes d'occupation d'intérêt général).

Le nombre de partenaires contractuels et d'interfaces est ainsi considérablement réduit par rapport au système actuel.

Article 6 (Périmètres)

Alinéa 1

L'un des grands principes du nouveau modèle consiste à regrouper la compétence en matière d'aide sociale et d'encouragement de l'intégration destinées aux personnes visées à l'article 2, alinéa 1. Dans une région géographique donnée, l'accomplissement des tâches transférées et la réalisation des objectifs définis doivent être confiés à un partenaire unique, qui en répond devant la SAP. Ce sont les partenaires régionaux.

Alinéa 2

Afin de garantir une répartition aussi équilibrée que possible des personnes visées à l'article 2, alinéa 1, il est prévu de délimiter cinq régions comprenant une population de taille similaire. Elles correspondent en principe aux régions administratives existantes. Seule la région de Berne-Mittelland sera subdivisée. Le canton prévoit de créer les régions suivantes : 1) ville de Berne et son agglomération, 2) Mittelland bernois (sans la ville de Berne et son agglomération), 3) Seeland-Jura bernois, 4) Emmental-Haute Argovie et 5) Oberland bernois. Ces régions sont appelées périmètres.

Alinéa 3

Devant garantir en tout temps la prise en charge des nouvelles personnes attribuées au canton de Berne, la SAP doit pouvoir agir rapidement dans les situations exceptionnelles. Voilà pourquoi cette disposition lui attribue la compétence de modifier pour une période limitée les périmètres définis par le Conseil-exécutif. En conséquence, la SAP peut par exemple les subdiviser en « sous-régions », si le canton de Berne se voit attribuer en un bref laps de temps un nombre de personnes nettement supérieur aux prévisions. Concrètement, la SAP pourrait ainsi mettre à disposition un nouveau centre d'hébergement dans le périmètre A, mais en confier la gestion au partenaire régional du périmètre B, car le partenaire du paramètre A ne dispose pas des capacités requises. Une situation exceptionnelle envisageable serait également qu'un hébergement collectif en fonction devienne soudain inutilisable (catastrophe naturelle, incendie, etc.), obligeant la SAP à mettre à disposition un autre centre aussi vite que possible. Lorsqu'elle envisage de modifier provisoirement les périmètres, la SAP en informe aussitôt le Conseil-exécutif. Il va de soi que les préfets et préfètes ainsi que les autres partenaires régionaux concernés seront avisés de la démarche ou y seront associés en amont. Une modification du périmètre est un acte particulier opposable aux partenaires régionaux. La SAP statue définitivement (cf. art. 77, lit. *d* et *e* LPJA)[23].

Chapitre 2 Compétences et tâches

Article 7 (Conseil-exécutif)

Le Conseil-exécutif soutient les efforts consentis par la Confédération pour favoriser une intégration professionnelle rapide[24]. Il s'engage pour la mise en œuvre des tâches et des prestations énumérées aux lettres *a* à *c*.

Article 8 (Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale)

La SAP assume diverses tâches au niveau stratégique (supérieur). Elle veille par exemple à une utilisation optimale des ressources destinées à la réalisation des objectifs supérieurs et à long terme. Elle spécifie les objectifs d'effet et de prestation et vérifie leur réalisation, afin de garantir le respect des objectifs assignés par la Confédération. Dans la mesure où une prestation nécessaire à la poursuite des objectifs de la présente loi n'est pas disponible sur le marché libre, la SAP veille à combler cette lacune. Elle peut mettre sur pied elle-même cette prestation et la piloter de manière centralisée ou inciter à combler cette lacune, par exemple en lançant un appel d'offres public portant sur les prestations qu'elle estime faire défaut et en mandatant ensuite un tiers (lit. *d*).

Article 9 (Service compétent de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale)

Alinéa 1

Le Conseil-exécutif désignera, via les dispositions d'exécution, le service compétent de la SAP. Ce dernier exécute la loi, pour autant que des compétences n'aient pas été attribuées à d'autres organismes (cf. art. 10 LAAR).

[23] Loi du 23 mai 1989 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA ; RSB 155.21)

[24] Cf. planification détaillée, p. 28

Alinéa 2

Le service compétent de la SAP est responsable de l'exécution de la présente loi au niveau opérationnel (échelon de la mise en œuvre). Ces tâches devraient en principe être déléguées aux partenaires régionaux (cf. commentaire de l'art. 5). Ceux-ci assument en effet la responsabilité opérationnelle globale pour le processus d'intégration et l'hébergement des personnes visées à l'article 2, alinéa 1 ainsi que pour l'octroi de l'aide sociale. A titre exceptionnel, le service compétent de la SAP peut également piloter certaines offres. Dans le domaine de l'encouragement de l'intégration par exemple, celles-ci peuvent comprendre des projets pilotes ou des offres très spécifiques. Cette solution doit rester l'exception, car cela signifierait qu'il faut garantir dans chaque cas que tout partenaire régional dispose d'un accès équitable à ces places financées par le canton. Le pilotage centralisé des offres d'informations pourrait par exemple être assuré par le service compétent de la SAP.

Article 10 (Délégation de l'exécution et du pouvoir décisionnel)

Alinéa 1

Cette disposition crée la base requise pour déléguer l'exécution à des tiers, en particulier aux partenaires régionaux. A cet effet, le service compétent de la SAP conclut des contrats de prestations qui définissent les objectifs de prestation et les éventuelles sanctions en cas de non-respect des obligations contractuelles.

Alinéa 2

La délégation de tâches d'exécution implique aussi la délégation de la compétence de rendre des décisions.

Alinéa 3

Pour fournir leurs prestations, les partenaires régionaux doivent bénéficier d'une très large liberté entrepreneuriale. Ils doivent pouvoir se regrouper dès lors que le service compétent de la SAP y consent par écrit. Cette décision constitue un acte particulier opposable à un partenaire régional et est définitive (cf. art. 77, lit *e* LPJA).

Article 11 (Sous-traitance)

Alinéa 1

Les partenaires régionaux doivent être autorisés à faire appel à des tiers (appelés sous-traitants) afin de s'acquitter de leurs obligations contractuelles.

Alinéa *2*

La délégation à un tiers de l'intégralité des tâches d'un domaine de prestations ou d'éléments essentiels de celui-ci requiert l'accord préalable du service compétent de la SAP. La décision de celui-ci est définitive (cf. commentaire ci-dessus de l'art. 10, al. 3).

Par intégralité des tâches, on entend toutes les mesures et prestations d'un domaine de prestations (p. ex. du domaine Encouragement de l'intégration ou du domaine Hébergement). Par élément essentiel, on entend par exemple l'ensemble des activités à l'encouragement de l'apprentissage de la langue ou à l'exploitation d'un centre d'hébergement collectif. L'accord du service compétent de la SAP n'est pas requis lorsque le partenaire régional n'achète que certaines prestations. Dans ce cas, aucun rapport contractuel au sens d'un contrat de prestations n'existe avec un sous-traitant.

Le partenaire régional demeure responsable envers le service compétent de la SAP, même lorsqu'il recourt à un sous-traitant. Cette règle doit figurer expressément dans le contrat de prestations passé entre le partenaire régional et le service compétent de la SAP ou entre le partenaire régional et un tiers.

Alinéa 3

Etant donné que le partenaire régional ne peut déléguer son pouvoir décisionnel à un tiers, il ne peut pas non plus déléguer l'octroi de l'aide sociale.

Article 12 (Préfectures)

Durant l'été 2015, le nombre des personnes dans le domaine de l'asile a augmenté à tel point qu'il a été impossible de trouver à temps des capacités d'hébergement suffisantes. La révision partielle de la LiLFAE, entrée en vigueur le 1er juillet 2017, a introduit de nouvelles dispositions pour régir les compétences et la collaboration dans le domaine de la planification et de l'acquisition de capacités d'hébergement suffisantes. Il convient d'en tenir compte pour réglementer la compétence des préfets et préfètes dans ce domaine. La LAAR n'entend rien modifier à la réglementation existante.

La lettre *a* reprend le contenu de l'actuel article 4a, alinéa 3 LiLFAE.

La lettre *b* reprend les principaux éléments de l'actuel article 4a, alinéa 3 LiLFAE, tout en précisant qu'en situation normale (capacités nécessaires disponibles pour six mois) les préfets et préfètes intègrent les communes à un stade précoce, c'est-à-dire dès la planification, à la recherche de places d'hébergement et qu'ils veillent à l'échange régulier d'informations.

La lettre *c* se réfère à l'article 33 LAAR, dans la mesure où le rôle de coordination des préfets et préfètes dans la recherche d'un nombre suffisant de places d'hébergement est inscrit pour la première fois dans la législation.

La lettre *d* étend le champ d'action des préfets et préfètes, puisqu'elle les charge de collaborer désormais aussi avec les services chargés de l'intégration professionnelle et sociale. Cet élargissement de leur champ d'action correspond à la planification détaillée. Elle se fonde sur l'idée que les préfets et préfètes devraient, de par leur proximité, faciliter l'accès aux entreprises et aux services administratifs correspondants. Les préfets et préfètes peuvent en outre servir d'interlocuteurs de la région pour les questions d'intégration professionnelle et sociale et soutenir les partenaires régionaux dans les démarches administratives.

La lettre *e* étend le champ d'action des préfets et préfètes, dans la mesure où ils doivent veiller, en collaboration avec les services compétents, à l'implication des milieux économiques dans l'intégration professionnelle. Ils peuvent par exemple, en collaboration avec le partenaire régional, prendre contact avec des entreprises de la région ou participer à des réunions avec celles-ci. Cet élargissement de leur champ d'action correspond également à la planification détaillée.

La lettre *f* précise que la liste des tâches des préfets et préfètes présentée dans cet article n'est pas exhaustive.

Il est pour l'instant impossible de déterminer si ces changements généreront un important surcroît de travail pour les préfets et préfètes. Si le nombre de demandes d'asile reste faible comme observé actuellement, ce ne devrait cependant pas être le cas.

Article 13 (Collaboration)

La réalisation des objectifs d'effet et de prestation passe par une bonne collaboration entre le canton et les services qu'il a mandatés à cet effet *(al. 1)*, en particulier ceux mentionnés à l'*alinéa 2 :*

- L'objectif prioritaire étant d'assurer une intégration professionnelle rapide et durable, il est indispensable de collaborer avec les milieux économiques, car ce sont en fin de compte les employeurs qui doivent être prêts à offrir une chance à une personne qui ne connaît pas encore le marché suisse du travail (*lit. a*).
- Les communes jouent également un rôle dans l'hébergement, en particulier lorsque la situation est tendue dans ce domaine. Elles sont également des actrices de premier plan en matière d'intégration, car tout requérant d'asile et tout réfugié vit dans une commune et devrait pouvoir également s'intégrer dans les structures locales (*lit. b*).
- La collaboration avec les autorités du domaine des migrations doit être permanente, étant donné que celles-ci disposent des informations concernant le statut de séjour des personnes (*lit. c*).

- Pour engager un requérant ou une requérante d'asile, un employeur doit demander une autorisation ad hoc à l'autorité du marché du travail compétente. Celle-ci vérifie que les prescriptions sont respectées (préférence nationale, conditions de rémunération et de travail usuelles du lieu et de la branche) et donne son feu vert si tel est le cas. En ce qui concerne les personnes admises à titre provisoire et les réfugiés, il suffit depuis 2019 d'annoncer l'engagement, un changement d'emploi ou son terme aux autorités de migration, qui transmettent la déclaration aux autorités du marché du travail ou aux commissions paritaires professionnelles. Ce sont elles qui vérifient par pointage que les conditions de travail et de salaire sont conformes aux usages du lieu et de la branche, comme confirmé par l'employeur dans l'annonce de l'engagement. Les offices régionaux de placement s'efforcent, dans certaines conditions, d'intégrer aussi les personnes visées à l'article 2 dans le marché primaire du travail (*lit. d, e* et *f*).
- Les centres régionaux d'orientation professionnelle sont des sources cruciales d'information, en particulier pour les adolescents et les jeunes adultes, qu'ils peuvent aider à trouver leur voie dans le système de la formation professionnelle. Il est envisageable d'attribuer une fonction spécifique à ces centres, afin qu'ils évaluent les ressources et le potentiel des personnes visées à l'article 2, alinéa 1, lorsqu'elles sont âgées de 15 à 25 ans environ (*lit. g*).
- Les structures ordinaires dans le domaine de la formation sont aussi des partenaires importants, notamment grâce aux différentes passerelles proposées (année scolaire de préparation professionnelle, préapprentissage, etc.) (*lit. h*).
- Les organisations de droit privé interviennent, d'une part, directement sur mandat du canton ou des partenaires régionaux, en particulier dans l'encouragement de l'intégration. D'autre part, certaines d'entre elles apportent un soutien supplémentaire aux personnes visées à l'article 2, alinéa 1 (*lit. i*).
- Depuis longtemps, les Eglises nationales sont très engagées dans la prise en charge des groupes d'ayants droit, à travers leur personnel qualifié, mais aussi et surtout à travers leurs bénévoles (*lit. k*).
- Il est apparu ces dernières années que l'engagement de bénévoles est très important pour permettre aux migrants de prendre pied dans notre société et de pouvoir s'y intégrer. La collaboration des partenaires régionaux avec ces bénévoles peut faire l'objet d'une rémunération. Le bénévolat doit être renforcé dans tous les domaines d'intégration (acquisition de compétences linguistiques, travail, loisirs et réseau social). Le partenaire régional coordonne le travail des bénévoles, les soutient dans leur mission et s'attache à lever les éventuels obstacles d'ordre organisationnel pour faire en sorte que leur tâche soit aussi peu compliquée et bureaucratique possible. Au moment d'intégrer des bénévoles, il convient de s'assurer qu'ils respectent le devoir de discrétion auquel ils sont soumis (*lit. l*).

Chapitre 3 Intégration et aide sociale dans le domaine de l'asile et des réfugiés

Section 3.1 Intégration

Sous-section 3.1.1 Personnes visées à l'article 2, alinéa 1, lettre *a*

Article 14

Alinéa 1

L'accélération de la procédure que la Confédération prévoit d'obtenir en restructurant le domaine de l'asile sera en principe bénéfique. Il y a toutefois lieu de présumer que les personnes attribuées aux cantons devront, même à l'avenir, attendre la décision finale pendant plusieurs mois. Cette inévitable phase d'attente doit être mise à profit de manière ciblée, soit pour préparer l'intégration soit pour préserver les ressources et la motivation des requérants. Rappelons à ce sujet que, les conditions initiales demeurant ce qu'elles sont, il faut s'attendre

à ce qu'une plus grande proportion des requérants d'asile attribués aux cantons séjournent durablement dans notre pays. Les enfants en procédure d'asile fréquentent l'école obligatoire.

Durant la procédure d'asile, les requérants préparent activement leur intégration professionnelle, acquièrent des compétences fondamentales et des connaissances de base dans la langue officielle de leur lieu de domicile et s'engagent à participer aux programmes d'occupation d'intérêt général[25].

Les programmes d'occupation d'intérêt général sont considérés comme une préparation à l'intégration. Ils ont ainsi pour but d'accélérer l'intégration professionnelle et sont mis sur pied en collaboration avec les communes et les organisations d'utilité publique[26].

Alinéa 2

En raison de conditions qui leur sont propres, certaines personnes peuvent éprouver de grandes difficultés à participer activement à des programmes d'occupation d'intérêt général, voire en être totalement empêchées. Le Conseil-exécutif définira dès lors des exceptions spécifiant quels groupes de personnes ne seront pas soumis à l'obligation de participation. Cette disposition vise en particulier les personnes souffrant d'une grave atteinte à leur santé, d'une maladie grave ou d'un handicap ainsi que les personnes âgées.

Sous-section 3.1.2 Personnes visées à l'article 2, alinéa 1, lettres *b* et *c*

Article 15 (Plan d'intégration)

Alinéa 1

L'une des principales tâches du partenaire régional réside dans l'intégration (professionnelle) des personnes qui lui sont attribuées. Par conséquent, il accompagne et suit le processus d'intégration, met en place des incitations ciblées sur le résultat et sanctionne les comportements inappropriés. Les personnes visées à l'article 2, alinéa 1, lettres *b* et *c* et les partenaires régionaux conviennent d'un plan d'intégration individualisé, dont l'application fait l'objet de vérifications régulières. Il est soutenu par les partenaires régionaux et débute dès la décision positive concernant la demande d'asile.

La collaboration avec la personne concernée débute par une analyse de la situation. Celle-ci vise à identifier et à consigner de manière systématique les capacités, les connaissances, l'expérience, les talents et les limitations, dues notamment à des raisons de santé. Cette étape comprend aussi une estimation des connaissances linguistiques déjà acquises. Les indications recueillies servent ensuite à établir un plan d'intégration. Celui-ci comprend une série de mesures destinées à aider la personne concernée à s'engager si possible dans le cursus le mieux adapté à ses compétences et à ses aspirations afin de lui ouvrir des chances sur le marché du travail[27].

Dans le cas des jeunes adultes (18-25 ans), la voie de premier choix vers le marché du travail est en règle générale la formation professionnelle. Ils doivent donc, dès le début, acquérir les compétences de base (scolaires) nécessaires et apprendre une des deux langues officielles. Cela leur permet d'accéder le plus rapidement possible à une offre transitoire et à un apprentissage adapté ou les prépare à l'entrée au gymnase ou à l'école de culture générale. Ce processus d'intégration est généralement aussi valable pour les mineurs non accompagnés bénéficiant d'un encadrement spécifique jusqu'à leur majorité.

Dans le cadre de l'intégration de personnes admises provisoirement ou de réfugiés âgés de plus de 25 ans, priorité est accordée à l'intégration dans le marché primaire du travail. Lorsqu'une personne présentant un potentiel souhaite suivre une formation, elle peut aussi

[25] Cf. PIC 2018-2021, p. 27

[26] Cf. planification détaillée, p. 24

[27] Cf. PIC 2018-2021, p. 28

bénéficier d'un soutien. Même au-delà de 25 ans, il vaut souvent la peine de terminer une formation pour obtenir ensuite un emploi plus qualifié sur le marché primaire du travail.

Alinéa 2

Si, pour de justes motifs, comme dans le cas de personnes souffrant de troubles posttraumatiques, il s'avère après coup que les objectifs d'intégration fixés étaient quasiment impossibles à atteindre, le plan d'intégration doit pouvoir être adapté.

Alinéa 3

Le Conseil-exécutif définit les exigences qui serviront de base pour évaluer les efforts d'intégration et la réalisation des objectifs d'intégration. On entend ici par efforts d'intégration les différentes étapes et activités qui font généralement partie d'un plan d'intégration (p. ex. la participation à un cours de langue ou à une formation). Quant aux objectifs d'intégration, ce sont les résultats mesurables des efforts déployés dans ce sens. Il peut s'agir d'un niveau de langue certifié ou d'un emploi sur le marché primaire du travail (lit. *a*).

En raison de conditions qui leur sont propres, certaines personnes peuvent éprouver de grandes difficultés à participer activement au processus d'intégration conformément aux exigences prévues, voire en être totalement empêchées. Le Conseil-exécutif définira dès lors des exceptions pour spécifier les groupes de personnes qui ne seront pas soumises aux exigences en matière d'intégration (efforts d'intégration et réalisation des objectifs d'intégration) ou qui bénéficieront d'un assouplissement des conditions. Cette disposition vise en particulier les personnes souffrant d'une grave atteinte à leur santé, d'une maladie grave ou d'un handicap ainsi que les personnes âgées (lit. *b*).

Les enfants et les jeunes de moins de 18 ans ne peuvent pas être soumis individuellement aux obligations et aux objectifs qui découlent de la présente loi.

Article 16 (Obligations)

Alinéa 1

Selon le principe « Encourager et exiger », la contribution de la personne arrivée en Suisse (motivation) est décisive dans son intégration ; le cas échéant, il convient de l'exiger. Selon le plan d'intégration convenu, les personnes admises à titre provisoire, les personnes à protéger avec et sans autorisation de séjour, les apatrides reconnus et les réfugiés s'efforcent activement de subvenir eux-mêmes à leurs besoins, acquièrent le diplôme reconnu exigé dans la langue officielle locale et achèvent rapidement et avec succès la formation (professionnelle) nécessaire pour participer à la vie économique, sociale et culturelle ou s'engagent au plus vite dans une activité lucrative[28].

Alinéa 2

En cas de comportement inadéquat ou de non-respect du plan d'intégration (refus de suivre des cours de langue, p. ex.), le partenaire régional sanctionne la personne concernée en appliquant soit l'article 23 LAAR soit l'article 36 LASoc (dans le cas de réfugiés, de personnes à protéger avec et sans autorisation de séjour et d'apatrides reconnus). Il est procédé à un examen au cas par cas pour décider si le manquement donne lieu à une réduction. Le renvoi aux articles 23 LAAR et 36 LASoc rappelle qu'une réduction ne doit s'appliquer qu'à la personne fautive, qu'elle doit être proportionnée et qu'elle ne doit pas toucher l'aide d'urgence garantie par la Constitution.

Section 3.2 Aide sociale en matière d'asile

Article 17 (Principe de subsidiarité)

Le principe de subsidiarité signifie que l'aide est accordée uniquement lorsque la personne dans le besoin ne peut pas s'en sortir seule, qu'elle ne reçoit pas d'aide de tiers ou que cette aide

[28] Cf. PIC 2018-2021, p. 28

viendrait trop tard. L'aide sociale dans le domaine de l'asile est subsidiaire aux solutions d'entraide (utilisation de la fortune ou exercice d'une activité lucrative convenable, p. ex.), aux prestations légales de tiers (p. ex. prestations d'assurances sociales ou contributions d'entretien) ou aux prestations volontaires de tiers. Se fondant sur ce principe, le canton ne met à disposition et ne finance des prestations que dans la mesure où elles sont nécessaires pour garantir une aide correspondant aux besoins.

Article 18 (Ayants droit)

Cet article définit, d'une part, les groupes de personnes relevant du domaine de l'asile qui ont droit aux prestations de l'aide sociale et fixe, d'autre part, les conditions qui déterminent l'existence du besoin.

Les personnes en procédure d'asile, les personnes admises à titre provisoire et les personnes à protéger sans autorisation de séjour qui sont dans le besoin et pour lesquelles la Confédération verse encore des indemnités ont droit à l'octroi de prestations de l'aide sociale conformément à la présente loi. Cette définition du besoin s'appuie sur celles qui figurent dans la loi sur l'asile[29] et dans la loi sur l'aide sociale[30]. Lorsqu'un besoin existe, l'aide sociale est accordée sur demande.

Article 19 (Compétence d'édicter des directives)

L'octroi de l'aide sociale en matière d'asile peut être subordonné à des directives si celles-ci permettent d'éviter, de supprimer ou d'amoindrir le dénuement ou d'encourager l'initiative personnelle. Il peut s'agir de directives concernant l'utilisation de l'aide matérielle, la participation à des mesures d'intégration ou la recherche et l'acceptation d'un travail convenable.

Article 20 (Obligations)

Alinéa 1

Les personnes sollicitant l'aide sociale en matière d'asile sont en particulier tenues de respecter les directives du service compétent (cf. art. 19 LAAR) et de faire le nécessaire pour éviter, supprimer ou amoindrir leur dénuement. Ces efforts consistent notamment à chercher et à accepter un travail convenable ou à participer à une mesure d'intégration appropriée, dans la mesure où cela est possible et opportun. Les personnes sollicitant l'aide sociale en matière d'asile ont l'obligation de collaborer. Elles sont notamment tenues de fournir à l'autorité compétente les informations requises pour mesurer et déterminer cette aide et de lui communiquer spontanément tout changement de leur situation personnelle et économique. Le manquement à cette obligation entraîne une réduction des prestations (cf. art. 23 LAAR), voire une non-entrée en matière sur la demande d'aide sociale (cf. art. 20 LPJA).

Alinéa 2

L'*alinéa 2* définit l'obligation de collaborer des personnes concernées par analogie avec l'article 28, alinéa 1 LASoc. Les personnes sollicitant l'aide sociale en matière d'asile sont tenues de fournir spontanément et sans délai les informations requises. Cette obligation d'informer porte sur les aspects déterminants pour le calcul de l'aide matérielle (cf. ci-après commentaire de l'art. 21, al. 2). Par conséquent, les renseignements englobent aussi bien les ressources propres que les prestations de tiers. Le cas échéant, un manquement à cette obligation d'informer peut engendrer une réduction de l'aide matérielle (cf. art. 23 LAAR) ou une suspension partielle ou totale de l'aide sociale en matière d'asile, pour cause d'absence de besoin (cf. art. 24 LAAR). Il est alors déterminant si le manquement au devoir d'informer suscite le doute quant à l'existence du besoin. La décision sera prise au cas par cas et relève de la marge d'appréciation du service d'exécution.

[29] Art. 81 LAsi

[30] Art. 23 LASoc

Alinéa 3

Il est prévu de définir plus précisément par voie d'ordonnance les obligations qui incombent aux personnes concernées. On peut songer ici à l'obligation de respecter le règlement sur le lieu d'hébergement, d'éviter tout ce qui pourrait troubler ou mettre en péril une cohabitation sans heurts, ou encore à l'obligation d'exécuter les tâches confiées aux personnes concernées en rapport avec le nettoyage et la vie communautaire. Des dérogations ou un assouplissement des obligations sont en principe envisageables, notamment pour des raisons de santé, mais doivent se limiter à des cas dûment motivés.

Article 21 (Prestations)

Alinéa 1

L'aide sociale en matière d'asile comprend les prestations d'aide personnelle et d'aide matérielle.

Lettre a

L'aide personnelle est fournie par le service compétent sous forme de conseil, d'encadrement, de médiation et d'information. Elle inclut ainsi des prestations de soutien qui ne sont pas de nature financière. Le mandat d'encadrement conféré au service compétent revêt ici une importance cruciale. Il inclut en particulier les éléments suivants :

- garantir l'encadrement et la sécurité 24 heures sur 24 dans tout centre d'hébergement collectif ;
- mettre sur pied une structure de jour pour les personnes vivant dans des centres d'hébergement collectif ;
- informer, conseiller, encadrer et aiguiller vers des prestations visant à permettre aux personnes concernées de gérer elles-mêmes leur quotidien ;
- renseigner sur les démarches à entreprendre pour s'engager dans une activité lucrative et fournir un soutien administratif ;
- organiser et proposer des programmes linguistiques, d'intégration et d'occupation ;
- voir s'il est nécessaire d'appliquer éventuellement des mesures relevant de la protection de l'enfant et de l'adulte ou des mesures médicales ;
- informer, conseiller et apporter un soutien en matière d'enseignement obligatoire et, le cas échéant, entretenir les contacts avec les autorités scolaires compétentes.

Lettre b

Cette disposition fixe le principe de l'aide matérielle. On entend par là en premier lieu les prestations d'aide financière. Les prestations d'aide matérielle à fournir, leur forme et leur montant relèveront de la marge d'appréciation du service compétent pour l'octroi de l'aide sociale en matière d'asile, dans le cadre délimité par la loi et par l'ordonnance. Les principes de proportionnalité et d'égalité de traitement inscrits dans la Constitution servent ici de garde-fou.

Alinéa 2

L'aide matérielle englobe les éléments suivants : le forfait pour l'entretien, les frais médicaux de base et les frais de logement ainsi que, s'il y a lieu, des prestations circonstancielles et des allocations de motivation.

Le forfait pour l'entretien comprend en particulier les frais de nourriture, de soins corporels, de vêtements et de téléphone. Dans le domaine du logement, l'aide sociale en matière d'asile couvre les coûts de la place dans un centre d'hébergement collectif durant la première phase. Si les conditions de l'article 35, alinéa 1, lettre *b* LAAR sont remplies, elle couvre les frais de logement, y compris les frais accessoires habituels pour le logement individuel, durant la deuxième phase.

Dans le cadre des frais médicaux de base, l'aide sociale en matière d'asile prend également en charge la participation aux frais de l'assurance-maladie (franchise et quote-part) ainsi que les frais de traitements dentaires indispensables.

Les prestations circonstancielles sont octroyées ponctuellement lorsque la santé de la personne bénéficiaire, sa situation familiale ou économique ou encore des circonstances particulières les rendent indispensables. Elles comprennent notamment les frais de lunettes, de transport et les frais professionnels, ainsi que les frais pour l'achat de matériel scolaire et les courses d'école ou encore l'équipement de base pour un nouveau-né. Les prestations circonstancielles complètent les prestations de l'aide sociale en matière d'asile destinées à couvrir les besoins de base et servent à mettre en place et à favoriser le processus d'aide individuel. Selon les besoins, elles sont fournies sous forme de prestations financières ou de prestations en nature. Dans tous les cas, le service compétent pour l'octroi de l'aide sociale en matière d'asile doit informer au préalable la personne qui en fait la demande de la prise en charge des frais. C'est à lui également que revient la décision concernant le calcul et l'octroi de prestations circonstancielles.

Alinéa 3

L'octroi d'un hébergement se fonde sur le système à deux phases au sens des articles 35 ss.

Article 22 (Calcul de l'aide matérielle)

Alinéa 1

Comme dans le système actuel, l'aide sociale octroyée au groupe de personnes visées à l'article 18 LAAR se fonde sur le montant des subventions fédérales. Les dépenses consacrées à l'aide sociale en matière d'asile doivent si possible être financées par les forfaits accordés par la Confédération. Le service compétent pour l'octroi de cette aide détermine l'aide matérielle sous la forme d'un montant par personne et par jour. Selon la nouvelle législation, l'aide ne comportera plus qu'un seul niveau. Le niveau dit « majoré » est supprimé, car la participation active des personnes concernées est sous-entendue dans les efforts d'intégration requis selon le principe « Encourager et exiger ». D'éventuelles réductions de l'aide sont fixées en proportion de la violation des obligations et ne sont pas échelonnées selon une rétrogradation prédéfinie (tel l'actuel niveau « diminué »). Les montants de l'aide matérielle dépendent de la taille de l'unité d'assistance.

Conformément au principe « Encourager et exiger », les personnes qui consentent des efforts d'intégration et atteignent les objectifs fixés reçoivent des allocations de motivation ou bénéficient de franchises sur les revenus. Ces prestations incitatives visent à encourager la responsabilisation et l'effort personnel.

Alinéa 2

Comme jusqu'ici, il incombe au Conseil-exécutif de réglementer les modalités de calcul de l'aide matérielle par voie d'ordonnance. Il est prévu que le gouvernement cantonal établisse à cet effet une liste des prestations circonstancielles obligatoires (cf. commentaire de l'art. 21, al. 2) et qu'il fixe les contributions à verser pour la première et la deuxième phase en cas de réductions. Les directives de la CSIAS[31] peuvent être prises en compte à titre indicatif par le service compétent pour l'octroi de l'aide sociale dans le domaine de l'asile.

Alinéa 3

Le Conseil-exécutif peut déléguer par voie d'ordonnance sa compétence réglementaire à la SAP. Une telle délégation peut s'avérer utile pour les prescriptions nécessitant une actualisation régulière, donc plus particulièrement pour la description des prestations à fournir.

[31] Concepts et normes de calcul de l'aide sociale de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (cf. https://csias.ch/fileadmin/_migrated/content_uploads/2017_SKOS-Richtlinien-komplett-f_01.pdf)

Article 23 (Réduction)

Alinéa 1

Il convient également de renforcer la responsabilité individuelle des personnes concernées en sanctionnant avec rigueur la violation des obligations et en réduisant l'aide matérielle. Du point de vue légal, de telles sanctions reposent, d'une part, sur l'article 83 LAsi (lit. *c*) et, d'autre part, sur les articles 20 et 22, alinéa 1 LAAR.

Elles se fondent en priorité sur l'obligation de collaborer et de fournir des efforts pour s'intégrer. Le manquement à cette obligation ou la non-réalisation des objectifs d'intégration convenus par la propre faute de la personne concernée doivent donc être sanctionnés par une réduction (lit. *a*). Le refus de collaborer ou une collaboration insuffisante, par exemple dans le cas de travaux d'occupation ou d'intérêt collectif confiés à la personne sur le lieu d'hébergement, doivent aussi être susceptibles d'entraîner une sanction (lit. *b*). On entend par autres obligations (lit. *d*) les devoirs visés à l'article 20.

Alinéa 2

Le droit à l'aide sociale étant un droit autonome, une réduction de l'aide doit en principe léser uniquement la personne fautive. La réduction doit correspondre au comportement fautif de la personne concernée, c'est-à-dire qu'elle doit être proportionnée. Le principe de proportionnalité implique également qu'en cas de violation, la personne concernée doit d'abord être prévenue et la réduction ordonnée en règle générale uniquement si elle n'a pas donné suite à l'avertissement. Relevons que la réduction ne doit en aucun cas toucher le minimum vital absolu, qui couvre les frais indispensables à la (sur)vie (nourriture, vêtements, logement, assistance médicale).

Article 24 (Suspension)

Alinéa 1

L'aide sociale peut être suspendue totalement ou partiellement. La personne concernée doit au préalable avoir reçu une directive (accepter un travail, participer à une mesure d'occupation, faire valoir un droit à un revenu de substitution, ne pas refuser d'autres sources de revenu) et ne pas s'y être conformée. La suspension de l'aide sociale doit faire l'objet d'une procédure ordinaire (droit d'être entendu, décision).

Alinéa 2

L'aide sociale peut aussi être suspendue totalement ou partiellement lorsque la preuve du dénuement, ou de son degré, n'a pas été fournie. La personne concernée doit au préalable avoir été invitée par écrit à collaborer et ne pas avoir donné suite, ou pas suffisamment, à cette injonction. Il doit être mentionné dans celle-ci que l'aide sociale peut être suspendue totalement ou partiellement en cas de violation de l'obligation de collaborer, dès lors que ce manque de coopération peut susciter des doutes fondés quant au dénuement.

Article 25 (Procédure)

Les articles 49, 51 et 52 LASoc s'appliquent par analogie à l'octroi de l'aide sociale en matière d'asile. Pour le reste, la procédure est régie par les dispositions de la LPJA.

Article 26 (Remboursement)

Le remboursement de l'aide sociale accordée en matière d'asile est régi par les articles 40 à 45 LASoc.

Section 3.3 Aide sociale aux réfugiés

Article 27

Alinéa 1

Cet article définit d'une part le groupe de personnes ayant droit à l'aide sociale aux réfugiés et fixe d'autre part les conditions qui déterminent l'existence du besoin.

Conformément à la LASoc[32], les réfugiés, les personnes à protéger avec autorisation de séjour ainsi que les apatrides reconnus qui sont dans le besoin ont droit à l'aide sociale. La définition du besoin est par conséquent reprise de cette loi[33].

Alinéa 2

La loi sur l'aide sociale régit les compétences concernant les personnes qui relèvent du champ d'application de la loi sur l'asile et qui ont droit aux prestations ordinaires de l'aide sociale. En application de la Convention sur les réfugiés ratifiée par la Suisse, notre pays doit garantir aux réfugiés l'accès à l'aide sociale ordinaire. Dans ce domaine, les réfugiés ont droit au même traitement que les citoyens et citoyennes suisses. Concernant l'octroi de l'aide sociale aux réfugiés, la présente loi renvoie donc en tout point aux dispositions du chapitre 3 de la LASoc.

Chapitre 4 Hébergement et encadrement

Section 4.1 Planification des hébergements

Article 28

Cette section définit les principes régissant la planification des emplacements des centres d'hébergement collectif.

L'*alinéa 1* commence par préciser que la planification des hébergements suit le modèle à trois niveaux (situation normale, tendue ou d'urgence). En situation normale, il est possible de couvrir les besoins en places, en recourant si nécessaire aux réserves stratégiques (art. 29 LAAR). Si celles-ci risquent de ne pas suffire, on se trouve en situation tendue (art. 30 LAAR). En cas de situation d'urgence (art. 31 LAAR), c'est la loi cantonale du 19 mars 2014 sur la protection de la population et sur la protection civile (LCPPCi)[34] qui s'applique. Une situation d'urgence est une mise en danger imminente de la sécurité et de l'ordre publics ou une situation de détresse sociale qui ne peuvent plus être maîtrisées avec les seuls moyens et compétences prévus pour les situations ordinaires (art. 2, al. 1 LCPPCi). Une telle situation n'est pas définie à la légère.

L'*alinéa 2* attribue désormais la responsabilité en la matière au service compétent de la SAP. Outre la planification des centres d'hébergement collectif, celui-ci prend également en charge la planification de réserves appropriées. Cet alinéa reprend ainsi le contenu de l'actuel article 4a, alinéa 1 LiLFAE.

L'*alinéa 3* reprend quant à lui la réglementation de l'actuel article 4d, alinéa 1 LiLFAE. Dans son rapport concernant la modification de la LiLFAE, le Conseil-exécutif a relevé ceci : « *(…) Une solution est dite avantageuse lorsqu'elle est réalisable avec les moyens fédéraux qui, proportionnellement, peuvent lui être consacrés, ou lorsqu'elle n'engendre pas de charge de travail supplémentaire trop importante. Comme cela a été évoqué précédemment, les installations de taille modeste sont plus faciles à trouver et mieux acceptées, mais l'expérience a montré que leur exploitation était plus coûteuse. Afin que les nouvelles dispositions puissent déployer tous leurs effets, le Grand Conseil devra mettre les moyens nécessaires à disposition. »*[35]

L'argument financier peut s'opposer dans une certaine mesure à la mission légale qui consiste, conformément à l'article 34 LAAR, à garantir une « répartition régionale aussi équilibrée que possible des personnes nouvellement attribuées au canton ».

---

[32] Cf. notes 13 à 17

[33] Art. 23 de la LASoc actuellement en vigueur ou art. 23c de la version révisée de la LASoc, approuvée le 29 mars 2018 par le Grand Conseil (dont l'entrée en vigueur n'est pas encore connue)

[34] RSB 521.1

[35] Rapport du Conseil-exécutif du 17 août 2016 concernant la modification de la LiLFAE ; n° d'affaire 2015.POM.63

Section 4.2 Modèle à trois niveaux

Sous-section 4.2.1 Situation normale

Article 29

Cet article reprend dans son intégralité le contenu de l'actuel article 4a LiLFAE.

Alinéa 1

Les personnes relevant du domaine de l'asile doivent en principe être hébergées dans des structures « ordinaires » prévues à cet effet. Cela signifie que le service compétent de la SAP doit, en collaboration avec le service de la POM compétent pour l'aide d'urgence et avec les partenaires régionaux, créer des capacités d'hébergement suffisantes. Il s'agit là d'une tâche permanente qui nécessite que l'on tienne compte de l'évolution du nombre de requérants d'asile nouvellement attribués et de la possibilité concrète de transférer des personnes relevant du domaine de l'asile d'un centre d'hébergement collectif à un logement individuel.

Simultanément, le canton gère, sous l'autorité du service compétent de la SAP, une réserve stratégique afin de réagir aux fluctuations faibles à modérées du nombre de demandes d'asile. Face à une forte hausse de celui-ci, une réserve stratégique élevée permettra de maintenir plus longtemps l'hébergement en situation normale.

Alinéa 2

Il va de soi que la planification de capacités suffisantes d'hébergement doit reposer sur des prévisions. Il apparaît par ailleurs judicieux de fonder ces dernières sur celles des autorités fédérales.

L'*alinéa 3* souligne l'importance pour l'autorité compétente d'impliquer les communes et les préfectures à un stade précoce, même en situation normale. En appliquant une politique d'information appropriée, les autorités cantonales peuvent amener les communes à mieux accepter l'ouverture ou la fermeture de centres d'hébergement collectif. En cas de questions liées à l'hébergement, les communes doivent pouvoir trouver des interlocuteurs en mesure de les renseigner aussi clairement que possible. A cet effet, les autorités cantonales cordonnent leur collaboration (cf. art. 33 LAAR).

L'*alinéa 4* donne au Conseil-exécutif la possibilité de déléguer aux préfets et préfètes des tâches en lien avec la recherche de places d'hébergement et des tâches de coordination au sens de l'article 4d, alinéa 5 LiLFAE, même en situation normale. Cela permet un échange d'expériences et de savoir-faire qui peuvent se révéler utiles en situation tendue. Pour garantir la souplesse nécessaire, il convient de régler l'implication précoce des préfets et préfètes par voie d'ordonnance, ce qui permettra aussi de coordonner avec précision les structures complexes et les tâches hétérogènes du domaine de l'asile.

Sous-section 4.2.2 Situation tendue

Article 30

Cet article reprend dans son intégralité le contenu de l'actuel article 4b LiLFAE. Entrée en vigueur le 1er juillet 2017, cette disposition devrait être reprise sans modification dans la LAAR. Les commentaires ci-après se fondent dès lors pour l'essentiel sur ceux qui figurent dans le rapport de 2016 concernant la modification de la LiLFAE.

Alinéa 1

Le transfert partiel de la compétence en matière d'hébergement dans le domaine de l'asile aux préfectures repose sur la conviction suivante : grâce à leur proximité géographique et relationnelle avec les communes, les préfets et préfètes sont à même de collaborer plus rapidement avec ces dernières pour trouver et ouvrir des lieux d'hébergement appropriés que ne pouvaient le faire jusqu'alors les autorités cantonales. Le changement a été proposé par l'Association des communes bernoises et a bénéficié de son soutien. Le nombre de demandes d'asile ayant diminué, cette disposition n'a pas encore été mise à l'épreuve dans la pratique. La plupart des hébergements ouverts d'urgence durant l'année 2015 et fermés courant 2017 ont cependant été inclus dans la réserve stratégique. Ces structures de réserve pourraient, en cas

de nouvel afflux de requérants, être remises en service rapidement, de sorte que le canton pourrait éviter d'être confronté à une situation tendue pendant plusieurs mois, sans que des personnes relevant du domaine de l'asile se retrouvent sans logement.

Par conséquent, une situation tendue au sens du présent article ne se présente que lorsque la réactivation des réserves stratégiques ne suffit plus à couvrir les besoins en capacités d'hébergement dans le domaine de l'asile.

Lorsque de tels besoins se profilent dans le domaine de l'asile, le Conseil-exécutif charge les préfets et préfètes de désigner un certain nombre de places. Il leur impartit à cet effet un délai approprié, qui devrait en principe avoisiner trois mois. Pour cette première étape dans le cadre d'une situation tendue, les autorités comptent encore sur la volonté de coopérer affichée par le canton, les préfets et préfètes ainsi que les communes.

Alinéa 2

Si les mesures prises en vertu des articles 29 et 30, alinéa 1 LAAR ne suffisent pas à la création d'un nombre suffisant de places d'hébergement, les préfets et préfètes enjoignent à des communes de mettre à disposition des places d'hébergement adéquates et utilisables sans délai. L'injonction prend la forme d'une décision. Même les mesures prévues à l'alinéa 2 nécessitent un certain temps de planification et de réalisation. Il s'agit avant tout d'éviter que les personnes concernées par le manque de places ne se retrouvent à la rue, non seulement en raison des engagements internationaux pris par la Suisse, mais aussi, plus généralement, dans l'intérêt de préserver la dignité humaine.

Les autorités compétentes déterminent si un hébergement est adapté. C'est en principe le cas des installations de la protection civile, des bâtiments scolaires désaffectés, des anciens hôpitaux ou des maisons de vacances. Cependant, il est presque inévitable qu'une norme telle que celle du nouvel article 30, alinéa 2, qui vise à donner aux autorités le pouvoir d'agir dans des situations extraordinaires, contienne des notions juridiques nécessitant une interprétation. Ce n'est qu'ainsi que la flexibilité requise pourra être garantie dans la gestion de situations difficiles.

Les mesures prises en vertu de l'alinéa 2 ne peuvent pas s'appliquer pendant plus de deux ans. Avec un délai plus court, l'expérience montre qu'il ne vaudrait plus la peine d'investir dans les tâches d'organisation et d'exploitation découlant de la création d'un hébergement.

Alinéa 3

Sachant que les centres supplémentaires concernés par l'alinéa 2 doivent être mis à disposition rapidement et que l'hébergement organisé et approprié des requérants d'asile constitue un intérêt public non négligeable, l'effet suspensif est retiré aux éventuels recours formés contre les mesures prises en vertu de l'alinéa 2, ce qui rend ces mesures immédiatement exécutables. Les voies de droit se fondent sur les dispositions de LPJA. Autrement dit, les décisions rendues par les préfets et préfètes peuvent faire l'objet de recours auprès du Conseil-exécutif étant donné le caractère politique prépondérant que revêtent de telles décisions d'un point de vue social et sécuritaire (cf. art. 77, al. 1, lit. *d* et *e* LPJA). Le Conseil-exécutif statue définitivement (au plan cantonal) et ses décisions ne peuvent plus être déférées qu'au Tribunal fédéral (cf. art. 86, al. 3 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF][36]).

Sous-section 4.2.3 Situation d'urgence

Article 31

Cet article reprend dans son intégralité le contenu de l'actuel article 4c LiLFAE. Entrée en vigueur le 1er juillet 2017, cette disposition devrait être reprise sans modification dans la LAAR. Les commentaires ci-après se fondent dès lors pour l'essentiel sur ceux qui figurent dans le rapport de 2016 concernant la modification de la LiLFAE.

[36] RS 173.110

L'article institue un lien entre le domaine de l'asile et celui de la protection de la population et de la protection civile. Du point de vue historique, les personnes relevant du domaine de l'asile ont longtemps été considérées comme des personnes en quête de protection au sens de la législation sur la protection de la population et sur la protection civile, non seulement au niveau cantonal, mais aussi fédéral. Différentes modifications législatives intervenues récemment ont toutefois rendu ce lien moins apparent.

En situation d'urgence, la loi cantonale du 19 mars 2014 sur la protection de la population et sur la protection civile (LCPPCi)[37] permet de déterminer les compétences et les mesures en matière de protection de la population et de protection civile. Aux termes de l'article 2 LCPPCi, une telle situation peut résulter d'une situation de détresse sociale.

Sous-section 4.2.4 Indemnisation

Article 32

Cet article spécifie la réglementation prévue par l'article 4d, alinéa 4 LiLFAE actuellement en vigueur : lorsque des infrastructures appartenant aux communes sont utilisées pour l'hébergement, le service compétent de la SAP passe un contrat avec elles et leur verse un loyer. Le montant de celui-ci est en principe négocié entre la commune et le canton.

La situation est cependant différente selon qu'une institution communale est utilisée en situation normale ou en situation tendue. En situation normale, c'est au canton, représenté par le service compétent de la SAP (art. 28 LAAR), qu'il revient de mettre à disposition un nombre suffisant d'hébergements. De par l'hétérogénéité des objets pouvant servir d'hébergement, de par leur structure et de par leur durée d'utilisation, il est impossible de définir des prescriptions normatives sur le montant de l'indemnisation. Les loyers habituellement pratiqués dans la région ne peuvent pas servir non plus de référence. Dans ces conditions, la loi renonce à préciser le service compétent (en situation normale, le service compétent de la SAP) devant fixer le montant de l'indemnisation.

En situation tendue, les préfets et préfètes sont habilités à enjoindre à une commune de mettre à disposition des places d'hébergement adéquates et disponibles rapidement (art. 30, al. 2 LAAR). Une indemnisation appropriée doit alors être fixée dans la décision rendue.

Sous-section 4.2.5 Coordination

Article 33

Cet article définit le travail de coordination des préfets et préfètes dans la recherche de locaux d'hébergement suffisants pour les personnes relevant du domaine de l'asile. Les préfets et préfètes assument le rôle d'intermédiaire entre le service compétent de la SAP, le service responsable de l'aide d'urgence de la POM et les communes où se trouvent de potentiels futurs centres d'hébergement collectif. Ils veillent également à un échange régulier d'information entre les acteurs impliqués.

Section 4.3 Répartition régionale

Article 34

Alinéa 1

Le service compétent de la SAP a pour tâche d'héberger les personnes visées à l'article 2, alinéa 1. La SAP délègue cette tâche aux partenaires régionaux. La SAP attribue donc les personnes en question au partenaire régional compétent pour un périmètre donné, ce partenaire se chargeant de les héberger et de leur verser l'aide sociale.

Alinéa 2

Pour héberger les personnes visées à l'article 2, alinéa 1, la priorité revient aux solutions économiques. La répartition régionale de ces personnes doit par ailleurs prendre en

[37] RSB 521.1

considération leurs chances d'intégration rapide dans le marché du travail. Compte tenu de ces exigences, il importe de veiller à une répartition régionale équilibrée des personnes attribuées. A cet effet, il est prévu de répartir les requérants d'asile nouvellement attribués proportionnellement au nombre d'habitants, la répartition se fondant sur le jour d'attribution dans le cadre d'un roulement comprenant des « semaines de compensation » et tenant compte des possibilités régionales d'intégration professionnelle pour placer les requérants dans un périmètre donné ou les attribuer au partenaire régional concerné. Un roulement établi sur trois mois comprend par exemple 10 semaines d'attribution (50 jours ouvrés) et 3 semaines de compensation (15 jours ouvrés). Chaque partenaire régional connaît ainsi, pour le trimestre à venir, les jours où il devra accueillir de nouvelles personnes. Le roulement peut être adapté en fonction de la situation. Ce système correspond approximativement à la pratique actuelle de la POM.

Il est par ailleurs prévu d'attribuer en principe les requérants d'asile de langue maternelle française au partenaire régional en charge de la région Jura bernois et Seeland. Lorsque les capacités des centres d'hébergement collectif de cette région ne suffisent plus (p. ex. en cas d'afflux de requérants de langue maternelle française), il est possible de renoncer à appliquer ce principe.

La planification cantonale des emplacements des centres d'hébergement collectif, qui incombe à la SAP, tient compte de ces exigences. La répartition régionale des personnes visées à l'article 2, alinéa 1 qui relèvent de la compétence du canton est publiée régulièrement.

Actuellement, les personnes relevant du domaine de l'asile ne sont pas réparties de manière équilibrée dans le canton. Il n'est toutefois pas prévu de corriger la répartition de cet « effectif » en assignant certaines personnes à de nouveaux lieux de domicile. On veillera donc en priorité à rééquilibrer la répartition lors de l'admission des nouvelles personnes attribuées.

Le canton de Berne abritera par ailleurs deux centres fédéraux et un centre cantonal de départ. Il n'est pas prévu d'imputer ces places aux cinq régions lors de l'attribution de requérants d'asile, car elles ne devraient pas représenter une grosse charge financière pour les communes et les régions concernées. L'ordonnance pourrait toutefois prévoir la possibilité d'attribuer un certain coefficient de pondération à ces centres. Une telle solution permettrait d'en tenir compte ultérieurement s'il devait s'avérer, par exemple, qu'un centre fédéral représente malgré tout une charge supplémentaire pour une région.

Section 4.4 Système à deux phases

Sous-section 4.4.1 Généralités

Article 35

Alinéa 1

Le partenaire régional héberge les personnes visées à l'article 2, alinéa 1 dans le périmètre à sa charge selon le système à deux phases qui a fait ses preuves jusqu'ici. Selon ce système, toutes les personnes attribuées au canton sont tout d'abord accueillies dans un centre d'hébergement collectif (phase 1), puis placées dans des logements individuels (phase 2) à condition d'avoir réalisé les objectifs d'intégration prescrits.

Lettre a

Après leur attribution par la Confédération, les personnes visées à l'article 2, alinéa 1 s'annoncent au service compétent de la SAP et sont attribuées de manière équilibrée aux partenaires régionaux compte tenu de leurs capacités, ces derniers les accueillant dans des centres d'hébergement collectif. Le mandat global des partenaires régionaux comprend la gestion des centres d'hébergement collectif où sont accueillies tous les requérants pendant l'ensemble de la procédure d'asile. Cette mesure évite que des requérants d'asile s'installent dans des logements qu'ils devront par la suite quitter en cas de décision négative. Après avoir reçu la décision concernant leur demande d'asile, les personnes admises à titre provisoire et les personnes à protéger sans autorisation de séjour restent dans les centres d'hébergement

collectif jusqu'à ce qu'elles aient acquis le niveau de langue requis et exercent une activité lucrative ou aient entamé une formation.

Lettre b

Dès que les personnes visées à l'article 2, alinéa 1 ont atteint les objectifs d'intégration requis (niveau de langue et exercice d'une activité lucrative ou formation), elles peuvent être placées dans un logement (logement individuel ou en colocation). Le placement en hébergement individuel constitue la deuxième phase du système. Les personnes attribuées qui atteignent les objectifs d'intégration bénéficient de l'appui du partenaire régional dans la recherche d'un logement dans le périmètre considéré (cf. art. 37, al. 3 LAAR).

Les réfugiés, les personnes à protéger avec autorisation de séjour ainsi que les apatrides reconnus peuvent choisir librement leur lieu de domicile, mais ne bénéficient de l'aide des partenaires régionaux dans leur recherche de logement que si elles ont atteint le niveau de langue requis et exercent une activité lucrative ou ont entamé une formation (réalisation des objectifs d'intégration convenus).

Alinéa 2

Peuvent faire exception au principe visé à l'alinéa 1, les familles avec enfants (lit. *c*) de même que les mineurs non accompagnés et d'autres groupes de personnes particulièrement vulnérables (lit. *b*). Une autre dérogation peut s'imposer si le nombre de personnes attribuées au canton de Berne dépasse en peu de temps le nombre initialement prévu (lit. *a*). Un afflux soudain de personnes peut en effet mettre à mal les capacités des centres d'hébergement collectif. Dans de telles situations, le partenaire régional doit pouvoir placer des personnes dans des logements individuels, même si elles n'ont pas atteint les objectifs d'intégration.

Alinéa 3

Le Conseil-exécutif règle les détails, notamment les critères définissant une situation extraordinaire, par voie d'ordonnance.

Sous-section 4.4.2 Centres d'hébergement collectif

Article 36

Alinéa 1

Au cours de la première phase, une majorité des personnes visées à l'article 2, alinéa 1 sont attribuées à des centres d'hébergement collectif, où elles sont encadrées par du personnel qualifié. De par leur taille, leur conception et leur situation, ces centres permettent de les héberger et de les prendre en charge de manière appropriée. La notion de « conception » fait référence à la capacité d'héberger séparément les hommes et les femmes seuls, les couples et les familles avec enfants. Cette forme d'hébergement vise à les familiariser aux usages quotidiens qui ont cours en Suisse et à les préparer à mener une existence aussi autonome que possible. Lorsque, en raison d'un afflux rapide, les capacités de tous les hébergements collectifs sont atteintes, les personnes doivent être placées provisoirement dans des hébergements d'urgence. Le partenaire régional responsable du périmètre considéré gère le ou les centres d'hébergement collectif.

Alinéa 2

Pour appliquer le système prévu (cf. commentaire de l'art. 34 LAAR), il est indispensable que chaque périmètre possède au moins un centre d'hébergement collectif. Selon les estimations actuelles du nombre de requérants d'asile qui seront à l'avenir attribués au canton de Berne, chacun des cinq périmètres devrait même disposer de 200 à 300 places environ dans des centres d'hébergement collectif.

Alinéa 3

Le Conseil-exécutif fixe les modalités et d'autres critères par voie d'ordonnance. Il peut par exemple définir un nombre minimum de places ou prescrire un coefficient d'encadrement.

Sous-section 4.4.3 Logements individuels

Article 37

Alinéa 1

Il est en principe souhaitable que les personnes qui séjournent durablement dans le pays s'occupent dès que possible de gérer elles-mêmes le contrat de location, comme le prévoit l'aide sociale.

Alinéa 2

En réalité, les personnes visées à l'article 2, alinéa 1 rencontrent souvent des difficultés à trouver un logement. Du point de vue du bailleur, il est souvent plus sûr de traiter avec des services sociaux. Il peut donc s'avérer utile que le partenaire régional signe les baux à loyer, mais toujours dans l'idée que les personnes visées à l'article 2, alinéa 1 deviennent autonomes.

Alinéa 3

Les personnes ayant atteint les objectifs en matière d'intégration sont placées dans des logements individuels ou en colocation. Le partenaire régional soutient et encadre ces personnes. Il les aide en principe à chercher un logement uniquement dans le périmètre dont il a la charge et si les personnes en question ont atteint les objectifs en matière d'intégration. Les réfugiés, les personnes à protéger avec autorisation de séjour ainsi que les apatrides reconnus peuvent choisir librement leur domicile dans le canton[38]. Autrement dit, ils peuvent emménager dans un logement qu'ils louent eux-mêmes pour autant que le loyer reste inférieur à une limite prédéfinie.

Sous-section 4.4.4 Exclusion des centres d'hébergement et des logements

Article 38

Cet article régit le passage de l'aide sociale en matière d'asile à l'aide d'urgence : selon l'article 82, alinéa 1, 2e phrase LAsi, les personnes frappées d'une décision de renvoi exécutoire auquel un délai de départ a été imparti sont exclues du régime d'aide sociale. L'exclusion de l'aide sociale est une conséquence qui découle de la législation fédérale en cas de décision de renvoi ayant force exécutoire. La Confédération verse les forfaits globaux mensuels destinés à l'aide sociale pour la dernière fois durant le mois durant lequel la décision de renvoi entre en force (cf. art. 20, lit. *a* OA 2). Après l'entrée en force de la décision de renvoi, la Confédération verse aux cantons un forfait unique à titre d'aide d'urgence (cf. art. 28 OA 2).

Alinéa 1

La restructuration du domaine de l'asile répartit les compétences en matière d'aide sociale et d'aide d'urgence entre deux Directions. Le service de la SAP jusqu'ici responsable de l'aide sociale doit inviter les personnes frappées d'une décision de renvoi exécutoire et auxquelles un délai de départ a été imparti à quitter le centre d'hébergement collectif ou le logement individuel. La cessation de l'aide sociale étant une conséquence légale de l'entrée en force de la décision de renvoi, cette invitation est un ordre impératif. Il ne peut pas être contesté, même en invoquant la vulnérabilité de la personne concernée. Celle-ci doit plutôt faire valoir, en déposant une demande d'aide d'urgence que sa vulnérabilité soit prise en compte lors du calcul de cette aide (cf. à ce sujet l'art. 9, al. 3 LiLFAE actuellement en vigueur).

[38] Cf. article 26 de la Convention relative au statut des réfugiés et l'article 31 LEI

Alinéa 2

Une fois connue la date d'entrée en force de la décision de renvoi, le service compétent de la SAP responsable de l'hébergement impartit aux personnes concernées un délai approprié avant de les exclure de l'aide sociale en matière d'asile et de l'hébergement. Seul cet élément d'exclusion de l'aide sociale en matière d'asile et de l'hébergement peut être attaqué et uniquement en arguant que le délai n'est pas approprié.

Alinéa 3

Le Conseil-exécutif s'assurera par voie d'ordonnance que le délai pour quitter les structures de la SAP équivaut au délai de départ visé à l'alinéa 1. Il est par exemple possible de tenir compte des intérêts de familles avec enfants en âge scolaire en fixant le délai au début des vacances scolaires suivantes.

Alinéa 4

Il est dans l'intérêt public que l'article 82, alinéa 1, deuxième phrase LAsi soit appliqué dans des délais aussi brefs que possible et de soulager les structures du domaine de l'asile. La loi doit donc retirer tout effet suspensif aux recours.

Section 4.5 Mesures particulières et hébergements spécifiques

Article 39 (Principe)

Alinéa 1

Dans l'aide sociale ordinaire, l'article 29 LASoc définit l'aide personnelle comme l'aide octroyée sous forme de conseil, d'encadrement, de médiation et d'information. Cette aide n'a pas la même ampleur dans l'aide sociale en matière d'asile. Lorsque des mesures particulières ou des hébergements spécifiques sont indiqués à titre préventif sur la base de la législation relative à la protection de l'enfant et de l'adulte et que les bases légales correspondantes attribuent la compétence de recourir aux mesures particulières ou aux hébergements spécifiques par subsidiarité aux services sociaux ordinaires, cette tâche est attribuée au service compétent en matière d'hébergement, c'est-à-dire au partenaire régional.

La notion d'« hébergements spécifiques» désigne ici les *institutions résidentielles* qui ne font pas partie des structures d'accueil relevant de la responsabilité du service compétent en matière d'hébergement. Il s'agit donc d'institutions externes. Si le service compétent en matière d'aide sociale constate qu'un hébergement résidentiel en dehors des structures ordinaires serait indiqué, il incite la personne concernée ou son représentant légal à y consentir. Il s'agit là d'une mesure préventive librement consentie. Une mesure relevant du droit sur la protection de l'enfant et de l'adulte ordonnée par l'APEA est requise lorsque les personnes concernées s'opposent aux mesures de protection nécessaires. En ce qui concerne les hébergements indiqués selon la législation sur l'assurance-maladie, il convient de se reporter à la prescription médicale.

La notion de « mesures particulières » désigne ici des *mesures ambulatoires* durant l'application desquelles l'hébergement dans les structures ordinaires des partenaires régionaux reste maintenu. Si le service compétent en matière d'aide sociale constate qu'une *mesure ambulatoire* serait indiquée, il incite la personne concernée ou son représentant légal à y consentir. Il s'agit là d'une mesure préventive librement consentie. A titre d'exemple de mesure particulière, mentionnons l'accompagnement des familles.

Selon cette disposition, le service compétent en matière d'aide sociale doit rechercher et mettre à disposition un prestataire approprié pour appliquer la mesure particulière ou fournir l'hébergement particulier.

Alinéa 2

Lorsqu'une mesure particulière ou un hébergement spécifique ne peuvent pas être financés au moyen de l'indemnité fournie par le service compétent de la SAP, le service compétent en

matière d'hébergement peut déposer, avant la mise en place de la mesure ou de l'hébergement, une demande de participation aux frais au service compétent de la SAP.

L'*alinéa 3* attribue au Conseil-exécutif la compétence de régler les modalités par voie d'ordonnance. Le gouvernement devrait en priorité définir des instruments de pilotage permettant de limiter les dépenses dans ce domaine.

Article 40 (Mineurs non accompagnés)

L'hébergement et l'encadrement des mineurs non accompagnés sont assurés indépendamment du statut de ces personnes sur le plan de l'asile (lit. *a*). Cela vaut donc également pour les mineurs non accompagnés dont la demande d'asile a été rejetée et qui se sont vu signifier une décision de renvoi. Statistiquement, de tels cas sont rares. Cette dérogation se justifie, car une décision négative exécutoire, assortie d'une décision de renvoi, qui vise un mineur non accompagné ne pourrait être appliquée avant sa majorité que moyennant des frais disproportionnellement élevés et qu'une partie importante de ces frais sont occasionnés par les autorités du pays d'origine. Le service responsable de l'aide d'urgence à la POM devra indemniser le service de la SAP compétent en matière d'aide sociale ou d'hébergement et d'encadrement, qui prendra ces cas en charge. Prise en charge et indemnisation peuvent être réglées par une convention au sein de l'administration.

La *lettre b* régit l'organisation de l'hébergement et de l'encadrement des mineurs non accompagnés. La SAP a ici toute latitude, en vertu de l'article 10, alinéa 1 LAAR, de transférer une partie ou la totalité de cette tâche à un ou à plusieurs partenaires régionaux ou de la confier par mandat exclusif à un organisme public ou privé approprié. Le transfert de la compétence d'exécution dans ce domaine implique également la délégation de la compétence décisionnelle.

L'*alinéa 2* attribue au Conseil-exécutif la compétence de régler les modalités de détail par voie d'ordonnance.

Chapitre 5 Financement

Article 41 (Compensation des charges)

Conformément à l'article 25 de la loi du 27 novembre 2000 sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC)[39], le coût net de l'aide sociale aux réfugiés, après déduction des forfaits fédéraux, fait d'ores et déjà l'objet de la compensation des charges de l'aide sociale et est par conséquent financé conjointement par le canton et les communes. Le coût net de l'aide sociale en matière d'asile destinée aux requérants et aux personnes admises provisoirement est au contraire intégralement pris en charge par le canton. A l'avenir, le coût net imputable aux deux domaines et les mesures d'intégration spécifiques du domaine de l'asile et des réfugiés seront financés de la même manière. Il est superflu d'opérer une distinction entre la prise en charge des coûts de l'aide sociale en matière d'asile et celle de l'aide sociale aux réfugiés, car le canton de Berne se verra généralement attribuer des personnes présentant des perspectives de séjour prolongé et qui doivent être intégrées sur le plan linguistique, professionnel et social. Les problèmes de contenu et de financement sont donc sensiblement identiques dans les deux domaines.

Dans la planification détaillée, le Conseil-exécutif a dès lors décidé de porter également les coûts de l'aide sociale et de l'encouragement de l'intégration dans le domaine de l'asile et des réfugiés à la compensation des charges de l'aide sociale. Les modélisations ont établi que, selon la taille et la composition de l'effectif des personnes relevant du domaine de l'asile et des réfugiés, cette réglementation augmentera de trois millions de francs les charges transférées aux communes[40]. Ce supplément devrait être imputé à la compensation des charges résultant d'une nouvelle répartition des tâches (art. 29b LPFC) et compensé au moment du transfert de

[39] RSB 631.1

[40] Cf. Planification détaillée, p. 63. Ce rapport présente par ailleurs le degré de couverture des coûts par les forfaits fédéraux et justifie les cas où ces forfaits s'avèrent insuffisants (p. 55 à 59).

charges (cf. l'art. 67 correspondant dans les dispositions transitoires). Tout comme dans l'aide sociale, le canton et les communes assumeraient ainsi conjointement les chances et les risques de l'évolution des coûts dans le domaine de l'asile et des réfugiés[41].

Au-delà de la planification détaillée, le Conseil-exécutif propose d'admettre également le coût net d'une éventuelle aide d'urgence à la compensation des charges de l'aide sociale (cf. commentaire de l'art. 47 Li LFAE).

Article 42 (Stratégie des coûts et autorisation de dépenses)

Alinéa 1

Dans le domaine couvert par la LAAR, les coûts dépendent beaucoup du nombre des personnes à prendre en charge. Il est dès lors très difficile de définir à l'avance les coûts incompressibles et de les faire approuver par le parlement. Pour lui ménager néanmoins la plus grande influence possible, il convient de lui soumettre régulièrement la stratégie des coûts, sous la forme d'un arrêté. En se fondant sur la stratégie fixée, le Conseil-exécutif autorise les dépenses annuelles.

Les dépenses requises pour les différents domaines nécessaires à la mise en œuvre de la présente loi sont à mentionner dans la stratégie, comme ci-après :

- frais pour des mesures particulières, pour l'hébergement et l'encadrement de MNA au sens des articles 39 ss ;
- frais pour l'intégration de toutes les personnes comprises dans le champ d'applicationde la LAAR.

Alinéa 2

Cet alinéa crée une disposition de délégation relative aux dépenses de l'aide sociale dans le domaine de l'asile et des réfugiés, dont font également partie les frais d'hébergement (y compris ceux des MNA).

Le tableau suivant donne un aperçu du compte global relatif au domaine de l'asile et des réfugiés (cf. planification détaillée, p. 51)

[41] Si c'est au contraire la variante prévoyant un financement intégral par le canton des tâches dans ce domaine qui devait être retenue, il en résulterait, selon les calculs, une charge supplémentaire d'environ 15 millions de francs pour le canton. Cette charge devrait à son tour être compensée dans le cadre du transfert de charges résultant d'une nouvelle répartition des tâches.

Tableau 1**:** compte global relatif au domaine de l'asile et des réfugiés, coûts bruts pour une attribution annuelle de 1800 requérants d'asile, 1100 AP/R, 3,8 pour cent de MNA et 1900 DNEF (résultats de la modélisation)

Tâche	Unité	Système actuel			Système futur			Différence
		Nombre	Coûts annuels par personne (CHF)	Coûts annuels (CHF)	Nombre	Coûts annuels par personne (CHF)	Coûts annuels (CHF)	Coûts par personne (CHF)
Encouragement de l'intégration	AP/R nouvellement reconnus par an	1128	13 500	15,2 mio	1128	11 800	13,4 mio	-1600
Aide sociale	N/AP/R (nombre, sans MNA)	6791	18 700	127,3 mio	6791	18 300	124,3 mio	-400
Mineurs non accompagnés	MNA (nombre)	272	68 500	18,6 mio	272	68 500	18,6 mio	0
Aide d'urgence et exécution des renvois	DNEF par an	1904	9500	18,1 mio	1904	8400	16,0 mio	-1'100
Total « Tâches spécifiques du domaine de l'asile et des réfugiés »				179,2 mio			172,3 mio	
Coûts inhérents aux tâches administratives	N/AP/R (nombre)	7 063	760	5,3 mio	7 063	760	5,3 mio	-
Ecole obligatoire	Enfants soumis à la scolarité obligatoire	1371	19 300	26,4 mio	1 371	19 300	26,4 mio	-
Formation professionnelle	AP/R avec axe principal formation professionnelle par an	207	81 400	16,8 mio	207	81 400	16,8 mio	-
Ecole moyenne	AP/R avec axe principal formation par an	12	80 000	1,0 mio	12	80 000	1,0 mio	-
POCA pour sécurité HC	Personnes en HC (nombre)	1005	760	0,8 mio	1646	760	1,2 mio	-
Sécurité dans les centres de départ				0			1 mio[42]	
Coûts de traitement hospitalier	N/AP/R, aide d'urgence (nombre)	7535	1100	8,3 mio	7421	1100	8,2 mio	-
Total structures ordinaires				58,7 mio			60,0 mio	
Total coûts bruts				237,9 mio			232,3 mio	

[42] Cf. commentaire du tableau

Ce tableau ne tient pas compte du fait que les bénéficiaires de l'aide d'urgence ne seront plus hébergés dans les centres d'hébergement collectif (première phase), mais dans un centre de retour ad hoc. Parmi les effectifs actuels en première phase (1414 places occupées en date du 24 août 2018 pour une capacité de base de 1798 places), quelque 700 personnes perçoivent l'aide d'urgence. Celles-ci seront transférées des centres d'hébergement collectif au centre de retour dès le moment où ce dernier sera entré en service, ce qui aura pour corollaire une diminution des capacités de base, c'est-à-dire la fermeture, provisoire du moins, d'autres centres d'hébergement collectif (la moitié environ).

Ainsi, la prolongation du séjour dans les centres d'hébergement collectif ne se manifestera que plus tard et vraisemblablement pas dans les proportions attendues. Signalons par ailleurs que les frais consentis par la Police cantonale (POCA) pour garantir la sécurité des centres d'hébergement collectif sont indépendants du taux d'occupation de ces derniers.

Le poste de dépenses « POCA pour sécurité HC » englobe exclusivement les prestations fournies par la POCA pour le maintien de l'ordre et de la tranquillité aux alentours des centres d'hébergement collectif et les interventions dans ces centres à la demande de leur exploitant. Il ne comprend pas les dépenses nécessaires au maintien de l'ordre, de la sécurité et de la tranquillité à l'intérieur des centres, qui est en principe du ressort de l'exploitant. Selon les dernières conclusions tirées de l'élaboration du programme d'exploitation du centre de retour, les exigences en matière de sécurité de ce type de structure ne sont pas comparables à celles d'un centre d'hébergement collectif ordinaire, et ce non seulement en raison du groupe cible qui y est logé, mais aussi en raison de sa localisation. Au moment de l'adoption de la planification détaillée, on ne savait pas encore que le canton allait installer le centre de retour (le seul pour l'instant) sur le site de l'ancien Foyer d'éducation de Prêles. D'entente avec la POCA, l'Office de la population et des migrations (OPM) a évalué à près d'un million de francs le coût des prestations de sécurité nécessaires à la mise en service du centre de retour. Ces prestations doivent être fournies par un prestataire de services de sécurité privé. Lorsque la planification détaillée a été formulée, ni l'emplacement du centre de retour ni le nombre exact de personnes qu'il y hébergerait n'étaient connus, de sorte que toute prévision en termes de besoins en services de sécurité était impossible.

Affecter ces coûts au poste « Aide d'urgence et exécution des renvois » est injustifié. En effet, les dépenses de ce poste concernent directement les bénéficiaires de l'aide d'urgence, tandis que les dépenses au titre de frais de sécurité profitent également au personnel et à la population.

Pour cette raison, il convient d'ajouter dans le tableau un poste de dépenses « Sécurité dans les centres de départ » avec 0 franc de frais dans la colonne « Coûts annuels » de la rubrique « Système actuel » et 1 million de francs de frais dans la colonne « Coûts annuels » de la rubrique « Système futur ».

Article 43 (Indemnisation des organismes mandatés)

Alinéa 1

Le service compétent de la SAP alloue des subventions aux organismes chargés d'exécuter des tâches découlant de la présente loi dans les limites des dépenses autorisées selon l'article 41. Il s'agit en l'occurrence d'indemnités au sens de l'article 3, alinéa 3 de la loi du 16 septembre 1992 sur les subventions cantonales (LCSu)[43] de sorte que les dispositions de cette loi sont applicables. Les subventions cantonales doivent dès lors être utilisées conformément à leur affectation et dans le respect des conditions et des charges y relatives (art. 20 LCSu). Le service compétent de la SAP vérifie que les subventions sont utilisées conformément à leur affectation et à la loi (art. 20a LCSu). En cas d'inexécution ou de mauvaise exécution des tâches prévues ou de désaffectation des subventions, celles-ci devront être remboursées (art. 21 et 22 LCsu). L'allocataire est tenu de collaborer (art. 8 LCSu).

[43] RSB 641.1

Alinéa 2

Les contrats de prestations spécifieront si les indemnités sont versées sous forme de forfaits ou en fonction des dépenses effectives.

Les subventions peuvent également être fixées sur la base des résultats, c'est-à-dire qu'elles peuvent résulter d'une combinaison entre une indemnité fixe et une indemnité liée à la bonne exécution des tâches. Il serait par exemple possible de verser une partie de l'indemnité en cas de réalisation de l'objectif A et le reste (voire une prime) après réalisation de l'objectif B. Ce système ménagerait à la SAP une certaine marge de manœuvre pour créer des incitations financières directes dans quelques domaines afin de motiver les mandataires à atteindre certains objectifs d'effet.

Chapitre 6 Surveillance

Article 44 (Compétence)

Dans le cadre de sa fonction de surveillance, le service compétent de la SAP contrôle si les organismes mandatés s'acquittent bel et bien des tâches qui leur sont confiées aux termes d'un contrat de prestations. Ce faisant, il vérifie en particulier si les prestations fournies sont efficientes, orientées vers les résultats et de qualité appropriée.

Article 45 (Obligation de coopérer)

Cet article régit l'obligation de coopérer des partenaires régionaux, de leurs sous-traitants et des autres organismes mandatés par la SAP. Ceux-ci doivent informer le service compétent de la SAP, lui garantir la consultation de leurs dossiers, en particulier des documents comptables, afin de lui permettre d'assumer pleinement sa fonction de surveillance. Le domaine de compétence et le champ d'action des organismes mandatés les amènent inévitablement à gérer des données personnelles particulièrement dignes de protection. Pour exercer sa surveillance, le service compétent de la SAP doit avoir accès à toutes les données, même aux données personnelles particulièrement dignes de protection (al.1, lit. *a* et *b*). Dans les cas où le service compétent doit se rendre dans les locaux de l'organisme mandaté pour effectuer son travail de surveillance, l'organisme en question lui garantira l'accès aux locaux et aux équipements (lit. *c*). Pour être en mesure d'assumer sa fonction de surveillance de même que les tâches prévues à l'article 8, le service compétent de la SAP a besoin que les organismes mandatés mettent à temps à sa disposition les données requises concernant l'exploitation, les prestations et la qualité. Les partenaires régionaux, leurs sous-traitants et les autres organismes mandatés par la SAP sont dès lors tenus de transmettre à la SAP les données souhaitées dans le délai imparti (lit. *d*). Les organismes mandatés sont par ailleurs tenus d'apporter au service compétent l'appui nécessaire pour lui permettre d'exercer pleinement sa fonction de surveillance (lit. *e*). Il va de soi que les activités incombant aux organismes mandatés dans le cadre de l'exercice de la surveillance ne donnent pas lieu à une indemnisation.

Alinéa 2

Ni les organes ni les auxiliaires du fournisseur de prestations ne peuvent refuser de collaborer en invoquant le secret professionnel ou le secret d'affaires étant donné que l'obligation légale de coopérer définie à l'alinéa 1 prime ces devoirs de discrétion (et plus particulièrement du secret professionnel et du secret en matière d'aide sociale).

Alinéa 3

Le Conseil-exécutif est compétent pour régler les modalités de la surveillance par voie d'ordonnance.

Chapitre 7 Protection des données

Section 7.1 Traitement des données

Article 46 (Traitement de données personnelles)

L'*alinéa 1* renvoie à l'application générale de la loi du 19 février 1986 sur la protection des données (LCPD)[44], tout en prévoyant une réserve pour les dispositions complémentaires spécifiques de la présente loi.

L'*alinéa 2* constitue l'habilitation légale à traiter des données personnelles (art. 5, al. 1 LCPD). Il reprend ainsi les principes qui régissent le traitement des données des articles 5 et 6 LCPD : les services compétents pour exécuter la présente loi sont autorisés à traiter des données personnelles, y compris celles particulièrement dignes de protection au sens de l'article 3 LCPD, lorsque ce traitement leur sert, dans le respect du principe de proportionnalité, à s'acquitter des tâches que la LAAR leur attribue (cf. art. 8 LAAR). Est considérée comme traitement de données personnelles toute activité ayant directement trait à ces dernières, et notamment le fait de recueillir, de conserver, de modifier, de combiner, de communiquer ou de détruire des données personnelles (cf. art. 2, al. 4. LCPD). Le but du traitement des données est déduit des tâches à accomplir et ne doit pas dépasser ce cadre. La description des tâches à l'article 9 LAAR tient compte de la relation entre le but et les moyens requis pour autoriser le traitement des données et du principe du caractère suffisamment précis de la norme légale régissant le traitement des données.

Si le service compétent de la SAP confie l'exécution de certaines tâches définies à l'article 10, alinéa 1 LAAR à des organismes publics ou privés appropriés (tels les partenaires régionaux), l'alinéa 2 les autorise à traiter des données personnelles. Les organismes chargés de l'exécution peuvent également échanger ces données entre eux, car le traitement de ces données comprend leur communication (art. 2, al. 4 LCPD).

Article 47 (Communication)

Alinéa 1

Au cas par cas, les services et les organismes compétents en matière d'exécution sont autorisés à communiquer des données personnelles, y compris celles particulièrement dignes de protection, à d'autres autorités, pour autant que ces autorités en aient besoin pour s'acquitter de tâches prévues par la LAAR, la LASoc ou la Li LFAE. Par autorités de la Confédération, le texte entend par exemple le Secrétariat d'État aux migrations.

Alinéa 2

Les dispositions de la LASoc sur le secret en matière d'aide sociale, sur la transmission d'informations à des autorités et à des particuliers ainsi que sur les obligations de renseigner sont également applicables pour l'exécution de l'aide sociale en matière d'asile en vertu de la LAAR. La référence n'est nécessaire que pour l'aide sociale en matière d'asile puisque l'aide sociale aux réfugiés s'inspire directement de la LASoc (cf. art. 27, al. 2).

Article 48 (Système)

L'*alinéa 1* sert de base légale au recours à un système de traitement des données que le service compétent de la SAP exploite conjointement avec le service compétent de la POM et dont elles ont besoin pour s'acquitter des tâches qui leur sont conférées par la loi. Le système de traitement de données prévu est un système d'information accessible par une procédure d'appel (cf. art. 49 LAAR).

Les systèmes de traitement des données doivent respecter les dispositions cantonales pertinentes sur la sécurité de l'information et la protection des données *(*al. 2*).* Le système de traitement des données dans le domaine de l'asile et des réfugiés faisant appel à des technologies de l'information et de la télécommunication répondant à des exigences

[44] RSB 152.04

particulières en matière de sûreté de l'information et de protection des données (SIPD), il nécessite un concept SIPD complet, qui est inclus dans le contrôle préalable au sens de l'article 17a LCPD (voir en particulier l'ordonnance de Direction du 3 janvier 2011 concernant la sûreté de l'information et la protection des données, OD SIPD[45]).

Article 49 (Procédure d'appel)

L'échange de données dans le cadre de procédures d'appel n'est possible que si une base légale le prévoit. Le présent article constitue la base légale requise. Par procédure d'appel, on entend une procédure automatisée qui permet au service qui recherche des données de se procurer lui-même les informations souhaitées dans un recueil de données existant. La procédure d'appel s'oppose à la communication de données prévue sur demande dans les cas particuliers, dont les conditions sont régies par l'article 47 conformément à l'article 10 LCPD.

Article 50 (Utilisation systématique du numéro d'assuré conformément à la LAVS[46])

L'utilisation systématique du numéro d'assuré conformément à la LAVS s'avère utile et nécessaire pour garantir l'identification des personnes et simplifier la collaboration avec les divers services impliqués (autorités en charge du marché du travail, offices de placement, offices AI, etc.). Le présent' article crée la base légale nécessaire à cette utilisation systématique.

Article 51 (Responsabilité en matière de protection des données)

Alinéa 1
Selon l'article 8, alinéa 1 LCPD, la responsabilité en matière de protection des données incombe à tout service chargé d'accomplir les tâches assignées par la loi. Outre les autorités, il s'agit donc aussi des organismes publics ou privés mandatés pour exécuter la présente loi.

Alinéa 2
Le Conseil-exécutif désignera par voie d'ordonnance l'autorité responsable de veiller à la protection globale des données.

Article 52 (Dispositions d'exécution)

Le Conseil-exécutif édictera des dispositions d'exécution régissant l'organisation et l'exploitation du système de traitement des données, le catalogue de données personnelles à traiter, l'étendue des droits d'accès, la durée de conservation des données ainsi que l'archivage des données et leur destruction à l'échéance du délai de conservation.

Section 7.2 Remise et publication des données

Comme le fait déjà la LASoc et comme le prévoit la future nouvelle loi sur les programmes d'action sociale, qui réglementera l'aide sociale institutionnelle à partir de 2021, la présente loi crée les bases légales qui permettront à la SAP de collecter les données requises pour assurer le pilotage et le contrôle de gestion. Les articles correspondants présentent dès lors de grandes similitudes.

Article 53 (Obligation de remise des données)

Alinéa 1

Pour dresser l'inventaire des besoins, établir la planification et vérifier l'efficacité ainsi que pour analyser et élaborer les prestations requises selon la présente loi, le canton a besoin de recevoir diverses données des partenaires régionaux, de leurs sous-traitants et des autres organismes mandatés. Sont prévues à cette fin, les données énumérées aux *lettres a à c. La lettre d* sert de base légale à la remise des données dont le service compétent de la SAP a besoin pour

[45] RSB 152.040.2

[46] Loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS ; RS 831.10)

vérifier si les organismes publics ou privés mandatés atteignent les objectifs fixés et obtiennent les effets escomptés, ainsi que pour contrôler les décomptes, c'est-à-dire les montants versés par le canton à ces organismes.

L'*alinéa 2* est une disposition de délégation, qui charge le Conseil-exécutif d'édicter des dispositions d'exécution.

Article 54 (Sanction administrative)

Pour assumer sa responsabilité stratégique (cf. art. 8, al. 1LAAR), la SAP a besoin de données précises, correctes et, en particulier, remises dans les délais. Il importe dès lors de lui donner la possibilité d'appliquer des sanctions en cas de violation de l'obligation de remettre les données. La sanction doit être fixée à un niveau qui ne laisse à l'organisme soumis à la loi aucun choix entre remettre les données conformément à la loi et refuser intentionnellement de le faire, tout en sachant que la sanction financière encourue sera (trop) légère. Cette mesure n'est pas une peine, mais une sanction administrative à caractère disciplinaire dont l'effet est limité, mais perceptible. Il s'agit avant tout d'enjoindre aux organismes mandatés d'honorer leurs obligations légales et de conférer à l'autorité compétente un moyen rapide et efficace de faire respecter celles-ci et d'œuvrer à l'amélioration des pratiques[47].

Le montant maximal de 100 000 francs sanctionne la totalité des violations de l'obligation de remise des données durant l'année concernée.

Le Conseil-exécutif réglera par voie d'ordonnance les détails relatifs à l'obligation de remise de données (cf. art. 53, al. 2 LAAR). Les contrats de prestations conclus avec les organismes publics et privés mandatés indiquent de manière circonstanciée en quoi consiste cette obligation. Les organismes qui ne respectent pas les délais s'exposent à une suspension temporaire des indemnités, en particulier lorsque celles-ci sont fonction des résultats (cf. art. 43, al. 2, lit. *b* LAAR).

Article 55 (Publication des données)

Les données recueillies devraient pouvoir être publiées de manière à mentionner, ou à faire apparaître, les différents partenaires régionaux ou les autres organismes mandatés. Les données personnelles de personnes physiques ne peuvent cependant apparaître que sous forme anonymisée et ne seront pas publiées séparément, mais uniquement sous la forme d'agrégats appropriés, de sorte qu'il soit impossible d'identifier les personnes concernées.

Chapitre 8 Voies de droit

Article 56 (Litiges découlant des contrats de prestations)

Alinéa 1

Le service compétent de la SAP règle par voie de décision les litiges découlant des contrats de prestations qui l'opposent aux organismes ou aux partenaires régionaux. Une base légale expresse est à cet effet nécessaire.

Alinéa 2

Les partenaires régionaux sont habilités à conclure des contrats de prestations avec des tiers (art. 11 LAAR). Ils agissent en exécution des tâches de droit public qui leur ont été confiées. Ils règlent par voie de décision les litiges découlant de ces « contrats de sous-traitance », étant donné qu'en vertu de l'article 10, alinéa 2 LAAR, ils peuvent rendre des décisions dans les limites des tâches qui leur sont déléguées.

[47] Cf. aussi JAB 2017, p 255

Article 57 (Protection juridique)

Les décisions rendues sur la base de la LAAR par le service compétent de la SAP et les organismes publics ou privés mandatés par celui-ci peuvent faire l'objet d'un recours administratif auprès de la SAP.

Chapitre 9 Dispositions d'exécution

Article 58

Cet article habilite le Conseil-exécutif à édicter les dispositions d'exécution nécessaires par voie d'ordonnance. La loi lui attribue déjà cette compétence dans plusieurs de ses dispositions, mais uniquement dans des domaines spécifiques. Le présent article constitue dès lors une clause générale qui s'applique dans le cas où cette attribution fait défaut dans un secteur donné.

Chapitre 10 Dispositions transitoires

Article 59 (Répartition régionale)

Au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, un certain nombre de personnes auront déjà été attribuées à un service d'aide sociale en matière d'asile ou à un service social pour réfugiés. A l'entrée en vigueur, ces personnes seront transférées dans le champ de compétence d'un partenaire régional. Ce transfert interviendra selon le principe de la compétence à l'intérieur du périmètre du partenaire régional.

Un certain nombre de personnes devront cependant être réattribuées par le service compétent de la SAP. Il s'agit de personnes qui ont certes déjà été attribuées à un service d'aide sociale en matière d'asile ou à un service social pour réfugiés avant l'entrée vigueur de la loi, mais qui ne séjournent provisoirement pas dans les structures de ces services. Cette situation correspond aux cas ci-après :

- Les personnes bénéficiant provisoirement d'une prise en charge à caractère résidentiel : les personnes qui séjournent dans une institution résidentielle en raison de leur âge ou de leur infirmité, tout en continuant à relever de la compétence (administrative) du service d'aide sociale en matière d'asile, pourront être assignées au partenaire régional compétent au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi.
- Les personnes incarcérées : ces cas comprennent toutes les formes de détention dans un établissement d'exécution des peines en application de la législation sur l'exécution judiciaire.
- Les personnes dont l'inscription, pendant une procédure d'asile en cours, est supprimée auprès des services d'aide sociale en matière d'asile, car leur lieu de séjour était inconnu, et qui s'annoncent à nouveau auprès d'un service compétent après l'entrée en vigueur de la présente loi.

Article 60 (Personnes en logement individuel)

Les personnes qui en sont déjà à la deuxième phase du système d'hébergement au moment de l'entrée en vigueur de la LAAR ne devraient pas être renvoyées dans la première phase, même si elles n'exercent pas d'activité lucrative et n'ont pas encore atteint les objectifs d'intégration prescrits.

Article 61 (Garantie de participation aux frais)

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la présente loi, les services d'aide sociale en matière d'asile pouvaient requérir une garantie de participation aux frais auprès de l'OPM pour des hébergements indiqués, provisoires, dans des institutions résidentielles. Dans la pratique, les demandes de garantie étaient octroyées pour une période maximale de six mois. Les garanties de participation aux frais d'hébergement accordées par l'OPM avant l'entrée en vigueur de la

présente loi conservent leur validité et demeurent contraignantes pour le partenaire régional compétent qui reprend les tâches de l'organisme précédent.

Article 62 (Transfert des dossiers personnels)

Alinéa 1

Le passage de l'aide sociale dans le domaine de l'asile et des réfugiés au système régi par la nouvelle législation ne peut intervenir le jour de l'entrée en vigueur de la présente loi. Pour assurer une transition complète et en bon ordre de l'ancien vers le nouveau système et des services actuels vers les nouveaux, un délai de six mois au maximum à partir de l'entrée en vigueur de la LAAR sera accordé aux services compétents en application de l'ancienne législation : durant ce laps de temps, toutes les données disponibles sur une personne (dossier personnel) doivent être transmises, sur support physique et électronique, aux services compétents en vertu de la nouvelle législation. Il incombe aux services « anciens » et « nouveaux » d'organiser le transfert.

La transmission des dossiers personnels doit intervenir aussi rapidement que possible et peut être réalisée avant l'expiration du délai transitoire de six mois. Aussitôt qu'un dossier personnel a été transmis, le service compétent en vertu de la nouvelle législation assume l'encadrement de la personne concernée et la gestion de son cas.

Alinéa 2

Le Conseil-exécutif règle l'ordre de priorité de la transmission visée à l'alinéa 1 par voie d'ordonnance. Il pourrait par exemple prévoir que la transmission des dossiers personnels aux nouveaux partenaires régionaux inclura pour commencer les dossiers des personnes seules, puis ceux des familles et, pour terminer, ceux des personnes particulièrement vulnérables.

Article 63 (Adaptation de l'aide matérielle et vérification du plan d'intégration)

Alinéa 1

Après la reprise de chaque dossier personnel, le service compétent pour l'octroi de l'aide sociale en vertu de la nouvelle législation est tenu, d'une part, de vérifier le calcul de l'aide matérielle destinée à la personne concernée et de redéfinir le budget dans un délai de six mois. Dans le même laps de temps, il lui incombe, d'autre part, de vérifier le plan d'intégration de la personne concernée et, le cas échéant, de l'adapter. Si la personne ne possède encore aucun plan d'intégration, celui-ci devra être établi dans ce même délai.

La vérification et la redéfinition des budgets ainsi que la vérification et l'éventuelle adaptation des plans d'intégration doivent intervenir aussi rapidement que possible après la transmission des dossiers personnels et peuvent également être achevées avant l'expiration du délai transitoire de six mois.

Alinéa 2

Le Conseil-exécutif fixe l'ordre de priorité des adaptations visées à l'alinéa 1 par voie d'ordonnance. Il pourrait par exemple charger les partenaires régionaux nouvellement compétents de commencer par adapter l'aide matérielle et les plans d'intégration des personnes seules, puis ceux des familles et, enfin, ceux des personnes particulièrement vulnérables.

Article 64 (Procédures administratives en cours)

Lettre a

Les procédures entamées auprès des services actuellement compétents pour l'aide sociale dans le domaine de l'asile et des réfugiés et qui sont en cours au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, seront poursuivies et menées à terme en application du droit actuel jusqu'à la transmission du dossier personnel au service compétent en vertu de la nouvelle législation.

Lettre b

Après transfert du dossier personnel conformément à l'article 62 LAAR, la conduite et la conclusion de toutes les procédures administratives incombent au service compétent en vertu de la nouvelle législation. Celui-ci applique la nouvelle législation.

Article 65 (Procédures de recours pendantes)

Alinéa 1 : Les procédures de recours pendantes devant la SAP ou devant la POM au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi seront conduites à terme conformément aux dispositions de la législation actuelle par l'autorité compétente en vertu de cette législation.

Article 66 (Contrats de prestations)

Dans le système actuel, la POM, plus précisément l'OPM, a délégué l'octroi de l'aide sociale en matière d'asile à des organismes publics ou privés (services d'aide sociale en matière d'asile) par le biais de contrats de prestations, conformément à l'article 4, alinéa 1 de la LiLFAE actuellement en vigueur. La SAP a, quant à elle, délégué l'octroi de l'aide sociale aux réfugiés aux services sociaux pour réfugiés, également par le biais de contrats de prestations, conformément à l'article 46c LASoc. Pour que la transmission des dossiers personnels prévue à l'article 62 puisse s'effectuer en bon ordre, les contrats de prestations passés avec les services d'aide sociale en matière d'asile et les services sociaux pour réfugiés restent en vigueur jusqu'à l'échéance convenue.

Article 67 (Compensation du transfert de charges)

Le coût net de l'aide sociale en matière d'asile destinée aux requérants d'asile et aux personnes admises à titre provisoire est aujourd'hui intégralement pris en charge par le canton. A l'avenir, le coût net imputable aux deux domaines et les mesures d'intégration spécifiques du domaine de l'asile et des réfugiés seront si possible financés de la même manière (cf. commentaire de l'art. 41).

En conséquence, le coût net de l'aide sociale et de l'encouragement de l'intégration dans le domaine de l'asile et des réfugiés devrait à l'avenir être admis à la compensation des charges de l'aide sociale (art. 25 LPFC). Les modélisations[48] ont établi que, selon la taille et la composition de l'effectif des personnes relevant du domaine de l'asile et des réfugiés, cette réglementation entraînera une augmentation de trois millions de francs du montant du transfert de charges entre le canton et les communes. Les modélisations ont déjà pris en compte les gains d'efficacité engendrés par le projet NA-BE.

Chapitre 11 Dispositions finales

Article 68 (Modification d'un acte législatif)

Les articles 46a et 46b LASoc sont adaptés compte tenu des nouvelles compétences de la SAP en vertu de la présente loi.

Article 69 (Entrée en vigueur)

La LAAR et la Li LFAE doivent entrer en vigueur en même temps puisqu'elles sont interdépendantes à maints égards. Dès lors, le Conseil-exécutif est chargé de garantir la coordination voulue (cf. aussi commentaire de l'art. 49 Li LFAE).

[48] Cf. Planification détaillée, p. 63 ss.

4.2 Loi du 20 janvier 2009 portant introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers (LiLFAE) / nouvelle appellation : loi portant introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (Li LFAE)

Généralités

La Li LFAE est adaptée à la nouvelle donne dans le cadre de la révision totale afin de rendre compte de la restructuration du domaine de l'asile. Il s'ensuit que l'aide d'urgence reste régie par la Li LFAE et prise en charge par la POM. La Li LFAE traite par ailleurs différents autres sujets qui ont été actualisés et, pour certains d'entre eux, approfondis par rapport à la législation actuelle. Ainsi, les rapports entre les autorités de migration au niveau cantonal et communal seront désormais définis de manière plus explicite, notamment en ce qui concerne le droit d'émettre des directives et le devoir de surveillance. La nouvelle loi inclura en outre des dispositions en matière de protection des données, ce qui n'est pas le cas pour le moment. La loi fédérale ayant été renommée « loi fédérale sur les étrangers et l'intégration » (LEI), la Li LFAE est elle aussi rebaptisée.

Préambule

La référence à l'article 46, alinéa 1 de la loi fédérale du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi) souligne l'un des changements fondamentaux découlant de la restructuration du domaine de l'asile : la Li LFAE régit les dispositions cantonales en vue de l'exécution des renvois en matière d'asile. L'article 46, alinéa 1 LAsi oblige les cantons d'attribution à exécuter les décisions de renvoi qui ont été rendues en application de la loi fédérale sur l'asile. L'article 46, alinéa 1bis LAsi régit la compétence en matière d'exécution des renvois dans le cas des requérants d'asile n'ayant pas été attribués à un canton (procédure réalisée dans un centre fédéral). La référence à l'article 82*a* LAsi entend rappeler que l'obligation de contracter une assurance-maladie s'applique aussi aux requérants d'asile qui sont tenus de quitter le pays et qui bénéficient de l'aide d'urgence.

Chapitre 1 Dispositions générales

Article 1 (Objet)

L'alinéa 1 reprend l'article 1 de l'actuelle Li LFAE. Si une partie importante de la mise en œuvre de la loi fédérale sur l'asile sera désormais régie par la LAAR suite à la restructuration du domaine de l'asile, il n'en reste pas moins que la Li LFAE a également pour objet la loi sur l'asile, ce qui justifie le maintien du nom qu'elle porte actuellement.

L'alinéa 2 précise la nouvelle réglementation des compétences entre la SAP et la POM au sens d'une répartition des tâches conformément au projet de restructuration du domaine de l'asile. La SAP aura désormais la compétence pour l'octroi de l'aide sociale dans le domaine de l'asile et des réfugiés tandis que la POM n'aura plus compétence que pour l'octroi de l'aide d'urgence aux personnes relevant du domaine de l'asile.

Il convient de mentionner ici que les personnes étrangères qui résident dans le canton de Berne, qui n'ont pas déposé de demande d'asile et qui sont dans le besoin ne reçoivent pas l'aide d'urgence en vertu de la Li LFAE. Ce sont les dispositions de la LASoc qui s'appliquent dans ce cas.

Article 2 (But)

Le présent article reprend pour l'essentiel les prescriptions de la planification détaillée portant sur la restructuration du domaine de l'asile. Par conséquent, la Li LFAE vise l'exécution efficace de toutes les tâches cantonales relevant du droit des étrangers, la garantie de l'aide d'urgence telle que définie dans la Constitution aux requérants d'asile tenus de quitter le pays, l'exécution systématique et rapide des renvois des requérants d'asile tenus de quitter le pays et l'encouragement des départs et retours volontaires ou imposés aux personnes sans titre de séjour ou sans perspectives en ce sens. Actuellement, la Li LFAE n'inclut pas d'article définissant le but de la loi.

Chapitre 2 Tâches et compétences à l'exécution de la LEI

Article 3 (Tâches du canton)

Les alinéas 1 et 2 reprennent pour l'essentiel la teneur de la loi actuelle et fixent dans les grandes lignes les tâches des Directions concernées par l'exécution de la LEI. *L'alinéa 3* permet au Conseil-exécutif de désigner les différents services compétents par voie d'ordonnance.

Article 4 (Tâches des communes)

L'alinéa 1 reprend en substance l'actuel article 2, alinéa 2 Li LFAE. Il établit les rapports entre l'autorité cantonale de migration et les contrôles des habitants des communes, ces dernières continuant à appuyer les autorités cantonales.

L'alinéa 2 délègue au Conseil-exécutif la compétence de fixer par voie d'ordonnance les tâches des communes en vue de l'exécution de la LEI, comme dans la loi actuelle. Il est prévu que ces tâches ne subissent pas de changement notable.

Article 5 (Surveillance)

Cet article inscrira désormais explicitement dans la loi les rapports entre l'autorité cantonale de migration et les communes : le service compétent de la POM exerce, dans son domaine de spécialité, la surveillance sur les communes (*al. 1*) et peut émettre des directives à leur encontre dans la mesure où il s'agit d'assurer une application uniforme de la loi en matière d'exécution de la LEI (*al. 2*). Le droit de surveillance et d'émettre des directives résulte du fait qu'il s'agit d'une tâche déléguée par le canton.

Chapitre 3 Aide d'urgence pour les personnes relevant du domaine de l'asile

Section 3.1 Principes

Article 6 (Personnes ayant droit à l'aide d'urgence)

L'alinéa 1 reprend la disposition fédérale relative à l'exclusion de l'aide sociale et au droit à l'aide d'urgence en cas de besoin d'une part pour les personnes dont la décision de renvoi est exécutoire et auxquelles le délai de départ ayant été imparti est échu en vertu de l'article 38, alinéa 2 LAAR, et, d'autre part, pour les groupes de personnes suivants, conformément à l'article 82, alinéa 2 LAsi :

- les requérants d'asile qui, après l'entrée en force de la décision d'asile négative et de la décision de renvoi, engagent une procédure par une voie de droit extraordinaire (par exemple réexamen, révision) ;
- les requérants d'asile qui déposent une nouvelle demande d'asile après l'entrée en force de la décision d'asile négative et de la décision de renvoi, et avant l'exécution de ce dernier (dite demande multiple) ;
- les requérants d'asile pour lesquels le Secrétariat d'Etat aux migrations ordonne la suspension de l'exécution du renvoi après l'entrée en force de la décision d'asile négative et de la décision de renvoi.

L'alinéa 2 définit la notion de besoin et, de ce fait, introduit indirectement le principe de subsidiarité inscrit dans la LAAR : l'aide d'urgence ne doit être octroyée que si la personne ne peut pas subvenir seule à son entretien ou que l'aide de tiers n'est pas envisageable.

Article 7 (Obligations)

Les obligations des personnes bénéficiant de l'aide d'urgence ne sont pas réglées dans la loi pour le moment. Elles découlent cependant en partie du droit fédéral. Compte tenu de leur importance, elles sont énumérées dans la Li LFAE, qui reprend le droit fédéral ou le complète.

Lettres a et c à f : seules peuvent recevoir l'aide d'urgence les personnes qui sont dans le besoin et qui ne peuvent pas subvenir à leur entretien par d'autres moyens. Le dénuement doit pouvoir

être prouvé. L'aide d'urgence doit couvrir le strict nécessaire, sans plus. En règle générale, elle est octroyée dans des centres d'hébergement collectif. Toute personne bénéficiant de l'aide d'urgence acquiert ainsi un statut spécial. Le service compétent de la POM ou l'organisme public ou privé mandaté à cet effet est responsable du maintien de l'ordre, de la sécurité et de la tranquillité au sein du centre d'hébergement collectif. Pour permettre à ce service de remplir sa tâche, les personnes au bénéfice de l'aide d'urgence doivent remplir certaines obligations et se conformer aux directives. Il va de soi que ces directives doivent être fondées sur des motifs objectifs. Quant aux autres obligations, elles doivent elles aussi toujours respecter le principe de proportionnalité et en particulier être acceptables.

Lettre b : l'obligation de collaborer avec les autorités, notamment en ce qui concerne l'obtention de documents d'identité, découle de l'article 8 LAsi.

Section 3.2 Exécution

Sous-section 3.2.1 Compétences et procédure

Article 8

L'article 8 délègue au Conseil-exécutif la compétence de régler les détails par voie d'ordonnance, comme le fait la loi actuelle. Cela concerne en particulier les conditions d'accès à l'aide d'urgence, la désignation du service compétent en matière d'aide d'urgence et la procédure d'octroi de cette dernière. La loi attribue actuellement au Conseil-exécutif aussi la compétence de fixer la forme et le contenu des prestations d'aide d'urgence. Cet aspect sera désormais inscrit directement dans la loi (cf. art. 15).

Sous-section 3.2.2 Délégation de tâches

Articles 9 à 11

Comme dans la loi actuelle (art. 9, al. 3 Li LFAE), la possibilité de déléguer l'octroi de l'aide d'urgence à un organisme public ou privé, par le biais d'un contrat de prestations, est maintenue. Cela permet au canton de proposer et de gérer les offres en fonction de la situation.

L'article 10, alinéa 1 définit les exigences minimales auxquelles doit satisfaire l'organisme public ou privé qui se voit confier de telles tâches. Les compétences techniques requises doivent être définies par voie d'ordonnance ou dans le mandat de prestations. *L'article 10, alinéa 2* offre la marge de manœuvre nécessaire habilitant le Conseil-exécutif à fixer d'éventuelles exigences et conditions supplémentaires pour conclure un contrat de prestations.

L'article 11, alinéa 1 énonce que le service compétent de la POM peut attribuer des personnes aux organismes publics ou privés pour l'octroi de l'aide d'urgence. Le service compétent de la POM reste ainsi responsable de la vérification de l'identité et des autres conditions légales relevant de la compétence du canton de Berne pour octroyer l'aide d'urgence.

L'article 11, alinéa 2 prévoit en substance que, dans la mesure où le canton confie une tâche de l'Etat à un organisme privé ou public, celui-ci acquiert formellement le statut d'autorité et rend des décisions dans le cadre de son mandat. Ces décisions sont susceptibles de recours. La POM traite des recours en première instance. Les dispositions de la LPJA s'appliquent. Cette disposition est le pendant de l'article 57 LAAR.

Articles 12 à 14

Les articles 12 à 14 régissent la surveillance et d'autres aspects y relatifs.

Article 12, alinéa 1 : si le service compétent de la POM délègue l'octroi de l'aide d'urgence à un organisme public ou privé, celui-ci est soumis à la surveillance de la POM. Cette réglementation n'est pas nouvelle en soi, mais c'est la première fois qu'elle est énoncée de manière explicite dans la loi. Des dispositions similaires se trouvent aussi dans la LAAR. Les compétences de surveillance attribuées par la loi à d'autres autorités, par exemple à l'autorité de surveillance en matière de protection des données, n'entrent pas dans le champ d'application de cette disposition.

L'article 12, alinéa 2 délègue au Conseil-exécutif la compétence de régler les détails de la surveillance par voie d'ordonnance. Une certaine souplesse est dès lors aussi de mise à cet égard.

L'article 13 définit les obligations du service compétent de la POM en matière de surveillance et de contrôle de gestion des organismes publics ou privés.

L'article 14 précise en quoi consiste l'obligation d'informer et de collaborer des organismes publics ou privés, l'objectif étant de permettre au service compétent de la POM d'effectuer un contrôle approprié de la qualité et des prestations. Ces dispositions sont réglées pour le moment par voie de directive. Les principes figureront désormais dans la loi.

Section 3.3 Portée

Article 15 (Teneur et limites)

L'étendue de l'aide d'urgence est désormais précisée dans la loi. Sur le principe, les prestations se fondent sur le minimum prévu par la Constitution (al. 1). Les exceptions ne sont possibles que dans des cas fondés (cf. art. 16).

L'alinéa 2 reprend le principe selon lequel l'aide d'urgence est en général octroyée sous forme de prestations en nature, principe qui est exprimé à l'article 14, alinéa 1 de l'ordonnance d'introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers du 14 octobre 2009 (OiLFAE)[49] et qui découle de la prescription fédérale énoncée à l'article 82, alinéa 4 LAsi. La réglementation s'inspire également de l'article 14, alinéa 2 OiLFAE. Ainsi, l'aide d'urgence est octroyée en règle générale dans des centres d'hébergement collectif étant donné que cette forme d'hébergement constitue une solution économique. Il convient de souligner que l'obligation d'être affilié à une caisse-maladie prend fin le jour pour lequel il est prouvé que la personne tenue de partir a quitté définitivement la Suisse (cf. art. 7, al. 5 de l'ordonnance fédérale du 27 juin 1995 sur l'assurance-maladie, OAMal[50]). L'obligation de s'assurer est déjà appliquée de cette manière en pratique à ce jour.

L'alinéa 3 exclut clairement tout versement de prestations avec effet rétroactif.

Article 16 (Besoins particuliers)

La norme reprend en substance l'actuel article 14, alinéa 3 OiLFAE : le service compétent de la POM détermine au cas par cas, en fonction des besoins particuliers, les prestations de l'aide d'urgence destinées aux mineurs non accompagnés et aux autres personnes particulièrement vulnérables. On entend par autres personnes particulièrement vulnérables par exemple celles qui souffrent d'un handicap majeur ou d'une maladie chronique grave. Dans le cas des MNA, il convient de tenir compte des besoins et des exigences particulières liées au bien de l'enfant, et, en particulier, de son droit à fréquenter l'école obligatoire.

Article 17 (Solutions avantageuses)

La Confédération verse un forfait unique pour l'aide d'urgence. Le service compétent de la POM finance les prestations de l'aide d'urgence avant tout par le biais de ces subventions fédérales. Comme les personnes dont il est question doivent a priori quitter la Suisse, ni l'égalité de traitement avec la population suisse ni les efforts d'intégration ne sont indiqués ici. De plus, l'octroi de l'aide d'urgence doit faire appel à des solutions avantageuses. S'agissant de mineurs non accompagnés tenus de quitter le pays, cas très rares comme en témoigne l'expérience, la POM cherchera une solution avec le service compétent de la SAP afin de pouvoir tenir compte de leurs besoins particuliers indépendamment de leur statut. En particulier les enfants et adolescents en âge de fréquenter l'école obligatoire ont droit à suivre de manière suffisante l'enseignement de celle-ci.

[49] RSB 122.201

[50] RS 832.102

Section 3.4 Hébergement

Article 18 (Situation normale)

La recherche de capacités d'hébergement suffisantes est une tâche conjointe des services compétents de la SAP et de la POM, des préfets et préfètes et des communes. Elle peut inclure, le cas échéant, les organismes publics ou privés. Cet article s'inspire de l'article 29 LAAR et de l'actuel article 4a Li LFAE. Il a une signification propre par rapport à l'article 29 LAAR et doit donc impérativement figurer dans la Li LFAE. Sur le fond, on peut néanmoins renvoyer au commentaire de l'article 29 LAAR.

Article 19 (Situation tendue)

Cet article doit être interprété comme le pendant de l'article 30 LAAR. On peut renvoyer au commentaire de l'article en question.

Article 20 (Situation d'urgence)

Cet article doit être interprété comme le pendant de l'article 31 LAAR. On peut renvoyer au commentaire de l'article en question.

Article 21 (Exigences)

Cet article s'inspire de l'article 36 LAAR et de l'actuel article 4d Li LFAE. On peut renvoyer au commentaire de l'article 36 LAAR. Contrairement au champ d'application de la LAAR, celui de l'aide d'urgence connaît des proportions nettement plus modestes, d'où l'inutilité d'imposer des exigences légales rigides de répartition régionale (cf. art. 34, al. 2 LAAR). On peut imaginer un scénario dans lequel le service compétent de la POM dirige de manière autonome un centre de retour pour les personnes visées à l'article 6, alinéa 1. Dans ce cas, les aspects relevant de l'exploitation et du financement priment une répartition équilibrée entre les régions. Cela ne veut pas dire qu'il ne peut pas y avoir de coordination entre la POM et la SAP concernant la répartition dans l'ensemble du domaine de l'asile et des réfugiés. L'alinéa 2 crée la marge de manœuvre nécessaire pour fixer, le cas échéant, des prescriptions relatives à la répartition régionale par voie d'ordonnance.

Article 22 (Informations et coordination)

Une bonne collaboration et une bonne communication entre les services concernés sont essentielles. L'article 22 confirme les principes bien établis du droit en vigueur. Les communes continueront par exemple de recevoir une liste des personnes qui sont hébergées sur leur territoire (cf. ch. 4.3 de l'ISCB n° 1/122.20/3.1).

Section 3.5 Coûts

Article 23 (Indemnisation)

Les communes qui mettent à disposition des infrastructures leur appartenant pour héberger les personnes visées à l'article 6, alinéa 1 sont indemnisées de façon appropriée, comme c'est le cas dans la loi actuelle.

Article 24 (Remboursement des coûts à des tiers)

Cet article reprend la teneur de l'article 13 OiLFAE. La restriction de l'accès au système de santé et les limitations du libre choix du médecin s'appliquent aussi aux personnes bénéficiaires de l'aide d'urgence. Les acteurs de la santé publique qui fournissent des prestations médicales à une personne au bénéfice de l'aide d'urgence qui ne leur a pas été adressée par le médecin de premier recours n'ont pas droit au remboursement des coûts. Cette restriction ne s'applique pas aux urgences médicales. Etant donné qu'il s'agit ici d'une restriction des droits, la disposition sera désormais intégrée dans la loi.

Article 25 (Financement)

Les prestations d'aide sociale visées aux articles 15 et 16 Li LFAE sont couvertes en premier lieu par les forfaits de la Confédération. Conformément l'article 17, la solution la plus avantageuse doit être privilégiée pour l'octroi de l'aide d'urgence. Des moyens cantonaux supplémentaires ne doivent être versés que dans la mesure du nécessaire. Les coûts nets de l'aide d'urgence (coûts bruts déduction faite du forfait de la Confédération et d'éventuelles autres prestations) sont admis à la compensation des charges de l'aide sociale (cf. art. 25, al. 1 et 3 Li LFAE et art. 41 LAAR). A cet égard, on peut renvoyer au commentaire portant sur la LAAR dans le présent rapport.

Selon l'article 15, alinéa 1 Li LFAE, les prestations d'aide d'urgence se limitent en général au minimum prévu par la Constitution. Comme mentionné au paragraphe précédent, l'article 17 prévoit en outre que la solution la plus avantageuse doit être privilégiée en ce qui concerne l'octroi de l'aide d'urgence. La marge de manœuvre est ainsi considérablement réduite de par la loi. Il est possible de déroger au minimum prévu par la Constitution uniquement en faveur des mineurs non accompagnés et des autres personnes particulièrement vulnérables, et d'adapter les prestations aux besoins particuliers de chacun d'entre eux (cf. art. 16 Li LFAE). Ces circonstances justifient une distinction entre le financement selon l'article 15 et celui selon l'article 16 Li LFAE.

En raison de la réglementation stricte et restrictive de l'article 15 Li LFAE et de l'absence de liberté d'action notable en matière d'octroi d'aide d'urgence qui en découle, la compétence exclusive d'autoriser les dépenses destinées aux prestations d'aide d'urgence visées à l'article 15 Li LFAE doit être donnée au Conseil-exécutif. Cela réduit les charges administratives dans un domaine qui échappe pour l'essentiel à l'influence du Grand Conseil. Les compétences financières sont aussi déléguées au Conseil-exécutif dans d'autres domaines sans liberté d'action (cf. art. 48, al. 1 et 2 LFP). Le droit à l'information du Grand Conseil et de la population reste garanti par l'article 25, alinéa 2, deuxième phrase, qui prévoit que la Commission de la sécurité du Grand Conseil doit être informée périodiquement de façon appropriée. On assure ainsi que le Grand Conseil puisse exercer sa fonction de surveillance parlementaire dans le domaine de l'aide d'urgence et qu'un échange régulier ait lieu entre la commission compétente et la POM. Le même régime s'appliquera aux coûts inhérents à la sécurité dans les hébergements aux termes de l'article 15, alinéa 2, lettre *a* Li LFAE.

En revanche, pour l'octroi de l'aide d'urgence aux personnes qui ont des besoins particuliers conformément à l'article 16 Li LFAE, il existe une liberté d'action concernant la manière de fournir les prestations. Toutefois, l'article 17 Li LFAE prévoit de privilégier les solutions les plus avantageuses dans ce domaine aussi. Dès lors, comme le financement des prestations d'aide d'urgence selon l'article 16 Li LFAE se fonde sur les articles 42 et 43 LAAR, on peut renvoyer au commentaire sur ces dispositions.

Article 26 (Remboursement de l'aide d'urgence)

En vertu de l'article 40 LASoc, les personnes ayant bénéficié de l'aide matérielle sont tenues de la rembourser dès que leurs conditions économiques se sont sensiblement améliorées. Ce principe émanant du droit ordinaire en matière d'aide sociale doit aussi s'appliquer à l'aide d'urgence. Il est donc justifié de faire référence ici aux dispositions de la LASoc. Comme les bénéficiaires de l'aide d'urgence conformément à la présente loi sont des personnes tenues de quitter le pays, les possibilités d'application sont très restreintes en pratique.

Chapitre 4 Encouragement au départ volontaire et aide au retour

Article 27

Cet article reprend en substance l'actuel article 7 Li LFAE et complète la norme actuelle s'il y a lieu.

L'alinéa 1 se réfère à l'encouragement au départ des personnes faisant l'objet d'une décision de renvoi exécutoire et pour lesquelles le délai de départ est échu, autrement dit les personnes tenues de quitter le territoire. Le droit fédéral prévoit pour ce groupe cible une obligation d'encourager le retour dans le pays d'origine. La Confédération subventionne par ailleurs le départ dans les délais prescrits des requérants d'asile renvoyés. Cette disposition garantit, d'une part, que le service compétent de la POM met à disposition des offres d'information et de conseil et, d'autre part, que les personnes tenues de quitter la Suisse qui ne remplissent pas les conditions pour être subventionnées par la Confédération peuvent bénéficier de ces prestations. On peut citer à titre d'exemple le crédit pour les conseils relatifs aux perspectives et au retour en faveur de la Croix-Rouge suisse, qui encourage avant tout les personnes en exécution de peine privative de liberté et tenues de quitter la Suisse à son terme à partir dans les délais prescrits (cf. ACE 890/2017[51]).

L'alinéa 2 prévoit que cette offre est aussi applicable aux personnes qui ne sont pas encore frappées d'une décision de renvoi exécutoire, mais qui souhaitent retourner dans leur pays de provenance pour une autre raison et qui n'ont pas les moyens financiers nécessaires pour le faire de manière autonome. Ces personnes sont qualifiées par conséquent de candidats au départ volontaire. Il est fréquent qu'elles dépendent de toute manière de l'aide de l'Etat. D'un point de vue économique, un retour encouragé par des contributions financières revient en règle générale moins cher que la prolongation du séjour en Suisse.

L'alinéa 3 permet de déléguer cette tâche à un organisme public ou privé. En 2018, c'est le bureau de conseil en vue du retour de l'Office de consultation sur l'asile qui se charge de l'encouragement au retour des personnes tenues de quitter la Suisse visées à l'alinéa 1. Ces coûts sont entièrement couverts par les subventions fédérales. Quant à l'encouragement au retour pour les candidats et candidates au départ volontaire visés à l'alinéa 2 ou pour les personnes qui ne satisfont pas aux exigences d'un subventionnement par la Confédération, il est fourni en 2018 par la Croix-Rouge suisse par le biais du crédit cantonal susmentionné.

Les compétences en matière d'autorisation de dépenses sont régies par les principes généraux de la ConstC et de la LFP.

Chapitre 5 Décision de renvoi ou d'expulsion et mesures de contrainte

Articles 28 et 29

Ces articles reprennent la teneur des actuels articles 10 et 11 Li LFAE dans son intégralité. L'accent est mis uniquement sur les aspects décisionnel et procédural et non sur les mesures d'exécution à proprement parler.

Article 30 (Protection juridique)

Cet article est identique sur le fond à l'actuel article 12 Li LFAE. Il n'est pas indiqué d'y apporter des modifications.

[51] Cf. documents correspondants sur le site du Conseil-exécutif

Chapitre 6 Exécution des mesures de contrainte relevant du droit des étrangers et requérant la privation de liberté

Articles 31 à 35

Le Grand Conseil a adopté la loi sur l'exécution judiciaire (LEJ) le 23 janvier 2018. Une modification indirecte de cette dernière a donné lieu à la révision du chapitre concernant l'exécution des mesures de contrainte relevant du droit des étrangers et requérant la privation de liberté dans la Li LFAE. Les articles du chapitre 6 « Exécution des mesures de contrainte et privation de liberté » reprennent sur le fond les articles correspondants de la LEJ. On peut renvoyer ici au commentaire figurant dans le rapport concernant la LEJ[52].

Signalons à titre complémentaire que les enfants en âge scolaire ont le droit de fréquenter l'école ou de recevoir un enseignement dans le cadre de l'exécution des mesures de contrainte entraînant une privation de liberté.

Chapitre 7 Protection des données

Article 36 (Traitement des données personnelles)

Le service de la POM compétent en matière d'octroi de l'aide d'urgence traite essentiellement les données particulièrement dignes de protection des personnes qui entrent dans le champ d'application de la Li LFAE : éléments clés relatifs à la procédure d'asile, indications quant à l'octroi de l'aide sociale ou de l'aide d'urgence, données sur la santé et les procédures pénales des personnes prises en charge.

Voilà qui explique la création, dans la Li LFAE, d'une base légale spéciale par rapport à la LCPD pour le traitement des données personnelles.

Le traitement des données est déterminant non seulement pour le mandat légal visant à octroyer l'aide d'urgence, mais aussi pour d'autres tâches légales en rapport avec la planification financière, la comptabilité entre les services cantonaux qui délivrent les mandats et les organismes qui les assument, le contrôle de gestion et les statistiques.

Article 37 (Communication des données)

L'alinéa 1 introduit ici, en complément à l'article 36 consacré au traitement des données, la base légale spéciale par rapport à la LCPD concernant la communication de données entre les autorités concernées et les organismes auxquels des tâches ont été déléguées, en vue de l'accomplissement du mandat légal de chacun.

L'alinéa 2 renvoie de manière déclaratoire au droit fédéral (p. ex. LEI) et à la LCPD pour les autres cas où des données personnelles sont communiquées. D'autres dispositions légales spéciales sont bien sûr réservées.

Article 38 (Obligation de garder le secret, communications à des tiers et obligation de renseigner)

L'actuel article 8a Li LFAE est repris avec la référence aux dispositions de la LASoc concernant l'obligation de garder le secret, la communication à des tiers et l'obligation de renseigner.

Article 39 (Systèmes de traitement des données)

Le service compétent de la SAP exploite, conjointement avec son homologue de la POM et conformément à l'article 48 LAAR, le système de traitement des données nécessaire pour accomplir ses tâches légales et assurer le contrôle de gestion. Les données personnelles y sont traitées, y compris celles dites dignes de protection.

L'alinéa 1 précise que les données personnelles relatives à l'octroi de l'aide d'urgence et de l'aide au retour sont traitées dans le même système, exploité conjointement.

[52] Cf. documents correspondants sur le site du Grand Conseil

L'alinéa 2 indique que ce sont les dispositions de la LAAR et la législation relative à la sécurité de l'information et à la protection des données qui s'appliquent à l'utilisation, aux droits d'accès électroniques, aux responsabilités et à la protection des données.

Alinéa 3: la Confédération utilise le système de traitement des données dénommé « Système d'information central sur la migration, SYMIC » pour exécuter la LEI et la LAsi. Celui-ci se fonde sur la loi fédérale du 20 juin 2003 sur le système d'information commun aux domaines des étrangers et de l'asile (LDEA)[53].

Chapitre 8 Procédure et protection juridique

Article 40

La Li LFAE révisée inclut en différents endroits des dispositions procédurales spéciales :

- Si le service compétent de la POM confie l'octroi de l'aide d'urgence à un organisme public ou privé, ce dernier officie en tant qu'autorité. Les recours contre les décisions qu'il rend doivent être adressés à la POM (cf. art. 11, al. 2 Li LFAE).
- Les recours formés contre une décision ordonnant des mesures de contrainte relevant du droit des étrangers et requérant la privation de liberté sont adressés au Tribunal cantonal des mesures de contrainte, conformément à l'article 30, alinéa 1 Li LFAE. Cet article prévoit également un délai de recours raccourci et précise que ces recours n'ont, de par la loi, pas d'effet suspensif.
- Les personnes détenues peuvent former recours devant la POM contre les décisions rendues par la direction de l'établissement d'exécution judiciaire, conformément à l'article 34, alinéa 1 Li LFAE. Ces recours n'ont, de par la loi, pas d'effet suspensif.
- Si le service compétent de la POM a délégué la compétence de décision pour exécuter la LEI à une autorité communale en matière de migration, les recours contre de telles décisions doivent être adressés à la POM (art. 42, al. 3 Li LFAE).

Outre ces dispositions spéciales, l'article 40 renvoie de manière générale à la LPJA pour les règles de procédure applicables. Par ailleurs, la loi supprime l'effet suspensif des recours formés contre les transferts des institutions spécialisées en vertu de l'article 16, alinéa 1 Li LFAE vers un hébergement visé à l'article 15, alinéa 2, lettre *a* Li LFAE. De tels transferts peuvent être indiqués lorsque les conditions de l'article 16, alinéa 1 Li LFAE cessent totalement ou partiellement d'être remplies. Il est dans l'intérêt public que l'article 82, alinéa 1, deuxième phrase LAsi soit appliqué de manière aussi systématique que possible et de soulager les finances cantonales des dépenses liées à l'asile qui ne sont pas couvertes par les forfaits fédéraux. L'effet suspensif peut être restauré dans un cas concret pour de justes motifs (cf. art. 68, al. 4 LPJA).

Chapitre 9 Dispositions d'exécution

Article 41

Cet article fait état de la compétence usuelle, en soi de nature déclaratoire, du Conseil-exécutif pour édicter des dispositions d'exécution. Il n'est plus nécessaire d'évoquer la possibilité légale de déléguer des compétences à la Direction concernée, comme le prévoit le droit actuel.

[53] RS 142.51

Chapitre 10 Dispositions transitoires

Section 10.1 Exécution de la LEI

Article 42 (Compétence de décision)

Alinéa 1

Le droit actuel permet déjà au Conseil-exécutif de déléguer aux communes, totalement ou partiellement, la compétence de rendre des décisions en matière d'exécution de la LEI (art. 2, al. 3 LiLFAE actuelle). Le Conseil-exécutif avait ainsi délégué aux autorités de police des étrangers des villes de Berne, Bienne et Thoune la compétence de décider de façon autonome du régime qui devait prévaloir en matière de droit des étrangers pour les personnes étrangères domiciliées dans leur commune (art. 2, al. 1 OiLFAE). Cette compétence s'étend aussi à la décision d'ordonner des mesures de contrainte relevant du droit des étrangers et requérant la privation de liberté en vertu de l'article 28, alinéa 2 Li LFAE. Cette dérogation en faveur des trois villes s'explique par des raisons historiques. La délégation de tâches n'a pas posé de problèmes jusqu'ici. Par conséquent, le Conseil-exécutif entend continuer à déléguer cette compétence aux trois villes. En intégrant la délégation des compétences dans le droit transitoire, on s'assure toutefois que les tâches dans le domaine de la LEI ne pourront pas être confiées à des communes supplémentaires. En d'autres termes, le Conseil-exécutif est disposé à maintenir le statu quo, mais pas à aller au-delà. Les conditions applicables à la délégation de tâches et au droit de surveiller et d'émettre des directives seront désormais formulées avec plus de clarté (art. 44 Li LFAE).

Alinéa 2

Le transfert des compétences en matière de droit des étrangers à l'une des trois autorités de police des étrangers des villes de Berne, Bienne et Thoune n'est pas une disposition impérative. Aucune commune ne peut se prévaloir du droit à la délégation de compétence. Celle-ci a un fondement historique et le canton ne l'a pas indemnisée par le passé. Cela doit rester l'une des conditions à l'avenir.

L'alinéa 3 reprend de l'actuel article 2, alinéa 3, deuxième phrase Li LFAE les instances devant lesquelles les décisions rendues par les organes communaux peuvent être attaquées. Par conséquent, la POM reste la première instance de recours. Au surplus, la procédure est régie par la LPJA.

Article 43 (Autres compétences)

Alinéa 1

Les villes de Berne et de Bienne disposaient d'un corps de police communal au 31 décembre 2007. Elles ont déjà procédé jusqu'ici à des auditions pénales notamment pour des infractions relevant du droit des étrangers et décerné des mandats de comparution à cet effet. Elles ont aussi dénoncé des infractions au Ministère public. Le Code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007 (CPP)[54] est entré en vigueur le 1er janvier 2011. Afin de mieux tenir compte des exigences juridiques, les villes de Berne et de Bienne auront désormais formellement la compétence, en coordination avec la Police cantonale, de procéder à des auditions selon l'article 142, alinéa 2 CPP et de procéder à des mandats de comparution décernés par la police en vertu de l'article 206 CPP aux fins d'exécuter la LEI. Les exigences découlant des dispositions procédurales applicables doivent être respectées, particulièrement en cas de conflit entre le devoir de collaborer en procédure administrative et le droit de refuser de déposer en procédure pénale (cf. THOMAS SCHAAD, *Verhältnis zwischen der ausländerrechtlichen Mitwirkungspflicht und den strafprozessualen Verweigerungsrechten*, in: Jusletter, 20 mars 2017). De plus, une dénonciation des infractions au Ministère public est possible sans devoir observer des réglementations juridiques particulières. L'alinéa 1 prévoit en outre que les villes de Berne et de Bienne coordonnent leurs activités avec la Police cantonale.

[54] RS 312.0

Alinéa 2

Les collaboratrices et collaborateurs des villes de Berne et de Bienne qui exécutent des mesures au sens de l'alinéa 1 doivent bénéficier d'une formation policière ou équivalente. Ils doivent être annoncés au service compétent de la POM. Cette dernière disposition relève du droit de surveillance.

Comme le personnel des autorités de police des étrangers n'est pas soumis à la loi cantonale du 16 septembre 2004 sur le personnel (LPers)[55], la responsabilité des actes desdites autorités est régie par les dispositions de la loi du 16 mars 1998 sur les communes (LCo)[56].

Article 44 *(Surveillance)*

Etant donné que les dispositions des articles 42 et 43 permettent de déléguer des compétences à des communes, il convient d'en régler la surveillance, ce qui est fait par renvoi à l'article 5.

Section 10.2 Octroi de l'aide d'urgence

Article 45 (Examen de structures d'hébergement particulières)

La loi fixe un délai contraignant dans lequel le service compétent de la POM doit passer en revue les structures d'hébergement particulier existantes, établissant de ce fait un régime transitoire modéré pour les personnes concernées. La loi supprime aussi l'effet suspensif des recours pour la période transitoire (cf. commentaire de l'art. 40 LAAR).

Article 46 (Contrats de prestations)

Afin d'assurer une transition en bon ordre du droit actuel au nouveau droit et de préserver les intérêts légitimes des parties contractantes, les contrats de prestations existants au moment de l'entrée en vigueur du nouveau droit conservent leur validité jusqu'à l'échéance prévue. Cela n'exclut bien sûr pas une résiliation anticipée conformément aux termes du contrat.

Article 47 (Compensation des transferts de charges)

Les coûts nets de l'aide d'urgence sont à ce jour intégralement pris en charge par le canton. Les coûts nets de l'aide d'urgence et ceux des domaines apparentés de l'aide sociale dans le domaine de l'asile et des réfugiés doivent bénéficier à l'avenir d'un financement similaire dans la mesure du possible (cf. commentaire de l'art. 41 LAAR).

En conséquence, les coûts nets de l'aide d'urgence devront désormais aussi être admis à la compensation des charges de l'aide sociale (art. 25 LPFC). Selon la modélisation actuelle, les coûts nets de l'aide d'urgence s'élèvent à deux millions de francs, après que la Confédération et le canton ont déployé l'ensemble des mesures découlant de la mise en œuvre de la stratégie de l'asile. Ces coûts sont calculés sur la base d'un effectif de 360 personnes au bénéfice de l'aide d'urgence en moyenne. S'ils devaient intégrer la compensation des charges de l'aide sociale, le canton se verrait déchargé d'un million de francs dont il faudrait tenir compte en faveur des communes dans la compensation des charges à titre de transfert de charges résultant d'une nouvelle répartition des tâches.

Les deux millions de francs ne comprennent pas les coûts transitoires ni les coûts supplémentaires, de nature provisoire, engendrés par le nombre actuellement plus élevé de bénéficiaires de l'aide d'urgence. Le canton a déjà introduit des mesures en vue de faire baisser les coûts de l'aide d'urgence, notamment en mettant sur pied des centres de départ cantonaux. Cette mesure doit permettre en particulier de diminuer le nombre de bénéficiaires de l'aide d'urgence de longue durée.

[55] RSB 153.01

[56] RSB 170.11

Chapitre 11 Dispositions finales

Les articles 48 à 50 contiennent les dispositions finales nécessaires. La loi du 11 juin 2009 sur l'organisation des autorités judiciaires et du Ministère public (LOJM)[57] subit une modification indirecte mineure.

Modification indirecte de la loi sur l'école obligatoire

Article 17a (Classes dans le domaine de l'asile et des réfugiés)

La révision de la législation fédérale sur l'asile et la mise en place de la procédure d'asile accélérée qui en découle entraînent des modifications en matière de scolarisation des enfants relevant du domaine de l'asile et des réfugiés. Jusqu'à présent, les familles ayant des enfants en âge scolaire ne séjournaient pas plus de quelques jours ou semaines dans les centres d'enregistrement et de procédure (CEP) de la Confédération. Ils étaient ensuite répartis dans les cantons. Dans le cadre de la nouvelle procédure d'asile, les requérants d'asile pourront séjourner jusqu'à 140 jours dans les centres de la Confédération (centres fédéraux pour requérants d'asile ; CFA). Les enfants en âge scolaire y suivront un enseignement de base obligatoire. Or, l'article 62 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.)[58] précise que l'instruction publique est du ressort des cantons, qui pourvoient à un enseignement de base suffisant ouvert à tous les enfants. Compte tenu de cette compétence dérivée de la Constitution fédérale et de l'allongement de la durée de séjour dans les nouveaux centres de la Confédération, l'article 80 LAsi a été modifié. Il dispose désormais que le canton abritant un centre de la Confédération doit organiser l'enseignement de base pour les requérants d'asile en âge scolaire y séjournant.

En vertu de l'article 7 LEO, l'enfant fréquente l'école publique de la localité où il réside. Cela signifie que les enfants hébergés dans un centre de la Confédération devraient en principe être scolarisés dans l'école ordinaire de la commune dans laquelle le centre est implanté. Toutefois, intégrer ces enfants dans une classe ordinaire peut s'avérer difficile pour la commune concernée dans la mesure où la durée de séjour dans les centres est relativement brève, où les enfants présents changent souvent, où le nombre d'enfants varie fortement d'une période à l'autre et où les âges des enfants accueillis ne correspondent pas nécessairement à l'âge moyen des autres élèves. Cette problématique ne se pose pas uniquement dans les centres de la Confédération, mais aussi dans le centre de retour géré par le canton de Berne (probablement l'ancien Foyer d'éducation de Prêles). Le centre de retour accueillera des personnes qui, en vertu de la loi sur l'asile, ne pourront plus prétendre qu'à l'aide d'urgence. En général, il s'agira de requérants d'asile ayant fait l'objet d'une décision de renvoi exécutoire et dont le délai de départ est échu et de personnes en attente de l'issue d'une procédure extraordinaire. Cela inclut également des enfants en âge scolaire.

La législation actuelle sur l'école obligatoire n'est plus suffisante pour couvrir le cas de la scolarisation des enfants relevant du domaine de l'asile et des réfugiés. C'est pourquoi l'article 17a LEO doit être modifié de façon indirecte.

Alinéa 1

L'alinéa 1 règle actuellement l'exploitation de classes de préparation au retour par la commune. Dans le cadre de la nouvelle procédure d'asile accélérée, les requérants d'asile pourront séjourner jusqu'à 140 jours dans les centres de la Confédération ou, si des clarifications supplémentaires sont nécessaires, dans les hébergements collectifs gérés par les cantons. Or pendant toute la durée de la procédure, les enfants en âge scolaire devront être scolarisés. L'alinéa 1 a donc été étendu en ce sens que les communes, avec l'autorisation de la Direction de l'instruction publique, peuvent non seulement exploiter des classes de préparation au retour, mais aussi ouvrir des classes supplémentaires, par exemple des classes d'accueil. La notion d '« autres mesures d'ordre scolaire » vise en particulier les cours intensifs régionaux plus

[57] RSB 161.1

[58] RS 101

(CIR+), qui préparent les jeunes arrivés en Suisse tardivement au cours de la scolarité obligatoire, sans connaissance de la langue d'enseignement, à entrer au degré secondaire I ou dans une année scolaire de préparation professionnelle (APP). Pour pouvoir ouvrir des classes séparées plutôt que de scolariser les requérants d'asile dans une classe ordinaire de l'une de ses écoles, la commune doit avancer de justes motifs, par exemple le fait que la brièveté du séjour en centre implique un fort tournus chez les enfants. Cela peut perturber la stabilité des classes ordinaires et exiger énormément d'efforts aussi bien de la part des enseignants et enseignantes que des autres enfants. Il faut aussi prendre en compte le fait que les enfants de ces centres n'ont pas un besoin d'intégration très marqué dans la commune concernée dans la mesure où ils n'y séjournent que de façon provisoire. Il se peut aussi que les connaissances linguistiques nécessaires à une bonne intégration leur fassent défaut.

Alinéa 3

Si une commune dans laquelle est implanté un centre de la Confédération ou une structure cantonale d'hébergement d'urgence (cf. art. 15, al. 2, lit. *a* Li LFAE) n'est pas en mesure de fournir un enseignement aux enfants y séjournant, le canton doit pouvoir exploiter les classes nécessaires. Les structures d'hébergement d'urgence sont aussi appelées centres de retour. Cette disposition décharge la commune de l'organisation et de la dispense de l'enseignement obligatoire, y compris du recrutement des enseignants et enseignantes. Pour bénéficier de cet allègement, la commune doit déposer une demande motivée. Elle doit ainsi indiquer dans quelle mesure la scolarisation des enfants des centres de la Confédération ou des centres de retour cantonaux représente pour elle et son école une charge disproportionnée en termes d'organisation et de gestion.

Il est prévu que le canton dispense l'enseignement dans les locaux du centre concerné en fonction des besoins. Par ailleurs, compte tenu de la durée de séjour limitée des enfants, leur intégration dans l'école locale n'est pas envisagée dans ce cas. Si, exceptionnellement, des enfants en âge scolaire devaient passer plus d'un an au centre, la situation pourrait être réévaluée sur ce dernier point.

Le canton peut aussi décider de confier l'exploitation des classes à des tiers (organisations ou institutions adaptées). Dans tous les cas néanmoins, la surveillance de l'enseignement relève de l'inspection scolaire compétente.

Les communes demeurent responsables de l'enseignement pour les enfants en âge scolaire séjournant dans les centres d'hébergement collectif visés à l'article 36 LAAR ainsi que les logements individuels visés à l'article 37 LAAR.

Alinéa 4

Au vu de la situation particulière des enfants scolarisés dans les classes supplémentaires ouvertes dans le domaine de l'asile et des réfugiés, *l'alinéa 4* autorise le Conseil-exécutif à déroger aux dispositions de la législation sur l'école obligatoire lorsque cela s'avère pertinent. Ces dérogations concernent en particulier le plan d'études, l'évaluation, l'aménagement de l'année scolaire (début de l'année scolaire et nombre de semaines scolaires), la langue d'enseignement, l'enseignement obligatoire et facultatif ou encore le découpage de la scolarité en degrés (selon l'art. 3 LEO). Cette énumération n'est pas exhaustive.

Alinéa 5

La réglementation relative au financement des classes supplémentaires et des autres mesures d'ordre scolaire correspond à celle en place pour l'Ecole cantonale de langue française (cf. art. 49l, al. 1 et 2 LEO). Les frais liés aux traitements du corps enseignant sont admis à la compensation des charges des traitements du corps enseignant et ainsi supportés par le canton et l'ensemble des communes. Cette réglementation s'applique aussi bien pour les classes visées à l'alinéa 1 que pour celles visées à l'alinéa 3. Les communes dans lesquelles sont implantés les centres de la Confédération et les hébergements collectifs cantonaux n'ont dès lors pas à s'acquitter des coûts liés à la scolarisation des enfants relevant du domaine de l'asile et des réfugiés. En vertu de l'article 80, alinéa 4 LAsi, la Confédération peut verser des contributions pour l'organisation de l'enseignement de base. Celles-ci ne sont octroyées que

pour les requérants d'asile séjournant dans des CFA. Les éventuelles contributions fédérales sont déduites des frais liés aux traitements du corps enseignant. Les autres coûts tels que les coûts d'exploitation et d'infrastructure sont supportés par le seul canton. Le canton continue par ailleurs de financer entièrement la scolarisation des enfants de requérants d'asile déjà affectés au canton de Berne.

Article 74 (Exécution)

L'article 17a, alinéa 4 est ajouté à la liste des dispositions citées à l'alinéa 2, habilitant ainsi le Conseil-exécutif à déléguer à la Direction de l'instruction publique, dans l'ordonnance afférente, tout ou partie de ses attributions dans le domaine des classes d'accueil et des classes de préparation au retour.

Enfin, la Li LFAE et la LAAR doivent entrer en vigueur en même temps puisqu'elles sont interdépendantes à maints égards. Dès lors, le Conseil-exécutif est chargé de garantir la coordination voulue (cf. aussi commentaire de l'art. 69 LAAR).

5. Mise en œuvre, évaluation prévue de l'exécution

Les cinq partenaires régionaux qui reprennent, sur mandat de la SAP, une grande partie des tâches en matière d'aide sociale et d'encouragement de l'intégration des personnes relevant du domaine de l'asile et des réfugiés sont les principaux acteurs à la mise en œuvre des nouveautés. Ces tâches sont assumées à l'heure actuelle par différents intervenants : services d'aide sociale en matière d'asile mandatés par la POM, services sociaux pour réfugiés et fournisseurs de mesures d'intégration mandatés par la SAP. Elles seront désormais prises en charge par les partenaires régionaux qui assumeront la responsabilité globale pour une région. Le modèle d'intégration doit être adapté en parallèle, en tenant compte des directives fédérales qui s'appliqueront vraisemblablement à partir du second semestre 2019[59]. Pour concrétiser ces changements en profondeur, Il convient d'attribuer les tâches aux partenaires régionaux en procédant à un appel d'offres conformément aux règles du droit régissant les marchés publics.

Cet appel d'offres peut être effectué sur la base du droit en vigueur puisque la POM et la SAP disposent déjà des compétences ad hoc avec l'actuelle LiLFAE et la LASoc. Il est toutefois prévu que les partenaires régionaux ne commencent l'exploitation qu'à partir du deuxième semestre 2020 et qu'ils opèrent par conséquent sur la base de la présente loi.

L'appel d'offres a été élaboré au quatrième trimestre 2018, ce qui va permettre de procéder à l'adjudication dans le courant du premier semestre 2019. Les cinq partenaires régionaux devraient donc être connus à ce moment-là – sous réserve d'éventuels retards dus notamment à des recours. Ils auront dès lors au moins une année pour mettre l'organisation sur pied ou faire les transformations nécessaires pour pouvoir démarrer leurs activités au début du deuxième semestre 2020. Une période de transition sera nécessaire pour assurer le passage de l'ancien au nouveau système (cf. dispositions transitoires prévues).

Les nouveautés de la LAAR visent à améliorer sensiblement l'intégration professionnelle des requérants d'asile, des personnes à protéger sans autorisation de séjour, des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés. Un contrôle de gestion systématique, reposant essentiellement sur le nouveau système informatique à mettre en place, vérifiera l'efficacité des mesures. De plus, la SAP suivra de près l'exécution des mandats par les partenaires régionaux, en particulier durant la phase de mise en route.

[59] Processus « Agenda Intégration » : la Confédération met davantage de moyens à la disposition des cantons pour l'encouragement de l'intégration, mais exige en contrepartie que ceux-ci s'en tiennent à un processus défini.

6. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes

La LAAR et la Li LFAE constituent une composante essentielle à la mise en œuvre de l'objectif 8 du programme gouvernemental, à savoir « Assurer la sécurité ». Le programme prévoit, dans le domaine de l'asile, que le canton optimise ses structures en fonction de la nouvelle répartition des tâches.

7. Répercussions financières

S'agissant des répercussions financières, il convient de préciser d'emblée que les chiffres dans le domaine de l'asile et des réfugiés connaissent d'importantes fluctuations d'une année à l'autre, tout comme les moyens financiers nécessaires. De plus, la mise en œuvre au 1er mars 2019 de la loi sur l'asile révisée entraînera dans ce domaine des adaptations majeures qui sont prises en compte dans le budget 2019 ainsi que dans le plan intégré mission-financement 2020 à 2022.

Il convient d'établir une distinction claire entre les répercussions de la LAAR et la mise en œuvre de la révision de LAsi à l'échelon fédéral. Les adaptations récemment décidées du système d'indemnisation de la Confédération (hausse du forfait d'intégration et des contributions en faveur des MNA) amélioreront le compte global relatif au domaine de l'asile et des réfugiés du canton. Enfin, les réductions de l'aide sociale prévues dans le cadre de la révision en cours de la LASoc et qui entraîneraient une baisse des coûts nets de l'aide sociale aux réfugiés, ne doivent pas être attribuées à la LAAR.

Une modélisation consciencieuse, fondée sur l'hypothèse d'un nombre constant de 24 000 demandes d'asile par année[60], a été entreprise dans le cadre de la planification détaillée afin d'évaluer les répercussions financières. Toutes circonstances demeurant égales par ailleurs, on estime dans ce cas à quelque trois millions de francs par année la baisse des coûts de l'aide sociale qui résulte de la subordination du passage en hébergement individuel au degré d'intégration et, partant, du prolongement de l'hébergement dans des centres d'hébergement collectif. Dans le domaine de l'encouragement de l'intégration et dans l'hypothèse de prestations inchangées, on estime à quelque deux millions de francs annuels les gains d'efficacité découlant de la concentration de la responsabilité opérationnelle sur les partenaires régionaux. La baisse des coûts dans le domaine de l'aide d'urgence et de l'exécution des renvois, évaluée à quelque deux millions de francs par an dans la planification détaillée, se concrétisera dès la mise en œuvre de la loi fédérale sur l'asile révisée en 2019, et ce indépendamment de la LAAR.

On peut envisager à long terme un allégement des coûts de l'aide sociale grâce à une hausse du taux d'activité résultant d'une amélioration des processus et des mesures dans le domaine de l'asile. Si le taux d'activité peut être relevé de cinq pour cent, cela représentera une économie annuelle de 0,8 à 0,9 million de francs dans l'aide sociale. De telles économies s'additionnent considérablement au fil du temps compte tenu de la baisse cumulée des coûts.

La mise en œuvre de l'Agenda Intégration Suisse aura des répercussions financières (cf. commentaires des ch. 1.2 et 1.5). La marge de manœuvre est élargie et cela occasionnera très probablement une réduction des coûts nets pour le canton de Berne, étant donné que les aides financières versées par la Confédération pour l'encouragement de l'intégration des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés augmenteront nettement à partir de mai 2019. Il n'est pas encore possible pour l'heure de fournir de données précises à ce sujet car la question de

[60] Cf. planification détaillée, en particulier le chapitre 4 « Aperçu général des répercussions de la restructuration ». Les calculs de la planification détaillée ont été réalisés avant l'adoption des nouveaux forfaits pour les MNA et les bénéficiaires de l'aide d'urgence et avant l'augmentation des forfaits pour l'intégration. Les répercussions financières de la LAAR resteront malgré tout dans le même ordre de grandeur.

la répartition des fonds supplémentaires disponibles doit être encore discutée à l'échelle cantonale.

8. Répercussions sur le personnel et l'organisation

L'entrée en vigueur de la LAAR implique le transfert de la POM à la SAP des compétences dans le domaine de l'asile et des réfugiés, partant le transfert d'une dizaine de postes (équivalents plein temps). Il s'agit du back-office ou du service au guichet, mais aussi de fonctions de spécialistes dans les domaines de l'hébergement, de l'assurance-maladie ou du contrôle de gestion. Une partie des tâches resteront pour ainsi dire identiques tandis que certains descriptifs de postes seront adaptés, le principe de base étant de reprendre si possible tels quels les processus qui ont fait leurs preuves.

La transition sera quelque peu atténuée du fait que l'OPM et l'unité organisationnelle compétente de la SAP partageront un lieu de travail commun dès l'automne 2019, situé à Ostermundigenstrasse 99a à Berne. Cette décision a été prise expressément en prévision des changements étant donné que l'OPM devra quitter en 2019 les locaux qu'il occupe actuellement à l'Eigerstrasse 73 à Berne. Une adresse commune s'avère utile puisque l'OPM et l'unité organisationnelle compétente de la SAP auront tous deux besoin d'un guichet pour accueillir la clientèle. Cela permettra par ailleurs de conserver un certain nombre d'interfaces entre les deux unités organisationnelles à l'avenir également.

Le transfert de postes impliquera une réorganisation de la SAP et, plus précisément, de l'Office des affaires sociales. Cette nouvelle organisation est encore à l'étude. Cependant, les différentes options ne sont pas touchées directement par la LAAR car celle-ci déclare attribuer les compétences au service compétent de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale.

Il n'y a pas lieu de s'attendre à d'autres répercussions sur l'infrastructure en termes de locaux : les centres d'hébergement collectif mis à la disposition des partenaires régionaux sont loués auprès de particuliers ou des communes, à quelques exceptions près. S'agissant des hébergements qui sont la propriété du canton, aucune mesure n'est prévue hormis l'entretien courant.

9. Répercussions sur les communes

Il ne faut pas s'attendre a priori à des répercussions directes sur les communes étant donné que le champ d'activité concerné par la LAAR relève aujourd'hui déjà de la compétence du canton. Il est prévu en revanche un renforcement du rôle des communes en matière d'aide sociale dans le domaine de l'asile et des réfugiés, compte tenu de la participation financière des communes dans le cadre de la péréquation financière et de la compensation des charges. A plus long terme, les communes profiteront des efforts supplémentaires déployés en matière d'intégration sous la forme d'une hausse ralentie du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale dans le domaine de l'asile et des réfugiés, partant, d'une atténuation correspondante des coûts de l'aide sociale.

En outre, les communes auront affaire à un nombre d'interlocuteurs réduit en ce qui concerne tant l'administration (le domaine de l'asile et des réfugiés étant transféré à la SAP) que les fournisseurs de prestations (un partenaire par région). L'implication des communes dans la planification des hébergements (modèle à trois niveaux) a déjà été renforcée avec la révision de la LiLFAE en 2017. La collaboration englobant les préfectures se poursuit dans le cadre des tables rondes régionales.

Tous les coûts nets (aide sociale, intégration et aide d'urgence) étant admis à la compensation des charges de l'aide sociale, le transfert de charges passe à quatre millions de francs.

10. Répercussions sur l'économie

La planification détaillée retient que l'économie joue un rôle important dans le domaine de l'intégration. L'instauration de conditions optimales permettra de mieux intégrer les réfugiés et les personnes admises provisoirement dans le marché du travail et la société, et d'éviter ainsi de lourdes dépenses pour l'aide sociale.

11. Résultat de la procédure de consultation

11.1 Evaluation générale du projet

Le 20 juin 2018, le Conseil-exécutif a habilité la SAP et la POM à mettre en consultation la LAAR et la Li LFAE. La procédure de consultation a duré du 27 juin au 27 septembre 2018. 56 des 97 destinataires invités à y prendre part se sont exprimés, dont 2 sans formuler de remarques sur le fond. Dans l'ensemble, la majorité des participants a accueilli favorablement la nouvelle loi sur l'aide sociale dans le domaine de l'asile et des réfugiés, même si les différentes thématiques et dispositions ont fait l'objet de nombreux commentaires.

Le PS du canton de Berne et les Juristes démocrates de Berne ont vivement critiqué le projet de loi. L'Union syndicale du canton de Berne estime que celui-ci est uniquement axé sur les coûts, raison pour laquelle elle le rejette également. Les Verts du canton de Berne ainsi que divers participants issus des milieux ecclésiastiques se sont montrés eux aussi plutôt critiques.

11.2 Thématiques concrètes

Divers participants à la procédure de consultation ont demandé à ce que soit inscrite dans la loi non seulement l'intégration linguistique et professionnelle, mais aussi l'*intégration sociale*. Il a été tenu compte de cette requête, car elle constitue également un objectif explicite de l'AIS.

Quelques participants ont demandé à faire figurer dans la partie générale de la loi non seulement les obligations, mais aussi les *droits des personnes concernées*. Il n'y a pas été donné suite étant donné que ces droits émanent des divers chapitres et dispositions de la loi (comme le droit à l'aide sociale, au logement, à la prise en charge, aux programmes d'intégration, etc.).

Les *partenaires régionaux* mentionnés par la loi ont aussi suscité de nombreux commentaires. Si certains participants ont salué expressément cette approche, d'autres ont rejeté la sous-traitance de tâches opérationnelles à des organismes extérieurs à l'administration cantonale, ce qu'ils jugent excessif. Les partenaires régionaux sont maintenus, leur rôle ayant été prévu dès le départ dans la planification détaillée approuvée par le Conseil-Exécutif et le regroupement des responsabilités étant considéré comme un facteur de succès majeur du projet de restructuration.

Diverses voix se sont élevées contre la possibilité de déléguer à la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale la compétence d'édicter des dispositions d'exécution concernant le calcul de l'aide matérielle. La norme de délégation a été restreinte pour tenir compte de ces avis.

Quelques participants ont désapprouvé le *système d'hébergement à deux phases* des personnes concernées et ont déploré que le passage à un logement individuel soit fonction du niveau d'intégration. Il n'a pas été tenu compte de cette observation étant donné que l'intégration plus rapide constitue l'un des objectifs centraux de la nouvelle stratégie globale du canton de Berne. En revanche, le projet de loi a été modifié pour étendre à toutes les familles avec enfants la possibilité de bénéficier de dérogations aux principes régissant le système à deux phases, possibilité réservée initialement aux familles avec enfants en âge scolaire.

Divers participants (en particulier des communes) ont réprouvé le nouveau régime de compensation des charges (les coûts nets de l'aide sociale et de l'encouragement de l'intégration dans le domaine de l'asile et des réfugiés étant désormais admis à la compensation des charges). Si elle estime que l'approche est fausse dans son principe, l'Association des

communes bernoises (ACB) peut néanmoins s'en accommoder eu égard au faible montant en jeu et au fait qu'il fera l'objet, en vertu de l'article 29b LPFC, d'une imputation réciproque sous la forme d'une compensation des charges suite à une nouvelle répartition des tâches. Dès lors, la disposition proposée est conservée.

Enfin, il a été tenu compte de quelques remarques d'ordre rédactionnel et de souhaits de reformulation, et le projet a été vérifié et dans certains cas adapté pour en garantir la systématique.

12. Proposition

Au vu de ce qui précède, le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'adopter les projets de la LAAR et de la Li LFAE, les présentes modifications de la LASoc ainsi que de la LOJM, de la LEO et de la LPFC.

Berne, le 13 février 2019

Au nom du Conseil-exécutif,

le président : Neuhaus

le chancelier : Auer

13. Complément au rapport présenté le 13 février 2019 par le Conseil-exécutif au Grand Conseil concernant la LAAR et la révision totale de la LiLFAE

Commentaire de la modification indirecte de l'article 80, alinéa 1, lettre d1 LASoc (nouveau)

Article 80 (Charges des communes), nouvelle lettre d1

Cette modification habilite le Conseil-exécutif à adapter par voie d'ordonnance la franchise à prendre en charge par les communes dans le secteur de l'accueil extrafamilial. Ces dernières pourront ainsi être dispensées de la franchise pour les enfants du domaine de l'asile relevant de la compétence du canton, pour les motifs suivants :

- L'Agenda Intégration Suisse contient l'objectif suivant : « Au début de leur scolarité obligatoire, 80% des enfants du domaine de l'asile sont en mesure de se faire comprendre dans la langue parlée à leur lieu de résidence. »[61]
- Pour obtenir le forfait d'intégration plus élevé prévu par la Confédération (CHF 18 000 au lieu de CHF 6000), le canton doit montrer comment cet objectif peut être atteint. Une des mesures cruciales prévues à cet effet est la fréquentation d'une structure d'accueil extrafamilial par les enfants du domaine de l'asile deux jours par semaine, et ce à un tarif réduit grâce à l'octroi de bons de garde. Il convient donc d'inciter les communes dans lesquelles de tels enfants vivent, notamment celles dans lesquelles un centre d'hébergement collectif est implanté, à participer au système des bons de garde.
- La franchise à supporter par les communes dans l'aide sociale institutionnelle est réglée à l'article 80, alinéa 1, lettre d LASoc : les communes peuvent porter à la compensation des charges 80 pour cent des contributions imputables versées aux fournisseurs de prestations, à condition qu'elles aient été accordées avec l'autorisation du service compétent de la SAP.
- Les communes accueillant de nombreux enfants du domaine de l'asile doivent être libérées de la franchise afin qu'elles ne doivent pas supporter une charge financière excessive qui pourrait les pousser à renoncer à participer au système des bons de garde.

[61] Cf. note 4

- Le projet de loi sur les programmes d'action sociale (LPASoc) mis en consultation contenait ainsi une disposition permettant au Conseil-exécutif de fixer par voie d'ordonnance le volume des dépenses engagées pour les bons de garde imputable à la compensation des charges[62]. Or l'entrée en vigueur de la LPASoc est repoussée suite aux résultats de la consultation (courant 2021 au lieu du 1er janvier 2021).
- Le lien matériel étroit entre la LAAR et la LASoc justifie une modification indirecte de cette dernière.

Le texte proposé permettra à l'avenir une certaine flexibilité en ce qui concerne les contributions communales imputables à la compensation des charges pour l'accueil extrafamilial, en introduisant deux options : aucune franchise en ce qui concerne les enfants du domaine de l'asile qui nécessitent des bons de garde en raison de besoins sociaux ou linguistiques en particulier ; une franchise de 20 pour cent comme jusqu'ici dans les autres cas. A cette fin, il convient de compléter l'article 80, alinéa 1 LASoc par une nouvelle lettre d1 se référant à l'article 71a, alinéa 1, lettre a LASoc, qui règle la mise sur pied par les communes des prestations d'accueil extrafamilial. Les modalités seront définies par voie d'ordonnance, comme prévu à l'article 80a LASoc en vigueur, qui habilite le Conseil-exécutif à édicter des prescriptions de détail réglant les dépenses communales admises à la compensation des charges.

Berne, le 8 mai 2019

Au nom du Conseil-exécutif,

le président : Neuhaus

le chancelier : Auer

[62] Cf. art. 118, al. 1, lit. b de la version de la LPASoc pour la procédure de consultation

Propositions du Conseil-exécutif et de la commission
ACE Nr 452/2019
2019_01_SAP_Loi Loi sur l'aide sociale dans le domaine de l'asile et des réfugiés_LAAR_2016.GEF.790

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	Loi sur l'aide sociale dans le domaine de l'asile et des réfugiés (LAAR)			
	Le Grand Conseil du canton de Berne, en application des articles 29 et 38 de la Constitution du canton de Berne (ConstC)[1)], vu les articles 86, alinéa 1, 98, alinéa 3 et 124, alinéa 2 de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration (LEI)[2)], les articles 28, alinéa 2, 80a, 82, alinéa 2bis et 82a, alinéas 2 à 4 et 6 de la loi fédérale du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi)[3)] ainsi que l'article 50e, alinéa 3 de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS)[4)], sur proposition du Conseil-exécutif, *arrête:*			
	I.			
	1. Généralités			
	Art. 1			

1) RSB 101.1
2) RS 142.20
3) RS 142.31
4) RS 831.10

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	But [1] La présente loi vise en particulier à créer les conditions permettant a de procéder rapidement et durablement à l'intégration professionnelle, linguistique et sociale des personnes relevant du domaine de l'asile et des réfugiés, ou de les y préparer, dès leur attribution au canton et jusqu'à leur transfert sous la responsabilité communale, conformément à leur statut de séjour, par des incitations et des sanctions ciblées dans les domaines de l'aide sociale et de l'hébergement, selon le principe d'exiger et d'encourager; b de faire face à court terme, par des mesures appropriées, aux variations du nombre de personnes relevant du domaine de l'asile et des réfugiés; c d'intégrer les préfets et les préfètes ainsi que les communes dans la planification et la mise à disposition des capacités d'hébergement nécessaires; d de favoriser de manière optimale l'offre, par les entreprises, de places de formation et de travail aux personnes relevant du			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	domaine de l'asile et des réfugiés.			
	Art. 2 Objet et champ d'application [1] La présente loi règle l'intégration, l'aide sociale ainsi que l'hébergement par le canton ou par des tiers appropriés pour les personnes suivantes: a personnes en procédure d'asile tant que la Confédération verse des subventions en leur faveur selon la législation fédérale sur l'asile; b personnes admises à titre provisoire, personnes à protéger avec ou sans autorisation de séjour, personnes apatrides reconnues et personnes réfugiées tant que la Confédération verse des subventions en leur faveur selon la législation fédérale sur l'asile; c personnes admises à titre provisoire manifestement pas intégrées en faveur desquelles la Confédération ne verse plus de subventions selon la législation fédérale sur l'asile. [2] Elle règle par ailleurs			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	a les tâches et les compétences du canton, des préfectures ainsi que des autres services chargés de son exécution, b le financement de l'exécution, c la protection des données en lien avec son exécution. [3] Le Conseil-exécutif a définit par voie d'ordonnance quand les personnes admises à titre provisoire visées à l'alinéa 1, lettre c sont considérées n'être manifestement pas intégrées; b peut, par voie d'ordonnance, exclure du champ d'application de la présente loi des personnes visées à l'alinéa 1, lettre b 1. qui forment une unité d'assistance avec une autre personne visée à l'alinéa 1, lettre b et perçoivent à ce titre une aide matérielle, et 2. qui sont arrivées en Suisse à une date ultérieure.			
	Art. 3 Objectifs d'effet et de prestation [1] Les mesures et les prestations			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	prévues par la présente loi a doivent être efficientes, orientées vers les résultats et de qualité appropriée; b doivent soutenir l'intégration professionnelle, linguistique et sociale des personnes concernées et les aider à devenir financièrement autonomes; c font l'objet, de la part de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale, de contrôles réguliers quant à la réalisation des objectifs et des effets visés et à leur rapport coût-utilité. 2 Les coûts des mesures et des prestations a sont en principe à financer par les subventions de la Confédération si leur couverture est prévue selon le droit fédéral; b sont à justifier dans le cadre de la stratégie arrêtée selon l'article 42, alinéa 1 si les subventions visées à la lettre a ne sont pas suffisantes.			
	Art. 4 Responsabilité individuelle 1 Les personnes visées à l'article 2,			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	**Minorité**	
	alinéa 1 contribuent activement à leur intégration. [2] Elles sont tenues, en particulier, a d'apprendre l'une des langues officielles du canton; b de subvenir à leurs besoins par leurs propres moyens; c d'acquérir la formation nécessaire pour participer à la vie économique, sociale et culturelle; d de respecter la sécurité et l'ordre publics;		*Biffer.*	*Proposition du Conseil-exécutif I*
	e d'observer les valeurs de la Constitution fédérale.	e d'observer les valeurs de la Constitution fédérale <u>et, en particulier, d'appliquer le principe de l'égalité entre l'homme et la femme</u>.		*Proposition de la majorité de la commission*
			Proposition subsidiaire [3] <u>Les personnes visées à l'article 2, alinéa 1 sont tenues, dans la mesure du possible, de subvenir à leurs besoins par leurs propres moyens.</u>	*Proposition du Conseil-exécutif I*

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	Art. 5 Partenaire régional [1] Est réputé partenaire régional un organisme public ou privé approprié qui fournit dans un périmètre donné l'ensemble des tâches définies à l'article 9, alinéa 2 qui lui ont été déléguées selon l'article 10, alinéa 1. [2] Le partenaire régional assume la responsabilité opérationnelle globale de l'accomplissement des tâches et de la réalisation des objectifs convenus par contrat.			
	Art. 6 Périmètres [1] Est réputé périmètre la région géographique dans laquelle un partenaire régional fournit les tâches qui lui ont été déléguées. [2] Le Conseil-exécutif définit les périmètres par voie d'ordonnance. [3] Dans des situations exceptionnelles et pour garantir l'exécution de la présente loi, la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale peut modifier un périmètre pendant une période limitée. Elle en informe le Conseil-exécutif.			
	2. Compétences et tâches			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	**Minorité**	
	Art. 7 Conseil-exécutif [1] Le Conseil-exécutif a s'engage à l'échelle fédérale et intercantonale en faveur de conditions générales favorables à l'accomplissement des tâches selon la présente loi; b veille à l'efficacité des processus entre les autorités et services concernés à l'échelle cantonale; c prend connaissance des contrôles des résultats réalisés par la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale; d remplit d'autres tâches prévues par la présente loi.	[2] Il décide par voie d'arrêté si les tâches visées à l'article 9, alinéa 2 peuvent être déléguées entièrement ou partiellement à des organismes publics ou privés appropriés, en particulier à des partenaires régionaux au sens de l'article 5.		*Proposition de la majorité de la commission*

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	Art. 8 Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale [1] La Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale assume les compétences stratégiques suivantes: a définir les objectifs d'effet et de prestation, les objectifs financiers ainsi que leur mise en œuvre, leur réalisation et leur contrôle; b fixer les grandes lignes du contrôle stratégique, technique et financier; c planifier et piloter les mesures et les prestations; d assurer la mise sur pied des prestations conformément aux besoins dès lors qu'elles ne sont pas disponibles sur le marché libre; e contrôler l'efficience, l'efficacité et la qualité des mesures et des prestations; f informer régulièrement des évolutions importantes dans le domaine de l'asile et des réfugiés; g relever les indicateurs pertinents.			
	Art. 9 Service compétent de la Direction de la			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	santé publique et de la prévoyance sociale [1] Le service compétent de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale exécute la présente loi, à moins que cette dernière n'en dispose autrement. [2] Il assume les compétences opérationnelles suivantes: a encourager l'intégration des personnes visées à l'article 2, alinéa 1 et mettre sur pied les prestations nécessaires à cet effet lui-même ou par l'intermédiaire d'un tiers; b octroyer l'aide sociale; c mettre à disposition des places d'hébergement adéquates; d fournir un encadrement approprié aux personnes attribuées au canton; e garantir l'accès de ces personnes aux soins médicaux de base; f assurer le lien avec les milieux économiques, les organisateurs de programmes d'occupation et d'insertion ainsi que les services de formation générale, professionnelle			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	**Minorité**	
	et continue; g coordonner le bénévolat.			
	Art. 10 Délégation de l'exécution et du pouvoir décisionnel	Art. 10 ~~Délégation de l'exécution et du pouvoir décisionnel~~ Conclusion de contrats de prestations et délégation du pouvoir décisionnel		*Proposition de la majorité de la commission*

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	[1] Dans le cadre de l'exécution de la présente loi, le service compétent de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale peut déléguer entièrement ou partiellement les tâches visées à l'article 9, alinéa 2 à des organismes publics ou privés appropriés, et en particulier à des partenaires régionaux au sens de l'article 5, par le biais de contrats de prestations.	~~[1] Dans le cadre de l'exécution de la présente loi, le service compétent de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale peut déléguer entièrement ou partiellement les tâches visées à l'article 9, alinéa 2 à des organismes publics ou privés appropriés, et en particulier à des partenaires régionaux au sens de l'article 5, par le biais de contrats de prestations.~~ [1] Si, en vertu de l'arrêté du Conseil-exécutif en la matière, des tâches visées à l'article 9, alinéa 2 sont à déléguer à des tiers, le service compétent de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale conclut des contrats de prestations avec des organismes appropriés, en particulier avec des partenaires régionaux au sens de l'article 5.		*Proposition de la majorité de la commission*
	[2] Les organismes mandatés peuvent rendre des décisions dans les limites			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	des tâches qui leur sont déléguées. 3 Ils peuvent se regrouper moyennant l'approbation écrite du service compétent de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale.			
	Art. 11 Sous-traitance 1 Un partenaire régional peut déléguer entièrement ou partiellement les tâches qui lui ont été confiées à des tiers par le biais de contrats de prestations. 2 L'autorisation écrite du service compétent de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale est nécessaire pour sous-traiter l'intégralité ou des éléments essentiels d'une tâche visée à l'article 9, alinéa 2, lettres a, c ou d. 3 L'octroi de l'aide sociale prévu à l'article 9, alinéa 2, lettre b ne peut pas être délégué à un tiers.			
	Art. 12 Préfectures 1 Les préfets et les préfètes a participent activement à la recherche et à la mise à disposition de places d'hébergement adéquates;			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	b assurent l'échange d'information régulier concernant la situation en matière d'hébergement avec les services compétents et les communes de leur arrondissement administratif; c assument la coordination définie à l'article 33; d collaborent avec les services compétents pour l'intégration professionnelle et sociale; e veillent avec les services compétents à impliquer les milieux économiques dans l'intégration professionnelle; f accomplissent les autres tâches qui leur sont déléguées par le Conseil-exécutif ou par la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale.			
	Art. 13 Collaboration [1] Les autorités et les services chargés de l'exécution de la présente loi collaborent avec d'autres autorités et institutions ainsi que des tiers pour réaliser les objectifs d'effet et de prestation définis par la présente loi. [2] Ils collaborent en particulier avec			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	a les milieux économiques, b les communes, c les autorités du domaine des migrations, d les autorités du marché du travail, e la Commission cantonale du marché du travail et les commissions paritaires professionnelles, f les offices régionaux de placement, g les centres régionaux d'orientation professionnelle, h les établissements de formation des structures ordinaires, i les organisations de droit privé, k les Eglises nationales et leurs paroisses, l les bénévoles.			
	3. Intégration et aide sociale dans le domaine de l'asile et des réfugiés			
	3.1 Intégration			
	3.1.1 Personnes visées à l'article 2, alinéa 1, lettre a			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	Art. 14 [1] Les personnes visées à l'article 2, alinéa 1, lettre a sont tenues a de faire usage des offres d'intégration linguistique proposées; b de participer activement aux programmes d'occupation d'intérêt général dans la mesure de leurs capacités et possibilités. [2] Le Conseil-exécutif peut exempter par voie d'ordonnance certains groupes de personnes de l'obligation prévue à l'alinéa 1, lettre b.			
	3.1.2 Personnes visées à l'article 2, alinéa 1, lettres b et c			
	Art. 15 Plan d'intégration [1] Le service compétent établit un plan d'intégration individuel pour les personnes visées à l'article 2, alinéa 1, lettres b et c qui lui sont assignées, en tenant compte de leur âge et de leurs aptitudes. [2] Il réexamine périodiquement le plan d'intégration et l'adapte si nécessaire. [3] Le Conseil-exécutif			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	a concrétise par voie d'ordonnance les exigences relatives aux objectifs et aux efforts d'intégration; b peut exempter par voie d'ordonnance certains groupes de personnes de l'obligation d'atteindre des objectifs d'intégration et de fournir des efforts à cet effet.			
	Art. 16 Obligations [1] Le plan d'intégration individuel est contraignant. [2] Le non-respect du plan d'intégration donne lieu a à une réduction selon l'article 23 en ce qui concerne les personnes admises à titre provisoire et les personnes à protéger sans autorisation de séjour; b à une réduction selon l'article 36 de la loi du 11 juin 2001 sur l'aide sociale (LASoc)[1)] en ce qui concerne les personnes à protéger avec autorisation de séjour, les personnes apatrides reconnues et les personnes réfugiées.			

[1)] RSB 860.1

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	3.2 Aide sociale en matière d'asile			
	Art. 17 Principe de subsidiarité [1] Dans le domaine de l'aide sociale en matière d'asile, la subsidiarité signifie que l'aide est accordée uniquement lorsque la personne dans le besoin ne peut pas s'en sortir seule, qu'elle ne reçoit pas d'aide de tiers ou que cette aide viendrait trop tard.			
	Art. 18 Ayants droit [1] Les personnes en procédure d'asile, les personnes admises à titre provisoire et les personnes à protéger sans autorisation de séjour qui ne peuvent pas subvenir à leurs besoins, que ce soit de manière temporaire ou durable, peuvent solliciter l'aide sociale en matière d'asile.		[1] Les personnes en procédure d'asile, les personnes admises à titre provisoire et les personnes à protéger sans autorisation de séjour qui ne peuvent pas subvenir à leurs besoins, que ce soit de manière temporaire ou durable, ~~peuvent solliciter l'aide sociale en matière d'asile~~ ont droit à l'aide sociale en matière d'asile.	*Proposition du Conseil-exécutif I*
	Art. 19 Compétence d'édicter des directives [1] Le service compétent peut soumettre			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	l'octroi de l'aide sociale en matière d'asile à des directives si ces dernières permettent a d'éviter, de supprimer ou d'amoindrir le dénuement, ou b d'encourager l'initiative personnelle.			
	Art. 20 Obligations [1] Les personnes qui sollicitent l'aide sociale en matière d'asile sont tenues a de se conformer aux directives; b de faire le nécessaire pour éviter, supprimer ou amoindrir leur dénuement; c d'accepter un travail convenable ou de participer à des mesures d'intégration appropriées. [2] Elles doivent en outre fournir au service compétent les informations requises sur leur situation personnelle et économique et lui communiquer spontanément et immédiatement tout changement. [3] Le Conseil-exécutif concrétise les obligations par voie d'ordonnance.			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	Art. 21 Prestations [1] L'aide sociale en matière d'asile comprend les prestations suivantes: a aide personnelle sous forme de conseil, d'encadrement, de médiation et d'information, b aide matérielle sous forme de prestations financières, de prestations en nature, de garanties de participation aux frais ou de bons. [2] L'aide matérielle comprend a le forfait pour l'entretien, b les frais médicaux de base, c les frais de logement, d les prestations circonstancielles, e les allocations de motivation. [3] Le mode d'hébergement est réglé à l'article 35.			
	Art. 22 Calcul de l'aide matérielle [1] Le montant de l'aide matérielle est calculé en fonction			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	a des subventions de la Confédération, b des efforts d'intégration, c de la réalisation des objectifs d'intégration. [2] Le Conseil-exécutif concrétise les modalités d'octroi et de calcul de l'aide matérielle par voie d'ordonnance. [3] Il peut déléguer par voie d'ordonnance sa compétence en matière de calcul de l'aide matérielle à la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale.			
	Art. 23 Réduction [1] L'aide matérielle est réduite si la personne concernée a ne fournit pas les efforts d'intégration attendus ou n'atteint pas les objectifs d'intégration par sa propre faute; b ne coopère pas ou pas suffisamment; c se rend coupable de l'un des manquements énumérés à l'article 83, alinéa 1 LAsi;			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	d viole d'autres obligations selon l'article 20; e se retrouve dans le dénuement par sa propre faute. 2 La réduction ne peut s'appliquer qu'à la personne fautive, doit être proportionnée et ne doit pas toucher l'aide d'urgence garantie par la Constitution.		*Biffer.*	*Proposition du Conseil-exécutif I*
	Art. 24 Suspension 1 L'aide matérielle est entièrement ou partiellement suspendue lorsque la personne concernée, nonobstant une directive préalable, a refuse un travail convenable qui est à sa disposition ou refuse de participer à un programme d'occupation; b ne fait pas valoir un droit chiffrable et exécutable à un revenu de substitution ou c renonce à d'autres sources de revenu sans raison suffisante. 2 Elle est entièrement ou partiellement suspendue, pour manque de preuve de l'indigence, lorsque le dénuement de la personne concernée suscite des			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	doutes parce que celle-ci ne s'acquitte pas, ou pas suffisamment, de son obligation de collaborer bien qu'elle y ait été invitée par écrit en étant informée des conséquences de son refus.			
	Art. 25 Procédure [1] Les articles 49, 51 et 52 LASoc s'appliquent par analogie à l'octroi de l'aide sociale en matière d'asile. [2] Les dispositions de la loi du 23 mai 1989 sur la procédure et la juridiction administrative (LPJA)[1)] s'appliquent au surplus.			
	Art. 26 Remboursement [1] Le remboursement est régi par les dispositions de la LASoc.			
	3.3 Aide sociale aux réfugiés			
	Art. 27 [1] Les personnes à protéger avec autorisation de séjour, les personnes apatrides reconnues et les personnes réfugiées qui ne peuvent pas subvenir à leurs besoins, que ce soit de manière			

1) RSB 155.21

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	temporaire ou durable, peuvent solliciter l'aide sociale aux réfugiés. 2 L'aide sociale aux réfugiés est régie par les dispositions sur l'aide sociale individuelle de la LASoc.			
	4. Hébergement et encadrement			
	4.1 Planification des hébergements			
	Art. 28 1 Les hébergements sont planifiés selon le modèle à trois niveaux (situation normale, situation tendue et situation d'urgence). 2 Le service compétent de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale est responsable de la planification des centres d'hébergement collectif et de réserves appropriées. 3 Il prend en compte les solutions économiquement avantageuses.			
	4.2 Modèle à trois niveaux			
	4.2.1 Situation normale			
	Art. 29 1 Le service compétent de la Direction de la santé publique et de la			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	prévoyance sociale veille, en collaboration avec le service compétent pour l'aide d'urgence à la Direction de la police et des affaires militaires et avec le service compétent pour l'hébergement, à ce qu'un nombre suffisant de places adaptées à l'hébergement temporaire ou durable des personnes visées à l'article 2, alinéa 1 soient disponibles et prévoit des réserves appropriées. [2] Il se fonde pour ce faire sur les prévisions établies par les autorités fédérales sur l'évolution du nombre de demandes d'asile. [3] Les communes ainsi que les préfets et les préfètes sont intégrés à un stade précoce à la recherche d'hébergements et y participent activement. [4] Le Conseil-exécutif peut déléguer aux préfets et aux préfètes certaines des tâches visées à l'alinéa 1.			
	4.2.2 Situation tendue			
	Art. 30 [1] Le Conseil-exécutif charge les préfets et les préfètes de désigner, en collaboration avec les communes et dans un délai approprié, un certain nombre de places d'hébergement			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	disponibles rapidement a lorsque le nombre de personnes visées à l'article 2, alinéa 1 risque de dépasser les capacités d'hébergement en l'espace de quelques mois et b lorsqu'il est impossible de trouver à court terme des locaux d'habitation en nombre suffisant sur le marché libre. [2] Si les mesures prises en vertu de l'article 29 et de l'article 30, alinéa 1 ne suffisent pas pour créer un nombre suffisant de places d'hébergement, les préfets et les préfètes enjoignent à des communes de mettre à disposition, pour une durée n'excédant pas deux ans, des places d'hébergement adéquates et disponibles rapidement ou, si les circonstances l'exigent, désignent eux-mêmes certains lieux d'hébergement. [3] Les recours formés contre des décisions rendues sur la base de l'alinéa 2 n'ont pas d'effet suspensif. Au surplus, la procédure est régie par la LPJA.			
	4.2.3 Situation d'urgence			
	Art. 31			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	[1] Les dispositions de la loi cantonale du 19 mars 2014 sur la protection de la population et sur la protection civile (LCPPCi)[1)] s'appliquent en situation d'urgence.			
	4.2.4 Indemnisation			
	Art. 32 [1] Le canton verse aux communes une indemnité appropriée pour l'utilisation d'infrastructures leur appartenant en vue de l'hébergement des personnes visées à l'article 2, alinéa 1.			
	4.2.5 Coordination			
	Art. 33 [1] Les préfets et les préfètes ainsi que les communes a accordent leur recherche de places d'hébergement; b y jouent un rôle actif; c veillent à un échange régulier d'information. [2] Les préfets et les préfètes coordonnent les recherches avec le service compétent de la Direction de la			

[1)] RSB 521.1

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	santé publique et de la prévoyance sociale et avec le service compétent pour l'aide d'urgence à la Direction de la police et des affaires militaires.			
	4.3 Répartition régionale			
	Art. 34 [1] Le service compétent de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale assigne les personnes visées à l'article 2, alinéa 1 aux services compétents pour l'hébergement. [2] Il veille à une répartition régionale aussi équilibrée que possible des personnes nouvellement attribuées au canton, compte tenu des possibilités régionales d'intégration professionnelle et des connaissances linguistiques de ces personnes.			
	4.4 Système à deux phases			
	4.4.1 Généralités			
	Art. 35 [1] Le service compétent héberge les personnes visées à l'article 2, alinéa 1 qui lui sont assignées selon le système à deux phases suivant: a dans une première phase, toutes			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	les personnes nouvellement assignées au service compétent sont en principe logées dans des centres d'hébergement collectif;			
	b dans une seconde phase, les personnes admises à titre provisoire, les personnes à protéger avec ou sans autorisation de séjour, les personnes apatrides reconnues et les personnes réfugiées peuvent être hébergées dans un logement individuel si elles exercent une activité lucrative ou sont en formation et ont atteint les objectifs d'intégration prescrits.		b dans une seconde phase, les personnes admises à titre provisoire, les personnes à protéger avec ou sans autorisation de séjour, les personnes apatrides reconnues et les personnes réfugiées ~~peuvent être~~ sont hébergées dans un logement individuel. ~~si elles exercent une activité lucrative ou sont en formation et ont atteint les objectifs d'intégration prescrits~~	*Proposition du Conseil-exécutif I*
	[2] Le service compétent peut déroger au principe inscrit à l'alinéa 1		*Biffer (si la modification de l'art. 35, al. 1, lit. b est adoptée).*	
			Proposition subsidiaire [2] Le service compétent ~~peut déroger~~ déroge au principe inscrit à l'alinéa 1.	*Proposition du Conseil-exécutif I*
	a en cas de manque de capacité dans les centres collectifs,			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	b pour les personnes particulièrement vulnérables, c pour les familles avec enfants. [3] Le Conseil-exécutif règle les détails par voie d'ordonnance.			
	4.4.2 Centres d'hébergement collectif			
	Art. 36 [1] Les centres d'hébergement collectif sont des installations a qui sont gérées par les services compétents avec le personnel d'encadrement requis; b qui, par leur situation, leur taille et leur conception, permettent l'hébergement et la prise en charge appropriés d'un grand nombre de personnes visées à l'article 2, alinéa 1.	b qui, par leur situation, leur taille et leur conception, permettent l'hébergement et la prise en charge appropriés d'un grand nombre de personnes visées à l'article 2, alinéa 1~~.~~;		*Proposition de la majorité de la commission*

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	**Minorité**	
		c <u>qui permettent de loger séparément les hommes et les femmes célibataires, les couples mariés et les familles avec enfants.</u>		*Proposition de la majorité de la commission*
	[2] Chaque périmètre dispose d'au moins un centre d'hébergement collectif. [3] Le Conseil-exécutif règle les détails par voie d'ordonnance et peut fixer des critères supplémentaires.			
	4.4.3 Logements individuels			
	Art. 37 [1] Les logements individuels sont des appartements ou des parties d'appartement. [2] Le service compétent pour l'hébergement peut conclure à son nom des contrats de location de logements individuels. [3] Le service compétent aide les personnes qui ont atteint les objectifs d'intégration à trouver un logement individuel.		[3] Le service compétent aide les personnes ~~qui ont atteint les objectifs d'intégration~~ <u>concernées</u> à trouver un logement individuel.	*Proposition du Conseil-exécutif I*

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	4.4.4 Exclusion des centres d'hébergement et des logements			
	Art. 38 [1] Les personnes frappées d'une décision de renvoi exécutoire auxquelles un délai de départ a été imparti et pour lesquelles le délai fixé selon l'alinéa 2 est échu doivent quitter les centres d'hébergement collectif ou les logements individuels. [2] Le service compétent pour l'hébergement leur fixe à cet effet un délai approprié. [3] Le Conseil-exécutif règle les détails par voie d'ordonnance. [4] Les recours formés contre des décisions rendues sur la base de l'alinéa 2 n'ont pas d'effet suspensif.			
	4.5 Mesures particulières et hébergements spécifiques			
	Art. 39 Principe [1] Si une personne a besoin d'une mesure particulière ou d'un hébergement spécifique à des fins de protection, il revient au service compétent d'y veiller en faisant appel à des institutions ou services appropriés.			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	[2] Le service compétent pour l'hébergement peut déposer auprès du service compétent de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale une demande de garantie de participation aux frais pour ce type de mesure ou d'hébergement. [3] Le Conseil-exécutif règle les détails par voie d'ordonnance.			
	Art. 40 Mineurs non accompagnés [1] L'hébergement et l'encadrement des mineurs non accompagnés a sont indépendants de leur statut en matière d'asile; b tiennent compte de leurs besoins particuliers et des exigences liées au bien de l'enfant. [2] Le Conseil-exécutif règle les détails par voie d'ordonnance.			
	5. Financement			
	Art. 41 Compensation des charges [1] Les coûts occasionnés par l'exécution de la présente loi qui ne sont pas couverts par des subventions fédérales sont admis à la compensation des			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	charges de l'aide sociale.			
	Art. 42 Stratégie des coûts et autorisation de dépenses 1 Le Grand Conseil arrête périodiquement la stratégie de calcul des coûts à prendre en charge par le canton selon la présente loi. 2 Le Conseil-exécutif est seul compétent pour autoriser les dépenses annuelles conformément à la stratégie prévue à l'alinéa 1.			
	Art. 43 Indemnisation des organismes mandatés 1 Le service compétent de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale indemnise, dans la limite des dépenses autorisées selon l'article 42, les organismes fournissant des prestations au sens de la présente loi, et en particulier les partenaires régionaux. 2 Ces subventions peuvent a être versées forfaitairement ou être fixées selon la dépense, en particulier pour l'indemnisation de frais uniques;			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	b être fixées en fonction des résultats.			
	6. Surveillance			
	Art. 44 Compétence [1] Les organismes chargés d'exécuter des tâches définies dans la présente loi sont soumis à la surveillance du service compétent de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale. [2] Le service compétent de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale vérifie en particulier que les organismes mandatés a s'acquittent des tâches qui leur sont déléguées; b fournissent des prestations efficientes, orientées vers les résultats et de qualité appropriée.			
	Art. 45 Obligation de coopérer [1] Lorsque l'exercice de la surveillance par le service compétent de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale l'exige, les organismes mandatés et leurs sous-traitants sont tenus			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	a de lui fournir des renseignements; b de lui donner accès aux dossiers, en particulier aux documents comptables et, si nécessaire, à des données personnelles particulièrement dignes de protection; c de lui donner accès aux locaux et aux installations; d de lui remettre les données relatives à l'exploitation, aux prestations et à la qualité nécessaires pour la surveillance et le pilotage; e de prêter l'assistance nécessaire à l'exercice de la surveillance. [2] Leurs organes et leurs auxiliaires ne peuvent pas invoquer d'obligations légales de garder le secret vis-à-vis du service compétent de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale. [3] Le Conseil-exécutif règle les détails par voie d'ordonnance.			
	7. Protection des données			
	7.1 Traitement des données			
	Art. 46			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	Traitement de données personnelles [1] Le traitement des données est régi par les dispositions de la loi du 19 février 1986 sur la protection des données (LCPD)[1)]. La présente loi s'applique à titre complémentaire. [2] Les services chargés d'exécuter la présente loi peuvent traiter des données personnelles, y compris des données particulièrement dignes de protection, concernant les personnes visées à l'article 2, alinéa 1, pour autant que cela soit nécessaire à l'accomplissement des tâches qui leur incombent selon la présente loi.			
	Art. 47 Communication [1] Les services chargés d'exécuter la présente loi peuvent, au cas par cas, communiquer des données personnelles, y compris des données particulièrement dignes de protection, à des autorités de la Confédération ou d'autres cantons et à d'autres autorités du canton ou des communes, pour autant que cela soit nécessaire à l'accomplissement, par eux-mêmes ou par l'autorité destinataire, de tâches définies dans la présente loi, dans la LASoc ou dans la loi du ■■■ portant			

1) RSB 152.04

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (Li LFAE)[1)]. [2] Les dispositions de la LASoc sur l'obligation de garder le secret, la transmission d'informations à des autorités et à des particuliers ainsi que l'obligation de renseigner sont applicables à l'exécution de l'aide sociale en matière d'asile.			
	Art. 48 Système [1] Le service compétent de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale exploite, conjointement avec le service compétent de la Direction de la police et des affaires militaires, le système de traitement des données nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches légales et au contrôle de la gestion de leurs affaires, sur lequel sont traitées les données personnelles, y compris les données particulièrement dignes de protection. [2] Il veille à accomplir les tâches qui lui incombent selon la présente loi dans le respect des dispositions cantonales pertinentes sur la sécurité de l'information et la protection des			

1) RSB ■■■

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	données.			
	Art. 49 Procédure d'appel [1] La Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale peut octroyer aux services chargés d'exécuter la présente loi l'accès à certains éléments du système de traitement des données prévu à l'article 48 par une procédure d'appel, pour autant que cela soit nécessaire à l'accomplissement de leurs tâches.			
	Art. 50 Utilisation systématique du numéro d'assuré conformément à la LAVS [1] Les services chargés d'exécuter la présente loi sont habilités à utiliser systématiquement le numéro d'assuré AVS, pour autant que cela soit nécessaire à l'accomplissement des tâches qui leur incombent selon la présente loi.			
	Art. 51 Responsabilité en matière de protection des données [1] Chacun des services chargés d'exécuter la présente loi est responsable de la protection des données dans son domaine respectif.			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	[2] Le Conseil-exécutif désigne l'autorité à laquelle incombe la responsabilité de veiller à la protection globale des données selon l'article 8, alinéa 2 LCPD.			
	Art. 52 Dispositions d'exécution [1] Le Conseil-exécutif règle par voie d'ordonnance en particulier a le catalogue des données personnelles à traiter, b l'organisation et l'exploitation du système de traitement des données prévu à l'article 48, c l'étendue des droits d'accès au système de traitement des données, d la durée de conservation des données, e l'archivage et la destruction des données à l'échéance du délai de conservation.			
	7.2 Remise et publication des données			
	Art. 53 Obligation de remise des données [1] Les organismes mandatés remettent,			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	dans le délai imparti, au service compétent de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale, toutes les données nécessaires pour a évaluer les besoins ainsi qu'analyser, planifier et contrôler les résultats des prestations requises selon la présente loi; b procéder au contrôle comparatif de la qualité et du coût des prestations; c vérifier l'indemnisation des prestations fournies; d vérifier la réalisation des objectifs et des résultats ainsi que les indicateurs. [2] Le Conseil-exécutif règle les détails par voie d'ordonnance. Il peut en particulier préciser la nature et le volume des données ainsi que la date de remise.			
	Art. 54 Sanction administrative [1] Si l'organisme mandaté ne communique pas les données requises ou ne respecte pas les consignes du Conseil-exécutif en la matière, le service compétent de la Direction de la santé publique et de la prévoyance			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	sociale prononce par voie de décision une sanction administrative pour l'année concernée sous la forme d'une amende pouvant atteindre 100'000 francs.			
	Art. 55 Publication des données [1] La Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale est habilitée à traiter les données d'exploitation relevées et à les publier sous une forme permettant d'identifier les fournisseurs de prestations.			
	8. Voies de droit			
	Art. 56 Litiges découlant des contrats de prestations [1] Le service compétent de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale règle par voie de décision les litiges découlant des contrats de prestations qui l'opposent à un organisme mandaté aux termes de l'article 10, alinéa 1. [2] Le partenaire régional statue par voie de décision sur les litiges découlant des contrats de prestations qui l'opposent à un tiers mandaté aux termes de l'article 11, alinéa 1.			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	Art. 57 Protection juridique [1] Les décisions du service compétent de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale ou des organismes mandatés aux termes de l'article 10, alinéa 1 peuvent faire l'objet d'un recours auprès de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale. [2] La procédure est régie par la LPJA.			
	9. Dispositions d'exécution			
	Art. 58 [1] Le Conseil-exécutif édicte les dispositions nécessaires à l'exécution de la présente loi.			
	10. Dispositions transitoires			
	Art. 59 Répartition régionale [1] Le service compétent de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale procède à l'assignation, au sens de l'article 34, des personnes qui, au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi, a ne sont pas hébergées dans un centre d'hébergement collectif,			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	mais dans une autre structure résidentielle ou dans un établissement au sens de l'article 8 de la loi du 23 janvier 2018 sur l'exécution judiciaire (LEJ)[1)] ou b sollicitent une aide après avoir séjourné dans un lieu inconnu.			
	Art. 60 Personnes en logement individuel [1] L'article 35 de la présente loi ne s'applique pas aux personnes qui vivent dans un logement individuel au moment de son entrée en vigueur.			
	Art. 61 Garantie de participation aux frais [1] Les garanties de participation aux frais délivrées avant l'entrée en vigueur de la présente loi par les autorités compétentes selon l'ancien droit restent valables.			
	Art. 62 Transfert des dossiers personnels [1] Les services compétents selon l'ancien droit transmettent aux services compétents selon la présente loi toutes les données et informations physiques et électroniques disponibles sur une			

1) RSB 341.1

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	personne concernée dans les six mois après l'entrée en vigueur de la présente loi. 2 Le Conseil-exécutif peut définir l'ordre de priorité des transferts par voie d'ordonnance.			
	Art. 63 Adaptation de l'aide matérielle et vérification du plan d'intégration 1 Le service compétent selon la présente loi adapte l'aide matérielle et les plans d'intégration individuels aux dispositions de la présente loi dans les six mois après le transfert du dossier personnel. 2 Le Conseil-exécutif peut définir l'ordre de priorité des adaptations par voie d'ordonnance.			
	Art. 64 Procédures administratives en cours 1 Les procédures administratives en cours au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi sont menées et conclues a conformément aux dispositions de l'ancien droit, par le service compétent selon ce dernier, jusqu'au transfert du dossier personnel prévu à l'article 62;			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	b conformément aux dispositions du nouveau droit, par le service compétent selon ce dernier, après le transfert du dossier personnel prévu à l'article 62.			
	Art. 65 Procédures de recours pendantes [1] Les procédures de recours pendantes au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi sont menées et conclues conformément aux dispositions de l'ancien droit par les autorités compétentes selon ce dernier.			
	Art. 66 Contrats de prestations [1] Les contrats de prestations conclus selon l'ancien droit restent valables à l'entrée en vigueur de la présente loi jusqu'à l'échéance convenue dans le contrat.			
	Art. 67 Compensation du transfert de charges [1] Le montant du transfert de charges entre le canton et les communes résultant de la réglementation prévue à l'article 41, de trois millions de francs par an, est admis à la compensation des charges à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, conformément à l'article 29b de la loi			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	du 27 novembre 2000 sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC)[1)]			
	11. Dispositions finales			
	Art. 68 Modification d'un acte législatif [1] La loi du 11 juin 2001 sur l'aide sociale (LASoc)[2)] est modifiée.			
	Art. 69 Entrée en vigueur [1] Le Conseil-exécutif fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi. [2] Il coordonne son introduction avec celle de la Li LFAE.			
	II.			
	L'acte législatif 860.1 intitulé Loi sur l'aide sociale du 11.06.2001 (LASoc) (état au 01.01.2017) est modifié comme suit:			
Art. 46a 2. Personnes relevant du droit d'asile et apatrides [2] L'article 3 de la loi du 20 janvier	Art. 46a al. 2 (mod.) [2] L'article ~~3~~2 de la loi du ~~20 janvier~~			

[1)] RSB 631.1
[2)] RSB 860.1

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
2009 portant introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers (LiLFAE)[1)] est réservé.	~~2009 portant introduction de la loi fédérale~~ ■■■ sur l'aide sociale dans le domaine de l'asile et ~~de la loi~~ des réfugiés (LAAR)[2)] ~~fédérale sur les étrangers (LiLFAE)~~ est réservé.			
Art. 46b Canton [1] La Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale est compétente pour les réfugiés, les apatrides reconnus et les personnes à protéger au bénéfice d'une autorisation de séjour tant que la Confédération verse des subventions à l'aide sociale en leur faveur. [2] Au surplus, l'octroi de l'aide sociale aux personnes relevant du droit d'asile est régi par la LiLFAE. [3] Les compétences accordées au canton en vertu de la législation spéciale sont réservées.	Art. 46b Abrogé(e).			
Art. 80 Charges des communes 1. Principe [1] Les charges suivantes des communes sont admises à la		Art. 80		

1) RSB 122.20
2) RSB ■■■

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
compensation des charges: a l'aide matérielle accordée aux personnes dans le besoin; b les frais imputables de traitement et de perfectionnement du personnel spécialisé et du personnel administratif employés par les services sociaux dans le domaine de l'aide sociale individuelle et des tâches attribuées par la législation spéciale; c les traitements des stagiaires employés par les services sociaux; d 80 pour cent des contributions imputables versées aux fournisseurs de prestations dans le domaine de l'aide sociale institutionnelle, à condition qu'elles aient été accordées conformément aux dispositions légales et avec l'autorisation du service compétent de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale;		d1 <u>au moins 80 pour cent des dépenses imputables engagées pour les prestations visées à l'article 71a, alinéa 1, lettre a;</u>		*Proposition de la majorité de la commission*

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
e les dépenses imputables engagées pour les prestations fournies conformément à l'article 71a, alinéa 1, lettre d; f les dépenses découlant de la législation spéciale; g les dépenses imputables engagées pour les inspections sociales et d'autres mesures de recherche de preuves; h les frais engagés pour garantir les prétentions en remboursement.				
	III.			
	Aucune abrogation d'autres actes.			
	IV.			
	1. Le Conseil-exécutif fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi. 2. Il coordonne son introduction avec celle de la Li LFAE.			
	Berne, le 13 février 2019 Au nom du Conseil-exécutif, le président: Neuhaus le chancelier: Auer	Berne, le 30 avril 2019 Au nom de la commission, le président: Kohler		Berne, le 8 mai 2019 Au nom du Conseil-exécutif, le président: Neuhaus le chancelier: Auer

Le Grand Conseil du canton de Berne **Der Grosse Rat des Kantons Bern**

SAP 25 2016.GEF.790

Proposition d'amendement d'un acte législatif **Version 1** Le 20.05.2019 / CDA

Loi sur l'aide sociale dans le domaine de l'asile et des réfugiés (LAAR)

Auteur-e-s	**Art.**	**Al.**	**Lit.**	**Proposition**	**+ ++**	**- --**
Minorité CSoc (Gabi Schönenberger)				Rejet de la LAAR lors du vote d'ensemble		

+ Adoptée / ++ Adoptée tacitement / - Rejetée / -- Irrecevable

M

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	136-2018
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2018.RRGR.399
Déposée le:	13.06.2018
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	de Meuron (Thun, Les Verts) (porte-parole) Schnegg (Lyss, PEV) Marti (Bern, PS)
Cosignataires:	28
Urgence demandée:	Non
Urgence accordée:	
N° d'ACE:	1294/2018 du 5 décembre 2018
Direction:	Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale
Classification:	Non classifié
Proposition du Conseil-exécutif:	**Rejet**

Préserver les familles à faible revenu de l'aide sociale grâce aux prestations complémentaires

Le Conseil-exécutif est chargé de créer les bases légales nécessaires pour que les familles à faible revenu puissent bénéficier de prestations complémentaires.

Développement :

Dans le canton de Berne aussi, certaines personnes exerçant une activité professionnelle ne gagnent pas assez pour subvenir à leurs besoins. Les familles sont particulièrement exposées à ce danger étant donné que, lorsqu'elles s'agrandissent, leur situation financière change du tout au tout si elles veulent à la fois assurer la prise en charge des enfants et nourrir tous leurs membres. Si le budget de la personne vivant seule ou du couple sans enfant était déjà serré, il le sera d'autant plus pour une famille entière : ces personnes deviennent alors ce qu'on appelle des « working poors », ou travailleurs pauvres (personnes qui vivent en dessous du seuil de pauvreté malgré le fait qu'elles exercent une activité lucrative).

Cela a souvent pour conséquence que les enfants issus de ces familles ne bénéficient pas de l'environnement nécessaire pour un bon départ dans la vie ou que ces familles dépendent du soutien que leur apporte l'aide sociale.

Dans un même temps, il règne un consensus sur le fait qu'un modèle facilement accessible, situé en amont de l'aide sociale et axé sur des prestations liées aux besoins, profiterait non seulement aux personnes concernées mais aussi à la société dans son ensemble. En fonction du modèle choisi, on pourrait même s'attendre à une réduction des coûts de l'aide sociale.

De nombreux cantons (notamment VD et FR) en ont pris conscience et ont créé les bases légales nécessaires pour soutenir les familles concernées sans qu'elles doivent recourir à l'aide sociale. Le canton de Soleure a lui aussi décidé, après une phase pilote couronnée de succès, d'introduire définitivement, au 1er janvier 2018, des « prestations complémentaires pour familles à faible revenu ». Ces prestations complémentaires pour les familles à faible revenu sont des prestations liées aux besoins. Le modèle se base sur la législation fédérale sur les prestations complémentaires pour les bénéficiaires d'une rente AI ou AVS. Ainsi, on compare les dépenses définitives aux revenus effectivement disponibles. Si l'on constate un besoin à combler, alors les prestations complémentaires interviennent. En outre, le modèle soleurois fixe des incitations spécifiques à l'exercice d'une activité lucrative, le montant et la durée des prestations sont limités et seules les familles domiciliées depuis longtemps dans le canton peuvent en bénéficier.

L'objectif principal de ces prestations complémentaires est de combattre la pauvreté des familles, en particulier dans les ménages dits « working poor ». Elles permettraient ainsi de lutter efficacement contre la pauvreté au sein des familles qui peuvent faire valoir un revenu minimum propre, tout en déchargeant l'aide sociale. Un tel modèle permettrait aussi aux enfants issus de familles dans la précarité de bénéficier d'un bon départ dans la vie.

Réponse du Conseil-exécutif

Il a été prouvé que le risque de pauvreté en Suisse touchait davantage les familles que les ménages sans enfants. Pour que la pauvreté ne se transmette pas de génération en génération, les enfants ont besoin d'un environnement qui leur permette de bien démarrer dans la vie. Ainsi, les prestations complémentaires pour les familles (PCFam) s'adresseraient aux familles qui sont bien intégrées sur le marché du travail mais dont la situation financière reste précaire (familles qui bénéficient ou pourraient presque bénéficier de l'aide sociale).

Différents cantons suisses versent des PCFam. Ces prestations ont été introduites dès 1997 dans le canton du Tessin, suivi il y a quelques années seulement de Soleure (2010), de Vaud (2011) et de Genève (2012). Dans d'autres cantons, certaines interventions parlementaires sont en cours ou des projets sont mis en œuvre dans ce domaine. Dans le canton de Berne également, l'introduction de PCFam a déjà fait l'objet de discussions approfondies. En novembre 2012, l'initiative parlementaire de Daniel Steiner Brütsch (PEV)[1] lancée sur ce thème a été majoritairement approuvée au Grand Conseil. Ce dernier a cependant décidé lors de sa session de juin 2014 de ne pas entrer en matière au sujet d'un projet de loi élaboré par une commission spéciale du Grand Conseil de concert avec la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale, principalement pour des raisons de politique financière dans le cadre de l'examen des offres et des structures mené alors (EOS 2014).

[1] IP 147-2012, Steiner-Brütsch (Langenthal, PEV) du 07.06.2012 : Prestations complémentaires pour les familles à faible revenu

Les expériences réalisées par d'autres cantons montrent que les objectifs politiques des PCFam consistant à lutter contre le risque de pauvreté chez les familles « working poor » et à décharger financièrement l'aide sociale sont atteints, du moins en partie. Cependant, le système adopté peut avoir des incidences négatives, par exemple sur l'exercice d'une activité lucrative en raison des effets de seuil, ou entraîner des coûts additionnels considérables pour le canton.

En 2009, le gouvernement a lancé l'élaboration d'une stratégie de politique familiale pour le canton de Berne. Celle-ci s'appuie sur le programme de législature 2007-2010 incluant divers aspects de politique familiale, ainsi que sur deux motions adoptées lors de la session de mars 2007. L'une de ces motions demandait la création d'une conférence interdirectionnelle destinée à organiser la politique familiale à l'échelle cantonale[2] et l'autre la préparation d'une stratégie familiale comprenant des mesures concrètes de promotion de la famille[3]. Pour améliorer les ressources des familles en situation économique précaire, la stratégie familiale désigne comme mesure prioritaire le soutien de ces groupes de personnes au moyen de prestations complémentaires pour les familles. Le premier rapport sur la mise en œuvre de la stratégie de politique familiale date de 2014. Dans une motion adoptée en novembre 2015, le gouvernement a de plus été chargé d'indiquer un plan et un calendrier de réalisation des mesures prévues par la stratégie de politique familiale dans le prochain rapport[4]. La date de finalisation de ce dernier n'est pas encore connue.

Le Conseil-exécutif demande de rejeter la motion pour des raisons de politique financière. Ces prochaines années, il a en effet encore trois défis importants à relever en la matière (recul des revenus provenant de la péréquation financière fédérale, financement des investissements en forte hausse et croissance des dépenses dans certains champs d'activité), qui ne lui laissent guère de marge de manœuvre pour introduire de nouvelles mesures de soutien pour les familles. Compte tenu de l'évolution des finances cantonales, il peut néanmoins envisager qu'il soit possible d'examiner de manière approfondie un dispositif visant à décharger les familles exposées au risque de pauvreté dans le cadre du prochain rapport sur la mise en œuvre de la politique familiale. Un système simple et de préférence automatisé qui ne soit pas obligatoirement des PCFam pourrait être imaginé. Il pourrait s'agir d'autres modèles plus simples et moins coûteux. A noter que l'introduction de telles mesures est pertinente uniquement si le système est le plus simple possible, qu'il génère une diminution visible et mesurable des coûts de l'aide sociale et qu'il permet une réduction sensible de la pauvreté des familles.

Destinataire

- Grand Conseil

[2] M 177-2006 Streiff-Feller (Urtenen-Schönbühl, PEV) du 04.09.2006 : Conférence familiale interdirectionnelle
[3] M 178-2006 Schnegg (Lyss, PEV) : Elaboration d'une stratégie de politique familiale
[4] M 109-2015 Schnegg (Lyss, PEV) : Mise en œuvre de la Stratégie de politique familiale

M

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	287-2018
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2018.RRGR.747
Déposée le:	28.11.2018
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Hässig Vinzens (Zollikofen, PS) (porte-parole) Linder (Berne, Les Verts)
Cosignataires:	27
Urgence demandée:	Non
Urgence accordée:	Non
N° d'ACE:	349/2019 du 24 avril 2019
Direction:	Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale
Classification:	-
Proposition du Conseil-exécutif:	**Rejet**

Garantie de la qualité de la prise en charge des structures d'accueil extrafamilial et parascolaire

Le Conseil-exécutif s'assure que :

1. une part minimale de personnel spécialisé, titulaire d'un diplôme du degré tertiaire dans le champ professionnel en question (éducateur·trice de l'enfance ES), est engagée dans les structures d'accueil des enfants et qu'au moins 60 pour cent des employé·e·s bénéficient du certificat professionnel correspondant (ASE dans le domaine de l'enfance) ou d'une formation tertiaire ;

2. les structures perçoivent une indemnité de formation également pour les étudiant·e·s du degré tertiaire.

Développement :

Dans le canton de Berne, seule la moitié environ du personnel engagé par des structures d'accueil extrafamilial et parascolaire (garderies, écoles à journée continue) possède un diplôme

professionnel ou a suivi une formation du degré tertiaire. Les spécialistes formé·e·s disposent presque tou·te·s d'un CFC d'assistant·e socio-éducatif·ve avec orientation « accompagnement des enfants » (ASE dans le domaine de l'enfance). Seul un infime pourcentage bénéficie d'une formation tertiaire en tant qu'enseignant·e, éducateur·trice de l'enfance ES, éducateur·trice social·e ou analogue. Cette situation est d'autant plus préoccupante qu'une formation d'éducateur·trice de l'enfance diplômé·e ES reconnue par la Confédération et le concordat intercantonal (AES) existe depuis 2010 dans le canton de Berne (comme dans les cantons de ZH, LU, BS, GE, VD, NE, VS et TI). Elle est proposée par l'école cantonale BFF à Berne. Il s'avère que les diplômé·e·s de cette formation de trois ans rencontrent de grandes difficultés à trouver un emploi à la hauteur de leur titre. De plus, au sein des structures d'accueil, ces personnes reçoivent généralement un salaire correspondant à la classification des ASE dans le domaine de l'enfance, ce qui est gênant. Selon les recommandations de Kibesuisse, un·e éducateur·trice de l'enfance ES peut recevoir un coefficient de pondération différent afin que la professionnalisation accrue n'engendre en définitive aucun coût supplémentaire. Le personnel professionnel contribue de façon déterminante à la qualité de la prise en charge, qui est à son tour un critère capital pour les parents qui travaillent. Si davantage de femmes doivent exercer une activité professionnelle, la qualité de l'accueil doit être adéquate.

Par rapport aux autres cantons, Berne est un très mauvais élève. Comme l'indique le rapport « Réglementation des professions dans le domaine du travail social » du Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI) de septembre 2017 (chap. 3 « Etablissements d'accueil de jour de la petite enfance »), 60 pour cent du personnel du canton de Genève, par exemple, doit être titulaire d'un diplôme d'éducateur·trice de l'enfance ES (et les 40 % restants d'un CFC d'ASE). Dans le canton de Vaud, tou·te·s les employé·e·s doivent être au bénéfice d'un diplôme d'éducateur·trice de l'enfance ES, d'un diplôme en travail social délivré par une HES ou d'un CFC d'ASE. Et pour l'accueil des enfants de plus de quatre ans, un diplôme d'enseignement au degré primaire est requis. La directrice ou le directeur de la structure doit posséder au minimum un diplôme d'éducateur·trice de l'enfance ES. En Suisse alémanique, le canton de Berne fait également figure de lanterne rouge : le canton de Zurich exige expressément un CFC d'ASE dans le domaine de l'enfance ou un diplôme d'éducateur·trice de l'enfance ES. Pour tout autre diplôme, une expérience professionnelle et un savoir technique suffisant sont exigés en sus. Certaines villes comme Lucerne et Zurich exigent en outre qu'au moins une personne par structure dispose d'un diplôme d'éducateur·trice de l'enfance ES.

Le canton de Berne, en revanche, passe la formation tertiaire sous silence et exige des directeurs·trices uniquement un CFC d'ASE dans le domaine de l'enfance ou une formation équivalente. De plus, les structures du canton de Berne perçoivent une indemnité de formation forfaitaire de la SAP seulement pour les places d'apprentissage d'ASE dans le domaine de l'enfance et non pour les étudiant·e·s qui suivent la filière d'éducateur·trice de l'enfance ES. En d'autres termes, les structures elles-mêmes ont peu d'intérêt à engager de tels diplômé·e·s ou à inciter leurs propres collaborateurs·trices titulaires d'un CFC d'ASE dans le domaine de l'enfance à se perfectionner au niveau ES.

Réponse du Conseil-exécutif

Selon les auteures de la motion, le canton de Berne est un mauvais élève en ce qui concerne l'engagement de personnel titulaire d'un diplôme de degré tertiaire dans le domaine de l'accueil extrafamilial. Ce constat provient d'une comparaison entre la situation dans le canton de Berne

et dans les cantons romands, où la formation en école supérieure (ES) a remplacé depuis longtemps le CFC d'assistante socio-éducative ou d'assistant socio-éducatif orientation « accompagnement des enfants ». C'est la raison principale pour laquelle les cantons de Vaud et de Genève comptent davantage de personnel au bénéfice d'une formation tertiaire. Le coefficient d'encadrement n'est pas tout à fait le même non plus : en Romandie, les personnes possédant un diplôme de formation tertiaire sont souvent responsables de plus d'enfants que le personnel au bénéfice d'un CFC dans le canton de Berne[1]. En Suisse alémanique, seule la ville de Lucerne exige un diplôme de niveau ES lors de l'engagement.

Le Conseil-exécutif n'a pas connaissance de problèmes structurels de qualité dans les garderies bernoises qui pourraient ou devraient être résolus par une directive exigeant un diplôme de niveau tertiaire lors de l'engagement. Les directrices et directeurs de garderies soumises à la surveillance de l'Office des mineurs (OM) sont déjà tenu·e·s de suivre une formation complémentaire dans le domaine de la gestion. Les garderies doivent par ailleurs proposer des perfectionnements internes, ce dont elles s'acquittent. Enfin, les directives pratiques de la Commission cantonale du marché du travail (CCMT) contribuent à freiner les problèmes liés aux stages en garderie.

Le Conseil-exécutif se montre critique face à l'académisation accrue des professions de la petite enfance. A cet égard, il est pertinent de renvoyer à la motion M 252-2014 (Rufener, UDC), qui demandait en particulier que le personnel des structures puisse être recruté parmi les personnes sans formation universitaire. Lors de sa session de juin 2015, le Grand Conseil avait adopté le point 6 de cette motion à une nette majorité (98 oui, 47 non, 1 abstention). Dans sa réponse, le Conseil-exécutif avait quant à lui accueilli favorablement l'orientation générale de l'intervention tout en précisant qu'un diplôme de niveau ES n'était pas exigé et qu'aucun changement n'était prévu sur ce plan.

Ces dispositions ne signifient toutefois pas que le personnel au bénéfice d'une formation tertiaire doit être vu d'un mauvais œil. Les exigences à remplir par les structures de prise en charge évoluent (p. ex. en ce qui concerne l'encouragement d'enfants allophones ou l'intégration d'enfants présentant des besoins particuliers). Les garderies sont par conséquent tenues de vérifier en permanence que le personnel employé est suffisamment qualifié pour accomplir les tâches qui lui sont confiées. Parmi les mesures, elles doivent non seulement proposer des perfectionnements internes et externes aux personnes déjà en emploi, mais aussi recruter du personnel compétent. Dans les garderies plus grandes en particulier, il peut se révéler judicieux de mêler les profils. Il est en revanche capital que les directrices et les directeurs de structures plus petites possèdent à la fois des connaissances pédagogiques approfondies et des compétences et instruments de conduite appropriés.

Grâce aux enseignant·e·s participant à la prise en charge dans de nombreuses écoles à journée continue, la collaboration entre les secteurs scolaire et parascolaire est renforcée, de même que l'aide aux devoirs.

L'ordonnance sur les prestations d'insertion sociale (OPIS) et celle sur les écoles à journée continue (OEC) prévoient actuellement qu'au moins la moitié du personnel d'encadrement possède une formation pédagogique ou socio-pédagogique. Une hausse de ce taux à 60 pour cent entraînerait un surplus de dépenses, car les structures d'accueil extrafamilial seraient tenues de verser des salaires plus élevés. Les coûts de traitements normatifs et les émoluments

[1] Voir Ecoplan (2016) : *Qualitätsvorgaben für Kindertagesstätten in den Kantonen, Stand 31. August. Bestandsaufnahme und Überprüfung der Umsetzung der Empfehlungen der SODK*. p. 20

devraient être augmentés dans le domaine parascolaire. Dans le système des bons de garde, il ne serait pas possible de cofinancer la prise en charge dans la même proportion sans accroître le montant des bons. De nombreuses écoles à journée continue rencontrent déjà actuellement des difficultés pour trouver du personnel qualifié pour différentes raisons (liées notamment à la pénurie d'enseignantes et d'enseignants). Il n'est pas non plus garanti dans l'absolu que suffisamment de personnes formées soient disponibles pour couvrir un tel pourcentage.

Pour ces raisons, le Conseil-exécutif rejette toute nouvelle réglementation spécifique telle que proposée par les auteures de la motion, d'autant plus que les institutions seront libres de fixer leurs tarifs à partir de l'introduction du système des bons de garde. Ces dernières disposent ainsi de la marge de manœuvre nécessaire pour engager également du personnel plus qualifié selon leur programme pédagogique. Il y a néanmoins lieu d'examiner de façon générale le coefficient actuel d'encadrement et les exigences en matière de qualification notamment en ce qui concerne les directrices et directeurs des structures d'accueil extrafamilial ainsi que les nombreuses personnes sans formation (stagiaires, p. ex.). Cet examen est prévu dans le cadre de la nouvelle réglementation relative à la surveillance et aux autorisations, qui sera mise en œuvre avec l'entrée en vigueur de la loi sur les programmes d'action sociale (LPASoc).

Le point 2 de la motion n'est plus actuel, étant donné que le nouveau système des bons de garde ne prévoit pas de verser des indemnités de formation, que le canton n'accorde d'ailleurs pas à l'heure actuelle aux écoles à journée continue.

Destinataire

- Grand Conseil

M

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	238-2018
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2018.RRGR.694
Déposée le:	19.11.2018
Motion de groupe:	Oui
Motion de commission:	Non
Déposée par:	pvl (Schöni-Affolter, Bremgarten) (porte-parole)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Oui
Urgence accordée:	Non 22.11.2018
N° d'ACE:	325/2019 du 3 avril 2019
Direction:	Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale
Classification:	-
Proposition du Conseil-exécutif:	**Adoption sous forme de postulat**

Meilleure qualité des interventions chirurgicales par des mains expertes: introduction d'un nombre minimum de cas par chirurgien-ne dans les GPPH

Le Conseil-exécutif est chargé de prescrire un nombre minimum de cas non seulement par site mais aussi par chirurgien ou chirurgienne pour les opérations délicates pour que ces interventions puissent être facturées à la charge de l'assurance obligatoire des soins (AOS).

Développement :

La classification GPPH-BE en soins aigus somatiques prescrit actuellement un nombre minimum de cas pour 26 groupes de prestations, généralement fixé à dix par site et par année. Ce nombre constitue une exigence qualitative supplémentaire pour les traitements hospitaliers requérant un degré élevé de spécialisation. Il vise à éviter que des patients et des patientes soient pris en charge dans des hôpitaux ou des sites qui ne pratiquent ces interventions que rarement. Les sites hospitaliers qui n'atteignent pas ou plus ce minimum ne doivent pas ou plus pouvoir facturer ces interventions à la charge de l'AOS.

L'impératif d'un nombre minimum de cas à traiter chaque année assure la routine et l'expérience nécessaires.

De nombreux cantons ont même déjà franchi une étape supplémentaire. Ils ont reconnu que l'introduction de minima non seulement par site mais aussi par chirurgien ou chirurgienne et par année permet d'améliorer la qualité des prestations. La probabilité que ces mains expertes commettent une erreur s'en trouve également réduite. En confirmant la légalité de cette manière de faire dans le cas d'un recours déposé contre le canton de Zurich (arrêt C-5603/2017 du 14 septembre 2018), un arrêt du Tribunal administratif fédéral est venu corroborer la conduite des cantons. Site médical important et central en Suisse, Berne ne peut pas se permettre de décrocher et doit, à l'instar de Zurich, introduire un nombre minimum de cas par chirurgien et chirurgienne pour certaines opérations délicates (en particulier dans les domaines de l'urologie, de la chirurgie de l'appareil locomoteur et de la gynécologie) qui servira d'exigence qualitative minimale pour pouvoir facturer à la charge de l'AOS.

Motivation de l'urgence : Face à la rude concurrence intercantonale dans le domaine de la santé, le canton de Berne ne peut pas se permettre d'être à la traîne voire de décrocher sur cette importante question qualitative. Une mise en œuvre sans délai s'impose.

Réponse du Conseil-exécutif

Le Conseil-exécutif estime que l'introduction d'un nombre minimum de cas par chirurgien-ne pour certaines interventions chirurgicales délicates compléterait judicieusement la prescription relative au nombre minimum de cas par site. A noter toutefois qu'elle ne pourra pas la remplacer totalement car la réglementation actuelle vise aussi à garantir l'expérience clinique du reste du personnel spécialisé (anesthésistes, personnel infirmier, unité de surveillance) avant et après l'opération. Une vue d'ensemble de toute la chaîne de traitement est indispensable, en particulier pour le repérage précoce et la maîtrise des complications opératoires, et permet de surcroît d'augmenter la sécurité des patient-e-s.

De l'avis du gouvernement, l'introduction de minima par chirurgien-ne devrait par ailleurs idéalement être coordonnée avec d'autres cantons. Actuellement, seul le canton de Zurich recense le nombre d'opérations effectuées par les chirurgien-ne-s dans certains domaines : appareil locomoteur (prothèse de la hanche et du genou y c. son remplacement), gynécologie (tumeurs et opérations en lien avec le cancer du sein) et urologie (ablation totale de la prostate). Les cantons de Bâle-Ville, Soleure et Appenzell Rhodes-Extérieures prévoient également d'introduire ce type de réglementation (état : février 2019).

A l'heure actuelle, les cantons peuvent se fonder sur la statistique médicale des hôpitaux pour contrôler les nombres minimaux de cas par site pour certaines interventions. Cette statistique ne permet toutefois pas (encore) d'identifier le personnel médical, partant d'évaluer le nombre d'interventions effectuées par chaque chirurgien-ne.

La saisie d'un jeu de données complémentaire à l'échelle cantonale serait techniquement possible. Le Conseil-exécutif a toutefois conscience que ce relevé du personnel médical engendrerait une charge supplémentaire pour les hôpitaux, qui devraient documenter, pour chaque exa-

men ou traitement, les informations relatives à la chirurgienne ou au chirurgien, ce qui impliquerait des modifications importantes des logiciels des hôpitaux répertoriés du canton.

Par ailleurs, le gouvernement tient à ce que l'hétérogénéité du paysage hospitalier bernois soit prise en considération, en particulier les nombreux hôpitaux et cliniques privés indispensables à la prise en charge hospitalière de la population. Etant donné qu'il s'agit souvent exclusivement de médecins agréé-e-s, il y a lieu de trouver une solution technique adéquate tenant compte des médecins travaillant sur plusieurs sites.

En dépit de ces obstacles, le Conseil-exécutif est disposé à étudier des possibilités de mise en œuvre avec les hôpitaux. Outre la base de données et le mode de saisie, il s'agit d'identifier précisément les prestations concernées. C'est dans ce sens que le gouvernement propose d'adopter la motion sous forme de postulat.

Destinataire
- Grand Conseil

M

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	256-2018
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2018.RRGR.712
Déposée le:	19.11.2018
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Imboden (Bern, Les Verts) (porte-parole) Marti (Bern, PS)
Cosignataires:	11
Urgence demandée:	Non
Urgence accordée:	Non
N° d'ACE:	368/2019 du 24 avril 2019
Direction:	Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale
Classification:	-
Proposition du Conseil-exécutif:	**Adoption sous forme de postulat**

Contrôle de l'égalité et des salaires et représentation adéquate des femmes (et des hommes) aux fonctions dirigeantes des hôpitaux bernois

Le gouvernement est prié de présenter une modification de la loi sur les soins hospitaliers prévoyant, dans la partie Obligations, un article sur l'égalité entre la femme et l'homme :

(nouveau) **Art. 51bis** Contrôle de l'égalité

[1] Les hôpitaux répertoriés dans le canton de Berne garantissent au moyen de mesures appropriées que les femmes et les hommes soient représentés équitablement à tous les niveaux hiérarchiques, en particulier parmi les cadres et dans les fonctions dirigeantes, conformément à leur part dans la catégorie professionnelle.

[2] Les hôpitaux répertoriés mettent en place un contrôle de l'égalité efficace et informent régulièrement le public sur la part des sexes aux différents niveaux hiérarchiques, en particulier celui des cadres, ainsi que sur leurs plans de promotion de l'égalité.

[3] Les hôpitaux répertoriés examinent régulièrement les salaires au moyen d'un instrument reconnu pour s'assurer que l'égalité salariale entre les femmes et les hommes est respectée, et ils en communiquent publiquement les résultats. Tous les types de rémunération sont pris en compte dans ces calculs (bonus,

allocations, participations à des pools, revenus provenant du traitement des patients privés, activités d'enseignement et de recherche, etc.).

Développement :

Comme le montrent les réponses aux deux interpellations 056-2018 et 055-2018, il est plus que nécessaire d'agir dans de nombreux hôpitaux bernois en ce qui concerne la représentation des femmes dans les fonctions dirigeantes. A titre d'exemple, dans le groupe de l'Ile, la part des femmes au sein de la direction s'élève à 13 pour cent, et parmi les cadres du domaine médical à guère plus de 14 pour cent. En dehors de certaines exceptions, la part des femmes occupant une fonction de cadre parmi les médecins est très basse dans de nombreux hôpitaux : fmi : 10 % ; SRO : 25 % ; RSE : 24 % ; Centre hospitalier Bienne : 33 % etc. (interpellation 056-2018).

La part des femmes dans le corps médical n'a cessé d'augmenter au sein du groupe de l'Ile ces dernières années. Parmi les moins de 40 ans, les femmes constituent désormais la majorité. Comme le montrent les expériences faites dans d'autres domaines, un nombre plus important de jeunes femmes médecins ne signifie pas automatiquement que plus de femmes médecins accèdent à des fonctions dirigeantes.

Divers éléments sont nécessaires pour garantir que la proportion des femmes dans les fonctions dirigeantes augmentera effectivement dans les hôpitaux bernois au cours des prochaines années et que les femmes seront représentées équitablement : non seulement un bon cadre, mais aussi un changement de mentalité, des mesures et des objectifs concrets ainsi qu'un contrôle de la mise en œuvre.

Réponse du Conseil-exécutif

Il ne fait aucun doute qu'une représentation adéquate des femmes aux fonctions dirigeantes des entreprises est aussi pertinente qu'enrichissante. A la différence des motionnaires, le Conseil-exécutif ne juge toutefois pas nécessaire d'introduire une nouvelle disposition légale pour atteindre cet objectif. Outre les charges supplémentaires engendrées sans rétribution, cette réglementation impliquerait des restrictions qui auraient une influence négative sur la compétitivité entre les hôpitaux bernois et hors canton. De plus, en sa qualité de propriétaire, le canton de Berne bénéficie déjà d'une marge de manœuvre significative, dont il a systématiquement fait usage ces dernières années, notamment en ce qui concerne la part des femmes au sein des conseils d'administration.

Une évolution sociale, qui voit la mise en place d'un cadre favorable à l'accès d'un plus grand nombre de femmes aux fonctions dirigeantes, est à l'œuvre sans que des prescriptions légales n'aient été fixées. De plus en plus sensibilisés à cette question, les employeurs réfléchissent à d'autres modèles, comme le travail à temps partiel ou le partage de postes. C'est en particulier le cas dans le domaine des soins hospitaliers, où il faut remédier à la pénurie croissante de personnel médical qualifié et tenir compte de la part élevée de femmes en formation. La hausse de la demande entraînera nécessairement une répartition plus adéquate des femmes et des hommes dans les fonctions citées.

En outre, il est prévu d'adapter la loi fédérale du 24 mars 1995 sur l'égalité entre femmes et hommes (loi sur l'égalité, LEg ; RS 151.1) : les employeurs qui occupent un effectif d'au moins 100 employé-e-s au début d'une année seront tenus d'effectuer une analyse de l'égalité des salaires. Cette réglementation répond en grande partie à la demande des motionnaires d'un contrôle de l'égalité salariale chez les fournisseurs de prestations. A l'échelon cantonal également, l'exigence de l'égalité salariale est déjà inscrite dans la loi du 16 septembre 1992 sur les subventions cantonales (LCSu ; RSB 641.1). Son article 7a prévoit ainsi que les entreprises qui reçoivent des subventions cantonales garantissent l'égalité salariale entre femmes et hommes. Elles doivent fournir une déclaration spontanée (formulaire), qui sera examinée par le service compétent de la Chancellerie d'Etat. Le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes recommande d'utiliser le programme *Logib* pour l'analyse. Etant donné que les hôpitaux répertoriés ont conclu des contrats de prestations avec le canton de Berne ou qu'ils sont rétribués à hauteur de 55 pour cent pour les prestations fournies, ils doivent se conformer à la LCSu et respecter l'égalité salariale. Aussi, le Conseil-exécutif ne juge pas pertinent de répéter cette disposition dans la loi sur les soins hospitaliers (en tant que loi spéciale de la LCSu).

Bien que la législation cantonale règlemente déjà le contrôle de l'égalité salariale chez les fournisseurs de prestations, le gouvernement est néanmoins disposé à étudier d'autres mesures, et propose d'adopter la motion sous forme de postulat.

Destinataire

- Grand Conseil

Propositions du Conseil-exécutif et de la commission pour la seconde lecture
ACE n° 462
2017_1_TTE_Loi sur l'alimentation en eau_LAEE_2018.BVE.1499

Droit en vigueur	Résultat de la première lecture	Proposition de la commission II	Proposition du Conseil-exécutif III
	Loi sur l'alimentation en eau (LAEE)		
	Le Grand Conseil du canton de Berne, sur proposition du Conseil-exécutif, *arrête:*		
	I.		
	L'acte législatif 752.32 intitulé Loi sur l'alimentation en eau du 11.11.1996 (LAEE) (état au 01.01.2003) est modifié comme suit:		
Art. 5 Subventions 1 Principe [1] Des subventions prélevées sur le Fonds pour l'alimentation en eau sont octroyées aux services des eaux aux conditions fixées à l'article 5a, et ce pour a la construction, le renouvellement et l'extension de toutes les installations d'alimentation en eau, à l'exception des conduites et des hydrants situés dans les zones desservies;			

= Renvoyé en commission à la première lecture

Droit en vigueur	Résultat de la première lecture	Proposition de la commission II	Proposition du Conseil-exécutif III
b la moitié des coûts afférents aux conduites de transport situées dans les zones desservies et qui servent en même temps à la distribution de l'eau;	b la moitié des coûts afférents ~~aux~~à la construction et l'extension des conduites de transport situées dans les zones desservies et qui servent en même temps à la distribution de l'eau;		
c les études, les schémas directeurs et les recherches hydrogéologiques, pour autant que le canton ne les réalise pas lui-même;			
d la reprise d'installations privées donnant droit à subvention conformément aux lettres a et b;			
e la prise de participations à des installations d'alimentation en eau existantes;			
f le préfinancement de réserves de capacité pour lesquelles il n'existe pas encore d'organisme responsable;			
g la participation à des services des eaux afin de garantir une adhésion ultérieure;			
h la délimitation de zones de protection des eaux souterraines et de zones de protection des sources et l'acquisition de droits réels.	h la délimitation de zones de protection des eaux souterraines et de zones de protection des sources et l'acquisition de droits réels~~.~~;		
	i les mesures organisationnelles nécessaires à la fondation ou à l'extension des services des eaux régionaux.		

= Renvoyé en commission à la première lecture

Droit en vigueur	Résultat de la première lecture	Proposition de la commission II	Proposition du Conseil-exécutif III
	[2] Aucune subvention n'est octroyée pour le renouvellement des conduites de transport.	[2] Sous réserve de l'alinéa 3, aucune subvention n'est octroyée pour le renouvellement de conduites de transport.	*Proposition de la commission*
		[3] Les services des eaux dont les coûts de maintien de la valeur sont inhabituellement élevés obtiennent des subventions appropriées pour le renouvellement de conduites de transport. Le Conseil-exécutif règle les détails par voie d'ordonnance.	*Proposition de la commission*
	[3] Les demandes de subvention seront soumises avant le début des travaux de construction. Toute demande de subvention déposée hors délai est irrecevable. Le Conseil-exécutif peut prévoir une date ultérieure pour les demandes de subvention en particulier pour celles qui concernent des travaux de réfection urgents.	[4] Les demandes de subvention seront soumises avant le début des travaux de construction. Toute demande de subvention déposée hors délai est irrecevable. Le Conseil-exécutif peut prévoir une date ultérieure pour les demandes de subvention en particulier pour celles qui concernent des travaux de réfection urgents.	*Proposition de la commission*
Art. 5a 2 Conditions			
[1] Des subventions sont versées lorsque			
a le taux de subvention conformément à l'article 5b, 1er alinéa s'élève au moins à 25 pour cent;	a le taux de subvention conformément à l'article 5b, ~~1er~~ alinéa ~~s'élève au moins à 25 pour cent~~1a atteint la valeur minimale fixée par voie d'ordonnance;		

= Renvoyé en commission à la première lecture

Droit en vigueur	Résultat de la première lecture	Proposition de la commission II	Proposition du Conseil-exécutif III
b le projet se fonde sur une planification appropriée, correspond à l'état de la technique et se révèle économique;	b le projet se fonde sur ~~une planification appropriée~~un plan général d'alimentation en eau approuvé, correspond à l'état de la technique et se révèle économique;		
c des extensions ou des transformations planifiées d'installations appartenant aux services concernés sont nécessaires plutôt qu'une collaboration avec d'autres services des eaux;	c ~~des extensions~~ la construction, le renouvellement ou ~~des transformations planifiées~~ l'extension planifiés d'installations appartenant aux services concernés ~~sont nécessaires~~est nécessaire plutôt qu'une collaboration avec d'autres services des eaux;		
d le droit de regard du canton lors de la construction est assuré et	d le droit de regard du canton lors de l'étude de projet et de la construction est assuré et		
e les fonds nécessaires sont disponibles.			
[2] Des subventions sont versées indépendamment du taux de subvention minimal au sens du 1er alinéa, lettre a pour	[2] Des subventions sont versées indépendamment du taux de subvention minimal au sens ~~du 1er alinéa~~de l'alinéa 1, lettre a pour		
a le plan général d'alimentation en eau,	a ne concerne que le texte allemand,		
b les installations servant à des nouvelles connexions intercommunales d'alimentation en eau ou à leur extension,	b les installations servant à de nouveaux services des ~~nouvelles connexions intercommunales d'alimentation en eau~~ eaux régionaux ou à ~~leur extension~~l'extension de tels services,		
c les études hydrogéologiques particulièrement coûteuses ou qui sont nécessaires à l'évaluation des gisements d'eau souterraine.	c les études hydrogéologiques particulièrement coûteuses ou qui sont nécessaires à l'évaluation des gisements d'eau souterraine~~.~~,		

= Renvoyé en commission à la première lecture

Droit en vigueur	Résultat de la première lecture	Proposition de la commission II	Proposition du Conseil-exécutif III
	d les mesures au sens de l'article 5, alinéa 1, lettre i.		
[3] Le Fonds pour l'alimentation en eau finance en outre la taxe sur la valeur ajoutée perçue sur la redevance et due par les redevables.			
[4] Les frais d'administration sont portés à la charge du Fonds pour l'alimentation en eau.			
[5] Les articles 21 à 27 de la loi du 16 septembre 1992 sur les subventions cantonales (LCSu)[1)] concernant la garantie de l'utilisation conforme à l'affectation sont applicables par analogie.	[5] Ne concerne que le texte allemand.		
Art. 5b 3 Barème			
[1] Le taux de subvention en faveur des frais imputables dépend des coûts annuels de maintien de la valeur et des habitants perma-nents et non permanents desservis par chaque service des eaux selon le tableau suivant:	[1] *Abrogé(e)*.		
	[1a] Le taux de subvention en faveur des frais imputables se base sur les coûts annuels de maintien de la valeur proportionnellement au nombre d'habitants permanents et non permanents approvisionnés. Plus les coûts de maintien de la valeur sont élevés, plus le taux de subvention augmente.		

[1)] RSB 641.1

= Renvoyé en commission à la première lecture

Droit en vigueur	Résultat de la première lecture	Proposition de la commission II	Proposition du Conseil-exécutif III
[2] Les coûts de maintien de la valeur sont déterminés par les valeurs d'acquisition des installations devant être remplacées ou renouvelées en vertu du plan général d'alimentation en eau, multipliées par le taux de renouvellement moyen.			
	[2a] Lors du calcul des coûts de maintien de la valeur selon l'alinéa 2, les valeurs d'acquisition des conduites et des hydrants situés dans les zones desservies ne sont pas prises en compte, et les valeurs d'acquisition des conduites de transport situées dans les zones desservies et qui servent en même temps à la distribution de l'eau, seulement pour moitié.		
[3] Lorsqu'un service des eaux dessert plusieurs communes ou plusieurs localités à l'intérieur d'une commune, le taux de subvention est déterminé par la moyenne pondérée des taux de subvention et des coûts de maintien de la valeur.			
[4] Le taux de subvention ordinaire peut être augmenté de 15 pour cent au maximum			
a si les installations sont particulièrement coûteuses au regard de leurs performances;	a ne concerne que le texte allemand;		
b si les conditions hydrogéologiques sont défavorables ou si l'emplacement présente d'autres inconvénients;			

= Renvoyé en commission à la première lecture

Droit en vigueur	Résultat de la première lecture	Proposition de la commission II	Proposition du Conseil-exécutif III
c s'il s'agit de favoriser des installations communes de plusieurs services des eaux. 5 Le Fonds pour l'alimentation en eau peut servir à financer intégralement l'accomplissement des tâches au sens de l'article 3, lettres d à g. 6 Le Conseil-exécutif règle les modalités de détail par voie d'ordonnance.	c ~~s'il s'agit de favoriser des~~ si les installations ~~communes~~ servent à de ~~plusieurs~~nouveaux services des eaux régionaux ou à leur extension. 5 Le Fonds pour l'alimentation en eau peut servir à financer intégralement l'accomplissement des tâches au sens de l'article 3, alinéa 1, lettres d à g.		
	Art. 5d 5 Droit applicable 1 Les demandes de subvention du Fonds pour l'alimentation en eau sont examinées selon la législation en vigueur au moment de la promesse de subvention.		
T1 Disposition transitoire de la modification du 7.6.2001	**T1** ***Abrogé(e).***		
Art. T1-1 1 Les demandes de subvention provenant du Fonds pour l'alimentation en eau sont examinées selon la législation en vigueur au moment de la remise du dossier complet.	**Art. T1-1** *Abrogé(e).*		
	II.		
	Aucune modification d'autres actes.		

= Renvoyé en commission à la première lecture

Droit en vigueur	Résultat de la première lecture	Proposition de la commission II	Proposition du Conseil-exécutif III
	III.		
	Aucune abrogation d'autres actes.		
	IV.		
	Le Conseil-exécutif fixe la date d'entrée en vigueur de la présente modification.		
	Berne, le 6 mars 2019 Au nom du Grand Conseil, le président: Iseli le secrétaire général: Trees	Berne, le 25 avril 2019 Au nom de la commission, le président: Klauser	Berne, le 8 mai 2019 Au nom du Conseil-exécutif, le président: Neuhaus le chancelier: Auer

= Renvoyé en commission à la première lecture

Complément d'information sur l'autorisation de dépenses

Date de la séance du CE: 6 mars 2019
Direction: Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie
N° d'affaire: 2019.BVE.113
Classification: Non classifié

Münchenbuchsee, Hofwilstrasse 51, Gymnase Hofwil,
Agrandissement, transformation et entretien
Crédit d'engagement pour l'étude de projet, appel d'offres compris

A. Objet

Le crédit demandé de 6 000 000 de francs doit permettre de financer, après la clôture du concours d'architecture relatif aux nouvelles constructions, l'intégralité de l'étude de projet (appel d'offres compris) pour les travaux d'agrandissement et d'entretien du gymnase Hofwil. Le projet prévoit, en vue d'augmenter les possibilités d'utilisation, différents travaux de transformation des bâtiments (cantine comprise), le remplacement des salles de classe provisoires par de nouveaux bâtiments ainsi que la construction d'une salle de gymnastique double. Dans le même temps, il conviendra d'effectuer des travaux d'entretien sur les enveloppes des bâtiments, de procéder à des décontaminations, de moderniser l'installation de chauffage ainsi que de contrôler et, si nécessaire, d'améliorer la sécurité parasismique et la protection contre le feu.

Les nouveaux bâtiments devraient être disponibles en 2025.

B. Classe(s) d'immobilisations et durée d'utilisation standard (durée d'amortissement)

Classe d'immobilisations	Montant en CHF	Durée d'utilisation
Immobilisations en cours de construction	6 000 000	

C. Répartition entre les investissements générant une plus-value et ceux préservant la valeur

Dépenses d'investissement totales	Dont inv. générant une plus-value	Dont inv. préservant la valeur	Réserve en %

13|04|K|2

D. Lien avec le plan d'investissement

Dépenses d'investissement par année

en mio CHF	Total	Années précé-dentes	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Années suivantes
Selon le présent arrêté	59,5				1,5	1,5	3,0		
Selon le plan d'investissement du 22.8.2018	39,5		1,0	0,7	1,5	1,5	6,8	12,0	13,5

L'écart des dépenses d'investissement prévues par rapport au plan d'investissement intégré est expliqué au chiffre 4.4 du rapport.

E. Explication des répercussions sur le compte de résultats

Charges d'amortissement annuelles (sur toute la durée d'utilisation)

Classe d'immobilisations	Montant

Coûts induits à la charge du compte de résultats faisant suite à la dépense d'investissement

Description	Année	Montant
Total (en CHF)		

F. Explications et commentaires

Des informations sur les investissements préservant la valeur et générant une plus-value, sur la durée d'utilisation et sur les amortissements seront indiquées dans le crédit de réalisation.

Arrêté du Conseil-exécutif

N° d'ACE:	228/2019
Date:	6 mars 2019
Direction:	Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie
N° d'affaire:	2019.BVE.113
Classification:	Non classifié

Münchenbuchsee, Hofwilstrasse 51, Gymnase Hofwil
Agrandissement, transformation et entretien
Crédit d'engagement pour l'étude de projet, appel d'offres compris

Le crédit demandé de 6 000 000 de francs doit permettre de financer, après la clôture du concours d'architecture relatif aux nouvelles constructions, l'intégralité de l'étude de projet (appel d'offres compris) pour les travaux d'agrandissement et d'entretien du gymnase Hofwil. Le projet prévoit, en vue d'augmenter les possibilités d'utilisation, différents travaux de transformation des bâtiments (cantine comprise), le remplacement des salles de classe provisoires par de nouveaux bâtiments ainsi que la construction d'une salle de gymnastique double. Dans le même temps, il conviendra d'effectuer des travaux d'entretien sur les enveloppes des bâtiments, de procéder à des décontaminations, de moderniser l'installation de chauffage ainsi que de contrôler et, si nécessaire, d'améliorer la sécurité parasismique et la protection contre le feu.

Les nouveaux bâtiments devraient être disponibles en 2025.

1 Bases légales

- Loi du 27 mars 2007 sur les écoles moyennes (LEM ; RSB 433.12), articles 33, 59 et 64
- Ordonnance du 7 novembre 2007 sur les écoles moyennes (OEM ; RSB 433.121), article 70
- Loi du 20 juin 1995 sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration (Loi d'organisation, LOCA ; RSB 152.01), article 33
- Ordonnance du 18 octobre 1995 sur l'organisation et les tâches de la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie (Ordonnance d'organisation TTE, OO TTE ; RSB 152.221.191), article 14
- Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP ; RSB 620.0), articles 42 ss
- Ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP ; RSB 621.1), articles 136 ss

2 Nature et qualification juridique de la dépense

Niveau des prix : avril 2018, indice des prix de la construction dans l'espace Mittelland : 123,5 points

Coût total lié à la planification et à l'étude de projet	**CHF**	**6 785 000.00**
• Frais pour le concours d'architecture	CHF	785 000.00
• Frais d'étude	CHF	6 000 000.00
dont		
– Avant-projet et projet de construction	CHF	3 600 000.00
– Procédure d'octroi du permis de construire	CHF	300 000.00
– Appel d'offres	CHF	2 100 000.00
Total	**CHF**	**6 785 000.00**
./. dépenses déjà approuvées pour le concours d'architecture (approuvées par le Conseil-exécutif séparément)	– CHF	785 000.00
Montant déterminant en matière d'autorisation de dépenses selon l'article 143 OFP	**CHF**	**6 000 000.00**
Crédit à approuver	**CHF**	**6 000 000.00**

Il s'agit de dépenses nouvelles et uniques au sens des articles 46 et 48, alinéa 1 LFP.

Le présent arrêté autorise les coûts supplémentaires liés au renchérissement (art. 54, al. 3 LFP et art. 151 OFP).

3 Nature du crédit / Compte / Groupe de produits / Exercice

Il s'agit d'un crédit d'engagement au sens de l'article 50 LFP, qui sera relayé par les paiements annuels suivants inscrits au budget et au plan intégré mission-financement de la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie.

Groupe de produits : Gestion des biens immobiliers (09.15.9100)
Objet : Commune : Münchenbuchsee
Immeuble : 3607

Compte	Désignation	Exercice		Montant
504000	Office des immeubles et des constructions, Acquisition et construction de biens-fonds (PA)	2020	CHF	1 500 000.00
		2021	CHF	1 500 000.00
		2022	CHF	3 000 000.00
Total			**CHF**	**6 000 000.00**

4 Informations sur les investissements préservant la valeur et ceux générant une plus-value, sur la durée d'utilisation et sur les amortissements

Les investissements s'élevant à 6 000 000 de francs pour l'étude de projet sont attribués à la classe d'immobilisation « Immobilisations en construction », tout comme les dépenses pour le concours d'architecture approuvées séparément.

Des informations plus précises sur les investissements préservant la valeur et générant une plus-value, sur la durée d'utilisation et sur les amortissements seront indiquées dans le crédit de réalisation.

5 Référendum financier

Le présent arrêté est soumis au référendum facultatif et doit faire l'objet d'une publication dans la Feuille officielle du Jura bernois.

Au nom du Conseil-exécutif
Le chancelier :
Auer

CANTON DE BERNE * CONSEIL-EXECUTIF *

Annexe
- Complément d'information sur l'autorisation de dépenses

Destinataire
- Grand Conseil

Le Grand Conseil du canton de Berne **Der Grosse Rat des Kantons Bern**

TTE 31 2019.BVE.113

Propositions de renvoi **Version 1** Le 20.05.2019 /

Münchenbuchsee, Hofwilstrasse 51, Gymnase Hofwil. Agrandissement, transformation et entretien. Crédit d'engagement pour l'étude de projet, appel d'offres compris

Auteur-e-s	**Proposition**	**+ ++**	**- --**
CIAT (Dumermuth)	L'objet est renvoyé au Conseil-exécutif assorti de la charge suivante : Le financement de cet investissement doit faire l'objet d'une clarification au vu du découvert du plan d'investissement. Une solution permettant de combler ce découvert devra être présentée à cette fin, avec une liste de priorité des investissements.		

Rapport

Date de la séance du CE: 6 mars 2019
Direction: Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie
N° d'affaire: 2019.BVE.113
Classification: Non classifié

Münchenbuchsee, Hofwilstrasse 51, Gymnase Hofwil,
Agrandissement, transformation et entretien
Crédit d'engagement pour l'étude de projet, appel d'offres compris

Table des matières ..... Error! Bookmark not defined.

1 Synthèse **2**

2 Bases légales **2**

3 Description de l'affaire **2**
3.1 Rappel 2
3.1.1 Stratégie des locaux scolaires 2030 2
3.1.2 Gymnase Hofwil 3
3.2 Caractéristiques du projet 4
3.3 Surface nécessaire 4
3.4 Exigences en matière de construction 5
3.5 Exigences en matière d'exploitation 5
3.6 Procédure 5
3.7 Alternatives et conséquences en cas de refus 5

4 Répercussions financières **6**
4.1 Récapitulatif des coûts 6
4.2 Financement 6
4.3 Informations sur les investissements préservant la valeur et ceux générant une plus-value, sur la durée d'utilisation et sur les amortissements 6
4.4 Coûts d'investissement et coûts induits attendus 7

5 Calendrier **7**

6 Proposition **7**

13|00|K|3

1 Synthèse

Ces dernières années, la hausse du nombre d'élèves et la décision du Grand Conseil (2013.RRGR.727) de ne plus proposer que dans les gymnases (« solution Quarta ») la première année de formation gymnasiale ont entraîné une augmentation significative des besoins en locaux dans le gymnase Hofwil. Pour y faire face, la mise à disposition de locaux provisoires a été approuvée en 2012 (ACE 1411/2012) et en 2017 (2016.RRGR.1062). Les organes compétents en matière de dépenses ont été informés lors de leur prise de décision de la nécessité de remplacer ultérieurement ces locaux provisoires par une solution définitive. L'autorisation pour les locaux provisoires expire fin 2024. Une prolongation des solutions transitoires et une réduction de l'offre de formation au gymnase Hofwil ont été examinées, mais n'ont pas été jugées réalisables.

Des locaux supplémentaires sont nécessaires pour remplacer les salles provisoires, améliorer les possibilités de restauration sur place et permettre un futur développement du gymnase lié à l'évolution démographique en créant une classe supplémentaire par niveau. Une partie des surfaces requises peut être assurée en transformant des bâtiments. Pour le reste, de nouvelles constructions sont nécessaires. Parallèlement aux travaux de transformation, il s'agira de procéder à des travaux d'entretien des bâtiments et de remplacer l'installation de chauffage. Les installations de protection contre le feu seront renouvelées, la protection parasismique de tous les bâtiments sera contrôlée et, si nécessaire, des mesures seront mises en œuvre.

Le crédit demandé de six millions de francs doit permettre de financer l'intégralité de l'étude de projet relative aux nouvelles constructions, les travaux de transformation et d'entretien ainsi que l'appel d'offres.

Les nouveaux bâtiments devraient être disponibles en 2025.

2 Bases légales

- Loi du 27 mars 2007 sur les écoles moyennes (LEM ; RSB 433.12), articles 33, 59 et 64
- Ordonnance du 7 novembre 2007 sur les écoles moyennes (OEM ; RSB 433.121), article 70
- Loi du 20 juin 1995 sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration (Loi d'organisation, LOCA ; RSB 152.01), article 33
- Ordonnance du 18 octobre 1995 sur l'organisation et les tâches de la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie (Ordonnance d'organisation TTE, OO TTE ; RSB 152.221.191), article 14
- Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP ; RSB 620.0), articles 42 ss
- Ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP ; RSB 621.1), articles 136 ss

3 Description de l'affaire

3.1 Rappel

3.1.1 Stratégie des locaux scolaires 2030

L'agrandissement du gymnase Hofwil s'inscrit dans la stratégie des locaux 2030 de l'Office de l'enseignement secondaire du 2e degré et de la formation professionnelle de la Direction de

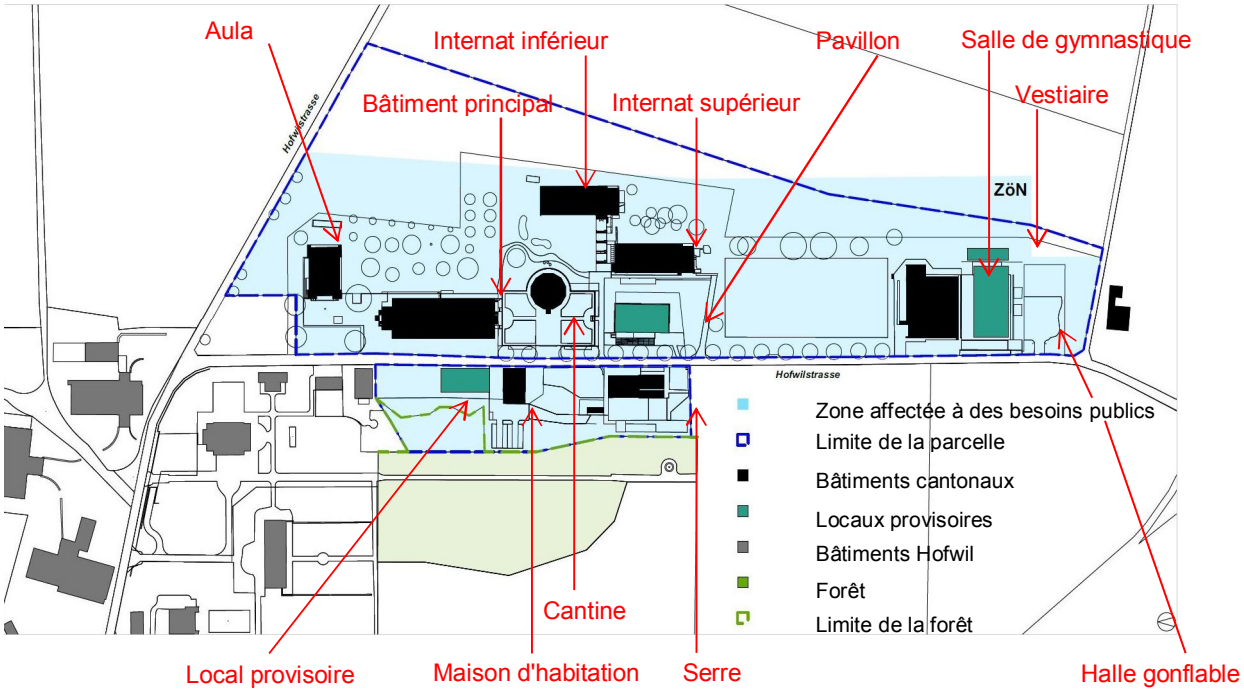
l'instruction publique. Le calcul des besoins en locaux scolaires tient notamment compte de la planification du nombre de classes, qui se fonde à son tour sur l'évolution démographique. Sur la base des effectifs actuels des établissements de l'enseignement obligatoire, on table, pour la région du Mittelland, sur une augmentation du nombre d'élèves du degré secondaire II de près de deux pour cent d'ici 2023. Ainsi, pour ce qui est de la planification du nombre de classes, on devrait passer de 196 à 200, ce qui correspond à une estimation plutôt basse. Et ce en supposant que le taux actuel de passage au gymnase ne change pas au cours des prochaines années. Les quatre classes supplémentaires attendues doivent être mises à disposition au gymnase Hofwil.

3.1.2 Gymnase Hofwil

Le complexe scolaire Hofwil a été rénové dans les années 1980 pour accueillir dix classes, soit quelque 200 élèves. Aujourd'hui, le gymnase Hofwil dispose déjà de 21 classes pour environ 460 élèves. Pour couvrir le besoin en locaux, un pavillon provisoire abritant trois salles de classe et une salle de détente a été construit en 2012 au sud du bâtiment principal. Les infrastructures pour la gymnastique n'ont pas été agrandies et n'étaient, déjà à l'époque, pas suffisantes pour les cours de sport réglementaires des 21 classes. Peu après, la situation en termes de place est devenue plus précaire encore. Dans le cadre de l'examen des offres et des structures 2014 (EOS 2014), le Grand Conseil a décidé qu'à partir de l'année scolaire 2017/2018, dans la partie germanophone du canton, la première année de la formation gymnasiale ne serait plus dispensée que dans les gymnases (« solution Quarta »). En 2017, deux autres locaux provisoires ont été mis en place pour héberger trois salles de classe supplémentaires ainsi qu'une salle de gymnastique avec vestiaire. L'utilisation de l'ensemble les locaux provisoires a été autorisée pour une durée limitée, soit jusqu'en 2024.

En 1980, la cantine avait été conçue pour 140 places assises. Aujourd'hui, le nombre de personnes qui s'y rendent a plus que doublé. Depuis un certain temps, les repas doivent être organisés en plusieurs services, ce qui engendre des problèmes d'organisation. Les lieux de restauration extérieurs sont trop éloignés pour être accessibles à pied pendant la pause de midi.

L'illustration ci-dessous montre la situation actuelle sur le site du gymnase Hofwil.



3.2 Caractéristiques du projet

L'agrandissement nécessaire du complexe scolaire doit être réalisé par des travaux de transformation des bâtiments et par de nouvelles constructions. Pour ces dernières, un concours d'architecture devra préalablement être organisé de mars à décembre 2019. Le périmètre de développement est restreint étant donné qu'il s'agit d'un site construit d'importance nationale à protéger. Par conséquent, une procédure de mise au concours s'impose afin de s'assurer que le projet sera susceptible d'être autorisé.

Des travaux d'entretien doivent être effectués sur les bâtiments historiques dans le cadre du cycle de renouvellement ordinaire et des travaux de transformation prévus. Procéder dans le même temps à l'étude de projet et à la réalisation des travaux d'entretien et d'agrandissement permet de réaliser des économies et de réduire autant que possible les perturbations de l'exploitation du gymnase. Les travaux d'entretien portent principalement sur les locaux sanitaires, l'enveloppe et la technique du bâtiment ainsi que la protection contre le feu. Les polluants seront retirés et éliminés dans les règles de l'art. L'ancien chauffage au mazout doit être remplacé par un chauffage au bois moderne et agrandi de sorte à pouvoir chauffer de manière centralisée l'intégralité du site. En outre, les installations de protection contre le feu doivent être renouvelées. Enfin, la protection parasismique de tous les bâtiments doit être contrôlée et, si nécessaire, améliorée grâce à des travaux.

3.3 Surface nécessaire

Les besoins en locaux sont calculés d'après le nombre attendu de classes et la grille horaire figurant dans le plan d'études cantonal. La détermination de la taille des différents types de classe tient compte de surfaces supplémentaires pour l'apprentissage individuel et l'enseignement en groupe. En outre, des places de travail sont prévues pour permettre aux enseignants et enseignantes de préparer les cours sur place et favoriser l'échange sur le lieu de travail. Le besoin en surface utile principale (SUP) pour le gymnase Hofwil a été évalué à environ 8200 mètres carrés. Ce chiffre comprend une surface supplémentaire d'environ 1700 mètres carrés SUP. La surface totale nécessaire est du même ordre de grandeur que celles de gymnases similaires.

Une analyse de faisabilité et de potentiel a été réalisée afin d'examiner quelles sont les salles pouvant être hébergées dans le bâtiment actuel et quelles sont celles nécessitant de nouveaux locaux. L'infrastructure actuelle compte environ 6500 mètres carrés SUP, dont environ 1000 mètres carrés concernent les locaux provisoires et environ 900 mètres carrés l'ancienne salle de gymnastique, qui doivent tous deux être remplacés. L'analyse a montré que les bâtiments actuels peuvent accueillir une surface d'environ 4400 mètres carrés SUP et que des nouvelles constructions doivent être planifiées pour une surface utile principale d'environ 3800 mètres carrés, dont plus d'un tiers est destinée à l'infrastructure sportive.

Huit salles de classe et quatre salles de travaux pratiques pour les cours de sciences naturelles doivent être construites dans les nouveaux locaux. Ces derniers abriteront également plusieurs salles pour la préparation des cours et des locaux annexes ainsi qu'une médiathèque comprenant des salles pour les travaux de groupe. Des surfaces supplémentaires sont prévues pour agrandir la cantine et la doter d'une nouvelle salle. Une halle de gymnastique double moderne avec annexes et espaces extérieurs tels que vestiaires, locaux sanitaires et salles de matériel ainsi que des locaux pour le service de conciergerie seront également construits sur les nouvelles surfaces.

3.4 Exigences en matière de construction

Le projet imposera une orientation claire sur la fonctionnalité et l'économicité en ce qui concerne aussi bien les coûts d'investissement que les coûts inhérents au cycle de vie du bâtiment. Des consignes claires quant aux coûts et aux surfaces seront formulées. Les bâtiments devront en outre être durables et efficaces tant du point de vue de l'énergie que de leur exploitation. Les standards de construction cantonaux, soit le principe de séparation des systèmes avec la séparation des éléments de construction (pour permettre un éventuel agrandissement ultérieur du bâtiment et une affectation flexible), ainsi que la norme Minergie-P-ECO devront être respectés. Si cela se révèle judicieux et faisable, une construction en bois sera favorisée. Les bâtiments devront être construits et certifiés selon le Standard de Construction Durable Suisse (SNBS).

Les exigences en matière de construction seront précisées au début de la phase d'étude et formulées de manière détaillée au cours de l'étude de projet.

3.5 Exigences en matière d'exploitation

Le programme d'occupation et les exigences de l'exploitant et de l'utilisateur qui en découlent constituent les bases des exigences en matière d'exploitation définies pour le concours d'architecture et les travaux d'étude.

3.6 Procédure

L'équipe du projet vainqueur du concours d'architecture relatif aux nouvelles constructions se verra confier, à l'issue de ce dernier, soit probablement en décembre 2019, les travaux d'étude, la procédure d'octroi du permis de construire ainsi que l'appel d'offres. Les travaux de transformation et de rénovation, qui doivent faire l'objet d'une étude parallèle, seront également délégués à cette équipe si celle-ci possède l'expérience requise. La prise en compte de l'appel d'offres pour la nouvelle construction dans les travaux d'étude et, par là même, dans le crédit d'étude permet de procéder à l'étude de projet sans interruption jusqu'à la décision d'adjudication aux entreprises tierces mandatées. Ainsi, les personnes clés peuvent travailler sur le projet de manière continue et le risque de perte de savoir est limité.

Les travaux de transformation doivent être effectués sans interruption de l'exploitation, les travaux bruyants étant si possibles réalisés en dehors des heures de cours.

3.7 Alternatives et conséquences en cas de refus

Il n'y a pas d'alternative à l'agrandissement du gymnase, car l'autorisation pour les locaux provisoires arrive à échéance. Si les surfaces alors perdues ne sont pas remplacées, les cours ne pourront plus être assurés correctement. La possibilité de réduire l'offre d'une classe par niveau a été examinée dans l'optique du développement à long terme du gymnase Hofwil, mais n'a pas été retenue. Les classes qui ne pourraient plus être accueillies au gymnase Hofwil devraient être déplacées dans d'autres écoles. Toutefois, ces dernières sont elles aussi déjà surchargées. L'agrandissement des salles de classe sur le site de Neufeld ne permettra pas d'accueillir les futures salles de classes supplémentaires désormais prévues au gymnase Hofwil. Pour des raisons d'urbanisme et de protection du patrimoine, il n'y a pas assez de surfaces constructibles à disposition. En outre, le gymnase Hofwil remplit, grâce à son internat, une fonction suprarégionale. Le taux d'occupation de l'internat est bon (supérieur à 80 % pour les années 2008 à 2018) et la demande est stable. Les élèves des régions périphériques ou dont la situation familiale est difficile qui dépendent d'une place en internat

doivent pouvoir choisir parmi une offre adaptée. Si la surface du gymnase était réduite, les cours d'option spécifique ne pourraient plus être proposés à des conditions économiquement viables. Par ailleurs, il ne serait pas possible de faire face à la hausse des effectifs des élèves liée à l'évolution démographique dans la région de Berne.

4 Répercussions financières

4.1 Récapitulatif des coûts

Niveau des prix : avril 2018, indice des prix de la construction dans l'espace Mittelland : 123,5 points

Coût total lié à la planification et à l'étude de projet		**CHF**	**6 785 000.00**
• Frais pour le concours d'architecture		CHF	785 000.00
• Frais d'étude		CHF	6'000 000.00
dont			
– Avant-projet et projet de construction		CHF	3 600 000.00
– Procédure d'octroi du permis de construire		CHF	300 000.00
– Appel d'offres		CHF	2 100 000.00
Total		**CHF**	**6 785 000.00**
dépenses déjà approuvées pour le concours d'architecture (approuvées par le Conseil-exécutif séparément)	–	CHF	785 000.00
Montant déterminant en matière d'autorisation de dépenses selon l'article 143 OFP		**CHF**	**6 000 000.00**
Crédit à approuver		**CHF**	**6 000 000.00**

Les frais d'étude de projet ont été calculés en fonction des coûts de construction attendus, puis vérifiés par les spécialistes de l'Office des immeubles et des constructions sur la base de l'expérience tirée d'autres grands projets cantonaux similaires.

Il s'agit de dépenses nouvelles et uniques au sens des articles 46 et 48, alinéa 1 LFP.

Le présent arrêté autorise les coûts supplémentaires liés au renchérissement (art. 54, al. 3 LFP et art. 151 OFP).

4.2 Financement

Il s'agit d'un crédit d'engagement au sens de l'article 50 LFP, qui sera en principe relayé par les paiements prévus au chiffre 4 du projet d'arrêté.

4.3 Informations sur les investissements préservant la valeur et ceux générant une plus-value, sur la durée d'utilisation et sur les amortissements

Les investissements s'élevant à 6 000 000 de francs pour l'étude de projet sont attribués à la classe d'immobilisation « Immobilisations en construction », tout comme les dépenses pour le concours d'architecture déjà approuvées. Des informations plus précises sur les investissements préservant la valeur et générant une plus-value, sur la durée d'utilisation et sur les amortissements seront indiquées dans le crédit de réalisation.

4.4 Coûts d'investissement et coûts induits attendus

Les coûts d'investissement totaux pour le projet du gymnase Hofwil sont estimés à environ 59,5 millions de francs (frais du concours d'architecture, majoration en raison du stade précoce du projet et réserves compris). Une première estimation des coûts au moyen de valeurs standard a été réalisée en 2013 à la suite de la décision relative à la solution Quarta et du besoin en surfaces supplémentaires qui en a résulté. Cette première estimation sommaire de 39,5 millions de francs a été prise en compte dans le plan d'investissement intégré (état au 22 août 2018), mais ne comprenait pas encore, compte tenu de la taille du projet escomptée à ce moment-là, les frais pour le nouveau chauffage central, la réalisation des travaux d'entretien et du confortement parasismique intégrés au projet ultérieurement ni les adaptations des bâtiments requises par les nouvelles formes d'enseignement. En outre, le besoin en surfaces supplémentaires s'est accru dans l'intervalle.

A cela s'ajoutent des frais d'équipement estimés à environ deux millions de francs. Ceux-ci sont inscrits au budget de la Direction de l'instruction publique et figureront dans la demande de crédit de réalisation.

L'étude de projet n'entraîne pas de coûts induits directs. Il faudra toutefois vérifier, lors de la phase d'étude, si l'agrandissement du gymnase nécessite du personnel cantonal supplémentaire (nettoyage, conciergerie, etc.).

5 Calendrier

La planification se présente actuellement comme suit :

Concours d'architecture	Jusqu'à fin 2019
Crédit d'étude	Juin 2019
Crédit de réalisation	Juin 2022
Procédure d'octroi du permis de construire	Automne 2022
Réalisation	2022-2025
Mise en service	Mi-2025

6 Proposition

Pour les motifs exposés ci-dessus, nous proposons d'approuver le projet d'arrêté ci-joint.

Annexes

- Projet d'arrêté
- Complément d'information sur l'autorisation de dépenses

Arrêté du Conseil-exécutif

N° d'ACE:	377/2019
Date:	24 avril 2019
Direction:	Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie
N° d'affaire:	2019.BVE.559
Classification:	Non classifié

Office des eaux et des déchets ; Groupe de produits : Eau et déchets n° 09.17.9100
Dépassement de solde 2018
Crédit supplémentaire 2018

1 Objet

Crédit supplémentaire destiné à l'augmentation des provisions pour l'assainissement de sites contaminés.

2 Bases légales

- Loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (Loi sur la protection de l'environnement, LPE ; RS 814.01), article 32c, alinéa 1 et article 3
- Ordonnance du 26 août 1998 sur l'assainissement des sites pollués (Ordonnance sur les sites contaminés, OSites ; RS 814.680), article 5
- Loi du 18 juin 2003 sur les déchets (LD ; RSB 822.1), articles 23 et 27, alinéa 1, lettre *d*
- Ordonnance du 18 octobre 1995 sur l'organisation et les tâches de la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie (Ordonnance d'organisation TTE, OO TTE ; RSB 152.221.191), article 10
- Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP ; RSB 620.0), articles 12a et 57
- Ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP ; RSB 621.1), articles 22, 66 et 160

3 Montant du crédit et groupe de produits

Montant du crédit inscrit au budget	CHF 47 648 258.82
Crédit supplémentaire / Dépassement de crédit	CHF 21 209 183.08
Compensation	CHF 21 209 183.08

La compensation est effectuée intégralement à la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie via le groupe de produits Infrastructures (09.09.9100).

4 Répercussions sur le calcul des prestations

Le crédit supplémentaire n'a pas de répercussions sur le calcul des prestations.

5 Répercussions sur la comptabilité financière

Le financement des frais d'assainissement est assuré par les excédents annuels du Fonds pour la gestion des déchets. Aucuns moyens supplémentaires ne sont donc nécessaires.

Le crédit supplémentaire demandé n'a pas de répercussions sur le compte de résultats puisque la charge est portée au compte du Fonds pour la gestion des déchets.

6 Nature du crédit et exercice

Il s'agit d'un crédit supplémentaire pour l'exercice 2018.

Au nom du Conseil-exécutif
Le chancelier:
Auer

Destinataire
- Grand Conseil

Rapport

Date de la séance du CE: 24 avril 2019
Direction: Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie
N° d'affaire: 2019.BVE.559
Classification: Non classifié

Office des eaux et des déchets¸ Groupe de produits : Eau et déchets n° 09.17.9100
Augmentation des provisions pour les sites contaminés et les installations de tir
Crédit supplémentaire 2018

Table des matières

1 Synthèse 2

2 Bases légales 2

3 Description de l'affaire 2
3.1 Rappel 2
3.2 Grandes lignes du projet 3

4 Répercussions sur les finances, l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux 4
4.1 Répercussions sur la comptabilité financière 4
4.2 Répercussions sur l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux 4

5 Montant du crédit et groupe de produits 4

6 Proposition 4

13|00|K|3

1 Synthèse

Depuis l'introduction du MCH2, des provisions destinées aux frais non couverts que le canton doit prendre en charge ces prochaines années pour les investigations, la surveillance et l'assainissement de sites contaminés sont constituées dans le Fonds pour la gestion des déchets. Les provisions doivent être augmentées. En effet, les investigations effectuées jusqu'à présent sur des sites contaminés ont montré que le canton devra probablement assumer plus souvent que prévu des frais non couverts. Il arrive fréquemment que les anciennes exploitations n'existent plus, si bien que les propriétaires fonciers ne peuvent pas être poursuivis. Dans ces cas de figure, le canton doit assumer les frais non couverts. Les dépenses ainsi générées sont financées au moyen du Fonds pour la gestion des déchets.

La hausse des provisions nécessite un crédit supplémentaire pour le groupe de produits Eaux et déchets (09.17.9100) à hauteur de 21 209 183,08 francs, qui pourra être intégralement compensé à la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie.

2 Bases légales

- Loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (Loi sur la protection de l'environnement, LPE ; RS 814.01), article 32c, alinéa 1 et article 3
- Ordonnance du 26 août 1998 sur l'assainissement des sites pollués (Ordonnance sur les sites contaminés, OSites ; RS 814.680), article 5
- Loi du 18 juin 2003 sur les déchets (LD ; RSB 822.1), articles 23 et 27, alinéa 1, lettre *d*
- Ordonnance du 18 octobre 1995 sur l'organisation et les tâches de la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie (Ordonnance d'organisation TTE, OO TTE ; RSB 152.221.191), article 10
- Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP ; RSB 620.0), articles 12a et 57
- Ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP ; RSB 621.1), articles 22, 66 et 160

3 Description de l'affaire

3.1 Rappel

Le cadastre des sites pollués (CSP ; état au 20 février 2019) compte au total 4861 inscriptions. Malgré la pollution existante, il s'agit soit de sites pour lesquels on ne s'attend à aucune atteinte nuisible ou incommodante, soit de sites qui doivent faire l'objet d'investigations. Pour ces derniers, ce sont des sites nécessitant une investigation au sens de l'article 5, alinéa 4 OSites.

L'exécution des mesures d'investigation, de surveillance et d'assainissement incombe au détenteur ou à la détentrice du site pollué selon l'article 20, alinéa 1 OSites. En règle générale, il s'agit des propriétaires fonciers. Ils doivent préfinancer les travaux nécessaires. Les personnes à l'origine de la pollution (par exemple des exploitants de décharges) doivent principalement s'acquitter des frais. Le canton peut réaliser lui-même l'investigation, la surveillance et l'assainissement de sites pollués ou en charger des tiers conformément à l'article 32c, alinéa 3, lettres *b* et *c* LPE, lorsque celui qui est tenu d'y procéder n'est pas à même de le faire ou n'agit pas, malgré un avertissement, dans le délai imparti. Pour autant qu'elles peuvent être tenues pour responsables et selon la pratique usuelle, les personnes à l'origine de la pollution se verront imputer à titre de perturbateurs par comportement environ 80 pour cent des

coûts et les propriétaires fonciers à titre de perturbateurs par situation environ 20 pour cent. C'est le canton qui doit assumer les frais non couverts selon l'article 32d, alinéa 3 PLE et l'article 23 LD.

Parmi les sites inscrits au CSP, environ 15 pour cent sont qualifiés de nécessitant une investigation. Les investigations ont commencé en 2012. Il s'agit de sites de stockage (anciennes décharges), de sites d'exploitation et d'installations de tir.

Les investigations effectuées jusqu'à présent sur des sites contaminés ont montré que ceux qui sont à l'origine de la pollution ne peuvent souvent plus être poursuivis, car il s'agit d'anciennes exploitations qui n'existent plus. Les propriétaires fonciers ne sont la plupart du temps pas en mesure de préfinancer ou de faire exécuter les clarifications nécessaires. Le canton doit donc plus souvent que prévu en assumer la responsabilité ainsi que les frais non couverts.

En outre, les assainissements d'installations de tir à armes de chasse n'ont pas été pris en considération jusqu'à présent. Or ils peuvent se révéler très onéreux compte tenu des atteintes à grande échelle. Par ailleurs, de très coûteux assainissements d'installations de tir à 300 mètres s'annoncent (entre autres à Bienne) ainsi que des frais plus élevés pour ceux des installations de tir à courte distance, lesquels n'avaient pas non plus été pris en considération dans les provisions.

3.2 Grandes lignes du projet

Les frais non couverts au sens de l'article 23 LD seront financés au moyen du Fonds de gestion des déchets (cf. art. 27 LD). Lors du passage au modèle comptable harmonisé (MCH2) au 1er janvier 2017, des provisions destinées à couvrir les frais probables des mesures d'assainissement selon la législation sur les sites contaminés ont été constituées sur la base de premières évaluations. Une réévaluation au 31 décembre 2018 a montré que les provisions ne suffiraient pas pour assumer les frais non couverts des 20 à 25 prochaines années.

Les provisions pour les coûts d'assainissement des sites de stockage et d'exploitation ainsi que pour les installations de tir ont dû être augmentées en 2018 à 94,82 millions de francs.

Sur cette hausse de 34,16 millions de francs, 9,12 millions sont imputés au compte « Subventions d'exploitation à des communes » pour l'assainissement d'installations de tir à 300 mètres, qui est géré selon le solde I (budget global) dans le schéma du calcul des marges contributives.

Provisions nécessaires au 31.12.2018		CHF	94 821 000.00
Etat des provisions avant l'augmentation 2018	–	CHF	60 663 901.85
Augmentation des provisions 2018		CHF	34 157 098.15
Subventions d'exploitation à des communes	–	CHF	9 120 038.45
Solde I influençant la hausse des provisions		CHF	25 037 059.70
Compensation dans le groupe de produits	–	CHF	3 827 875.87
Crédit supplémentaire nécessaire		**CHF**	**21 209 183.83**

4 Répercussions sur les finances, l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux

4.1 Répercussions sur la comptabilité financière

Le financement des coûts d'assainissement est assuré par les excédents annuels du Fonds pour la gestion des déchets. Il faudra se prononcer sur les dépenses concrètes dans le cadre d'arrêtés distincts. Aucune décision préalable n'est prise par le présent crédit supplémentaire.

Le crédit supplémentaire demandé n'a pas de répercussions sur le compte de résultats puisque la charge est portée au compte du Fonds pour la gestion des déchets.

4.2 Répercussions sur l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux

Le crédit supplémentaire demandé n'a aucune répercussion sur ces domaines.

5 Montant du crédit et groupe de produits

Groupe de produits : eaux et déchets (09.17.9100)

Crédit inscrit au budget (solde I)	–	CHF	47 648 258.82
Crédit supplémentaire nécessaire		**CHF**	**21 209 183.08**

La compensation est effectuée via le groupe de produits Infrastructures (09.09.9100) à la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie, lequel n'est pas épuisé notamment en raison d'amortissements prévisionnels plus faibles et de recettes supplémentaires provenant de subventions fédérales pour l'exploitation des routes nationales.

6 Proposition

Pour les motifs exposés ci-dessus, nous proposons d'approuver le projet d'arrêté ci-joint.

Pièce jointe
- Projet d'arrêté

M

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	051-2019
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2019.RRGR.69
Déposée le:	04.03.2019
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Mentha (Liebefeld, PS) (porte-parole) Flück (Brienz, PLR) Aeschlimann (Burgdorf, PEV) Baumann (Suberg, Les Verts) Frutiger (Oberhofen, PBD) Rüegsegger (Riggisberg, UDC)
Cosignataires:	76
Urgence demandée:	Oui
Urgence accordée:	Oui 07.03.2019
N° d'ACE:	508/2019 du 15 mai 2019
Direction:	Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie
Classification:	–
Proposition du Conseil-exécutif:	**Adoption**

Il est urgent d'investir dans l'hydraulique

Le Conseil-exécutif est chargé de veiller à ce que la société BKW SA, en tant qu'actionnaire principale des Forces motrices de l'Oberhasli (KWO), appuie et fasse avancer au plus vite la réalisation du projet de centrale hydroélectrique de Trift.

Développement :

La société BKW SA, dont le canton de Berne détient la majorité des parts, est actionnaire principale de KWO.

A plusieurs reprises, le Grand Conseil bernois a décidé de conserver la majorité des parts de BKW SA, car il considère la production et l'approvisionnement d'électricité comme une infrastructure publique centrale et souhaite que les pouvoirs publics conservent leur influence en la matière.

Nombre de décisions du Grand Conseil ont confirmé la volonté de renforcer la production d'énergie hydraulique dans le canton de Berne (agrandissement du barrage du Grimsel ; projet Grimsel 3 ; projet Grimsel 1E ; abandon de l'augmentation du montant des redevances hydrauliques « Lex Trift »).

La stratégie de l'eau du canton de Berne exige un renforcement de la force hydraulique.

Cependant des déclarations récentes de responsables de BKW SA laissent entendre que l'investissement dans la production est regardé d'un œil critique, signe d'une volonté de cette société de renforcer plus encore les investissements dans le domaine des prestations.

Les expériences faites au cours des dernières années montrent qu'il y aura de plus en plus besoin de réservoirs saisonniers pour consolider le réseau pendant les longues périodes de froid en hiver (pouvant aller de plusieurs jours à plusieurs semaines).

Lorsque la centrale nucléaire de Mühleberg aura été mise à l'arrêt, le besoin d'électricité de provenance étrangère augmentera considérablement dans la seconde moitié de l'hiver. Cela ternira le bilan climatique du canton de Berne, dont la production d'électricité ne génère pratiquement aucune émission de CO_2, car il faudra également faire appel à l'électricité produite à l'étranger dans des centrales à charbon.

La Commission fédérale de l'électricité (EICom), qui est l'autorité fédérale indépendante de régulation dans le domaine de l'électricité, déclare dans son rapport sur la sécurité de l'approvisionnement en électricité, qu'il faut qu'une part substantielle de la production hivernale des centrales nucléaires continue d'être produite en Suisse.

En Suisse, les seuls projets de force hydraulique pouvant contribuer à atténuer le problème sans émettre de CO_2 (réservoir estival / production hivernale) se situent dans le périmètre de KWO (Trift).

KWO, et le projet Trift en particulier, créent et garantissent emplois et création de la valeur dans l'Oberland bernois. La rentabilité de la force hydraulique n'est plus à prouver.

Les conditions de réalisation sont favorables, car :

- Pour ce qui est du projet Trift – qui permettrait d'obtenir l'accord des principales organisations de défense de l'environnement – la procédure d'octroi de concession est en cours.
- La Stratégie énergétique 2050 prévoit des contributions d'investissement pour les nouvelles constructions dans le domaine de la force hydraulique allant jusqu'à 40 pour cent. Ce soutien est limité. Chaque année, 55 millions de francs sont mis à disposition à cette fin.
- La loi cantonale sur l'utilisation des eaux prévoit, en plus de ces contributions, des allégements considérables pour ce qui est des redevances hydrauliques (« Lex Trift »).

Il est donc temps de mettre en œuvre la stratégie cantonale énergétique, de profiter de cette situation favorable et de cette période propice, et de s'assurer ainsi de bonnes perspectives de rendement.

Motivation de l'urgence : BKW SA sera bientôt amenée à prendre une décision d'investissement pour le projet Trift. Il est important que le canton, en tant qu'actionnaire principal, communique au plus vite sa position sur la question.

Réponse du Conseil-exécutif

Le Conseil-exécutif partage l'avis des motionnaires concernant l'importance et la portée en matière de politique énergétique du projet de centrale hydroélectrique de Trift. Il s'agit du projet le plus avancé de Suisse en termes de planification, notamment parce qu'il permet de stocker la production d'électricité hivernale. Planifié actuellement par KWO, il s'intègre idéalement dans son complexe de centrales hydroélectriques.

Le projet comprend la construction d'un nouveau mur de retenue au lac de Trift ainsi que d'une nouvelle centrale hydroélectrique, la réalisation d'une nouvelle prise d'eau du Stein à une altitude plus élevée et le raccordement au complexe de KWO. Il revêt une grande importance économique pour la région et permet en outre des synergies avec les mesures indispensables de protection contre les crues.

L'intérêt du projet Trift en matière de politique énergétique est grand pour plusieurs raisons : d'une part, il créera des capacités de stockage supplémentaires d'environ 215 gigawattheures pour le transfert saisonnier. D'autre part, la production d'électricité augmentera de 145 gigawattheures par an grâce aux prises d'eau plus élevées. Enfin, des synergies seront réalisées avec le complexe hydroélectrique de KWO en aval.

Le projet est bien avancé sur le plan de la planification et trouve un écho positif auprès des associations de protection de l'environnement. Un groupe de suivi, sous la conduite de l'ancienne directrice de l'énergie, est ainsi parvenu à un large consensus.

Le projet s'inscrit parfaitement dans les stratégies énergétiques cantonale et nationale, dont le développement de la force hydraulique constitue un pilier majeur. Il peut contribuer de manière significative à atteindre les objectifs en matière de politique énergétique de la Confédération et du canton. Il est également conforme aux objectifs de la stratégie de l'eau cantonale, qui vise à augmenter la production d'énergie hydraulique de 300 gigawattheures par an.

Les coûts d'investissements du projet Trift sont estimés à environ 400 millions de francs. Ils seront financés par les actionnaires de KWO, à savoir pour moitié par BKW SA et pour moitié par les Villes de Berne, Bâle et Zurich. Selon le calendrier actuel, le Conseil-exécutif soumettra la demande d'octroi de la concession au Grand Conseil à la mi-2020. La demande de permis de construire est prévue pour le printemps 2022 et le début des travaux pour 2023. Ce n'est qu'à ce moment-là que la décision d'investissement sera prise.

BKW SA est en principe favorable au projet Trift. Elle craint cependant que l'investissement dans la centrale hydroélectrique ne soit pas suffisamment rentable malgré d'appréciables soutiens financiers et subventions de la Confédération et du canton.

La promotion de la force hydraulique est une thématique hautement stratégique pour le Conseil-exécutif. Il existe également une volonté claire au niveau fédéral de développer l'énergie hydraulique. Le canton et la Confédération veulent renforcer la force hydraulique non seulement pour des raisons de politique énergétique et pour assurer l'approvisionnement indigène en électricité, mais également parce qu'ils sont convaincus de la rentabilité à long terme de la force hydraulique.

Le développement de la force hydraulique nécessite la poursuite de la collaboration éprouvée entre toutes les parties impliquées :

- Confédération (ElCom/OFEN/OFEV) : définit, conjointement avec les cantons, les mesures politiques nécessaires à la sécurité de l'approvisionnement ainsi que les instruments d'encouragement pour atteindre cet objectif.

- Canton de Berne : participe à la conservation des installations existantes et à la réalisation du potentiel d'extension dans le canton grâce à des mesures incitatives (abandon de l'augmentation ou réduction des redevances hydrauliques, conventions d'investissement).

- BKW SA/KWO : continuent à développer l'activité de base qu'est la force hydraulique et mettent en œuvre le projet Trift le plus rapidement possible avec le soutien de la Confédération et du canton.

Dans toutes ses décisions, BKW SA a toujours pris en compte les intérêts économiques à long terme de la société. A titre de représentant de l'actionnaire majoritaire, le Conseil-exécutif n'a en principe pas de possibilités légales de dicter à l'entreprise des décisions d'investissement comme pour le projet Trift, et n'entend naturellement pas le faire.

Cependant, le Conseil-exécutif compte sur BKW SA pour qu'elle apporte, dans la limite de ses possibilités économiques, une contribution aux objectifs de politique énergétique du canton, comme le prescrit l'article 6 de la loi sur la participation à BKW.

C'est pourquoi, en sa qualité de représentant de l'actionnaire majoritaire, le Conseil-exécutif attend de BKW SA qu'elle travaille activement à la création d'un cadre permettant de réaliser le projet Trift le plus rapidement possible avec le soutien notable de la Confédération et du canton de Berne.

Le Conseil-exécutif interviendra, lors de discussions stratégiques avec la direction de BKW SA, pour que le projet puisse être mis en œuvre et que BKW SA assume son rôle important dans ce processus.

Destinataire
- Grand Conseil

M

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	223-2018
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2018.RRGR.654
Déposée le:	04.11.2018
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Egger (Hünibach, PS) (porte-parole) Veglio (Zollikofen, PS) Marti (Bern, PS)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Oui
Urgence accordée:	Non 22.11.2018
N° d'ACE:	280/2019 du 20 mars 2019
Direction:	Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie
Classification:	–
Proposition du Conseil-exécutif:	**Adoption et classement**

Pas de charbon douteux dans l'électricité de BKW

Le Conseil-exécutif est chargé d'obtenir de BKW, au nom du canton de Berne actionnaire principal, que l'entreprise bernoise active dans le domaine de l'énergie ne se fournisse en électricité et ne négocie qu'auprès de producteurs dont les exploitations respectent les droits humains et ne nuisent pas à l'environnement.

Développement :

On retiendra de la lecture du *Sonntagsblick* du 7 octobre 2018 que BKW participe pour un tiers à la centrale à charbon Engie, à Wilhelmshaven. L'article démontre de façon convaincante que cette centrale transforme du charbon provenant de mines des plus douteuses, notamment celle de Cerrejòn, en Colombie. D'après les déclarations de Swissaid, cette mine « est connue pour ses violations considérables des droits humains et son mépris pour l'environnement » [trad.]. La population locale vit dans une grande pauvreté, subit des déplacements forcés et assiste à la destruction de son environnement. D'après l'article, des syndicalistes et des activistes en Co-

lombie auraient perdu la vie pour avoir manifesté contre l'agrandissement de la mine ou milité pour que les petits agriculteurs récupèrent leurs terres.

Cela est inacceptable et intolérable pour le canton de Berne et les usagers et usagères de BKW. Jusqu'ici, le Grand Conseil a défendu la position d'actionnaire principal du canton de Berne au sein de BKW parce qu'il estimait avoir pour tâche publique de garantir une alimentation en énergie qui soit propre. Détenir des parts dans des entreprises qui ferment les yeux sur les pratiques décrites pour maximiser leur profit entache non seulement BKW mais aussi la réputation du canton de Berne, et cela doit cesser.

Motivation de l'urgence : le caractère explosif de la question exige de BKW un changement de stratégie des plus rapides.

Réponse du Conseil-exécutif

Le Conseil-exécutif partage entièrement l'avis des auteurs de la motion, à savoir que la situation dans la mine de charbon en Colombie telle qu'elle est présentée est à tout point de vue inacceptable. Le respect des droits humains et la garantie de la durabilité et de la transparence doivent aussi valoir pour l'extraction de charbon. C'est également ce qu'exige BKW, comme l'a confirmé l'entreprise sur demande du Conseil-exécutif.

Actionnaire minoritaire, BKW SA détient 33 pour cent des parts de la centrale de charbon Engie à Wilhelmshaven. Les autres actionnaires sont le groupe industriel énergétique français Engie SA à hauteur de 52 pour cent et la Wuppertaler Stadtwerke à hauteur de 15 pour cent. Selon BKW, l'exploitation de la centrale de Wilhelmshaven, y compris l'achat de charbon, incombe exclusivement à l'actionnaire majoritaire Engie. Dans le cadre des contrats en vigueur, les possibilités pour BKW d'exercer son influence sont très limitées. Ainsi, elle n'a aucun droit d'exiger d'Engie des informations sur l'origine du charbon utilisé à Wilhelmshaven. Toutefois, depuis le début de sa participation, BKW tient compte des thèmes essentiels que sont les droits humains et les normes environnementales et exige le respect du code de conduite de l'entreprise lors de l'achat de charbon.

Membre fondateur de l'initiative Bettercoal (https://bettercoal.org/), Engie SA prend elle aussi sa responsabilité sociale très au sérieux. Elle s'engage activement depuis des années à améliorer l'éthique professionnelle dans la chaîne d'approvisionnement du charbon et, partant, les conditions de vie et de travail des mineurs ainsi que les aspects environnementaux. Engie entretient des contacts étroits avec ses fournisseurs de charbon au sujet de ces problématiques.

En 2014, Bettercoal a mis en place des évaluations basées sur le Code Bettercoal afin d'améliorer les conditions de vie et de travail dans les mines. Selon Engie, la mine Cerrejón a elle aussi fait récemment l'objet d'une évaluation. Le rapport de Bettercoal est disponible en ligne (https://bettercoal.org/producers/cerrejon-coal-company/). Il montre que la mine fait des efforts en matière de responsabilité sociale des entreprises, mais qu'elle ne respecte pas encore tous les principes de l'initiative Bettercoal. C'est pourquoi un plan d'amélioration continue a été établi, qui vise à apporter de nouvelles améliorations et dont la mise en œuvre fera à son tour l'objet d'un contrôle.

Comme déjà mentionné dans la réponse à l'interpellation 036-2012 Grimm/Hofmann, le Conseil-exécutif estime qu'il n'y a pas lieu de s'immiscer dans la décision de BKW de maintenir la partici-

pation au projet de Wilhelmshaven. BKW est sensibilisée à la problématique et le Conseil-exécutif a demandé clairement, par l'intermédiaire de la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie compétente dans ce domaine, que l'entreprise fasse tout son possible, dans la limite de ses capacités entrepreneuriales et juridiques, pour acheter et faire le négoce d'électricité provenant exclusivement de sites de production qui respectent les droits humains et les principes de la protection de l'environnement. BKW poursuit cet objectif de manière systématique.

Destinataire

- Grand Conseil

M

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	225-2018
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2018.RRGR.656
Déposée le:	05.11.2018
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Rüegsegger (Riggisberg, UDC) (porte-parole) Flück (Brienz, PLR) Klopfenstein (Corgémont, UDC) Leuenberger (Bannwil, UDC)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Oui
Urgence accordée:	Non 22.11.2018
N° d'ACE:	255/2019 du 13 mars 2019
Direction:	Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie
Classification:	–
Proposition du Conseil-exécutif:	**Rejet**

Stop aux arnaques des fournisseurs d'électricité

Le Conseil-exécutif est chargé :

1. de vérifier si les fournisseurs d'électricité du canton de Berne ne facturent pas des tarifs trop élevés aux consommateurs d'électricité, communes comprises, au moyen de coûts de réseau calculés artificiellement (évaluation synthétique du réseau) ;

2. d'intervenir auprès de ceux des fournisseurs d'électricité qui facturent des tarifs trop élevés et, dans le cadre de ses possibilités, d'obtenir des baisses de tarifs ;

3. d'intervenir auprès de la Confédération et d'exiger que la base légale correspondante de la loi sur l'approvisionnement en électricité soit modifiée en vue d'empêcher les abus dans la mise en pratique de la comptabilité de réseau, qui se font au détriment des consommateurs d'électricité, communes comprises.

Développement :

La nouvelle loi sur l'approvisionnement en électricité de 2007 a permis aux fournisseurs d'électricité de recalculer leurs coûts de réseau. Cette adaptation a permis aux exploitants de réseau de procéder à une réévaluation artificielle sur des réseaux déjà amortis. Les clients ont déjà financés entièrement le réseau, par le biais des amortissements ordinaires. Avec la réévaluation artificielle précitée, des coûts sont facturés une nouvelle fois aux clients alors que rien ne les justifie. Cette comptabilité synthétique de réseau est à l'origine d'énormes différences de tarifs, qui ne s'expliquent pas uniquement par des différences géographiques ou d'infrastructures.

L'entreprise BKW SA en particulier a fait usage de cette possibilité. Et elle a réussi à faire valoir son point de vue devant le Tribunal fédéral contre une ingérence de l'Elcom dans l'évaluation des réseaux. Il y a donc lieu de croire que BKW SA et d'autres fournisseurs d'électricité du canton de Berne établissent leurs tarifs de manière illicite, au détriment des consommateurs d'électricité. En tant qu'actionnaire majoritaire de BKW SA, le canton se doit d'intervenir si nécessaire, ou de démontrer que de telles évaluations artificielles n'ont pas eu lieu. Les communes étant la plupart du temps l'actionnaire majoritaire des fournisseurs de moindre importance, elles devront être soutenues par le canton lors de l'analyse et de la mise en œuvre.

Motivation de l'urgence : chaque mois qui passe se traduisant pour les consommateurs d'électricité par des coûts éventuellement non conformes avec la législation en vigueur, il est urgent d'agir.

Réponse du Conseil-exécutif

Le Conseil-exécutif est tout à fait d'accord avec les motionnaires : des tarifs illicites ne doivent en aucun cas être facturés aux consommateurs d'électricité. Dans le canton de Berne, aucun fournisseur fautif n'est connu. Toutefois, comme il a déjà été constaté dans la réponse à l'interpellation 095-2017 Baumann-Berger, il ne relève pas de la compétence du Conseil-exécutif de décider si des tarifs sont justifiés ou non. L'approvisionnement en électricité est régi par la Confédération, et la Commission fédérale de l'électricité (ElCom) est compétente pour l'exécution de la loi sur l'approvisionnement en électricité (LApEl) et de l'ordonnance correspondante (OApEl). Le canton n'a aucune compétence dans ce domaine. Pour ces raisons, le Conseil-exécutif propose donc le rejet de la motion.

Les demandes formulées dans la motion appellent les réponses suivantes :

1. et 2. Faute de compétence en la matière, le canton ne peut ni faire procéder aux examens souhaités ni obtenir des baisses de tarifs. Comme mentionné plus haut, cette tâche incombe à l'ElCom en sa qualité d'autorité de régulation fédérale indépendante dans le domaine de l'électricité. Elle contrôle les tarifs de l'électricité pour les clients qui n'ont pas librement accès au réseau et la rémunération de l'utilisation du réseau. La Commission peut interdire des augmentations de tarif injustifiées ou ordonner des réductions si les prix sont trop élevés. Elle en prend l'initiative suite à une plainte ou d'office.
3. La manière correcte de procéder à l'évaluation synthétique du réseau selon l'article 13, alinéa 4 OApEl a été clarifiée par le Tribunal fédéral dans son arrêt de principe du 3 juillet 2012 (ATF 2c_25/2011) en relation avec BKW Energie SA et BKW Übertragungsnetz AG, et le Tribunal administratif fédéral a confirmé cette pratique le 29 janvier 2013 dans un autre arrêt en rapport avec les Forces Motrices de la Suisse Centrale SA. Ainsi, la sécurité du droit requise

est garantie. Le Conseil fédéral a élaboré justement un projet de révision de la LApEl et l'a mis en consultation jusqu'à fin janvier 2019. La sécurité d'approvisionnement, un marché ouvert fonctionnant efficacement et de nouvelles régulations du réseau qui devraient contribuer au développement de la production décentralisée d'électricité à partir d'énergies renouvelables sont des questions centrales. Dans le cadre de la procédure de consultation, le Conseil-exécutif s'est déclaré favorable à la révision (ACE 036/2019).

Destinataire

- Grand Conseil

M

Intervention parlementaire. Réponse commune du Conseil-exécutif

Réponse commune M 234-2018, M 250-2018, M 251-2018 et M 261-2018

N° de l'intervention:	234-2018
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2018.RRGR.690
Déposée le:	19.11.2018
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Stocker (Biel/Bienne, pvl) (porte-parole)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Oui
Urgence accordée:	Non 22.11.2018
N° d'ACE:	299/2019 du 27 mars 2019
Direction:	Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie
Classification:	–
Proposition du Conseil-exécutif:	**Adoption sous forme de postulat**

Revoir le projet de l'axe Ouest

Le Conseil-exécutif est prié de retirer le projet d'exécution de contournement ouest de Bienne et de travailler avec la Confédération et la Ville de Bienne à l'élaboration d'un nouveau projet susceptible d'être mieux accueilli par la population biennoise. La présente motion ne concerne pas le tunnel de Port.

Développement :

La population est de plus en plus récalcitrante au projet officiel de contournement « Axe Ouest », et il semblerait que le gouvernement n'ait pas saisi l'occasion d'entrer en dialogue. Il n'est plus question de chercher à convaincre la population de l'intérêt du projet d'exécution officiel.

Lors de la manifestation du 3 novembre 2018, entre 3500 et 5000 personnes se sont rassemblées dans les rues de Bienne pour protester contre l'axe Ouest, et le 13 novembre 2018, la so-

ciété Demoscope a publié un sondage représentatif commandé par le *Bieler Tagblatt* indiquant que seulement 21 pour cent de la population de la région biennoise soutenait encore le projet d'exécution. Dans ces conditions, le maintien du projet apparaît inconcevable. D'autre part, le Conseil-exécutif se refuse à prendre sérieusement en considération l'alternative proposée par le comité « Axe Ouest : pas comme ça ! ».

Il incombe dès lors au Conseil-exécutif d'élaborer de nouvelles propositions de solution qui se passeraient des deux raccordements dans la ville. Il ne devra pas y avoir de tabous, et toutes les variantes, notamment la tangente Seeland, devront être réétudiées à la lumière des besoins actuels. Le Conseil-exécutif est évidemment libre de développer des approches totalement nouvelles.

Le tunnel de Port n'est pas concerné par la présente motion et peut être réalisé dans les plus brefs délais.

Motivation de l'urgence : D'importantes décisions sont en suspens au niveau de la délégation des autorités.

N° de l'intervention:	250-2018
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2018-RRGR.706
Déposée le:	19.11.2018
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Mentha (Liebefeld, PS) (porte-parole) Grupp (Biel/Bienne, Les Verts) Alberucci (Ostermundigen, pvl) Aeschlimann (Burgdorf, PEV) Etter (Treiten, PBD)
Cosignataires:	17
Urgence demandée:	Oui
Urgence accordée:	Non 22.11.2018
N° d'ACE:	299/2019 du 27 mars 2019
Direction:	Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie
Classification:	–
Proposition du Conseil-exécutif:	**Adoption**

Axe Ouest à Bienne : moratoire et réouverture de la discussion

Le Conseil-exécutif est chargé de conclure avec la Ville de Bienne un moratoire sur l'axe Ouest de Bienne (en particulier pour le tronçon allant de la demi-jonction du Faubourg du Lac à l'échangeur complet de Marais-de-Brügg), et d'exiger sa mise en place devant le DETEC. Le moratoire doit viser l'élaboration, dans le cadre d'un dialogue sérieux et ouvert impliquant toutes les parties prenantes, d'une alternative au projet définitif. Aux objectifs qui concernent le trafic doivent s'ajouter : un redimensionnement du projet, un examen de l'abandon des jonctions, un raccourcissement des travaux, une baisse des coûts de construction et des frais d'exploitation et le respect des zones ISOS. Des urbanistes, en particulier, devront également être consultés.

Développement :

Le coût du projet officiel, qui consiste à doter une petite ville et région de dix (!) jonctions autoroutières, est estimé, d'après les explications officielles, à 2,2 milliards de francs. Chaque mètre de tunnel du contournement ouest de Bienne engloutira plus de 700 000 francs, et le projet coûtera chaque année 43 millions de francs en frais d'entretien. Il s'agit du projet autoroutier le plus coûteux de toute la Suisse.

La population est du plus en plus hostile au projet définitif officiel de l'axe Ouest. Le comité « Axe Ouest : pas comme ça ! » ne cesse de gagner de nouveaux membres. La participation à la dernière manifestation du 3 novembre 2018, à Bienne, était à la hausse. Le conseil municipal de la ville de Bienne ne peut plus se prononcer en faveur du projet officiel et demande des clarifications supplémentaires et un dialogue sérieux.

Un sondage représentatif commandé par le *Bieler Tagblatt* à la société Demoscope et publié le 13 novembre 2018 a indiqué que seulement 21 pour cent de la population de la région biennoise soutenait encore le projet définitif, alors que 49 pour cent des personnes interrogées ont déclaré soutenir le projet alternatif et 16 pour cent souhaiteraient renoncer totalement au contournement Ouest. Ce sondage montre que seul le projet alternatif, à l'heure actuelle, pourrait rallier la majorité et que le projet définitif n'a absolument aucune chance devant la population de la région de Bienne.

Il est inacceptable qu'un projet qui transformera le cœur de Bienne en chantier pendant au moins 15 ans (dans le meilleur des cas), défigurera le paysage et intensifiera la circulation de moyens de transport individuels dans le centre, puisse être réalisé contre l'avis d'une grande partie de la population. Il est indispensable de repartir à zéro pour procéder à une planification des transports à Bienne qui soit participative et axée sur l'avenir.

Le 6 juin 2018, la motion Moser, qui demandait la vérification factuelle de la proposition « Axe Ouest : mieux comme ça », a été adoptée à la quasi-unanimité par le Grand Conseil. Après un examen attentif, il s'avère que le nouveau rapport de synthèse de la TTE qui a suivi, en août 2018, a « fait du neuf avec du vieux ». Aucune nouvelle étude n'a été réalisée après le débat au sein du Grand Conseil qui a mis à mal l'exécutif, au contraire : les rapports d'experts de janvier/février 2018 sur lesquels le gouvernement s'est fondé pour répondre à la motion en mai 2018 ont été présentés avec un impact médiatique nouveau avec le concours de spécialistes en communication. L'examen du rapport technique a permis en outre de constater que les trois expertises externes de janvier/février 2018 sur lesquelles ce dernier se basait avaient été rédi-

gées par les mêmes bureaux de planification qui ont largement collaboré, sur mandat de l'OFROU et de la TTE, à l'axe Ouest et, en partie, au projet principal contesté (Rudolf Keller & Partner Verkehrsingenieure AG, Pöyry Suisse SA et Bächtold & Moor AG). En procédant ainsi, la TTE a mis ces spécialistes en position de juges et parties. Le soupçon de partialité des spécialistes ne peut pas être contesté. Le Conseil-exécutif n'a toujours pas réalisé de vérification des faits indépendante et d'expertise neutre.

Il n'y a donc rien d'étonnant à ce que le rapport de synthèse de la TTE d'août 2018 soit incomplet et contienne également des erreurs, des interprétations erronées et des observations qui manquent de plausibilité.

Les prévisions contenues dans le rapport technique sont partiales, datées et erronées. Des aspects urbanistiques ont été rendus de façon rudimentaire et parfois fausse. Il n'y a pas de critique indépendante d'expertes et d'experts en urbanisme. Un dialogue qui se fonde sur une base aussi peu solide qui, au lieu d'être retoquée, est présentée sans aucune modification ou avec peut-être quelques retouches cosmétiques pour que le projet définitif aboutisse est voué à l'échec et est rejeté par les motionnaires.

Enfin, les chiffres publiés un an précisément après l'ouverture de l'axe Est montrent que le volume global de trafic est plus petit qu'annoncé dans les prévisions. Il n'y a pas eu les embouteillages que l'on craignait dans la zone du futur axe Ouest. Contrairement à ce que les modèles avaient anticipé, c'est la T6, au sud de Bienne, qui est en proie aux bouchons. Cela laisse penser qu'il faut revoir les modèles qui sous-tendent le projet définitif et modifier la planification en conséquence.

Le dialogue exigé par cette initiative ne doit pas se concentrer uniquement sur les conséquences pour la circulation et sur la faisabilité technique. Tous les aspects pertinents, en particulier le changement de société et les tendances en matière de mobilité, doivent être pris en compte.

Motivation de l'urgence : D'importantes décisions sont en suspens au niveau de la délégation des autorités.

N° de l'intervention:	251-2018
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2018.RRGR.707
Déposée le:	19.11.2018
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Mentha (Liebefeld, PS) (porte-parole) Grupp (Biel/Bienne, Les Verts) Alberucci (Ostermundigen, pvl)
Cosignataires:	34
Urgence demandée:	Oui
Urgence accordée:	Non 22.11.2018
N° d'ACE:	299/2019 du 27 mars 2019
Direction:	Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie
Classification:	–
Proposition du Conseil-exécutif:	**Adoption sous forme de postulat**

Le tunnel de Port, vite!

Le Conseil-exécutif est chargé, en concertation avec les communes concernées, de faire pression sur le DETEC pour qu'une nouvelle étape soit réalisée dans les plus brefs délais : le tunnel de Port.

Développement :

La population est fortement rétive au projet de l'axe Ouest de Bienne pour ce qui est du tronçon allant de la demi-jonction du Faubourg du Lac à l'échangeur Marais-de-Brügg. Les organisations de défense de l'environnement ont fait usage des voies de droit. Il est fort probable qu'elles épuiseront tous les recours contre le projet d'exécution. L'issue de cette procédure juridique est ouverte. Celle-ci pourrait connaître le même sort désastreux que la variante officielle du tunnel de Douanne de l'A5, projet qui a échoué deux fois devant le Tribunal administratif fédéral et a dû être repris depuis le début conformément à la proposition des organisations de défense de l'environnement. L'obstination pour cette variante officielle a fait perdre près de dix ans. Au cours de l'élaboration du projet d'exécution, les responsables des projets d'infrastructures de la Confédération et du canton ont pourtant montré qu'ils étaient convaincus/enthousiasmés par les avantages que présentait la variante.

La population est du plus en plus hostile au projet d'exécution officiel de l'axe Ouest. Le comité « Axe Ouest : pas comme ça ! » ne cesse de gagner de nouveaux membres. La participation à la dernière manifestation du 3 novembre 2018, à Bienne, était à la hausse. Le conseil municipal de la ville de Bienne ne peut plus se prononcer en faveur du projet officiel et demande des clarifications supplémentaires ainsi qu'un dialogue sérieux. Un sondage représentatif commandé par le *Bieler Tagblatt* à la société Demoscope et publié le 13 novembre 2018 a indiqué que seulement 21 pour cent de la population de la région biennoise soutenait encore le projet d'exécution, alors que 49 pour cent des personnes interrogées ont déclaré soutenir le projet alternatif et 16 % souhaiteraient renoncer totalement au contournement Ouest. Ce sondage montre que seul le projet alternatif, à l'heure actuelle, pourrait rallier la majorité et que le projet d'exécution n'a absolument aucune chance face à la population de la région de Bienne.

En revanche, le tunnel de Port n'essuie toujours aucune critique. Les associations font comprendre qu'elles n'opposeront pas de résistance à une construction rapide du tunnel de Port.

Le tunnel de Port désengorgerait en effet le trafic à Nidau et à Port. L'atteinte au paysage serait acceptable. Les coûts de construction et les frais d'exploitation du tunnel de Port sont nettement plus bas que ceux du tronçon contesté : la construction du tunnel de 2,81 km a été estimée à 262 869 000 francs (TVA incl.). Le tronçon entre le Faubourg du Lac et le Marais-de-Brügg s'étend sur 2,31 km et coûte, avec tous ses nœuds autoroutiers, six fois plus cher : 1 657 058 000 francs (TVA incl.).

Avancer la construction du tunnel de Port permettrait d'analyser en conditions réelles les effets sur le trafic de l'ensemble du réseau de communication. L'ouverture, depuis peu, de la branche Est, a particulièrement montré que les prévisions dans la phase de planification pouvaient nettement différer des effets en conditions réelles dans certains domaines.

Avancer la construction du tunnel de Port permettrait en outre d'avoir un dialogue consciencieux et global sur le tronçon contesté de la branche Ouest avec toutes les parties concernées et intéressées et de lever le blocus politique actuel.

Motivation de l'urgence : La réalisation de la branche Ouest est très contestée. Les parties prenantes veulent décider prochainement au sein de la délégation des autorités si et comment le projet doit être poursuivi.

N° de l'intervention:	261-2018
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2018.RRGR.717
Déposée le:	21.11.2018
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Moser (Biel/Bienne, PLR) (porte-parole)
	Grivel (Biel/Bienne, PLR)
	Guggisberg (Kirchlindach, UDC)
	Gnägi (Jens, PBD)
	Hess (Nidau, PLR)
Cosignataires:	62
Urgence demandée:	Non
Urgence accordée:	
N° d'ACE:	299/2019 du 27 mars 2019
Direction:	Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie
Classification:	–
Proposition du Conseil-exécutif:	**Adoption sous forme de postulat**

Contournement ouest de Bienne: avancer la réalisation de la bretelle sur la rive droite du lac (tunnel de Port)

Le Conseil-exécutif est chargé de s'engager auprès de la Confédération pour avancer la réalisation de la bretelle sur la rive droite du lac.

Développement :

La bretelle sur la rive droite du lac fait partie du projet d'exécution du contournement Ouest de Bienne par l'A5, qui est entré dans la phase du règlement des oppositions. Tout porte à croire que certains opposants iront jusqu'au Tribunal fédéral.

Il y a un an que l'axe Est (avec la jonction d'Orpond) du contournement autoroutier a été inauguré. Le 29 novembre 2018, l'association « seeland.biel/bienne » a publié le premier rapport intermédiaire présentant les effets sur le trafic routier de cet axe après une année d'exploitation. Le désengorgement attendu (et la baisse du volume du trafic) s'est produit dans de nombreuses rues. Conformément aux prévisions également, le volume du trafic a considérablement augmen-

té dans le secteur du raccordement autoroutier allant des zones d'habitation sur la rive droite du lac (soit à travers Ipsach via Port jusqu'au pont du barrage à Port) au bassin d'emplois de Boujean. Cette intensification du trafic est également problématique pour les transports publics. La solution à ce problème de circulation – le raccordement rive droite du lac de Bienne via le tunnel de Port – a été trouvée en 2010 par le groupe de travail Stöckli. Cette solution a été intégrée au projet global et figure désormais dans le projet d'exploitation comme faisant partie du contournement par l'ouest.

Compte tenu de la levée de boucliers contre l'axe Ouest, il faudra attendre quelque temps avant que le projet ne soit approuvé. Le tunnel de Port ne rencontre par contre pratiquement pas d'opposition. Avancer sa réalisation permettrait de résoudre le problème de circulation (transports publics inclus) que connaît déjà cet axe. La bretelle sur la rive droite du lac ne doit pas pâtir de la discorde autour de l'axe Ouest, c'est pourquoi sa réalisation presse et doit être anticipée.

Nous renvoyons dans ce contexte au courrier en date du 16 juillet 2018 de la commune municipale de Port (cosigné par les communes de Brügg, Ipsach et Bellmund) à la TTE et à la prise de position du conseil municipal de Nidau concernant le projet de contournement par l'A5 du 19 octobre 2018.

Réponse commune du Conseil-exécutif

Au vu de la forte résistance suscitée par le projet définitif du contournement ouest de Bienne par l'A5, le canton de Berne a entamé un processus de dialogue avec les partisan-e-s et les opposant-e-s, qui doit aboutir d'ici l'été 2020 à une recommandation commune pour la suite de la procédure. Une première table ronde animée par Monsieur Hans Werder, secrétaire général de l'ancien conseiller fédéral Monsieur Moritz Leuenberger, a eu lieu le 8 février 2019 dans l'aula de l'école de Weidteile à Nidau, réunissant 50 représentants et représentantes de 25 organisations. La mise en train est une réussite et a montré que les personnes présentes souhaitaient un débat ouvert sur les variantes abordées.

Le groupe de dialogue se demandera également s'il est question de poursuivre la mise au point des parties du projet définitif qui ne sont guère contestées, telles que le raccordement à la rive droite du lac de Bienne et son tunnel de Port. Actuellement, donner la priorité à ces travaux irait à l'encontre de l'objectif visant un dialogue ouvert et impartial. Il convient donc en premier lieu d'attendre les résultats du processus de dialogue.

Réponses aux différentes interventions parlementaires :

a) Motion 234-2018

La motion demande le retrait du projet définitif auprès du DETEC. Le DETEC a, sur demande de la TTE, suspendu la procédure d'approbation des plans pendant la durée du processus de dialogue. Un retrait du projet définitif est possible en fonction des résultats du processus de dialogue. A l'heure actuelle, il serait prématuré et nuirait aux discussions en cours. Le Conseil-exécutif propose par conséquent d'adopter la motion sous forme de postulat.

b) Motion 250-2018

La demande de moratoire pour permettre l'élaboration d'une alternative au projet définitif dans le cadre d'une discussion sérieuse et ouverte impliquant toutes les parties correspond à la démarche en cours. Le Conseil-exécutif est donc favorable à l'adoption de la motion.

c) Motion 251-2018 et motion 261-2018

Les deux motions demandent au Conseil-exécutif, en concertation avec les communes concernées, de faire pression sur le DETEC pour qu'une nouvelle étape du contournement de Bienne soit réalisée rapidement, à savoir le tunnel de Port.

Comme indiqué en introduction, prendre des décisions partielles à l'heure actuelle serait contraire à l'objectif visant un dialogue ouvert et impartial. Une intervention auprès du DETEC pour donner la priorité au tunnel de Port dépendra des résultats du processus de dialogue, mais serait prématurée aujourd'hui et nuirait aux discussions en cours. Le Conseil-exécutif propose par conséquent d'adopter les deux motions sous forme de postulat.

Destinataire

- Grand Conseil

M

Intervention parlementaire. Réponse commune du Conseil-exécutif

Réponse commune M 234-2018, M 250-2018, M-251 2018 et M 261-2018

N° de l'intervention:	234-2018
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2018.RRGR.690
Déposée le:	19.11.2018
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Stocker (Biel/Bienne, pvl) (porte-parole)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Oui
Urgence accordée:	Non 22.11.2018
N° d'ACE:	299/2019 du 27 mars 2019
Direction:	Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie
Classification:	–
Proposition du Conseil-exécutif:	**Adoption sous forme de postulat**

Revoir le projet de l'axe Ouest

Le Conseil-exécutif est prié de retirer le projet d'exécution de contournement ouest de Bienne et de travailler avec la Confédération et la Ville de Bienne à l'élaboration d'un nouveau projet susceptible d'être mieux accueilli par la population biennoise. La présente motion ne concerne pas le tunnel de Port.

Développement :

La population est de plus en plus récalcitrante au projet officiel de contournement « Axe Ouest », et il semblerait que le gouvernement n'ait pas saisi l'occasion d'entrer en dialogue. Il n'est plus question de chercher à convaincre la population de l'intérêt du projet d'exécution officiel.

Lors de la manifestation du 3 novembre 2018, entre 3500 et 5000 personnes se sont rassemblées dans les rues de Bienne pour protester contre l'axe Ouest, et le 13 novembre 2018, la so-

ciété Demoscope a publié un sondage représentatif commandé par le *Bieler Tagblatt* indiquant que seulement 21 pour cent de la population de la région biennoise soutenait encore le projet d'exécution. Dans ces conditions, le maintien du projet apparaît inconcevable. D'autre part, le Conseil-exécutif se refuse à prendre sérieusement en considération l'alternative proposée par le comité « Axe Ouest : pas comme ça ! ».

Il incombe dès lors au Conseil-exécutif d'élaborer de nouvelles propositions de solution qui se passeraient des deux raccordements dans la ville. Il ne devra pas y avoir de tabous, et toutes les variantes, notamment la tangente Seeland, devront être réétudiées à la lumière des besoins actuels. Le Conseil-exécutif est évidemment libre de développer des approches totalement nouvelles.

Le tunnel de Port n'est pas concerné par la présente motion et peut être réalisé dans les plus brefs délais.

Motivation de l'urgence : D'importantes décisions sont en suspens au niveau de la délégation des autorités.

N° de l'intervention:	250-2018
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2018.RRGR.706
Déposée le:	19.11.2018
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Mentha (Liebefeld, PS) (porte-parole) Grupp (Biel/Bienne, Les Verts) Alberucci (Ostermundigen, pvl) Aeschlimann (Burgdorf, PEV) Etter (Treiten, PBD)
Cosignataires:	17
Urgence demandée:	Oui
Urgence accordée:	Non 22.11.2018
N° d'ACE:	299/2019 du 27 mars 2019
Direction:	Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie
Classification:	–
Proposition du Conseil-exécutif:	**Adoption**

Axe Ouest à Bienne : moratoire et réouverture de la discussion

Le Conseil-exécutif est chargé de conclure avec la Ville de Bienne un moratoire sur l'axe Ouest de Bienne (en particulier pour le tronçon allant de la demi-jonction du Faubourg du Lac à

l'échangeur complet de Marais-de-Brügg), et d'exiger sa mise en place devant le DETEC. Le moratoire doit viser l'élaboration, dans le cadre d'un dialogue sérieux et ouvert impliquant toutes les parties prenantes, d'une alternative au projet définitif. Aux objectifs qui concernent le trafic doivent s'ajouter : un redimensionnement du projet, un examen de l'abandon des jonctions, un raccourcissement des travaux, une baisse des coûts de construction et des frais d'exploitation et le respect des zones ISOS. Des urbanistes, en particulier, devront également être consultés.

Développement :

Le coût du projet officiel, qui consiste à doter une petite ville et région de dix (!) jonctions autoroutières, est estimé, d'après les explications officielles, à 2,2 milliards de francs. Chaque mètre de tunnel du contournement ouest de Bienne engloutira plus de 700 000 francs, et le projet coûtera chaque année 43 millions de francs en frais d'entretien. Il s'agit du projet autoroutier le plus coûteux de toute la Suisse.

La population est du plus en plus hostile au projet définitif officiel de l'axe Ouest. Le comité « Axe Ouest : pas comme ça ! » ne cesse de gagner de nouveaux membres. La participation à la dernière manifestation du 3 novembre 2018, à Bienne, était à la hausse. Le conseil municipal de la ville de Bienne ne peut plus se prononcer en faveur du projet officiel et demande des clarifications supplémentaires et un dialogue sérieux.

Un sondage représentatif commandé par le *Bieler Tagblatt* à la société Demoscope et publié le 13 novembre 2018 a indiqué que seulement 21 pour cent de la population de la région biennoise soutenait encore le projet définitif, alors que 49 pour cent des personnes interrogées ont déclaré soutenir le projet alternatif et 16 pour cent souhaiteraient renoncer totalement au contournement Ouest. Ce sondage montre que seul le projet alternatif, à l'heure actuelle, pourrait rallier la majorité et que le projet définitif n'a absolument aucune chance devant la population de la région de Bienne.

Il est inacceptable qu'un projet qui transformera le cœur de Bienne en chantier pendant au moins 15 ans (dans le meilleur des cas), défigurera le paysage et intensifiera la circulation de moyens de transport individuels dans le centre, puisse être réalisé contre l'avis d'une grande partie de la population. Il est indispensable de repartir à zéro pour procéder à une planification des transports à Bienne qui soit participative et axée sur l'avenir.

Le 6 juin 2018, la motion Moser, qui demandait la vérification factuelle de la proposition « Axe Ouest : mieux comme ça », a été adoptée à la quasi-unanimité par le Grand Conseil. Après un examen attentif, il s'avère que le nouveau rapport de synthèse de la TTE qui a suivi, en août 2018, a « fait du neuf avec du vieux ». Aucune nouvelle étude n'a été réalisée après le débat au sein du Grand Conseil qui a mis à mal l'exécutif, au contraire : les rapports d'experts de janvier/février 2018 sur lesquels le gouvernement s'est fondé pour répondre à la motion en mai 2018 ont été présentés avec un impact médiatique nouveau avec le concours de spécialistes en communication. L'examen du rapport technique a permis en outre de constater que les trois expertises externes de janvier/février 2018 sur lesquelles ce dernier se basait avaient été rédigées par les mêmes bureaux de planification qui ont largement collaboré, sur mandat de l'OFROU et de la TTE, à l'axe Ouest et, en partie, au projet principal contesté (Rudolf Keller & Partner Verkehrsingenieure AG, Pöyry Suisse SA et Bächtold & Moor AG). En procédant ainsi, la TTE a mis ces spécialistes en position de juges et parties. Le soupçon de partialité des spécia-

listes ne peut pas être contesté. Le Conseil-exécutif n'a toujours pas réalisé de vérification des faits indépendante et d'expertise neutre.

Il n'y a donc rien d'étonnant à ce que le rapport de synthèse de la TTE d'août 2018 soit incomplet et contienne également des erreurs, des interprétations erronées et des observations qui manquent de plausibilité.

Les prévisions contenues dans le rapport technique sont partiales, datées et erronées. Des aspects urbanistiques ont été rendus de façon rudimentaire et parfois fausse. Il n'y a pas de critique indépendante d'expertes et d'experts en urbanisme. Un dialogue qui se fonde sur une base aussi peu solide qui, au lieu d'être retoquée, est présentée sans aucune modification ou avec peut-être quelques retouches cosmétiques pour que le projet définitif aboutisse est voué à l'échec et est rejeté par les motionnaires.

Enfin, les chiffres publiés un an précisément après l'ouverture de l'axe Est montrent que le volume global de trafic est plus petit qu'annoncé dans les prévisions. Il n'y a pas eu les embouteillages que l'on craignait dans la zone du futur axe Ouest. Contrairement à ce que les modèles avaient anticipé, c'est la T6, au sud de Bienne, qui est en proie aux bouchons. Cela laisse penser qu'il faut revoir les modèles qui sous-tendent le projet définitif et modifier la planification en conséquence.

Le dialogue exigé par cette initiative ne doit pas se concentrer uniquement sur les conséquences pour la circulation et sur la faisabilité technique. Tous les aspects pertinents, en particulier le changement de société et les tendances en matière de mobilité, doivent être pris en compte.

Motivation de l'urgence : D'importantes décisions sont en suspens au niveau de la délégation des autorités.

N° de l'intervention:	251-2018
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2018.RRGR.707
Déposée le:	19.11.2018
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Mentha (Liebefeld, PS) (porte-parole) Grupp (Biel/Bienne, Les Verts) Alberucci (Ostermundigen, pvl)
Cosignataires:	34
Urgence demandée:	Oui
Urgence accordée:	Non 22.11.2018
N° d'ACE:	299/2019 du 27 mars 2019
Direction:	Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie
Classification:	–
Proposition du Conseil-exécutif:	**Adoption sous forme de postulat**

Le tunnel de Port, vite !

Le Conseil-exécutif est chargé, en concertation avec les communes concernées, de faire pression sur le DETEC pour qu'une nouvelle étape soit réalisée dans les plus brefs délais : le tunnel de Port.

Développement :

La population est fortement rétive au projet de l'axe Ouest de Bienne pour ce qui est du tronçon allant de la demi-jonction du Faubourg du Lac à l'échangeur Marais-de-Brügg. Les organisations de défense de l'environnement ont fait usage des voies de droit. Il est fort probable qu'elles épuiseront tous les recours contre le projet d'exécution. L'issue de cette procédure juridique est ouverte. Celle-ci pourrait connaître le même sort désastreux que la variante officielle du tunnel de Douanne de l'A5, projet qui a échoué deux fois devant le Tribunal administratif fédéral et a dû être repris depuis le début conformément à la proposition des organisations de défense de l'environnement. L'obstination pour cette variante officielle a fait perdre près de dix ans. Au cours de l'élaboration du projet d'exécution, les responsables des projets d'infrastructures de la Confédération et du canton ont pourtant montré qu'ils étaient convaincus/enthousiasmés par les avantages que présentait la variante.

La population est du plus en plus hostile au projet d'exécution officiel de l'axe Ouest. Le comité « Axe Ouest : pas comme ça ! » ne cesse de gagner de nouveaux membres. La participation à la dernière manifestation du 3 novembre 2018, à Bienne, était à la hausse. Le conseil municipal de la ville de Bienne ne peut plus se prononcer en faveur du projet officiel et demande des clarifica-

tions supplémentaires ainsi qu'un dialogue sérieux. Un sondage représentatif commandé par le *Bieler Tagblatt* à la société Demoscope et publié le 13 novembre 2018 a indiqué que seulement 21 pour cent de la population de la région biennoise soutenait encore le projet d'exécution, alors que 49 pour cent des personnes interrogées ont déclaré soutenir le projet alternatif et 16 % souhaiteraient renoncer totalement au contournement Ouest. Ce sondage montre que seul le projet alternatif, à l'heure actuelle, pourrait rallier la majorité et que le projet d'exécution n'a absolument aucune chance face à la population de la région de Bienne.

En revanche, le tunnel de Port n'essuie toujours aucune critique. Les associations font comprendre qu'elles n'opposeront pas de résistance à une construction rapide du tunnel de Port.

Le tunnel de Port désengorgerait en effet le trafic à Nidau et à Port. L'atteinte au paysage serait acceptable. Les coûts de construction et les frais d'exploitation du tunnel de Port sont nettement plus bas que ceux du tronçon contesté : la construction du tunnel de 2,81 km a été estimée à 262 869 000 francs (TVA incl.). Le tronçon entre le Faubourg du Lac et le Marais-de-Brügg s'étend sur 2,31 km et coûte, avec tous ses nœuds autoroutiers, six fois plus cher : 1 657 058 000 francs (TVA incl.).

Avancer la construction du tunnel de Port permettrait d'analyser en conditions réelles les effets sur le trafic de l'ensemble du réseau de communication. L'ouverture, depuis peu, de la branche Est, a particulièrement montré que les prévisions dans la phase de planification pouvaient nettement différer des effets en conditions réelles dans certains domaines.

Avancer la construction du tunnel de Port permettrait en outre d'avoir un dialogue consciencieux et global sur le tronçon contesté de la branche Ouest avec toutes les parties concernées et intéressées et de lever le blocus politique actuel.

Motivation de l'urgence : La réalisation de la branche Ouest est très contestée. Les parties prenantes veulent décider prochainement au sein de la délégation des autorités si et comment le projet doit être poursuivi.

N° de l'intervention:	261-2018
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2018.RRGR.717
Déposée le:	21.11.2018
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Moser (Biel/Bienne, PLR) (porte-parole) Grivel (Biel/Bienne, PLR) Guggisberg (Kirchlindach, UDC) Gnägi (Jens, PBD) Hess (Nidau, PLR)
Cosignataires:	62
Urgence demandée:	Non
Urgence accordée:	
N° d'ACE:	299/2019 du 27 mars 2019
Direction:	Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie
Classification:	–
Proposition du Conseil-exécutif:	**Adoption sous forme de postulat**

Contournement ouest de Bienne : avancer la réalisation de la bretelle sur la rive droite du lac (tunnel de Port)

Le Conseil-exécutif est chargé de s'engager auprès de la Confédération pour avancer la réalisation de la bretelle sur la rive droite du lac.

Développement :

La bretelle sur la rive droite du lac fait partie du projet d'exécution du contournement Ouest de Bienne par l'A5, qui est entré dans la phase du règlement des oppositions. Tout porte à croire que certains opposants iront jusqu'au Tribunal fédéral.

Il y a un an que l'axe Est (avec la jonction d'Orpond) du contournement autoroutier a été inauguré. Le 29 novembre 2018, l'association « seeland.biel/bienne » a publié le premier rapport intermédiaire présentant les effets sur le trafic routier de cet axe après une année d'exploitation. Le désengorgement attendu (et la baisse du volume du trafic) s'est produit dans de nombreuses rues. Conformément aux prévisions également, le volume du trafic a considérablement augmenté dans le secteur du raccordement autoroutier allant des zones d'habitation sur la rive droite du lac (soit à travers Ipsach via Port jusqu'au pont du barrage à Port) au bassin d'emplois de Boujean. Cette intensification du trafic est également problématique pour les transports publics. La solution à ce problème de circulation – le raccordement rive droite du lac de Bienne via le tunnel de Port – a été trouvée en 2010 par le groupe de travail Stöckli. Cette solution a été intégrée au

projet global et figure désormais dans le projet d'exploitation comme faisant partie du contournement par l'ouest.

Compte tenu de la levée de boucliers contre l'axe Ouest, il faudra attendre quelque temps avant que le projet ne soit approuvé. Le tunnel de Port ne rencontre par contre pratiquement pas d'opposition. Avancer sa réalisation permettrait de résoudre le problème de circulation (transports publics inclus) que connaît déjà cet axe. La bretelle sur la rive droite du lac ne doit pas pâtir de la discorde autour de l'axe Ouest, c'est pourquoi sa réalisation presse et doit être anticipée.

Nous renvoyons dans ce contexte au courrier en date du 16 juillet 2018 de la commune municipale de Port (cosigné par les communes de Brügg, Ipsach et Bellmund) à la TTE et à la prise de position du conseil municipal de Nidau concernant le projet de contournement par l'A5 du 19 octobre 2018.

Réponse commune du Conseil-exécutif

Au vu de la forte résistance suscitée par le projet définitif du contournement ouest de Bienne par l'A5, le canton de Berne a entamé un processus de dialogue avec les partisan-e-s et les opposant-e-s, qui doit aboutir d'ici l'été 2020 à une recommandation commune pour la suite de la procédure. Une première table ronde animée par Monsieur Hans Werder, secrétaire général de l'ancien conseiller fédéral Monsieur Moritz Leuenberger, a eu lieu le 8 février 2019 dans l'aula de l'école de Weidteile à Nidau, réunissant 50 représentants et représentantes de 25 organisations. La mise en train est une réussite et a montré que les personnes présentes souhaitaient un débat ouvert sur les variantes abordées.

Le groupe de dialogue se demandera également s'il est question de poursuivre la mise au point des parties du projet définitif qui ne sont guère contestées, telles que le raccordement à la rive droite du lac de Bienne et son tunnel de Port. Actuellement, donner la priorité à ces travaux irait à l'encontre de l'objectif visant un dialogue ouvert et impartial. Il convient donc en premier lieu d'attendre les résultats du processus de dialogue.

Réponses aux différentes interventions parlementaires :

a) Motion 234-2018

La motion demande le retrait du projet définitif auprès du DETEC. Le DETEC a, sur demande de la TTE, suspendu la procédure d'approbation des plans pendant la durée du processus de dialogue. Un retrait du projet définitif est possible en fonction des résultats du processus de dialogue. A l'heure actuelle, il serait prématuré et nuirait aux discussions en cours. Le Conseil-exécutif propose par conséquent d'adopter la motion sous forme de postulat.

b) Motion 250-2018

La demande de moratoire pour permettre l'élaboration d'une alternative au projet définitif dans le cadre d'une discussion sérieuse et ouverte impliquant toutes les parties correspond à la démarche en cours. Le Conseil-exécutif est donc favorable à l'adoption de la motion.

c) Motion 251-2018 et motion 261-2018

Les deux motions demandent au Conseil-exécutif, en concertation avec les communes concernées, de faire pression sur le DETEC pour qu'une nouvelle étape du contournement de Bienne soit réalisée rapidement, à savoir le tunnel de Port.

Comme indiqué en introduction, prendre des décisions partielles à l'heure actuelle serait contraire à l'objectif visant un dialogue ouvert et impartial. Une intervention auprès du DETEC pour donner la priorité au tunnel de Port dépendra des résultats du processus de dialogue, mais serait prématurée aujourd'hui et nuirait aux discussions en cours. Le Conseil-exécutif propose par conséquent d'adopter les deux motions sous forme de postulat.

Destinataire

- Grand Conseil

M

Intervention parlementaire. Réponse commune du Conseil-exécutif

Réponse commune M 234-2018, M 250-2018, M 251-2018 et M 261-2018

N° de l'intervention:	234-2018
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2018.RRGR.690
Déposée le:	19.11.2018
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Stocker (Biel/Bienne, pvl) (porte-parole)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Oui
Urgence accordée:	Non 22.11.2018
N° d'ACE:	299/2019 du 27 mars 2019
Direction:	Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie
Classification:	–
Proposition du Conseil-exécutif:	**Adoption sous forme de postulat**

Revoir le projet de l'axe Ouest

Le Conseil-exécutif est prié de retirer le projet d'exécution de contournement ouest de Bienne et de travailler avec la Confédération et la Ville de Bienne à l'élaboration d'un nouveau projet susceptible d'être mieux accueilli par la population biennoise. La présente motion ne concerne pas le tunnel de Port.

Développement :

La population est de plus en plus récalcitrante au projet officiel de contournement « Axe Ouest », et il semblerait que le gouvernement n'ait pas saisi l'occasion d'entrer en dialogue. Il n'est plus question de chercher à convaincre la population de l'intérêt du projet d'exécution officiel.

Lors de la manifestation du 3 novembre 2018, entre 3500 et 5000 personnes se sont rassemblées dans les rues de Bienne pour protester contre l'axe Ouest, et le 13 novembre 2018, la so-

ciété Demoscope a publié un sondage représentatif commandé par le *Bieler Tagblatt* indiquant que seulement 21 pour cent de la population de la région biennoise soutenait encore le projet d'exécution. Dans ces conditions, le maintien du projet apparaît inconcevable. D'autre part, le Conseil-exécutif se refuse à prendre sérieusement en considération l'alternative proposée par le comité « Axe Ouest : pas comme ça ! ».

Il incombe dès lors au Conseil-exécutif d'élaborer de nouvelles propositions de solution qui se passeraient des deux raccordements dans la ville. Il ne devra pas y avoir de tabous, et toutes les variantes, notamment la tangente Seeland, devront être réétudiées à la lumière des besoins actuels. Le Conseil-exécutif est évidemment libre de développer des approches totalement nouvelles.

Le tunnel de Port n'est pas concerné par la présente motion et peut être réalisé dans les plus brefs délais.

Motivation de l'urgence : D'importantes décisions sont en suspens au niveau de la délégation des autorités.

N° de l'intervention:	250-2018
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2018.RRGR.706
Déposée le:	19.11.2018
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Mentha (Liebefeld, PS) (porte-parole) Grupp (Biel/Bienne, Les Verts) Alberucci (Ostermundigen, pvl) Aeschlimann (Burgdorf, PEV) Etter (Treiten, PBD)
Cosignataires:	17
Urgence demandée:	Oui
Urgence accordée:	Non 22.11.2018
N° d'ACE:	299/2019 du 27 mars 2019
Direction:	Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie
Classification:	–
Proposition du Conseil-exécutif:	**Adoption**

Axe Ouest à Bienne : moratoire et réouverture de la discussion

Le Conseil-exécutif est chargé de conclure avec la Ville de Bienne un moratoire sur l'axe Ouest de Bienne (en particulier pour le tronçon allant de la demi-jonction du Faubourg du Lac à l'échangeur complet de Marais-de-Brügg), et d'exiger sa mise en place devant le DETEC. Le moratoire doit viser l'élaboration, dans le cadre d'un dialogue sérieux et ouvert impliquant toutes les parties prenantes, d'une alternative au projet définitif. Aux objectifs qui concernent le trafic doivent s'ajouter : un redimensionnement du projet, un examen de l'abandon des jonctions, un raccourcissement des travaux, une baisse des coûts de construction et des frais d'exploitation et le respect des zones ISOS. Des urbanistes, en particulier, devront également être consultés.

Développement :

Le coût du projet officiel, qui consiste à doter une petite ville et région de dix (!) jonctions autoroutières, est estimé, d'après les explications officielles, à 2,2 milliards de francs. Chaque mètre de tunnel du contournement ouest de Bienne engloutira plus de 700 000 francs, et le projet coûtera chaque année 43 millions de francs en frais d'entretien. Il s'agit du projet autoroutier le plus coûteux de toute la Suisse.

La population est du plus en plus hostile au projet définitif officiel de l'axe Ouest. Le comité « Axe Ouest : pas comme ça ! » ne cesse de gagner de nouveaux membres. La participation à la dernière manifestation du 3 novembre 2018, à Bienne, était à la hausse. Le conseil municipal de la ville de Bienne ne peut plus se prononcer en faveur du projet officiel et demande des clarifications supplémentaires et un dialogue sérieux.

Un sondage représentatif commandé par le *Bieler Tagblatt* à la société Demoscope et publié le 13 novembre 2018 a indiqué que seulement 21 pour cent de la population de la région biennoise soutenait encore le projet définitif, alors que 49 pour cent des personnes interrogées ont déclaré soutenir le projet alternatif et 16 pour cent souhaiteraient renoncer totalement au contournement Ouest. Ce sondage montre que seul le projet alternatif, à l'heure actuelle, pourrait rallier la majorité et que le projet définitif n'a absolument aucune chance devant la population de la région de Bienne.

Il est inacceptable qu'un projet qui transformera le cœur de Bienne en chantier pendant au moins 15 ans (dans le meilleur des cas), défigurera le paysage et intensifiera la circulation de moyens de transport individuels dans le centre, puisse être réalisé contre l'avis d'une grande partie de la population. Il est indispensable de repartir à zéro pour procéder à une planification des transports à Bienne qui soit participative et axée sur l'avenir.

Le 6 juin 2018, la motion Moser, qui demandait la vérification factuelle de la proposition « Axe Ouest : mieux comme ça », a été adoptée à la quasi-unanimité par le Grand Conseil. Après un examen attentif, il s'avère que le nouveau rapport de synthèse de la TTE qui a suivi, en août 2018, a « fait du neuf avec du vieux ». Aucune nouvelle étude n'a été réalisée après le débat au sein du Grand Conseil qui a mis à mal l'exécutif, au contraire : les rapports d'experts de janvier/février 2018 sur lesquels le gouvernement s'est fondé pour répondre à la motion en mai 2018 ont été présentés avec un impact médiatique nouveau avec le concours de spécialistes en communication. L'examen du rapport technique a permis en outre de constater que les trois expertises externes de janvier/février 2018 sur lesquelles ce dernier se basait avaient été rédi-

gées par les mêmes bureaux de planification qui ont largement collaboré, sur mandat de l'OFROU et de la TTE, à l'axe Ouest et, en partie, au projet principal contesté (Rudolf Keller & Partner Verkehrsingenieure AG, Pöyry Suisse SA et Bächtold & Moor AG). En procédant ainsi, la TTE a mis ces spécialistes en position de juges et parties. Le soupçon de partialité des spécialistes ne peut pas être contesté. Le Conseil-exécutif n'a toujours pas réalisé de vérification des faits indépendante et d'expertise neutre.

Il n'y a donc rien d'étonnant à ce que le rapport de synthèse de la TTE d'août 2018 soit incomplet et contienne également des erreurs, des interprétations erronées et des observations qui manquent de plausibilité.

Les prévisions contenues dans le rapport technique sont partiales, datées et erronées. Des aspects urbanistiques ont été rendus de façon rudimentaire et parfois fausse. Il n'y a pas de critique indépendante d'expertes et d'experts en urbanisme. Un dialogue qui se fonde sur une base aussi peu solide qui, au lieu d'être retoquée, est présentée sans aucune modification ou avec peut-être quelques retouches cosmétiques pour que le projet définitif aboutisse est voué à l'échec et est rejeté par les motionnaires.

Enfin, les chiffres publiés un an précisément après l'ouverture de l'axe Est montrent que le volume global de trafic est plus petit qu'annoncé dans les prévisions. Il n'y a pas eu les embouteillages que l'on craignait dans la zone du futur axe Ouest. Contrairement à ce que les modèles avaient anticipé, c'est la T6, au sud de Bienne, qui est en proie aux bouchons. Cela laisse penser qu'il faut revoir les modèles qui sous-tendent le projet définitif et modifier la planification en conséquence.

Le dialogue exigé par cette initiative ne doit pas se concentrer uniquement sur les conséquences pour la circulation et sur la faisabilité technique. Tous les aspects pertinents, en particulier le changement de société et les tendances en matière de mobilité, doivent être pris en compte.

Motivation de l'urgence : D'importantes décisions sont en suspens au niveau de la délégation des autorités.

N° de l'intervention:	251-2018
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2018.RRGR.707
Déposée le:	19.11.2018
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Mentha (Liebefeld, PS) (porte-parole) Grupp (Biel/Bienne, Les Verts) Alberucci (Ostermundigen, pvl)
Cosignataires:	34
Urgence demandée:	Oui
Urgence accordée:	Non 22.11.2018
N° d'ACE:	299/2019 du 27 mars 2019
Direction:	Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie
Classification:	–
Proposition du Conseil-exécutif:	**Adoption sous forme de postulat**

Le tunnel de Port, vite !

Le Conseil-exécutif est chargé, en concertation avec les communes concernées, de faire pression sur le DETEC pour qu'une nouvelle étape soit réalisée dans les plus brefs délais : le tunnel de Port.

Développement :

La population est fortement rétive au projet de l'axe Ouest de Bienne pour ce qui est du tronçon allant de la demi-jonction du Faubourg du Lac à l'échangeur Marais-de-Brügg. Les organisations de défense de l'environnement ont fait usage des voies de droit. Il est fort probable qu'elles épuiseront tous les recours contre le projet d'exécution. L'issue de cette procédure juridique est ouverte. Celle-ci pourrait connaître le même sort désastreux que la variante officielle du tunnel de Douanne de l'A5, projet qui a échoué deux fois devant le Tribunal administratif fédéral et a dû être repris depuis le début conformément à la proposition des organisations de défense de l'environnement. L'obstination pour cette variante officielle a fait perdre près de dix ans. Au cours de l'élaboration du projet d'exécution, les responsables des projets d'infrastructures de la Confédération et du canton ont pourtant montré qu'ils étaient convaincus/enthousiasmés par les avantages que présentait la variante.

La population est du plus en plus hostile au projet d'exécution officiel de l'axe Ouest. Le comité « Axe Ouest : pas comme ça ! » ne cesse de gagner de nouveaux membres. La participation à la dernière manifestation du 3 novembre 2018, à Bienne, était à la hausse. Le conseil municipal de

la ville de Bienne ne peut plus se prononcer en faveur du projet officiel et demande des clarifications supplémentaires ainsi qu'un dialogue sérieux. Un sondage représentatif commandé par le *Bieler Tagblatt* à la société Demoscope et publié le 13 novembre 2018 a indiqué que seulement 21 pour cent de la population de la région biennoise soutenait encore le projet d'exécution, alors que 49 pour cent des personnes interrogées ont déclaré soutenir le projet alternatif et 16 % souhaiteraient renoncer totalement au contournement Ouest. Ce sondage montre que seul le projet alternatif, à l'heure actuelle, pourrait rallier la majorité et que le projet d'exécution n'a absolument aucune chance face à la population de la région de Bienne.

En revanche, le tunnel de Port n'essuie toujours aucune critique. Les associations font comprendre qu'elles n'opposeront pas de résistance à une construction rapide du tunnel de Port.

Le tunnel de Port désengorgerait en effet le trafic à Nidau et à Port. L'atteinte au paysage serait acceptable. Les coûts de construction et les frais d'exploitation du tunnel de Port sont nettement plus bas que ceux du tronçon contesté : la construction du tunnel de 2,81 km a été estimée à 262 869 000 francs (TVA incl.). Le tronçon entre le Faubourg du Lac et le Marais-de-Brügg s'étend sur 2,31 km et coûte, avec tous ses nœuds autoroutiers, six fois plus cher : 1 657 058 000 francs (TVA incl.).

Avancer la construction du tunnel de Port permettrait d'analyser en conditions réelles les effets sur le trafic de l'ensemble du réseau de communication. L'ouverture, depuis peu, de la branche Est, a particulièrement montré que les prévisions dans la phase de planification pouvaient nettement différer des effets en conditions réelles dans certains domaines.

Avancer la construction du tunnel de Port permettrait en outre d'avoir un dialogue consciencieux et global sur le tronçon contesté de la branche Ouest avec toutes les parties concernées et intéressées et de lever le blocus politique actuel.

Motivation de l'urgence : La réalisation de la branche Ouest est très contestée. Les parties prenantes veulent décider prochainement au sein de la délégation des autorités si et comment le projet doit être poursuivi.

N° de l'intervention:	261-2018
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2018.RRGR.717
Déposée le:	21.11.2018
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Moser (Biel/Bienne, PLR) (porte-parole) Grivel (Biel/Bienne, PLR) Guggisberg (Kirchlindach, UDC) Gnägi (Jens, PBD) Hess (Nidau, PLR)
Cosignataires:	62
Urgence demandée:	Non
Urgence accordée:	
N° d'ACE:	299/2019 du 27 mars 2019
Direction:	Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie
Classification:	–
Proposition du Conseil-exécutif:	**Adoption sous forme de postulat**

Contournement ouest de Bienne : avancer la réalisation de la bretelle sur la rive droite du lac (tunnel de Port)

Le Conseil-exécutif est chargé de s'engager auprès de la Confédération pour avancer la réalisation de la bretelle sur la rive droite du lac.

Développement :

La bretelle sur la rive droite du lac fait partie du projet d'exécution du contournement Ouest de Bienne par l'A5, qui est entré dans la phase du règlement des oppositions. Tout porte à croire que certains opposants iront jusqu'au Tribunal fédéral.

Il y a un an que l'axe Est (avec la jonction d'Orpond) du contournement autoroutier a été inauguré. Le 29 novembre 2018, l'association « seeland.biel/bienne » a publié le premier rapport intermédiaire présentant les effets sur le trafic routier de cet axe après une année d'exploitation. Le désengorgement attendu (et la baisse du volume du trafic) s'est produit dans de nombreuses rues. Conformément aux prévisions également, le volume du trafic a considérablement augmenté dans le secteur du raccordement autoroutier allant des zones d'habitation sur la rive droite du lac (soit à travers Ipsach via Port jusqu'au pont du barrage à Port) au bassin d'emplois de Boujean. Cette intensification du trafic est également problématique pour les transports publics. La solution à ce problème de circulation – le raccordement rive droite du lac de Bienne via le tunnel

de Port – a été trouvée en 2010 par le groupe de travail Stöckli. Cette solution a été intégrée au projet global et figure désormais dans le projet d'exploitation comme faisant partie du contournement par l'ouest.

Compte tenu de la levée de boucliers contre l'axe Ouest, il faudra attendre quelque temps avant que le projet ne soit approuvé. Le tunnel de Port ne rencontre par contre pratiquement pas d'opposition. Avancer sa réalisation permettrait de résoudre le problème de circulation (transports publics inclus) que connaît déjà cet axe. La bretelle sur la rive droite du lac ne doit pas pâtir de la discorde autour de l'axe Ouest, c'est pourquoi sa réalisation presse et doit être anticipée.

Nous renvoyons dans ce contexte au courrier en date du 16 juillet 2018 de la commune municipale de Port (cosigné par les communes de Brügg, Ipsach et Bellmund) à la TTE et à la prise de position du conseil municipal de Nidau concernant le projet de contournement par l'A5 du 19 octobre 2018.

Réponse commune du Conseil-exécutif

Au vu de la forte résistance suscitée par le projet définitif du contournement ouest de Bienne par l'A5, le canton de Berne a entamé un processus de dialogue avec les partisan-e-s et les opposant-e-s, qui doit aboutir d'ici l'été 2020 à une recommandation commune pour la suite de la procédure. Une première table ronde animée par Monsieur Hans Werder, secrétaire général de l'ancien conseiller fédéral Monsieur Moritz Leuenberger, a eu lieu le 8 février 2019 dans l'aula de l'école de Weidteile à Nidau, réunissant 50 représentants et représentantes de 25 organisations. La mise en train est une réussite et a montré que les personnes présentes souhaitaient un débat ouvert sur les variantes abordées.

Le groupe de dialogue se demandera également s'il est question de poursuivre la mise au point des parties du projet définitif qui ne sont guère contestées, telles que le raccordement à la rive droite du lac de Bienne et son tunnel de Port. Actuellement, donner la priorité à ces travaux irait à l'encontre de l'objectif visant un dialogue ouvert et impartial. Il convient donc en premier lieu d'attendre les résultats du processus de dialogue.

Réponses aux différentes interventions parlementaires :

a) Motion 234-2018

La motion demande le retrait du projet définitif auprès du DETEC. Le DETEC a, sur demande de la TTE, suspendu la procédure d'approbation des plans pendant la durée du processus de dialogue. Un retrait du projet définitif est possible en fonction des résultats du processus de dialogue. A l'heure actuelle, il serait prématuré et nuirait aux discussions en cours. Le Conseil-exécutif propose par conséquent d'adopter la motion sous forme de postulat.

b) Motion 250-2018

La demande de moratoire pour permettre l'élaboration d'une alternative au projet définitif dans le cadre d'une discussion sérieuse et ouverte impliquant toutes les parties correspond à la démarche en cours. Le Conseil-exécutif est donc favorable à l'adoption de la motion.

c) Motion 251-2018 et motion 261-2018

Les deux motions demandent au Conseil-exécutif, en concertation avec les communes concernées, de faire pression sur le DETEC pour qu'une nouvelle étape du contournement de Bienne soit réalisée rapidement, à savoir le tunnel de Port.

Comme indiqué en introduction, prendre des décisions partielles à l'heure actuelle serait contraire à l'objectif visant un dialogue ouvert et impartial. Une intervention auprès du DETEC pour donner la priorité au tunnel de Port dépendra des résultats du processus de dialogue, mais serait prématurée aujourd'hui et nuirait aux discussions en cours. Le Conseil-exécutif propose par conséquent d'adopter les deux motions sous forme de postulat.

Destinataire

- Grand Conseil

M

Intervention parlementaire. Réponse commune du Conseil-exécutif

Réponse commune M 234-2018, M 250-2018, M 251-2018 et M 261-2018

N° de l'intervention:	234-2018
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2018.RRGR.690
Déposée le:	19.11.2018
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Stocker (Biel/Bienne, pvl) (porte-parole)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Oui
Urgence accordée:	Non 22.11.2018
N° d'ACE:	299/2019 du 27 mars 2019
Direction:	Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie
Classification:	–
Proposition du Conseil-exécutif:	**Adoption sous forme de postulat**

Revoir le projet de l'axe Ouest

Le Conseil-exécutif est prié de retirer le projet d'exécution de contournement ouest de Bienne et de travailler avec la Confédération et la Ville de Bienne à l'élaboration d'un nouveau projet susceptible d'être mieux accueilli par la population biennoise. La présente motion ne concerne pas le tunnel de Port.

Développement :

La population est de plus en plus récalcitrante au projet officiel de contournement « Axe Ouest », et il semblerait que le gouvernement n'ait pas saisi l'occasion d'entrer en dialogue. Il n'est plus question de chercher à convaincre la population de l'intérêt du projet d'exécution officiel.

Lors de la manifestation du 3 novembre 2018, entre 3500 et 5000 personnes se sont rassemblées dans les rues de Bienne pour protester contre l'axe Ouest, et le 13 novembre 2018, la so-

ciété Demoscope a publié un sondage représentatif commandé par le *Bieler Tagblatt* indiquant que seulement 21 pour cent de la population de la région biennoise soutenait encore le projet d'exécution. Dans ces conditions, le maintien du projet apparaît inconcevable. D'autre part, le Conseil-exécutif se refuse à prendre sérieusement en considération l'alternative proposée par le comité « Axe Ouest : pas comme ça ! ».

Il incombe dès lors au Conseil-exécutif d'élaborer de nouvelles propositions de solution qui se passeraient des deux raccordements dans la ville. Il ne devra pas y avoir de tabous, et toutes les variantes, notamment la tangente Seeland, devront être réétudiées à la lumière des besoins actuels. Le Conseil-exécutif est évidemment libre de développer des approches totalement nouvelles.

Le tunnel de Port n'est pas concerné par la présente motion et peut être réalisé dans les plus brefs délais.

Motivation de l'urgence : D'importantes décisions sont en suspens au niveau de la délégation des autorités.

N° de l'intervention:	250-2018
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2018.RRGR.706
Déposée le:	19.11.2018
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Mentha (Liebefeld, PS) (porte-parole) Grupp (Biel/Bienne, Les Verts) Alberucci (Ostermundigen, pvl) Aeschlimann (Burgdorf, PEV) Etter (Treiten, PBD)
Cosignataires:	17
Urgence demandée:	Oui
Urgence accordée:	Non 22.11.2018
N° d'ACE:	299/2019 du 27 mars 2019
Direction:	Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie
Classification:	–
Proposition du Conseil-exécutif:	**Adoption**

Axe Ouest à Bienne : moratoire et réouverture de la discussion

Le Conseil-exécutif est chargé de conclure avec la Ville de Bienne un moratoire sur l'axe Ouest de Bienne (en particulier pour le tronçon allant de la demi-jonction du Faubourg du Lac à l'échangeur complet de Marais-de-Brügg), et d'exiger sa mise en place devant le DETEC. Le moratoire doit viser l'élaboration, dans le cadre d'un dialogue sérieux et ouvert impliquant toutes les parties prenantes, d'une alternative au projet définitif. Aux objectifs qui concernent le trafic doivent s'ajouter : un redimensionnement du projet, un examen de l'abandon des jonctions, un raccourcissement des travaux, une baisse des coûts de construction et des frais d'exploitation et le respect des zones ISOS. Des urbanistes, en particulier, devront également être consultés.

Développement :

Le coût du projet officiel, qui consiste à doter une petite ville et région de dix (!) jonctions autoroutières, est estimé, d'après les explications officielles, à 2,2 milliards de francs. Chaque mètre de tunnel du contournement ouest de Bienne engloutira plus de 700 000 francs, et le projet coûtera chaque année 43 millions de francs en frais d'entretien. Il s'agit du projet autoroutier le plus coûteux de toute la Suisse.

La population est du plus en plus hostile au projet définitif officiel de l'axe Ouest. Le comité « Axe Ouest : pas comme ça ! » ne cesse de gagner de nouveaux membres. La participation à la dernière manifestation du 3 novembre 2018, à Bienne, était à la hausse. Le conseil municipal de la ville de Bienne ne peut plus se prononcer en faveur du projet officiel et demande des clarifications supplémentaires et un dialogue sérieux.

Un sondage représentatif commandé par le *Bieler Tagblatt* à la société Demoscope et publié le 13 novembre 2018 a indiqué que seulement 21 pour cent de la population de la région biennoise soutenait encore le projet définitif, alors que 49 pour cent des personnes interrogées ont déclaré soutenir le projet alternatif et 16 pour cent souhaiteraient renoncer totalement au contournement Ouest. Ce sondage montre que seul le projet alternatif, à l'heure actuelle, pourrait rallier la majorité et que le projet définitif n'a absolument aucune chance devant la population de la région de Bienne.

Il est inacceptable qu'un projet qui transformera le cœur de Bienne en chantier pendant au moins 15 ans (dans le meilleur des cas), défigurera le paysage et intensifiera la circulation de moyens de transport individuels dans le centre, puisse être réalisé contre l'avis d'une grande partie de la population. Il est indispensable de repartir à zéro pour procéder à une planification des transports à Bienne qui soit participative et axée sur l'avenir.

Le 6 juin 2018, la motion Moser, qui demandait la vérification factuelle de la proposition « Axe Ouest : mieux comme ça », a été adoptée à la quasi-unanimité par le Grand Conseil. Après un examen attentif, il s'avère que le nouveau rapport de synthèse de la TTE qui a suivi, en août 2018, a « fait du neuf avec du vieux ». Aucune nouvelle étude n'a été réalisée après le débat au sein du Grand Conseil qui a mis à mal l'exécutif, au contraire : les rapports d'experts de janvier/février 2018 sur lesquels le gouvernement s'est fondé pour répondre à la motion en mai 2018 ont été présentés avec un impact médiatique nouveau avec le concours de spécialistes en communication. L'examen du rapport technique a permis en outre de constater que les trois expertises externes de janvier/février 2018 sur lesquelles ce dernier se basait avaient été rédi-

gées par les mêmes bureaux de planification qui ont largement collaboré, sur mandat de l'OFROU et de la TTE, à l'axe Ouest et, en partie, au projet principal contesté (Rudolf Keller & Partner Verkehrsingenieure AG, Pöyry Suisse SA et Bächtold & Moor AG). En procédant ainsi, la TTE a mis ces spécialistes en position de juges et parties. Le soupçon de partialité des spécialistes ne peut pas être contesté. Le Conseil-exécutif n'a toujours pas réalisé de vérification des faits indépendante et d'expertise neutre.

Il n'y a donc rien d'étonnant à ce que le rapport de synthèse de la TTE d'août 2018 soit incomplet et contienne également des erreurs, des interprétations erronées et des observations qui manquent de plausibilité.

Les prévisions contenues dans le rapport technique sont partiales, datées et erronées. Des aspects urbanistiques ont été rendus de façon rudimentaire et parfois fausse. Il n'y a pas de critique indépendante d'expertes et d'experts en urbanisme. Un dialogue qui se fonde sur une base aussi peu solide qui, au lieu d'être retoquée, est présentée sans aucune modification ou avec peut-être quelques retouches cosmétiques pour que le projet définitif aboutisse est voué à l'échec et est rejeté par les motionnaires.

Enfin, les chiffres publiés un an précisément après l'ouverture de l'axe Est montrent que le volume global de trafic est plus petit qu'annoncé dans les prévisions. Il n'y a pas eu les embouteillages que l'on craignait dans la zone du futur axe Ouest. Contrairement à ce que les modèles avaient anticipé, c'est la T6, au sud de Bienne, qui est en proie aux bouchons. Cela laisse penser qu'il faut revoir les modèles qui sous-tendent le projet définitif et modifier la planification en conséquence.

Le dialogue exigé par cette initiative ne doit pas se concentrer uniquement sur les conséquences pour la circulation et sur la faisabilité technique. Tous les aspects pertinents, en particulier le changement de société et les tendances en matière de mobilité, doivent être pris en compte.

Motivation de l'urgence : D'importantes décisions sont en suspens au niveau de la délégation des autorités.

N° de l'intervention:	251-2018
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2018.RRGR.707
Déposée le:	19.11.2018
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Mentha (Liebefeld, PS) (porte-parole) Grupp (Biel/Bienne, Les Verts) Alberucci (Ostermundigen, pvl)
Cosignataires:	34
Urgence demandée:	Oui
Urgence accordée:	Non 22.11.2018
N° d'ACE:	299/2019 du 27 mars 2019
Direction:	Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie
Classification:	–
Proposition du Conseil-exécutif:	**Adoption sous forme de postulat**

Le tunnel de Port, vite !

Le Conseil-exécutif est chargé, en concertation avec les communes concernées, de faire pression sur le DETEC pour qu'une nouvelle étape soit réalisée dans les plus brefs délais : le tunnel de Port.

Développement :

La population est fortement rétive au projet de l'axe Ouest de Bienne pour ce qui est du tronçon allant de la demi-jonction du Faubourg du Lac à l'échangeur Marais-de-Brügg. Les organisations de défense de l'environnement ont fait usage des voies de droit. Il est fort probable qu'elles épuiseront tous les recours contre le projet d'exécution. L'issue de cette procédure juridique est ouverte. Celle-ci pourrait connaître le même sort désastreux que la variante officielle du tunnel de Douanne de l'A5, projet qui a échoué deux fois devant le Tribunal administratif fédéral et a dû être repris depuis le début conformément à la proposition des organisations de défense de l'environnement. L'obstination pour cette variante officielle a fait perdre près de dix ans. Au cours de l'élaboration du projet d'exécution, les responsables des projets d'infrastructures de la Confédération et du canton ont pourtant montré qu'ils étaient convaincus/enthousiasmés par les avantages que présentait la variante.

La population est du plus en plus hostile au projet d'exécution officiel de l'axe Ouest. Le comité « Axe Ouest : pas comme ça ! » ne cesse de gagner de nouveaux membres. La participation à la dernière manifestation du 3 novembre 2018, à Bienne, était à la hausse. Le conseil municipal de

la ville de Bienne ne peut plus se prononcer en faveur du projet officiel et demande des clarifications supplémentaires ainsi qu'un dialogue sérieux. Un sondage représentatif commandé par le *Bieler Tagblatt* à la société Demoscope et publié le 13 novembre 2018 a indiqué que seulement 21 pour cent de la population de la région biennoise soutenait encore le projet d'exécution, alors que 49 pour cent des personnes interrogées ont déclaré soutenir le projet alternatif et 16 % souhaiteraient renoncer totalement au contournement Ouest. Ce sondage montre que seul le projet alternatif, à l'heure actuelle, pourrait rallier la majorité et que le projet d'exécution n'a absolument aucune chance face à la population de la région de Bienne.

En revanche, le tunnel de Port n'essuie toujours aucune critique. Les associations font comprendre qu'elles n'opposeront pas de résistance à une construction rapide du tunnel de Port.

Le tunnel de Port désengorgerait en effet le trafic à Nidau et à Port. L'atteinte au paysage serait acceptable. Les coûts de construction et les frais d'exploitation du tunnel de Port sont nettement plus bas que ceux du tronçon contesté : la construction du tunnel de 2,81 km a été estimée à 262 869 000 francs (TVA incl.). Le tronçon entre le Faubourg du Lac et le Marais-de-Brügg s'étend sur 2,31 km et coûte, avec tous ses nœuds autoroutiers, six fois plus cher : 1 657 058 000 francs (TVA incl.).

Avancer la construction du tunnel de Port permettrait d'analyser en conditions réelles les effets sur le trafic de l'ensemble du réseau de communication. L'ouverture, depuis peu, de la branche Est, a particulièrement montré que les prévisions dans la phase de planification pouvaient nettement différer des effets en conditions réelles dans certains domaines.

Avancer la construction du tunnel de Port permettrait en outre d'avoir un dialogue consciencieux et global sur le tronçon contesté de la branche Ouest avec toutes les parties concernées et intéressées et de lever le blocus politique actuel.

Motivation de l'urgence : La réalisation de la branche Ouest est très contestée. Les parties prenantes veulent décider prochainement au sein de la délégation des autorités si et comment le projet doit être poursuivi.

N° de l'intervention:	261-2018
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2018.RRGR.717
Déposée le:	21.11.2018
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Moser (Biel/Bienne, PLR) (porte-parole) Grivel (Biel/Bienne, PLR) Guggisberg (Kirchlindach, UDC) Gnägi (Jens, PBD) Hess (Nidau, PLR)
Cosignataires:	62
Urgence demandée:	Non
Urgence accordée:	
N° d'ACE:	299/2019 du 27 mars 2019
Direction:	Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie
Classification:	–
Proposition du Conseil-exécutif:	**Adoption sous forme de postulat**

Contournement ouest de Bienne : avancer la réalisation de la bretelle sur la rive droite du lac (tunnel de Port)

Le Conseil-exécutif est chargé de s'engager auprès de la Confédération pour avancer la réalisation de la bretelle sur la rive droite du lac.

Développement :

La bretelle sur la rive droite du lac fait partie du projet d'exécution du contournement Ouest de Bienne par l'A5, qui est entré dans la phase du règlement des oppositions. Tout porte à croire que certains opposants iront jusqu'au Tribunal fédéral.

Il y a un an que l'axe Est (avec la jonction d'Orpond) du contournement autoroutier a été inauguré. Le 29 novembre 2018, l'association « seeland.biel/bienne » a publié le premier rapport intermédiaire présentant les effets sur le trafic routier de cet axe après une année d'exploitation. Le désengorgement attendu (et la baisse du volume du trafic) s'est produit dans de nombreuses rues. Conformément aux prévisions également, le volume du trafic a considérablement augmenté dans le secteur du raccordement autoroutier allant des zones d'habitation sur la rive droite du lac (soit à travers Ipsach via Port jusqu'au pont du barrage à Port) au bassin d'emplois de Boujean. Cette intensification du trafic est également problématique pour les transports publics. La solution à ce problème de circulation – le raccordement rive droite du lac de Bienne via le tunnel

de Port – a été trouvée en 2010 par le groupe de travail Stöckli. Cette solution a été intégrée au projet global et figure désormais dans le projet d'exploitation comme faisant partie du contournement par l'ouest.

Compte tenu de la levée de boucliers contre l'axe Ouest, il faudra attendre quelque temps avant que le projet ne soit approuvé. Le tunnel de Port ne rencontre par contre pratiquement pas d'opposition. Avancer sa réalisation permettrait de résoudre le problème de circulation (transports publics inclus) que connaît déjà cet axe. La bretelle sur la rive droite du lac ne doit pas pâtir de la discorde autour de l'axe Ouest, c'est pourquoi sa réalisation presse et doit être anticipée.

Nous renvoyons dans ce contexte au courrier en date du 16 juillet 2018 de la commune municipale de Port (cosigné par les communes de Brügg, Ipsach et Bellmund) à la TTE et à la prise de position du conseil municipal de Nidau concernant le projet de contournement par l'A5 du 19 octobre 2018.

Réponse commune du Conseil-exécutif

Au vu de la forte résistance suscitée par le projet définitif du contournement ouest de Bienne par l'A5, le canton de Berne a entamé un processus de dialogue avec les partisan-e-s et les opposant-e-s, qui doit aboutir d'ici l'été 2020 à une recommandation commune pour la suite de la procédure. Une première table ronde animée par Monsieur Hans Werder, secrétaire général de l'ancien conseiller fédéral Monsieur Moritz Leuenberger, a eu lieu le 8 février 2019 dans l'aula de l'école de Weidteile à Nidau, réunissant 50 représentants et représentantes de 25 organisations. La mise en train est une réussite et a montré que les personnes présentes souhaitaient un débat ouvert sur les variantes abordées.

Le groupe de dialogue se demandera également s'il est question de poursuivre la mise au point des parties du projet définitif qui ne sont guère contestées, telles que le raccordement à la rive droite du lac de Bienne et son tunnel de Port. Actuellement, donner la priorité à ces travaux irait à l'encontre de l'objectif visant un dialogue ouvert et impartial. Il convient donc en premier lieu d'attendre les résultats du processus de dialogue.

Réponses aux différentes interventions parlementaires :

a) Motion 234-2018

La motion demande le retrait du projet définitif auprès du DETEC. Le DETEC a, sur demande de la TTE, suspendu la procédure d'approbation des plans pendant la durée du processus de dialogue. Un retrait du projet définitif est possible en fonction des résultats du processus de dialogue. A l'heure actuelle, il serait prématuré et nuirait aux discussions en cours. Le Conseil-exécutif propose par conséquent d'adopter la motion sous forme de postulat.

b) Motion 250-2018

La demande de moratoire pour permettre l'élaboration d'une alternative au projet définitif dans le cadre d'une discussion sérieuse et ouverte impliquant toutes les parties correspond à la démarche en cours. Le Conseil-exécutif est donc favorable à l'adoption de la motion.

c) Motion 251-2018 et motion 261-2018

Les deux motions demandent au Conseil-exécutif, en concertation avec les communes concernées, de faire pression sur le DETEC pour qu'une nouvelle étape du contournement de Bienne soit réalisée rapidement, à savoir le tunnel de Port.

Comme indiqué en introduction, prendre des décisions partielles à l'heure actuelle serait contraire à l'objectif visant un dialogue ouvert et impartial. Une intervention auprès du DETEC pour donner la priorité au tunnel de Port dépendra des résultats du processus de dialogue, mais serait prématurée aujourd'hui et nuirait aux discussions en cours. Le Conseil-exécutif propose par conséquent d'adopter les deux motions sous forme de postulat.

Destinataire

- Grand Conseil

M

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	236-2018
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2018.RRGR.692
Déposée le:	19.11.2018
Motion de groupe:	Oui
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Les Verts (von Wattenwyl, Tramelan) (porte-parole) PS-JS-PSA (Gullotti, Tramelan) UDC (Benoit, Corgémont)
Cosignataires:	16
Urgence demandée:	Oui
Urgence accordée:	Non 22.11.2018
N° d'ACE:	300/2019 du 27 mars 2019
Direction:	Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie
Classification:	–
Proposition du Conseil-exécutif:	**Vote point par point** **1. Adoption sous forme de postulat** **2. Adoption** **3. Adoption**

CFF CARGO – Le transport des marchandises par rail, un service public

Le Conseil-exécutif est chargé de soutenir un transport de marchandises par rail dans tout le canton, surtout dans les régions à moindre rentabilité économique.

1. Le canton s'engage, en collaboration avec d'autres cantons et avec les entreprises de transport de marchandises, à trouver des solutions afin de maintenir ces transports sur le rail dans les régions à moindre rentabilité économique.
2. Le canton s'engage à participer à la tripartite (CJ – CFF Cargo – Jura) mise en place dans les présentes circonstances, voire à l'élargir aux professionnels du bois, au-delà de l'actuel moratoire.
3. Dans le Jura bernois en particulier, le canton étudie avec les acteurs institutionnels et professionnels locaux (CJ, CRTU, CFF, communes, etc.) la faisabilité de créer ou de renforcer une place de chargement de bois sur le réseau des CFF dans la vallée de Tavannes par exemple (à Reconvilier notamment).

Développement :

Après les mauvaises nouvelles annoncées par CFF Cargo dans la région du Jura bernois et sachant que, au niveau national, les restructurations annoncées par CFF Cargo visent à supprimer 800 emplois d'ici 2023, que plus de 170 points de chargement seront également abandonnés dans la réforme projetée, il est indispensable d'agir et d'éviter cette perte de service !

La restructuration de CFF Cargo peut être assimilée à un démantèlement du service public. Ce démantèlement de prestations du service public est en cours dans l'arc jurassien, mais sera appliqué à l'ensemble du territoire suisse au détriment des régions à moindre rentabilité économique. La ville de Thoune est confrontée à des problèmes similaires de transports, les colis postaux passeront du rail à la route jusqu'au centre-ville. Dans l'arc jurassien, en particulier le Jura bernois, ce sont tous les transports du bois et des déchets qui sont en sursis ou supprimés et avec eux l'économie régionale qui est fragilisée. Les CJ (Chemins de fer du Jura) ne sauraient survivre sans transports de marchandises. Ces questions de transports font partie intégrante de la stratégie cantonale d'aménagement du territoire (voir rapport sur l'aménagement du territoire 2018), elles devront y être incluses, assurant ainsi des conditions spatiales favorables à l'économie.

La suppression des subventions au 1er janvier 2019 est la cause principale de l'abandon du rail pour la route, mais la volonté du peuple suisse signifiée tant par le soutien à la RPLP (freiner la croissance du trafic routier poids lourds, encourager le transfert du trafic) que par l'inscription dans le préambule de sa Constitution de l'importance du développement durable est bafouée. L'Accord de Paris a été signé et appelle à une réduction des émissions de CO_2.

Le Jura bernois a été évincé des discussions de réorganisation de CFF Cargo dans l'arc jurassien. Le canton de Berne n'a même pas participé aux rencontres tripartites (CJ – CFF Cargo – Jura) destinées à redessiner l'offre CFF Cargo dans sa partie jurassienne bernoise. Or, au moins deux places de transbordement du bois y seront supprimées (Tavannes et Tramelan). Ce n'est pas admissible.

Nos routes ne doivent pas devenir un cortège de camions. Le canton de Berne peut et doit jouer un rôle important dans ce dossier.

Motivation de l'urgence : le délai de suppression des subventions étant le 1er janvier 2019, le canton doit se positionner.

Réponse du Conseil-exécutif

Le Conseil-exécutif regrette beaucoup les réductions de desserte prévues pour le transport de marchandises par le rail. Cette évolution est toutefois une conséquence des prescriptions fédérales à caractère contraignant, à savoir que le trafic de marchandises par wagons complets (ou transport par wagons isolés) doit couvrir les frais qu'il génère et par conséquent pouvoir se passer de subventions. Dans ce domaine, la marge de manœuvre du canton est donc restreinte. Le trafic par wagons isolés, qui est exploité en Suisse par CFF Cargo, est déficitaire depuis des années. Sa rentabilité peut être améliorée soit en augmentant le volume de marchandises transportées depuis une gare, soit en réduisant la fréquence de desserte pour que de plus grandes quantités de marchandises puissent être transportées par composition.

Lors de la première vague de réductions de la desserte de CFF Cargo en 2018, 17 points de chargements ont été examinés dans l'arc jurassien. Concernant le Jura bernois, il s'agissait de Tramelan, des Reussilles et de La Ferrière sur le réseau de voies à écartement métrique des Chemins de fer du Jura (CJ). En 2017, environ 150 wagons ont été chargés sur ces sites. Quant au transport des déchets par les CJ, il ne s'agit pas de transport par wagons isolés ; il n'est donc pas remis en cause. Par ailleurs, le transport de marchandises ne revêt pas une telle importance pour les CJ.

Etant donné la pression élevée exercée sur les coûts, le Conseil-exécutif peut comprendre la recherche par CFF Cargo de solutions pour améliorer l'efficacité du transport. Cependant, chaque réduction de points de chargement affaiblit globalement le réseau de transport par wagons isolés, ce qui fait baisser davantage encore le volume de marchandises transportées par le

rail. Le président du Conseil-exécutif Monsieur Christoph Neuhaus est intervenu au cours de l'année 2018 auprès de CFF Cargo pour que les CJ puissent continuer, ces prochaines années également, à fournir des prestations de transport de marchandises pour CFF Cargo. En outre, différents échanges bilatéraux ont eu lieu entre le canton de Berne, les cantons voisins, CFF Cargo et les CJ.

Pour les années 2019 et 2020, le transport par wagons isolés peut être maintenu sur le réseau à écartement métrique des CJ grâce à sa concentration sur l'axe entre Glovelier et La Chaux-de-Fonds. Les points de desserte de La Ferrière (BE), Saignelégier (JU) et Le Noirmont (JU) profitent de cette solution transitoire et sont donc conservés. Cela n'est toutefois possible que parce que la branche entre Tavannes et Le Noirmont n'est plus desservie et que les points de chargement de Tramelan (BE), Les Reussilles (BE) et Les Breuleux (JU) sont ainsi supprimés. CFF Cargo a recherché des solutions avec les clients concernés et, selon ses dires, a trouvé des solutions flexibles pour environ 100 à 150 wagons de transport de bois. Pour le reste, les expéditeurs doivent se rabattre sur Bienne, Glovelier ou un des points de chargement restants des CJ.

Malheureusement, compte tenu des conditions générales, aucune diminution de la pression exercée sur les coûts du transport par wagons n'est en vue. Il faut s'attendre à d'autres examens et réductions des points de desserte par CFF Cargo. Pour les CJ, cela signifie que le fret doit faire l'objet d'améliorations techniques et opérationnelles et devenir plus efficace afin que le transport par wagons isolés puisse être proposé après 2020 également.

Le Conseil-exécutif tient à ce que l'offre de transport par wagons isolés soit maintenue. Une stratégie cantonale sur le transport de marchandises et la logistique, sur laquelle se fonderont les décisions à venir, est actuellement en cours d'établissement. Elle servira de base pour évaluer les infrastructures nécessaires au bon fonctionnement de l'approvisionnement de la population et de l'économie, et ce dans les régions périphériques également.

Concernant les points soulevés dans la motion, le Conseil-exécutif prend position comme suit :

1. La stratégie cantonale sur le transport de marchandises et la logistique doit permettre de chercher des solutions pour assurer un approvisionnement à long terme des marchandises. Quant à savoir s'il est possible de trouver des solutions dans les régions dont le volume de marchandises transportées par rail est faible, la question reste ouverte. Le Conseil-exécutif propose donc d'adopter ce point sous forme de postulat.
2. Le canton est disposé à participer aux discussions menées avec les CJ, CFF Cargo et le canton du Jura et à y faire part des intérêts des professionnels du bois. Ces discussions sont en cours d'organisation. Aussi le Conseil-exécutif propose-t-il d'adopter ce point de la motion.
3. Dans le Jura bernois, une place de chargement de bois bien située peut constituer une bonne solution qui contribuera à assurer le fret ferroviaire sur le long terme. Le canton évaluera cette possibilité avec les partenaires locaux et les entreprises de chemins de fer. En conséquence, le Conseil-exécutif propose d'adopter également ce point de la motion.

Destinataire

- Grand Conseil

M

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	288-2018
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2018.RRGR.749
Déposée le:	28.11.2018
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Wandfluh (Kandergrund, UDC) (porte-parole) Ruchti (Seewil, UDC) Riem (Iffwil, PBD) Tanner (Ranflüh, UDF) Dütschler (Hünibach, PLR) Gerber (Reconvilier, PEV) Grupp (Biel/Bienne, Les Verts) Rüegsegger (Riggisberg, UDC) Abplanalp (Brienzwiler, UDC) Zimmermann (Frutigen, UDC) Salzmann (Mülchi, UDC)
Cosignataires:	3
Urgence demandée:	Non
Urgence accordée:	
N° d'ACE:	380/2019 du 24 avril 2019
Direction:	Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie
Classification:	–
Proposition du Conseil-exécutif:	**Rejet**

Entretien préventif des forêts le long des routes communales et privées affectées à l'usage commun

Le Conseil-exécutif est prié de soumettre au Grand Conseil un projet de modification de la loi cantonale sur les routes (nouvel art. 73, al. 3 LR) :

> **Art. 73** [3] (nouveau) Le long des routes communales et privées affectées à l'usage commun, les communes assurent l'entretien des forêts à titre préventif pour la protection directe de la route et garantissent le profil d'espace libre.

Développement :

Le profil d'espace libre désigne l'espace qui doit rester libre le long des routes, des pistes cyclables et des trottoirs pour des raisons de sécurité. L'article 83 de la loi cantonale sur les routes définit la forme de ce corridor. En ce qui concerne les routes cantonales, la garantie du profil d'espace libre relève de la responsabilité du canton conformément à l'article 73, alinéa 2 de la loi cantonale sur les routes. En ce qui concerne les routes communales, cette responsabilité incombe cependant au propriétaire, en zone urbanisée comme en forêt.

C'est en forêt en particulier que la mise en œuvre pose problème. Vu que selon l'article 8 de la loi sur les forêts, il n'existe pas d'obligation d'utilisation, il est véritablement difficile d'obliger les propriétaires de forêts à assumer l'entretien préventif des forêts le long des routes communales. En outre, les rapports de propriété en forêt sont à ce point hétérogènes qu'il est fort complexe d'imposer l'entretien préventif des forêts. La forêt en tant que propriété est soumise à une pression accrue : d'un côté, la forêt est un bien public qui doit être accessible sans restriction à la collectivité comme espace naturel et de détente ; d'un autre côté, la situation économique dans le secteur du bois est tout sauf réjouissante.

Pour les raisons précitées, les motionnaires estiment qu'il est opportun de confier aux communes l'entretien préventif des forêts le long des routes communales et privées affectées à l'usage commun, par analogie avec les routes cantonales. Les communes reçoivent à cette fin de l'argent pour l'entretien des routes via la LPFC.

Réponse du Conseil-exécutif

Selon l'article 73 de la loi du 4 juin 2008 sur les routes (LR ; RSB 732.11), les bordiers doivent s'abstenir d'entraver les routes publiques. En ce qui concerne l'entretien des forêts à titre préventif pour la protection directe de la route et la garantie du profil d'espace libre, il est dérogé à ce principe dans la mesure où le canton en est responsable le long des routes cantonales. Pour les routes communales et privées affectées à l'usage commun, l'entretien préventif incombe en revanche aux propriétaires de forêts conformément au principe général. Les communes sont libres d'en disposer autrement. Le Grand Conseil a adopté délibérément la réglementation cantonale dans le cadre de la révision totale de la législation sur les routes en 2008 en tenant compte de la pratique éprouvée de longue date. Au préalable, l'Office des ponts et chaussées et l'Association des communes bernoises avaient récolté des informations à ce sujet à l'aide de sondages. La réglementation est en adéquation avec la philosophie de la nouvelle loi sur les routes, à savoir de ne pas reporter de charges financières supplémentaires sur les communes et de conserver les prescriptions de la Police de construction des routes. Elle garantit en outre que les propriétaires de forêts ne sont pas avantagés par rapport aux propriétaires fonciers.

Du point de vue du Conseil-exécutif, il n'y a pas lieu de revenir sur la décision d'alors. Les arguments avancés par les motionnaires étaient déjà connus en 2008 et avaient été discutés en détail. Depuis, rien n'a changé en ce qui concerne la mise en pratique, les rapports juridiques ou les principes de répartition des charges. L'article 8 de la loi sur les forêts invoqué par les auteurs de la motion ne prévoit certes aucune obligation d'utilisation pour les propriétaires de forêts, mais ces derniers sont bel et bien soumis à l'obligation de soin et d'entretien de la forêt ou de certaines parties de celle-ci en vertu d'autres dispositions fédérales et cantonales (p. ex. loi sur

l'introduction du CCS, loi sur les routes, loi sur la circulation routière, code des obligations, droits de voisinage). Les propriétaires de forêts sont conscients de leurs responsabilités et les assument largement. En cas d'inexécution et pour imposer le respect de cette obligation, les communes peuvent avoir recours à des moyens éprouvés : rendre une décision de rétablissement de l'état conforme à la loi ou, si nécessaire, ordonner une exécution par substitution aux frais du propriétaire. Les communes étant responsables de l'entretien de leur réseau de routes en leur qualité de propriétaires, il semble inopportun de leur faire supporter en outre des frais non évaluables qui découlent des obligations de certains propriétaires fonciers.

Pour ces raisons, le Conseil-exécutif propose le rejet de la motion.

Destinataire
- Grand Conseil

Arrêté du Conseil-exécutif

N° d'ACE:	320/2019
Date:	3 avril 2019
Direction:	Direction des finances
N° d'affaire:	2019.FINGS.176
Classification:	Nicht klassifiziert

Groupe de produits « Informatique et organisation ».
Dépassement de solde 2018.
Crédit supplémentaire

1 Objet

Crédit supplémentaire pour des dépenses concernant les projets, le développement, les conseils, l'exploitation et la maintenance pour la fourniture des produits et des prestations de services de l'Office d'informatique et d'organisation (OIO) en 2018.

2 Bases légales

– Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP ; RSB 620.0), article 57
– Ordonnance du 3 décembre 3003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP ; RSB 621.1), article 160
– Ordonnance du 18 octobre 1995 sur l'organisation et les tâches de la Direction des finances (Ordonnance d'organisation FIN ; OO FIN ; RSB 152 221 171), article 11
– Ordonnance du 5 novembre 2014 sur l'organisation des marchés publics (OOMP ; RSB 731.22), article 13, alinéa 1, lettre *a* en relation avec l'annexe 1, chiffre 3

3 Montant du crédit et groupe de produits

Groupe de produits Informatique et organisation (07.60.9300)

Crédit budgétaire (solde I)	CHF	44 148 749
Crédit supplémentaire (arrondi)	CHF	3 500 000

Conformément au bouclement provisoire des comptes de l'OIO, le dépassement de solde atteint CHF 3 362 085 (version de groupe 1). La Comptabilité de groupe devant encore procéder au contrôle de plausibilité et à des ajustements éventuels au moment où la présente proposition est soumise, le montant du crédit supplémentaire est arrondi à CHF 3 500 000.

Le crédit supplémentaire peut être compensé à la Direction des finances.

Compensation :

Groupe de produits Prestations de services finances du groupe (07.30.9010)	CHF	3 500 000

02|17|K|2

Les participations cantonales ont dégagé des dividendes plus élevés durant l'exercice 2018. Il en résulte une amélioration du solde du groupe de produits Prestations de services finances du groupe qui peut être utilisée pour compenser le présent crédit supplémentaire à hauteur de CHF 3 500 000.

4 Qualification juridique de la dépense

Conformément à la pratique appliquée depuis 2016, les dépenses pour des prestations TIC sont des dépenses nouvelles (art. 48, al. 1, lit. *a* LFP). Le dépassement de solde concerne à la fois des dépenses uniques (art. 46 LFP) et des dépenses périodiques (art. 47 LFP).

5 Répercussions sur le calcul des prestations

Le crédit supplémentaire n'a pas de répercussion sur la réalisation des objectifs de prestation du groupe de produits.

6 Répercussions sur la comptabilité financière

Les coûts supplémentaires se répercutent intégralement sur la comptabilité financière.

7 Nature du crédit et exercice

Crédit supplémentaire 2018.

8 Motivation

Le crédit supplémentaire concerne le dépassement de solde pour les prestations de l'OIO, à hauteur de CHF 3,5 millions. Ce montant se répartit comme exposé ci-après.

L'OIO réimpute les coûts de ses prestations à sa clientèle au sein de l'administration (DIR/CHA/JUS). Les remboursements correspondants (rentrées financières) sont inférieurs de CHF 12,9 millions aux prévisions budgétaires, et ce pour les raisons suivantes :

- BE-plateformes d'applications : en 2018, moins d'applications ont été paquetées durant l'exploitation, mais davantage dans le cadre du projet Rollout@BE. Les paquetages réalisés dans le cadre du projet ne sont pas refacturés.
- BE-PTC : les coûts VDI des communes n'ont pas pu être réimputés comme prévu à l'Intendance des impôts. En outre, le projet Rollout@BE ayant pris du retard, les coûts des utilisateurs et utilisatrices ont été moins élevés.
- BE-Net : l'OIO prévoyait de facturer aussi aux clients les prestations de l'opérateur réseau SPIE, à partir de 2018, pour les coûts fixes non imputables selon le principe de causalité afférents à la sécurité, aux licences, aux certificats et à l'infrastructure nécessaire. Mais la facturation de ces coûts fixes n'interviendra qu'en 2019, une fois que les entretiens d'explication avec les clients seront terminés.
- BE-Print : les coûts d'impression des DIR/CHA/JUS n'ont pas atteint les montants budgétés.
- BE-Web : les dépenses liées aux prestations pour le site web n'ont pas encore été refacturées car les bases légales nécessaires n'existent pas encore.
- BE-GEVER : comme le déploiement de la solution de gestion des affaires a été reporté, il n'a pas été possible de refacturer autant de frais de licence que prévu.

Les facturations non réalisées sont contrebalancées par une baisse de CHF 9,6 millions des dépenses de l'OIO, du fait que les DIR/CHA/JUS ont utilisé moins de prestations que ne le prévoyait le budget et que les charges de personnel ont été inférieures aux prévisions.

Un crédit supplémentaire d'un montant arrondi à CHF 3,5 millions est donc nécessaire au niveau du solde I.

Au nom du Conseil-exécutif,
Le chancelier :
Auer

Destinataires
- Grand Conseil et Commission des finances
- Direction des finances

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif et prise de position de la Commission des finances

N° de l'intervention:	023-2019
Type d'intervention:	Motion financière
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2019.RRGR.40
Déposée le:	01.03.2019
Motion de groupe:	Oui
Motion de commission:	Non
Déposée par:	PLR (Haas, Bern) (porte-parole) PLR (Saxer, Gümligen) PLR (Flück, Brienz) PLR (Sommer, Wynigen)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Oui
Urgence accordée:	Oui 07.03.2019
N° d'ACE:	351/2019 du 24 avril 2019
Direction:	Direction des finances
Classification:	–
Proposition du Conseil-exécutif:	**Adoption sous forme de postulat**
Proposition de la Commission des finances:	**Adoption sous forme de motion**

Augmentation des investissements nets

Le Conseil-exécutif est chargé :

1. d'augmenter d'au moins 500 millions de francs par an les investissements nets inscrits au BU/PIMF 2020/2021-2023 ou, au plus tard, au BU/PIMF 2021/2022-2024, tout en maintenant la capacité de financement ;
2. de classer les investissements par ordre de priorité, de définir des étapes et d'optimiser les investissements (par exemple en se limitant au strict nécessaire, en ce qui concerne le niveau d'aménagement aussi) ;
3. d'informer le Grand Conseil et les commissions compétentes des résultats de ces travaux dans les meilleurs délais.

Développement :

Les besoins en investissement du canton de Berne ne vont cesser d'augmenter ces prochaines années. C'est pourquoi il faut mettre davantage de moyens à disposition selon la procédure ordinaire.

Il convient également de définir les priorités et les étapes et d'optimiser les investissements afin que ces moyens limités soient employés de la manière la plus efficace et rentable possible.

Motivation de l'urgence : Le BU/PIMF 2020/2021-2023 est en cours d'élaboration.

Réponse du Conseil-exécutif

Un nombre exceptionnel de projets d'investissement importants pour le développement du canton de Berne sont prévus dans les années à venir. Ils vont entraîner, à partir de 2022, une forte augmentation des besoins d'investissement qui vont au-delà du niveau des fonds inscrits dans le budget 2019 et le plan intégré mission-financement 2020 à 2022. Le Conseil-exécutif s'attend à une insuffisance de financement à hauteur d'environ 500 à 700 millions de francs entre 2022 et 2027. Le financement des besoins d'investissement du canton n'est donc pas assuré du point de vue actuel.

Pour faire face à l'augmentation des besoins d'investissement, le Conseil-exécutif privilégie l'approche suivante :

- Le Conseil-exécutif est favorable à la création d'un Fonds de financement de projets d'investissement stratégiques. Un projet de loi en ce sens sera examiné par le Grand Conseil lors des sessions de septembre et de novembre 2019. Il est prévu d'alimenter ce Fonds sur les distributions supplémentaires sur le bénéfice de la Banque nationale suisse (BNS), le solde désormais superflu du Fonds d'investissements hospitaliers, les ressources pas impérativement nécessaires du Fonds des distributions du bénéfice de la BNS et les excédents éventuels des comptes de 2018 et des exercices suivants.
- Comme la solution du Fonds ne permettra de financer qu'une partie de l'augmentation des besoins d'investissement, le Conseil-exécutif aura pour objectif de réduire l'investissement net ordinaire pour la période de 2022 à 2027 où il sera particulièrement élevé : à cette fin, il fixera des priorités, définira des étapes et arrêtera un redimensionnement des gros projets d'investissement.
- Pour le cas où le Grand Conseil se prononcerait contre la solution du Fonds de financement de projets d'investissement stratégiques, le Conseil-exécutif va devoir identifier, dans le cadre de sa planification prévisionnelle, d'autres projets d'investissement dont la réalisation pourrait être abandonnée, réduite ou reportée à une date ultérieure.
- Par ailleurs, le Conseil-exécutif s'est déjà intéressé aux normes en vigueur dans le domaine du bâtiment et du génie civil, et a ce faisant constaté que le canton de Berne appliquait les normes généralement reconnues en la matière (SIA, VSS, EN, ISO). De plus, le canton doit respecter des exigences et des bases légales qui ont une incidence sur les coûts de construction (p. ex. en ce qui concerne la protection des eaux, de la nature, des paysages, des sols et contre le bruit, la législation sur la circulation routière ou l'accessibilité pour tous).
- Le Conseil-exécutif examine en outre, dans le cadre du processus d'élaboration du budget 2020 et du plan intégré mission-financement 2021 à 2023, dans quelle mesure il serait possible d'augmenter le cas échéant le volume des investissements grâce aux excédents du

compte de résultats tout en respectant le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements.

La démarche du Conseil-exécutif coïncide dans une large mesure avec les demandes des auteurs de la motion : il étudie la possibilité de redimensionner et de réaliser par étapes les projets d'investissement importants, il s'est déjà penché sur les normes applicables dans le domaine du bâtiment et du génie civil, et il envisage des solutions pour accroître le volume des investissements à partir des excédents éventuels du compte de résultats dans le respect du frein à l'endettement appliqué aux compte des investissements.

Le Conseil-exécutif souligne toutefois que la mesure demandée dans la présente motion financière, à savoir définir un niveau minimal pour l'investissement net ordinaire, est en conflit avec d'autres défis majeurs auxquels le canton de Berne est confronté en matière de politique financière. En effet, le canton doit compenser d'une part le manque à gagner résultant de l'évolution de la politique fiscale, et d'autre part la baisse des revenus de la péréquation financière fédérale – qui pourrait représenter jusqu'à 150 millions de francs – suite au troisième rapport du Conseil fédéral sur l'efficacité de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons. En outre, le Conseil-exécutif tout comme le parlement devront continuer d'observer attentivement l'évolution des charges dans certains domaines d'activité. Si, comme le demande la motion, un volume minimal d'investissements était fixé dès la session parlementaire de juin 2019, cela réduirait la marge de manœuvre dans d'autres domaines politiques alors que l'on ne disposerait pas encore d'une vision d'ensemble exhaustive en matière de politique financière.

Par conséquent, le Conseil-exécutif se prononce pour l'adoption sous forme de postulat de la présente motion financière.

Prise de position de la Commission des finances

Même si le Grand Conseil devait approuver la création du Fonds de financement de projets d'investissement stratégiques, les investissements élevés à engager présenteraient encore un écart de planification considérable. En revoyant les crédits destinés à la construction d'un nouveau bâtiment pour l'Office de la circulation routière à Münchenbuchsee, à la session de printemps, le Grand Conseil avait demandé au Conseil-exécutif de classer les investissements par ordre de priorité. Si le Conseil-exécutif a bel et bien lancé ces travaux, tout porte à croire qu'une lacune de financement demeurera même après cette hiérarchisation. La majorité de la Commission des finances est d'avis qu'une augmentation des investissements nets est inévitable pour la combler. Si le Grand Conseil devait rejeter la création de ce fonds, l'augmentation des investissements nets serait (à court terme) la seule solution pour réaliser au moins une partie des investissements prévus. Le financement devrait passer par des excédents du compte de résultats tout en respectant les dispositions constitutionnelles régissant le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements.

Ces dernières années, le volume des investissements du canton a plutôt baissé. Les moyens disponibles n'ont par ailleurs pas pu être épuisés. Le Conseil-exécutif n'a cessé de faire remarquer ces dernières années que les besoins en investissements allaient augmenter – un pronostic que la Commission des finances a validé. Afin de passer enfin de la parole aux actes, la Commission des finances estime à une nette majorité qu'il faut passer à des investissements nets d'au moins 500 millions de francs à partir du budget 2020. Par rapport au BU/PIMF 19/20-22, cela correspond à une augmentation de 46 millions de francs en 2020, de 56 millions de francs

en 2021 et de 35 millions de francs en 2022. Ces montants, non négligeables, peuvent effectivement susciter une pression sur le compte des résultats et les dépenses courantes du canton. La conjoncture générale reste toutefois bonne : les recettes fiscales devraient continuer d'augmenter au moins ces deux prochaines années, ce qui devrait atténuer la pression. Le moment est donc bien choisi d'oser des investissements en faveur d'un canton fort et tourné vers l'avenir.

Destinataire

- Grand Conseil

MF

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	023-2019
Type d'intervention:	Motion financière
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2019.RRGR.40
Déposée le:	01.03.2019
Motion de groupe:	Oui
Motion de commission:	Non
Déposée par:	PLR (Haas, Bern) (porte-parole) PLR (Saxer, Gümligen) PLR (Flück, Brienz) PLR (Sommer, Wynigen)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Oui
Urgence accordée:	Oui 07.03.2019
N° d'ACE:	351/2019 du 24 avril 2019
Direction:	Direction des finances
Classification:	–
Proposition du Conseil-exécutif:	**Adoption sous forme de postulat**

Augmentation des investissements nets

Le Conseil-exécutif est chargé :

1. d'augmenter d'au moins 500 millions de francs par an les investissements nets inscrits au BU/PIMF 2020/2021-2023 ou, au plus tard, au BU/PIMF 2021/2022-2024, tout en maintenant la capacité de financement ;
2. de classer les investissements par ordre de priorité, de définir des étapes et d'optimiser les investissements (par exemple en se limitant au strict nécessaire, en ce qui concerne le niveau d'aménagement aussi) ;
3. d'informer le Grand Conseil et les commissions compétentes des résultats de ces travaux dans les meilleurs délais.

Développement :

Les besoins en investissement du canton de Berne ne vont cesser d'augmenter ces prochaines années. C'est pourquoi il faut mettre davantage de moyens à disposition selon la procédure ordinaire.

Il convient également de définir les priorités et les étapes et d'optimiser les investissements afin que ces moyens limités soient employés de la manière la plus efficace et rentable possible.

Motivation de l'urgence : Le BU/PIMF 2020/2021-2023 est en cours d'élaboration.

Réponse du Conseil-exécutif

Un nombre exceptionnel de projets d'investissement importants pour le développement du canton de Berne sont prévus dans les années à venir. Ils vont entraîner, à partir de 2022, une forte augmentation des besoins d'investissement qui vont au-delà du niveau des fonds inscrits dans le budget 2019 et le plan intégré mission-financement 2020 à 2022. Le Conseil-exécutif s'attend à une insuffisance de financement à hauteur d'environ 500 à 700 millions de francs entre 2022 et 2027. Le financement des besoins d'investissement du canton n'est donc pas assuré du point de vue actuel.

Pour faire face à l'augmentation des besoins d'investissement, le Conseil-exécutif privilégie l'approche suivante :

- Le Conseil-exécutif est favorable à la création d'un Fonds de financement de projets d'investissement stratégiques. Un projet de loi en ce sens sera examiné par le Grand Conseil lors des sessions de septembre et de novembre 2019. Il est prévu d'alimenter ce Fonds sur les distributions supplémentaires sur le bénéfice de la Banque nationale suisse (BNS), le solde désormais superflu du Fonds d'investissements hospitaliers, les ressources pas impérativement nécessaires du Fonds des distributions du bénéfice de la BNS et les excédents éventuels des comptes de 2018 et des exercices suivants.
- Comme la solution du Fonds ne permettra de financer qu'une partie de l'augmentation des besoins d'investissement, le Conseil-exécutif aura pour objectif de réduire l'investissement net ordinaire pour la période de 2022 à 2027 où il sera particulièrement élevé : à cette fin, il fixera des priorités, définira des étapes et arrêtera un redimensionnement des gros projets d'investissement.
- Pour le cas où le Grand Conseil se prononcerait contre la solution du Fonds de financement de projets d'investissement stratégiques, le Conseil-exécutif va devoir identifier, dans le cadre de sa planification prévisionnelle, d'autres projets d'investissement dont la réalisation pourrait être abandonnée, réduite ou reportée à une date ultérieure.
- Par ailleurs, le Conseil-exécutif s'est déjà intéressé aux normes en vigueur dans le domaine du bâtiment et du génie civil, et a ce faisant constaté que le canton de Berne appliquait les normes généralement reconnues en la matière (SIA, VSS, EN, ISO). De plus, le canton doit respecter des exigences et des bases légales qui ont une incidence sur les coûts de construction (p. ex. en ce qui concerne la protection des eaux, de la nature, des paysages, des sols et contre le bruit, la législation sur la circulation routière ou l'accessibilité pour tous).
- Le Conseil-exécutif examine en outre, dans le cadre du processus d'élaboration du budget 2020 et du plan intégré mission-financement 2021 à 2023, dans quelle mesure il serait pos-

sible d'augmenter le cas échéant le volume des investissements grâce aux excédents du compte de résultats tout en respectant le frein à l'endettement appliqué au compte des investissements.

La démarche du Conseil-exécutif coïncide dans une large mesure avec les demandes des auteurs de la motion : il étudie la possibilité de redimensionner et de réaliser par étapes les projets d'investissement importants, il s'est déjà penché sur les normes applicables dans le domaine du bâtiment et du génie civil, et il envisage des solutions pour accroître le volume des investissements à partir des excédents éventuels du compte de résultats dans le respect du frein à l'endettement appliqué aux compte des investissements.

Le Conseil-exécutif souligne toutefois que la mesure demandée dans la présente motion financière, à savoir définir un niveau minimal pour l'investissement net ordinaire, est en conflit avec d'autres défis majeurs auxquels le canton de Berne est confronté en matière de politique financière. En effet, le canton doit compenser d'une part le manque à gagner résultant de l'évolution de la politique fiscale, et d'autre part la baisse des revenus de la péréquation financière fédérale – qui pourrait représenter jusqu'à 150 millions de francs – suite au troisième rapport du Conseil fédéral sur l'efficacité de la péréquation financière entre la Confédération et les cantons. En outre, le Conseil-exécutif tout comme le parlement devront continuer d'observer attentivement l'évolution des charges dans certains domaines d'activité. Si, comme le demande la motion, un volume minimal d'investissements était fixé dès la session parlementaire de juin 2019, cela réduirait la marge de manœuvre dans d'autres domaines politiques alors que l'on ne disposerait pas encore d'une vision d'ensemble exhaustive en matière de politique financière.

Par conséquent, le Conseil-exécutif se prononce pour l'adoption sous forme de postulat de la présente motion financière.

Destinataire
- Grand Conseil

MF

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif et prise de position de la Commission des finances

N° de l'intervention:	074-2019
Type d'intervention:	Motion financière
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2019.RRGR.92
Déposée le:	11.03.2019
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Linder (Bern, Les Verts) (porte-parole) Bichsel (Zollikofen, UDC) Kipfer (Münsingen, PEV) Marti (Bern, PS) Kohler (Spiegel b. Bern, PLR) Gygax-Böninger (Obersteckholz, PBD)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Oui
Urgence accordée:	
N° d'ACE:	443/2019 du 8 mai 2019
Direction:	Direction des finances
Classification:	–
Proposition du Conseil-exécutif:	**Rejet**
Proposition de la Commission des finances:	**Adoption**

Renoncement à la compensation de 10 millions de francs au sein de la Direction de l'instruction publique suite à la suppression de la mesure 48.4.5 (solutions transitoires) du PA 2018

Le Conseil-exécutif est chargé d'augmenter le solde du groupe de produits 9.7.3 (Ecoles moyennes et formation professionnelle) de 10 millions de francs dès le budget 2020 pour autant que la modification de la loi sur la formation professionnelle, la formation continue et l'orientation professionnelle (LFOP) soit confirmée conformément aux résultats de la première lecture. Il faut renoncer à opérer une compensation au sein du groupe de produits de la Direction de l'instruction publique : le cas échéant, la compensation doit être opérée de façon globale (hors INS).

Développement :

Si la modification de la LFOP (seconde lecture à la session de printemps 2019) n'est pas adoptée selon la proposition du Conseil-exécutif, la mesure 48.4.5 (solutions transitoires) du programme d'allègement (PA) 2018, pour laquelle un montant de 10 millions de francs avait été alloué, est abandonnée. Pour que les solutions transitoires puissent encore être proposées dans la même mesure que jusqu'alors, le solde du groupe de produits doit être augmenté de ce même montant par rapport au plan intégré mission-financement (PIMF) 2020-2022. Aucun réarrangement de la mesure d'économie ne doit être fait aux dépens d'une autre offre de formation cantonale, c'est pourquoi aucune compensation ne doit être opérée au sein de l'INS.

La motion financière sert la mise en œuvre contraignante de la déclaration de planification correspondante 2n (Kipfer, PEV) relative au PIMF 2020-2022 de la session de novembre 2018.

Motivation de l'urgence : Le gouvernement et l'administration préparent actuellement le budget 2020, lequel sera soumis au Grand Conseil lors de la session d'hiver 2019.

Réponse du Conseil-exécutif

Dans le cadre des délibérations concernant la loi sur la formation professionnelle, lors de sa session de mars 2019, le Grand Conseil a refusé la mise en œuvre de la mesure n°48.4.5 « *Financement des solutions transitoires sur la base de la clé de l'école obligatoire* » du Programme d'allégement 2018 (PA 2018). De ce fait, le Conseil-exécutif va éliminer les répercussions financières de cette mesure dans le budget 2020 et plan intégré mission-financement 2021 à 2023 en cours d'élaboration, ce qui se traduira à partir de 2020 par une détérioration annuelle de 10 millions de francs par rapport aux chiffres du plan intégré mission-financement 2020 à 2022.

Le Conseil-exécutif refuse toutefois de renoncer dès maintenant à la compensation de ces 10 millions de francs au sein de la Direction de l'instruction publique comme le demande la présente motion.

Au vu d'une part des besoins supplémentaires qui ont été annoncés ou demandés dans divers domaines politiques (compensation appropriée du renchérissement pour le personnel cantonal et le corps enseignant, augmentation des réductions de primes, renforcement des effectifs de la police cantonale, augmentation des besoins dans le secteur de la prise en charge et des soins aux personnes âgées, forte progression des besoins d'investissement, etc.), et compte tenu d'autre part des baisses de revenus prévues (péréquation financière fédérale, évolution de la stratégie fiscale, etc.), le Conseil-exécutif ne peut pas exclure que des mesures soient nécessaires à moyen terme pour alléger les finances cantonales.

L'adoption de la présente motion financière équivaudrait à un moratoire sur les allégements financiers dans le domaine de la formation, ce que le Conseil-exécutif ne peut pas approuver à l'heure actuelle, d'autant que le domaine de la formation est le secteur d'activité qui pèse le plus lourd dans les finances cantonales. Le Conseil-exécutif précise également que ce domaine est nettement moins touché par le PA 2018 que d'autres secteurs d'activité au niveau cantonal, du fait notamment que le Grand Conseil a renoncé à mettre en œuvre la mesure du PA 2018 mentionnée. Ainsi la Direction de l'instruction publique bénéficiera-t-elle encore de 22,3 millions de francs d'allégements en 2022, par rapport aux mesures à hauteur de 42,7 millions de francs que le Conseil-exécutif avait initialement arrêtées, montant qui découlait déjà du choix politique de demander au secteur de la formation une participation comparativement moins importante au

programme d'allégement (à titre indicatif, le PA 2018 représente un volume financier de CHF 148 mio au total en 2022.[1]).

Au vu de ce qui précède, le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil de rejeter la présente motion financière.

Prise de position de la Commission des finances

La mesure proposée par le Conseil-exécutif était très contestée au Grand Conseil. L'opinion qui prédominait était qu'il fallait y renoncer et en même temps que les dix millions de francs manquants ne devaient pas être compensés à la Direction de l'instruction publique. Cette position ressortait déjà de la déclaration de planification 2n adoptée lors des débats sur le plan intégré mission-financement à la session de novembre 2018. Cependant, comme le Conseil-exécutif ne voulait pas délier la Direction de l'instruction publique de l'obligation de compensation, six membres du Grand Conseil issus de différents groupes ont dû recourir à l'instrument contraignant qu'est la motion financière. Le texte déposé a eu une influence déterminante puisque le Grand Conseil a finalement rejeté définitivement la mesure PA 48.4.5.

La Commission des finances propose par conséquent au Grand Conseil, à une nette majorité, d'adopter la présente motion financière. Ce faisant, elle appuie les décisions prises jusqu'alors par le Grand Conseil dans cette affaire. Elle n'estime toutefois pas que cela signifie un gel des mesures d'allégement pour la Direction de l'instruction publique. La présente intervention vise uniquement à empêcher que les différentes mesures du PA 18 soient compensées dans le domaine de la formation.

Destinataire
- Grand Conseil

[1] Etat du controlling du PA 2018 en mai 2018 compte tenu de la décision adoptée par le Grand Conseil lors de la session de mars 2019 concernant la loi sur la formation professionnelle.

MF

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	074-2019
Type d'intervention:	Motion financière
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2019.RRGR.92
Déposée le:	11.03.2019
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Linder (Bern, Les Verts) (porte-parole) Bichsel (Zollikofen, UDC) Kipfer (Münsingen, PEV) Marti (Bern, PS) Kohler (Spiegel b. Bern, PLR) Gygax-Böninger (Obersteckholz, PBD)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Oui
Urgence accordée:	
N° d'ACE:	443/2019 du 8 mai 2019
Direction:	Direction des finances
Classification:	–
Proposition du Conseil-exécutif:	**Rejet**

Renoncement à la compensation de 10 millions de francs au sein de la Direction de l'instruction publique suite à la suppression de la mesure 48.4.5 (solutions transitoires) du PA 2018

Le Conseil-exécutif est chargé d'augmenter le solde du groupe de produits 9.7.3 (Ecoles moyennes et formation professionnelle) de 10 millions de francs dès le budget 2020 pour autant que la modification de la loi sur la formation professionnelle, la formation continue et l'orientation professionnelle (LFOP) soit confirmée conformément aux résultats de la première lecture. Il faut renoncer à opérer une compensation au sein du groupe de produits de la Direction de l'instruction publique : le cas échéant, la compensation doit être opérée de façon globale (hors INS).

Développement :

Si la modification de la LFOP (seconde lecture à la session de printemps 2019) n'est pas adoptée selon la proposition du Conseil-exécutif, la mesure 48.4.5 (solutions transitoires) du programme d'allègement (PA) 2018, pour laquelle un montant de 10 millions de francs avait été alloué, est abandonnée. Pour que les solutions transitoires puissent encore être proposées dans la

05|00|K|13

même mesure que jusqu'alors, le solde du groupe de produits doit être augmenté de ce même montant par rapport au plan intégré mission-financement (PIMF) 2020-2022. Aucun réarrangement de la mesure d'économie ne doit être fait aux dépens d'une autre offre de formation cantonale, c'est pourquoi aucune compensation ne doit être opérée au sein de l'INS.

La motion financière sert la mise en œuvre contraignante de la déclaration de planification correspondante 2n (Kipfer, PEV) relative au PIMF 2020-2022 de la session de novembre 2018.

Motivation de l'urgence : Le gouvernement et l'administration préparent actuellement le budget 2020, lequel sera soumis au Grand Conseil lors de la session d'hiver 2019.

Réponse du Conseil-exécutif

Dans le cadre des délibérations concernant la loi sur la formation professionnelle, lors de sa session de mars 2019, le Grand Conseil a refusé la mise en œuvre de la mesure n°48.4.5 « *Financement des solutions transitoires sur la base de la clé de l'école obligatoire* » du Programme d'allégement 2018 (PA 2018). De ce fait, le Conseil-exécutif va éliminer les répercussions financières de cette mesure dans le budget 2020 et plan intégré mission-financement 2021 à 2023 en cours d'élaboration, ce qui se traduira à partir de 2020 par une détérioration annuelle de 10 millions de francs par rapport aux chiffres du plan intégré mission-financement 2020 à 2022.

Le Conseil-exécutif refuse toutefois de renoncer dès maintenant à la compensation de ces 10 millions de francs au sein de la Direction de l'instruction publique comme le demande la présente motion.

Au vu d'une part des besoins supplémentaires qui ont été annoncés ou demandés dans divers domaines politiques (compensation appropriée du renchérissement pour le personnel cantonal et le corps enseignant, augmentation des réductions de primes, renforcement des effectifs de la police cantonale, augmentation des besoins dans le secteur de la prise en charge et des soins aux personnes âgées, forte progression des besoins d'investissement, etc.), et compte tenu d'autre part des baisses de revenus prévues (péréquation financière fédérale, évolution de la stratégie fiscale, etc.), le Conseil-exécutif ne peut pas exclure que des mesures soient nécessaires à moyen terme pour alléger les finances cantonales.

L'adoption de la présente motion financière équivaudrait à un moratoire sur les allégements financiers dans le domaine de la formation, ce que le Conseil-exécutif ne peut pas approuver à l'heure actuelle, d'autant que le domaine de la formation est le secteur d'activité qui pèse le plus lourd dans les finances cantonales. Le Conseil-exécutif précise également que ce domaine est nettement moins touché par le PA 2018 que d'autres secteurs d'activité au niveau cantonal, du fait notamment que le Grand Conseil a renoncé à mettre en œuvre la mesure du PA 2018 mentionnée. Ainsi la Direction de l'instruction publique bénéficiera-t-elle encore de 22,3 millions de francs d'allégements en 2022, par rapport aux mesures à hauteur de 42,7 millions de francs que le Conseil-exécutif avait initialement arrêtées, montant qui découlait déjà du choix politique de demander au secteur de la formation une participation comparativement moins importante au programme d'allégement (à titre indicatif, le PA 2018 représente un volume financier de CHF 148 mio au total en 2022.[1]).

[1] Etat du controlling du PA 2018 en mai 2018 compte tenu de la décision adoptée par le Grand Conseil lors de la session de mars 2019 concernant la loi sur la formation professionnelle.

Au vu de ce qui précède, le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil de rejeter la présente motion financière.

Destinataire
- Grand Conseil

M

Intervention parlementaires M 049-2019 et M 050-2019. Réponse commune du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	049-2019
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☒
N° d'affaire:	2019.RRGR.67
Déposée le:	04.03.2019
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Knutti (Weissenburg, UDC) (porte-parole) Schwarz (Adelboden, UDF) Egger (Frutigen, pvl) Wenger (Spiez, PEV) Luginbühl-Bachmann (Krattigen, PBD) Krähenbühl (Unterlangenegg, UDC) Zimmermann (Frutigen, UDC) Michel (Schattenhalb, UDC) Speiser-Niess (Zweisimmen, UDC) Josi (Wimmis, UDC) Freudiger (Langenthal, UDC) Klopfenstein (Corgémont, UDC) Tobler (Moutier, UDC)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Oui
Urgence accordée:	Oui 07.03.2019
N° d'ACE:	344/2019 du 24 avril 2019
Direction:	Direction des finances
Classification:	-
Proposition du Conseil-exécutif:	**Adoption**

Ne pas infliger de punition collective aux communes rurales

Le Conseil-exécutif est chargé de :

1. renoncer aux modifications de l'ordonnance sur la péréquation financière et la compensation des charges concernant la dotation minimale ;

2. ne pas appliquer au 1er janvier 2020 la baisse prévue de 86 à 84 de la valeur de l'indice de rendement fiscal harmonisé déterminant.

05|00|K|13

Développement :

Dans le canton de Berne, les communes à faible capacité financière doivent recevoir moins de fonds de la péréquation financière. L'objectif est que les petites communes se décident à fusionner, ce qui à notre avis ne peut absolument pas être obtenu avec cette mesure. Nous rejetons fermement cette réduction et demandons que l'indice actuel de 86 pour cent soit maintenu.

Le Conseil-exécutif appuie cette demande de réduction sur une déclaration de planification concernant le rapport LPFC, adoptée par le parlement à une courte majorité (74 voix contre 71). Cette déclaration de planification prévoit la réduction de la dotation minimale car, de l'avis de la majorité du parlement, la péréquation financière, et donc surtout la dotation minimale, favorise le maintien des structures et ralentit donc les fusions de communes. Si ces communes étaient maintenant privées de ces fonds, elles fusionneraient plus et plus vite. Cet avis semble maintenant partagé aussi par la Direction des finances et par le Conseil-exécutif.

L'objectif recherché, à savoir obtenir plus de fusions de communes avec cette modification de l'ordonnance, ne sera probablement pas du tout atteint en généralisant la baisse de la dotation à toutes les communes à capacité financière déjà faible. En fait, des communes qui fonctionnent bien et sont administrées au mieux seront globalement sanctionnées pour la seule raison qu'elles affichent une capacité financière inférieure à la moyenne. Une faible capacité financière n'indique en effet nullement si une commune est bien gérée ou travaille efficacement. Au contraire, nombre de communes rurales fournissent toutes les prestations de services nécessaires avec nettement moins de moyens que les communes mieux dotées financièrement. C'est un affront infligé à toutes ces communes qui fonctionnement parfaitement bien, à leurs autorités, à leurs collaborateurs et collaboratrices et à leur population, que de réduire sans distinction la dotation minimale, quelle que soit la situation réelle.

Ce sont au total 193 communes du canton de Berne qui recevront moins de fonds, presque toutes en zone rurale et structurellement fragile, soit plus de la moitié des communes bernoises ! Pour 40 communes, cela se solde par des pertes d'un peu moins de 0,50 dixième de quotité d'impôt et pour 112 communes, en pertes entre 0,50 et 0,75 dixième de quotité d'impôt ! Pour onze communes, les pertes sont même supérieures à 0,75 dixième de quotité d'impôt. Pour les communes à forte capacité financière, ces pertes seraient probablement aisément supportables. Pour les communes à faible capacité financière en revanche, la part non affectée du budget est déjà si modeste qu'une nouvelle réduction fera quasiment disparaître ce qui leur reste de marge de manœuvre.

Nombre de communes ont déjà adopté la planification des investissements pour les prochaines années et ont inclus ces fonds de la LPFC. Ces pertes de recettes massives pour les communes à faible capacité financière en obligeront donc un grand nombre à demander des augmentations d'impôts auprès du souverain, ce qui rendra les communes rurales encore moins attractives et réduira encore le faible développement économique dénoncé par le canton.

Cela fait longtemps que la baisse ne touche pas seulement les petites communes qui sont manifestement visées comme objets de fusion par cette mesure. Ce sont en fait presque toutes les communes rurales qui sont concernées, quelle que soit leur taille (en population ou en superficie). Si sous le couvert de cette pression à fusionner, même des communes comme Moutier (perte de CHF 385 000), Frutigen (CHF 351 000), Sumiswald (CHF 258 000), Tramelan (CHF 229 000), Roggwil (CHF 206 000), Reichenbach (CHF 183 000), Hasle (CHF 169 000),

Wattenwil (CHF 147 000), Ringgenberg (CHF 135 000), Eggiwil (CHF 125 000), Wimmis (CHF 124 000), Diemtigen (CHF 108 000), Huttwil (CHF 44 000) sont sanctionnées financièrement, c'est qu'il y a une faille quelque part. Ces communes ne peuvent pas avoir été la cible des partisans et partisanes de la déclaration de planification initiale. Sinon, il faudrait interpréter les mesures comme une attaque générale dirigée contre l'espace rural.

Cette seule liste suffit à montrer que dans bien des cas, la mesure est sans rapport avec l'objectif.

C'est une question politique controversée que de savoir si les fusions de communes doivent se faire sur la seule base du volontariat ou si le canton peut exercer une certaine pression. Toutefois, si le canton veut faire pression, il doit clairement procéder autrement qu'en imposant une baisse générale de la dotation minimale. Car cette mesure sanctionnerait des dizaines de communes qui fonctionnent au mieux et ont une capacité financière déjà faible, pour quelque chose dont elles ne sont pas responsables. Cela n'est pas digne d'un Etat de droit.

Motivation de l'urgence : l'urgence est demandée en raison des courts délais d'adaptation dont dispose le Conseil-exécutif.

N° de l'intervention:	050-2019
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☒
N° d'affaire:	2019.RRGR.68
Déposée le:	04.03.2019
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Graber (La Neuveville, UDC) (porte-parole) Klopfenstein (Corgémont, UDC) Benoit (Corgémont, UDC) Tobler (Moutier, UDC) Gerber (Reconvilier, PEV)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Oui
Urgence accordée:	Oui 07.03.2019
N° d'ACE:	344/2019 du 24 avril 2019
Direction:	Direction des finances
Classification:	-
Proposition du Conseil-exécutif:	**Adoption**

Maintenir la solidarité envers toutes les communes

Le Conseil-exécutif est chargé de renoncer à la modification de l'OPFC découlant de la déclaration de planification acceptée le 6 septembre 2018 (2018.RRGR.315) et, partant, de maintenir l'indice de rendement fiscal harmonisé déterminant pour l'exécution de la dotation minimale à 86 pour l'année 2020 et les suivantes.

Développement :

Le projet de mise en œuvre de la déclaration de planification PLR/Saxer acceptée de justesse (76 contre 71) par le Grand Conseil le 6 septembre 2018 a soulevé une vague d'indignation dans tout le canton. A juste titre, puisque les conséquences financières en termes de réduction de la dotation minimale de la péréquation financière sont massives et douloureuses pour les communes concernées.

Or, il est manifeste que la plupart des communes concernées se trouvent dans une situation financière tendue et doivent souvent fixer une quotité d'impôts élevée afin de financer le ménage communal. Cette situation conduit souvent les communes à devoir renoncer à d'indispensables investissements. Cela est particulièrement vrai pour de nombreuses communes du Jura bernois, mais aussi, par exemple de l'Emmental ou de l'Oberland. Ainsi, le Conseil-exécutif admet lui-même que ces réductions représentent souvent au moins un demi-dixième de quotité d'impôts, voire parfois trois quarts ou plus.

L'économie possible pour le ménage cantonal est de l'ordre de neuf millions de francs, ce qui représente moins d'un pour-mille du budget. Pour les communes touchées, la baisse de recettes représente facilement un pour-cent ou plus du budget, soit proportionnellement plus de dix fois plus que pour le canton. L'ampleur du sacrifice demandé aux communes les moins bien loties financièrement est totalement injustifiable au regard du bénéfice infinitésimal sur les finances cantonales.

De plus, prétendre que cette réduction de prestations aux communes les plus faibles les incitera à fusionner est foncièrement faux. En effet, les fusions de communes réalisées à ce jour n'ont jamais mis en évidence des économies financières notables. De plus, le tableau illustrant les effets concrets de la décision prise par le Grand Conseil montre que même des communes récemment fusionnées, telles que Valbirse dans le Jura bernois, sont pénalisées par cette mesure. Par ailleurs, beaucoup de communes de cinq ou dix mille habitants seraient impactées par la mesure, alors qu'il n'existe aucune raison de les inciter à fusionner vu leur taille critique suffisante.

En réalité, cette mesure ne constitue rien d'autre qu'une sorte de punition collective pour les régions financièrement défavorisées du canton. En particulier les communes modestes fournissant souvent des prestations de manière très économe à leur population, mais souffrant de faiblesses structurelles sur lesquelles elles ont peu de prise, ne méritent pas un tel traitement. Cette erreur politique du Grand Conseil doit être annulée afin de ne pas mettre à mal la solidarité entre toutes les communes bernoises.

On peut même supposer que lors du vote de la déclaration de planification, quelques membres de notre Grand Conseil n'ont pas véritablement eu conscience de la portée de leur décision.

Motivation de l'urgence : la mesure est prévue dès le 1er janvier 2020. Or, les communes et le canton doivent savoir le plus vite possible sur quelle base leurs budgets 2020 devront être établis.

Réponse commune du Conseil-exécutif

Les présentes motions relèvent de la compétence exclusive du Conseil-exécutif (motions ayant valeur de directive). Le gouvernement dispose ainsi d'une latitude relativement importante en ce qui concerne le degré de réalisation des objectifs, les moyens à mettre en œuvre et les modalités d'exécution du mandat. C'est à lui qu'il appartient de décider en dernier ressort.

Pour commencer, le Conseil-exécutif tient à observer que ce n'est pas lui, mais le Grand Conseil qui est à l'origine de la présente modification de l'ordonnance sur la péréquation financière et la compensation des charges (OPFC). En effet, le 6 septembre 2018, lors des délibérations de la session de septembre sur le rapport du Conseil-exécutif concernant le contrôle des résultats 2016 de la LPFC, le Grand Conseil a adopté la déclaration de planification suivante du député Saxer (PLR), par 76 voix contre 71 et quatre abstentions[1] :

> *« La péréquation financière favorise le maintien des structures et ralentit donc les fusions de communes souhaitées. Afin d'encourager (légèrement) les fusions, le Conseil-exécutif doit baisser la valeur de l'indice de rendement fiscal harmonisé (IRH) déterminant pour l'exécution de la dotation minimale en-dessous de 86 en procédant à une modification de l'ordonnance (modification de l'art 8, al. 2 OPFC). »*

Le Conseil-exécutif s'est prononcé contre cette déclaration de planification. La Directrice des finances a ainsi indiqué, lors des débats, qu'une réduction de la dotation minimale visant à renforcer la pression en faveur des fusions de communes n'était pas compatible avec le principe de la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC) selon lequel il faut établir une distinction entre effets compensatoires et effets incitatifs des instruments. Elle a en outre souligné qu'une réduction de la dotation minimale ne toucherait pas uniquement les communes de petite et très petite taille.

En vertu de l'article 53 de la loi sur le Grand Conseil (LGC), les déclarations de planification lient politiquement le Conseil-exécutif. En cas de défaut de mise en œuvre, il doit en exposer les motifs au Grand Conseil. Le Conseil-exécutif a donc décidé de préparer un projet de modification de l'OPFC et d'organiser une consultation à ce sujet. L'intention première était d'ouvrir avec ce projet une nouvelle discussion politique sur la réduction de la dotation minimale. Le résultat d'une consultation peut éventuellement donner au Conseil-exécutif une forte légitimité politique pour s'abstenir de réaliser une déclaration de planification.

La LPFC a un effet de préservation des structures dans la mesure où elle prévient le renforcement de la décentralisation concentrée et permet l'occupation de régions structurellement défavorisées malgré les mauvaises conditions qui y prévalent. La révision de 2012 de la LPFC a permis d'atténuer certains effets dissuasifs pour les fusions. La période de transition de cinq ans pour les paiements compensatoires en cas de fusion de communes a ainsi été étendue à dix ans. De plus, le Conseil-exécutif a depuis 2013 la possibilité de réduire les prestations de la péréquation financière aux communes qui refusent d'entreprendre l'étude préliminaire à une fusion ou s'opposent à une fusion qui serait utile du point de vue économique.

[1] https://www.gr.be.ch/gr/fr/index/sessionen/sessionen/sessionen-2018/septembersession_2018/beschluesse_und_tagblatt.html

Le Conseil-exécutif a approuvé le 6 mars 2019, à l'intention du Grand Conseil, le rapport intitulé « Avenir du découpage géopolitique du canton de Berne[2] » [3]. Ce rapport montre qu'il est nécessaire de prendre des mesures pour encourager les fusions de communes. Le Conseil-exécutif souhaite par conséquent élaborer un programme général pour l'avenir du découpage géopolitique du canton de Berne. Il entend ainsi que le canton pilote les fusions de communes de manière plus ciblée et dans une perspective globale.

Pour le Conseil-exécutif, cette approche est plus efficace et appropriée qu'un renforcement de la pression exercée sur les communes pour les inciter à fusionner à travers une baisse de l'IRH déterminant pour la dotation minimale. En outre, une telle réduction va à l'encontre du principe de la LPFC selon lequel il faut établir une distinction entre effets compensatoires et effets incitatifs des instruments. Aussi le Conseil-exécutif invite-t-il le Grand Conseil à **adopter les deux motions**.

Destinataire
- Grand Conseil

[2] En exécution du postulat 177-2014, Müller (Berne, PLR), « A quoi pourrait ressembler le canton de Berne ? »
[3] Le Grand Conseil devrait examiner ce rapport lors de la session de l'été 2019.

M

Intervention parlementaires M 049-2019 et M 050-2019. Réponse commune du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	049-2019
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☒
N° d'affaire:	2019.RRGR.67
Déposée le:	04.03.2019
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Knutti (Weissenburg, UDC) (porte-parole) Schwarz (Adelboden, UDF) Egger (Frutigen, pvl) Wenger (Spiez, PEV) Luginbühl-Bachmann (Krattigen, PBD) Krähenbühl (Unterlangenegg, UDC) Zimmermann (Frutigen, UDC) Michel (Schattenhalb, UDC) Speiser-Niess (Zweisimmen, UDC) Josi (Wimmis, UDC) Freudiger (Langenthal, UDC) Klopfenstein (Corgémont, UDC) Tobler (Moutier, UDC)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Oui
Urgence accordée:	Oui 07.03.2019
N° d'ACE:	344/2019 du 24 avril 2019
Direction:	Direction des finances
Classification:	-
Proposition du Conseil-exécutif:	**Adoption**

Ne pas infliger de punition collective aux communes rurales

Le Conseil-exécutif est chargé de :

1. renoncer aux modifications de l'ordonnance sur la péréquation financière et la compensation des charges concernant la dotation minimale ;

2. ne pas appliquer au 1er janvier 2020 la baisse prévue de 86 à 84 de la valeur de l'indice de rendement fiscal harmonisé déterminant.

05|00|K|13

Développement :

Dans le canton de Berne, les communes à faible capacité financière doivent recevoir moins de fonds de la péréquation financière. L'objectif est que les petites communes se décident à fusionner, ce qui à notre avis ne peut absolument pas être obtenu avec cette mesure. Nous rejetons fermement cette réduction et demandons que l'indice actuel de 86 pour cent soit maintenu.

Le Conseil-exécutif appuie cette demande de réduction sur une déclaration de planification concernant le rapport LPFC, adoptée par le parlement à une courte majorité (74 voix contre 71). Cette déclaration de planification prévoit la réduction de la dotation minimale car, de l'avis de la majorité du parlement, la péréquation financière, et donc surtout la dotation minimale, favorise le maintien des structures et ralentit donc les fusions de communes. Si ces communes étaient maintenant privées de ces fonds, elles fusionneraient plus et plus vite. Cet avis semble maintenant partagé aussi par la Direction des finances et par le Conseil-exécutif.

L'objectif recherché, à savoir obtenir plus de fusions de communes avec cette modification de l'ordonnance, ne sera probablement pas du tout atteint en généralisant la baisse de la dotation à toutes les communes à capacité financière déjà faible. En fait, des communes qui fonctionnent bien et sont administrées au mieux seront globalement sanctionnées pour la seule raison qu'elles affichent une capacité financière inférieure à la moyenne. Une faible capacité financière n'indique en effet nullement si une commune est bien gérée ou travaille efficacement. Au contraire, nombre de communes rurales fournissent toutes les prestations de services nécessaires avec nettement moins de moyens que les communes mieux dotées financièrement. C'est un affront infligé à toutes ces communes qui fonctionnement parfaitement bien, à leurs autorités, à leurs collaborateurs et collaboratrices et à leur population, que de réduire sans distinction la dotation minimale, quelle que soit la situation réelle.

Ce sont au total 193 communes du canton de Berne qui recevront moins de fonds, presque toutes en zone rurale et structurellement fragile, soit plus de la moitié des communes bernoises ! Pour 40 communes, cela se solde par des pertes d'un peu moins de 0,50 dixième de quotité d'impôt et pour 112 communes, en pertes entre 0,50 et 0,75 dixième de quotité d'impôt ! Pour onze communes, les pertes sont même supérieures à 0,75 dixième de quotité d'impôt. Pour les communes à forte capacité financière, ces pertes seraient probablement aisément supportables. Pour les communes à faible capacité financière en revanche, la part non affectée du budget est déjà si modeste qu'une nouvelle réduction fera quasiment disparaître ce qui leur reste de marge de manœuvre.

Nombre de communes ont déjà adopté la planification des investissements pour les prochaines années et ont inclus ces fonds de la LPFC. Ces pertes de recettes massives pour les communes à faible capacité financière en obligeront donc un grand nombre à demander des augmentations d'impôts auprès du souverain, ce qui rendra les communes rurales encore moins attractives et réduira encore le faible développement économique dénoncé par le canton.

Cela fait longtemps que la baisse ne touche pas seulement les petites communes qui sont manifestement visées comme objets de fusion par cette mesure. Ce sont en fait presque toutes les communes rurales qui sont concernées, quelle que soit leur taille (en population ou en superficie). Si sous le couvert de cette pression à fusionner, même des communes comme Moutier (perte de CHF 385 000), Frutigen (CHF 351 000), Sumiswald (CHF 258 000), Tramelan (CHF 229 000), Roggwil (CHF 206 000), Reichenbach (CHF 183 000), Hasle (CHF 169 000),

Wattenwil (CHF 147 000), Ringgenberg (CHF 135 000), Eggiwil (CHF 125 000), Wimmis (CHF 124 000), Diemtigen (CHF 108 000), Huttwil (CHF 44 000) sont sanctionnées financièrement, c'est qu'il y a une faille quelque part. Ces communes ne peuvent pas avoir été la cible des partisans et partisanes de la déclaration de planification initiale. Sinon, il faudrait interpréter les mesures comme une attaque générale dirigée contre l'espace rural.

Cette seule liste suffit à montrer que dans bien des cas, la mesure est sans rapport avec l'objectif.

C'est une question politique controversée que de savoir si les fusions de communes doivent se faire sur la seule base du volontariat ou si le canton peut exercer une certaine pression. Toutefois, si le canton veut faire pression, il doit clairement procéder autrement qu'en imposant une baisse générale de la dotation minimale. Car cette mesure sanctionnerait des dizaines de communes qui fonctionnent au mieux et ont une capacité financière déjà faible, pour quelque chose dont elles ne sont pas responsables. Cela n'est pas digne d'un Etat de droit.

Motivation de l'urgence : l'urgence est demandée en raison des courts délais d'adaptation dont dispose le Conseil-exécutif.

N° de l'intervention:	050-2019
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☒
N° d'affaire:	2019.RRGR.68
Déposée le:	04.03.2019
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Graber (La Neuveville, UDC) (porte-parole) Klopfenstein (Corgémont, UDC) Benoit (Corgémont, UDC) Tobler (Moutier, UDC) Gerber (Reconvilier, PEV)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Oui
Urgence accordée:	Oui 07.03.2019
N° d'ACE:	344/2019 du 24 avril 2019
Direction:	Direction des finances
Classification:	-
Proposition du Conseil-exécutif:	**Adoption**

Maintenir la solidarité envers toutes les communes

Le Conseil-exécutif est chargé de renoncer à la modification de l'OPFC découlant de la déclaration de planification acceptée le 6 septembre 2018 (2018.RRGR.315) et, partant, de maintenir l'indice de rendement fiscal harmonisé déterminant pour l'exécution de la dotation minimale à 86 pour l'année 2020 et les suivantes.

Développement :

Le projet de mise en œuvre de la déclaration de planification PLR/Saxer acceptée de justesse (76 contre 71) par le Grand Conseil le 6 septembre 2018 a soulevé une vague d'indignation dans tout le canton. A juste titre, puisque les conséquences financières en termes de réduction de la dotation minimale de la péréquation financière sont massives et douloureuses pour les communes concernées.

Or, il est manifeste que la plupart des communes concernées se trouvent dans une situation financière tendue et doivent souvent fixer une quotité d'impôts élevée afin de financer le ménage communal. Cette situation conduit souvent les communes à devoir renoncer à d'indispensables investissements. Cela est particulièrement vrai pour de nombreuses communes du Jura bernois, mais aussi, par exemple de l'Emmental ou de l'Oberland. Ainsi, le Conseil-exécutif admet lui-même que ces réductions représentent souvent au moins un demi-dixième de quotité d'impôts, voire parfois trois quarts ou plus.

L'économie possible pour le ménage cantonal est de l'ordre de neuf millions de francs, ce qui représente moins d'un pour-mille du budget. Pour les communes touchées, la baisse de recettes représente facilement un pour-cent ou plus du budget, soit proportionnellement plus de dix fois plus que pour le canton. L'ampleur du sacrifice demandé aux communes les moins bien loties financièrement est totalement injustifiable au regard du bénéfice infinitésimal sur les finances cantonales.

De plus, prétendre que cette réduction de prestations aux communes les plus faibles les incitera à fusionner est foncièrement faux. En effet, les fusions de communes réalisées à ce jour n'ont jamais mis en évidence des économies financières notables. De plus, le tableau illustrant les effets concrets de la décision prise par le Grand Conseil montre que même des communes récemment fusionnées, telles que Valbirse dans le Jura bernois, sont pénalisées par cette mesure. Par ailleurs, beaucoup de communes de cinq ou dix mille habitants seraient impactées par la mesure, alors qu'il n'existe aucune raison de les inciter à fusionner vu leur taille critique suffisante.

En réalité, cette mesure ne constitue rien d'autre qu'une sorte de punition collective pour les régions financièrement défavorisées du canton. En particulier les communes modestes fournissant souvent des prestations de manière très économe à leur population, mais souffrant de faiblesses structurelles sur lesquelles elles ont peu de prise, ne méritent pas un tel traitement. Cette erreur politique du Grand Conseil doit être annulée afin de ne pas mettre à mal la solidarité entre toutes les communes bernoises.

On peut même supposer que lors du vote de la déclaration de planification, quelques membres de notre Grand Conseil n'ont pas véritablement eu conscience de la portée de leur décision.

Motivation de l'urgence : la mesure est prévue dès le 1er janvier 2020. Or, les communes et le canton doivent savoir le plus vite possible sur quelle base leurs budgets 2020 devront être établis.

Réponse commune du Conseil-exécutif

Les présentes motions relèvent de la compétence exclusive du Conseil-exécutif (motions ayant valeur de directive). Le gouvernement dispose ainsi d'une latitude relativement importante en ce qui concerne le degré de réalisation des objectifs, les moyens à mettre en œuvre et les modalités d'exécution du mandat. C'est à lui qu'il appartient de décider en dernier ressort.

Pour commencer, le Conseil-exécutif tient à observer que ce n'est pas lui, mais le Grand Conseil qui est à l'origine de la présente modification de l'ordonnance sur la péréquation financière et la compensation des charges (OPFC). En effet, le 6 septembre 2018, lors des délibérations de la session de septembre sur le rapport du Conseil-exécutif concernant le contrôle des résultats 2016 de la LPFC, le Grand Conseil a adopté la déclaration de planification suivante du député Saxer (PLR), par 76 voix contre 71 et quatre abstentions[1] :

> *« La péréquation financière favorise le maintien des structures et ralentit donc les fusions de communes souhaitées. Afin d'encourager (légèrement) les fusions, le Conseil-exécutif doit baisser la valeur de l'indice de rendement fiscal harmonisé (IRH) déterminant pour l'exécution de la dotation minimale en-dessous de 86 en procédant à une modification de l'ordonnance (modification de l'art 8, al. 2 OPFC). »*

Le Conseil-exécutif s'est prononcé contre cette déclaration de planification. La Directrice des finances a ainsi indiqué, lors des débats, qu'une réduction de la dotation minimale visant à renforcer la pression en faveur des fusions de communes n'était pas compatible avec le principe de la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC) selon lequel il faut établir une distinction entre effets compensatoires et effets incitatifs des instruments. Elle a en outre souligné qu'une réduction de la dotation minimale ne toucherait pas uniquement les communes de petite et très petite taille.

En vertu de l'article 53 de la loi sur le Grand Conseil (LGC), les déclarations de planification lient politiquement le Conseil-exécutif. En cas de défaut de mise en œuvre, il doit en exposer les motifs au Grand Conseil. Le Conseil-exécutif a donc décidé de préparer un projet de modification de l'OPFC et d'organiser une consultation à ce sujet. L'intention première était d'ouvrir avec ce projet une nouvelle discussion politique sur la réduction de la dotation minimale. Le résultat d'une consultation peut éventuellement donner au Conseil-exécutif une forte légitimité politique pour s'abstenir de réaliser une déclaration de planification.

La LPFC a un effet de préservation des structures dans la mesure où elle prévient le renforcement de la décentralisation concentrée et permet l'occupation de régions structurellement défavorisées malgré les mauvaises conditions qui y prévalent. La révision de 2012 de la LPFC a permis d'atténuer certains effets dissuasifs pour les fusions. La période de transition de cinq ans pour les paiements compensatoires en cas de fusion de communes a ainsi été étendue à dix ans. De plus, le Conseil-exécutif a depuis 2013 la possibilité de réduire les prestations de la péréquation financière aux communes qui refusent d'entreprendre l'étude préliminaire à une fusion ou s'opposent à une fusion qui serait utile du point de vue économique.

[1] https://www.gr.be.ch/gr/fr/index/sessionen/sessionen/sessionen-2018/septembersession_2018/beschluesse_und_tagblatt.html

Le Conseil-exécutif a approuvé le 6 mars 2019, à l'intention du Grand Conseil, le rapport intitulé « Avenir du découpage géopolitique du canton de Berne[2] » [3]. Ce rapport montre qu'il est nécessaire de prendre des mesures pour encourager les fusions de communes. Le Conseil-exécutif souhaite par conséquent élaborer un programme général pour l'avenir du découpage géopolitique du canton de Berne. Il entend ainsi que le canton pilote les fusions de communes de manière plus ciblée et dans une perspective globale.

Pour le Conseil-exécutif, cette approche est plus efficace et appropriée qu'un renforcement de la pression exercée sur les communes pour les inciter à fusionner à travers une baisse de l'IRH déterminant pour la dotation minimale. En outre, une telle réduction va à l'encontre du principe de la LPFC selon lequel il faut établir une distinction entre effets compensatoires et effets incitatifs des instruments. Aussi le Conseil-exécutif invite-t-il le Grand Conseil à **adopter les deux motions**.

Destinataire
- Grand Conseil

[2] En exécution du postulat 177-2014, Müller (Berne, PLR), « A quoi pourrait ressembler le canton de Berne ? »
[3] Le Grand Conseil devrait examiner ce rapport lors de la session de l'été 2019.

M

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	148-2018
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2018.RRGR.456
Déposée le:	20.07.2018
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Trüssel (Trimstein, pvl) (porte-parole) Hofer (Bern, UDC)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Oui
Urgence accordée:	Non 06.09.2018
N° d'ACE:	167/2019 du 20 février 2019
Direction:	Direction des finances
Classification:	–
Proposition du Conseil-exécutif:	**Rejet**

Pour une contribution volontaire des personnes morales à l'impôt paroissial

Le Conseil-exécutif est chargé de procéder aux modifications nécessaires afin que l'impôt paroissial devienne facultatif pour les personnes morales.

Développement :

Dans le canton de Berne, ce ne sont pas uniquement les membres des Eglises nationales qui sont soumis à l'impôt paroissial, mais aussi les personnes morales. Contrairement aux personnes physiques, les entreprises et organisations ne peuvent toutefois pas se soustraire à l'impôt en sortant d'une Eglise nationale. L'impôt reste dû même quand le propriétaire d'une entreprise n'appartient à aucune Eglise nationale ou qu'il ne souhaite pas la financer pour d'autres raisons.

La Constitution fédérale ne prévoit pas d'imposer les personnes morales mais elle l'autorise. Le Tribunal fédéral n'admet la liberté religieuse qu'en tant que norme de protection pour les personnes physiques (ATF 126 I 122). Ainsi, l'organe législatif cantonal peut prévoir d'obliger les personnes morales à s'acquitter de l'impôt paroissial.

Au Tessin, à Neuchâtel et à Genève, la contribution ecclésiastique est volontaire. Dans ces trois cantons, les contribuables sont libres de payer ou non la contribution ecclésiastique. Bien que le montant de l'impôt soit calculé et facturé, le paiement effectif est laissé à la libre appréciation de chacun. Le montant peut ainsi ne jamais être recouvré.

Motivation de l'urgence : L'urgence est demandée car la question a un impact sur le budget.

Réponse du Conseil-exécutif

La présente motion demande que le paiement de l'impôt paroissial devienne facultatif pour les personnes morales.

Comme l'expliquent à juste titre les auteurs de la motion, la jurisprudence du Tribunal fédéral autorise à lever l'impôt paroissial auprès des personnes morales, considérant que cela ne constitue pas une atteinte à la liberté de conscience et de croyance. Les cantons ont donc le pouvoir de prélever l'impôt paroissial auprès des personnes morales aussi.

C'est aux cantons qu'il revient de décider d'assujettir ou non les personnes morales à l'impôt paroissial. La majorité ont opté pour leur assujettissement. Dans ce cas, le paiement de l'impôt paroissial est en général obligatoire, sauf effectivement dans trois cantons seulement.

Lors de sa session de mars 2018, le Grand Conseil a adopté la loi révisée sur les Eglises nationales bernoises[1] (LEgl[2], révision totale). Celle-ci dispose désormais à l'article 27 que les personnes morales doivent aussi acquitter l'impôt paroissial. Par le biais d'une modification indirecte de la loi sur les impôts paroissiaux (LIP)[3], elle établit en outre que le produit de l'impôt paroissial perçu auprès des personnes morales ne peut pas être affecté à des buts cultuels. Après ces récentes décisions du Grand Conseil, le Conseil-exécutif ne voit aucune raison de remettre en question l'assujettissement des personnes morales à l'impôt paroissial.

Si le paiement de l'impôt paroissial devenait facultatif pour les personnes morales, les Eglises nationales enregistreraient vraisemblablement une forte baisse de leurs rentrées fiscales. Le tableau ci-dessous retrace l'évolution du produit de l'impôt paroissial perçu auprès des personnes morales et montre que sa part dans le produit total a tendance à augmenter ces dernières années.

Evolution du produit de l'impôt paroissial dans le canton de Berne, 2009 à 2016

Année fiscale	**Produit de l'impôt paroissial**	**Dont part perçue auprès des personnes morales**	
	(en CHF)	(en CHF)	(en %)
2009	219 994 559	30 138 544	13,70
2010	217 686 361	29 474 879	13,54
2011	218 243 761	30 094 056	13,79
2012	219 511 005	34 628 928	15,78
2013	224 881 811	36 913 777	16,41
2014	227 950 279	37 062 728	16,26
2015	229 904 387	37 236 275	16,20
2016	231 438 129	38 123 556	16,47

Pour ces raisons, le Conseil-exécutif propose de **rejeter** la motion.

Destinataire

- Grand Conseil

1 2016.RRGR.835
2 RSB 410.11
3 RSB 415.0

M

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	230-2018
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2018.RRGR.678
Déposée le:	15.11.2018
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Knutti (Weissenburg, UDC) (porte-parole) Josi (Wimmis, UDC)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Non
Urgence accordée:	
N° d'ACE:	397/2019 du 1er mai 2019
Direction:	Direction des finances
Classification:	-
Proposition du Conseil-exécutif:	**Rejet**

Déduction complète des primes d'assurance-maladie

Le Conseil-exécutif est chargé de modifier la loi sur les impôts de manière à ce que les primes d'assurance-maladie obligatoire effectivement payées (au moins à hauteur des primes moyennes) soient entièrement déductibles des impôts cantonaux et communaux, et non seulement à hauteur de la déduction pour assurance.

Développement :

Aujourd'hui dans le canton de Berne, les primes pour l'assurance-maladie obligatoire (LAMal) ne sont que partiellement déductibles des impôts. Les dépenses effectives qu'elles représentent pour les contribuables atteignent pourtant des montants bien supérieurs. La modification permettra d'instaurer une plus grande équité fiscale sans pour autant inciter à opter pour des modèles de prime ou des assureurs inutilement plus chers.

La motion est dans l'intérêt de l'ensemble des contribuables, et bénéficie en particulier à la classe moyenne pour laquelle les primes d'assurance maladie constituent une charge énorme. Les personnes et les familles qui n'ont pas accès aux réductions de primes parce que leur reve-

nu est tout juste trop élevé sont particulièrement affectées par la hausse constante des primes d'assurance maladie. D'autant qu'elles paient plus d'impôts que celles qui bénéficient de réductions. Déduire les primes des impôts cantonaux et communaux permettra de corriger cette inégalité. Enfin, dans un contexte de hausse des primes, cette intervention agit contre la progression à froid et tempère la croissance effrénée des recettes fiscales dans une période où les assuré-e-s doivent faire face à des coûts plus élevés.

Réponse du Conseil-exécutif

Les motionnaires demandent que la déduction pour assurance soit augmentée à hauteur du montant moyen des primes effectivement payées aux caisses maladie. L'augmentation de la déduction pour assurance fait régulièrement l'objet d'interventions parlementaires et bénéficie à presque toutes les personnes physiques.

Dans son projet de révision 2021 de la loi sur les impôts, le Conseil-exécutif propose d'augmenter les déductions pour assurance de 300 francs en moyenne. Cette mesure en faveur des contribuables réduira d'environ 30 millions de francs les rentrées fiscales du canton et de près de 15 millions de francs celles des communes. A cela s'ajoutent les pertes indirectes qui résulteront de l'augmentation du nombre d'ayants droit à la réduction des primes suite à la baisse du revenu net[1]. La hausse de la déduction pour assurance est l'un des volets de mise en œuvre de la motion 050-2017, déposée par Schöni-Affolter (Bremgarten, pvl) et intitulée « Enfin des mesures contraignantes en vue d'une baisse des impôts pour les particuliers », que le Grand Conseil a adoptée le 20 novembre 2017.

Le tableau ci-dessous présente le projet d'augmentation de la déduction pour assurance dans le cadre de la révision 2021 de la loi sur les impôts et indique l'écart qu'il restera après coup par rapport au montant moyen des primes[2] dans le canton de Berne.

	Enfant (jusqu'à 18 ans)	**Jeunes adultes (19 à 25 ans)**		**Adultes (≥ 26 ans)**	
		Avec PC/3a*	**Sans PC/3a**	**Avec PC/3a**	**Sans PC/3a**
Déduction actuelle par personne	700	2400	max. 3500	2400	max. 3500
Augmentation (Révision 2021 LI)	100	250	350	250	350
Future déduction par personne	**800**	**2650**	**max. 3850**	**2650**	**max. 3850**
Prime annuelle moyenne BE	1210	3343	3343	4562	4562
Ecart restant	**410**	**693**	**- 507**	**1912**	**712**

* = caisse de pension ou 3e pilier lié (3a)

A terme, il subsistera certes une différence par rapport au coût moyen de la prime dans la plupart des cas. Pour des raisons budgétaires, le Conseil-exécutif est néanmoins défavorable à une augmentation plus importante des déductions pour assurance. En effet, une hausse de 100 francs supplémentaires ferait reculer les rentrées fiscales cantonales et communales de respectivement dix millions et cinq millions de francs, ce qui est financièrement intenable pour le canton et pour les communes. En conséquence, le Conseil-exécutif propose le rejet de la motion.

Destinataire
- Grand Conseil

1 Le droit à la réduction des primes dépend du revenu net corrigé des déductions fiscales. En conséquence, si la déduction fiscale augmente, davantage de personnes auront droit à la réduction des primes.

2 Montant moyen des primes de l'assurance obligatoire des soins en 2019 (franchises à option et modèles compris) : https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/cc/kom/pg19_uebersicht_tabelle_2018-2019.pdf.download.pdf/MittlerePr%C3%A4mien_2018_2019.pdf

M

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	284-2018
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2018.RRGR.744
Déposée le:	28.11.2018
Motion de groupe:	Oui
Motion de commission:	Non
Déposée par:	PS-JS-PSA (Zryd, Magglingen) (porte-parole) Graf (Interlaken, PS) Egger (Frutigen, pvl)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Non
Urgence accordée:	
N° d'ACE:	398/2019 du 1er mai 2019
Direction:	Direction des finances
Classification:	-
Proposition du Conseil-exécutif:	**Rejet**

Pour un véritable salaire net

Le Conseil-exécutif est chargé de mettre en place un prélèvement automatique facultatif des impôts directs sur le salaire pour les travailleuses et travailleurs salariés, et de faire modifier la législation en conséquence.

Développement :

Chaque année, dans le canton, les dettes fiscales représentent entre 60 000 et 65 000 poursuites et constituent un montant largement supérieur à 200 millions de francs.

Les poursuites concernent souvent des travailleuses et travailleurs salariés qui ne sont pas déjà imposés à la source. Toutes les classes de revenus sont confrontées à ce problème. Le prélèvement automatique facultatif des impôts directs sur le salaire est une solution pour éviter les dettes, les situations difficiles et les ralentissements administratifs qui sont liés aux impôts impayés. L'ampleur de la dette fiscale montre que les groupes à risque n'ont pas assez recours à la possibilité, qui leur est déjà proposée, de payer des tranches d'impôts à l'avance. Nombre de contribuables n'ont aucune idée des impôts qui les attendent. Différents sondages, au cours des

années passées, ont montré qu'un prélèvement direct des impôts répond à un réel besoin et qu'un « salaire net véritable » serait une perspective intéressante.

Si un simple changement de procédure suffit à réduire le nombre de poursuites pour dettes fiscales, cela signifiera pour le canton comme pour les personnes concernées une baisse de la bureaucratie et des situations individuelles difficiles.

La mise en place du prélèvement direct devra s'inscrire, sur le plan administratif, dans une démarche de simplification tant pour les personnes salariées que pour celles qui les emploient.

Réponse du Conseil-exécutif

Cette demande correspond à la motion 057-2016 Lüthi (Berthoud, PS) du 13 mars 2016[1], dont voici la teneur :

Le Conseil-exécutif est chargé de faire modifier la législation de façon à permettre le prélèvement automatique des impôts directs sur le salaire des salariés et salariées qui le souhaitent.

La motion 057-2016 a été rejetée (sous forme de postulat) par le Grand Conseil le 21 novembre 2016, par 81 contre 64 voix (et 2 abstentions). Le Conseil-exécutif renvoie à sa réponse à cette intervention ainsi qu'au débat mené par le Grand Conseil, et propose de nouveau le rejet de la présente motion.

Notons par ailleurs que le Grand Conseil du canton de Bâle-Ville avait adopté une intervention similaire le 28 octobre 2015. Après une discussion approfondie, le Grand Conseil n'est toutefois pas entré en matière sur le projet élaboré par le gouvernement[2]. Dans le canton de Zurich, une intervention semblable a également été rejetée par le parlement cantonal[3].

Destinataire
- Grand Conseil

1 https://www.gr.be.ch/gr/fr/index/geschaefte/geschaefte/suche/geschaeft.gid-64ba0213e6084513b8b1e99c6fd806ad.html

2 Cf. procès-verbal du Grand Conseil de l'année parlementaire 2017/2018, à partir de la page 1086 : http://www.grosserrat.bs.ch/media/files/ratsprotokolle/vollprotokoll_2017-12-06.pdf (en allemand)

3 Cf. article du 28.8.2018 sur srf.ch : https://www.srf.ch/news/regional/zuerich-schaffhausen/zuercher-kantonsrat-sagt-nein-die-steuern-nicht-direkt-vom-lohn-abziehen-lassen (en allemand)

M

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	185-2018	
Type d'intervention:	Motion	
Motion ayant valeur de directive:	☒	
N° d'affaire:	2018.RRGR.549	
Déposée le:	03.09.2018	
Motion de groupe:	Non	
Motion de commission:	Non	
Déposée par:	Schlup (Schüpfen, UDC) (porte-parole)	
Cosignataires:	0	
Urgence demandée:	Oui	
Urgence accordée:	Non	06.09.2018
N° d'ACE:	195/2019	du 27 février 2019
Direction:	Direction des finances	
Classification:	–	
Proposition du Conseil-exécutif:	**Vote point par point** Chiffres 1 et 2 : rejet Chiffre 3 : adoption et classement	

Avantages octroyés à des associations politiques: et l'impartialité?

Le Conseil-exécutif est chargé de :

1. dresser une liste de tous les avantages financiers (subventions cantonales, exonérations fiscales, avantages lors de l'utilisation d'infrastructures publiques, etc.) octroyés à des associations politiques, en distinguant ceux qui le sont de manière générale, c'est-à-dire qui sont libres de toute affectation, et ceux qui le sont en contrepartie d'une prestation concrète et mesurable.

2. vérifier, à la lumière de cette liste, si une influence pourrait être exercée dans une direction politique donnée en fonction du domaine (économie, protection de l'environnement, migration, etc.).

3. mettre fin aux exonérations fiscales accordées à des associations ayant exclusivement, ou en tout cas majoritairement, des objectifs politiques (par ex. Dialogue CEDH) dès que cela sera possible du point de vue juridique.

Développement :

Le fait que le canton de Berne se montre impartial lorsqu'il apporte un soutien financier à des associations politiques – en leur accordant une exonération d'impôt ou un autre avantage – est important pour permettre une culture politique équitable. L'Etat ne saurait avantager financièrement une orientation politique plutôt qu'une autre, que ce soit de manière directe ou indirecte. On peut aujourd'hui pour le moins douter de son impartialité. En consultant la liste publique des institutions exonérées d'impôt dans le canton de Berne (disponible à l'adresse http://www.taxinfo.sv.fin.be.ch/taxinfo/display/taxinfofr/D%C3%A9ductions+pour+dons), on constate par exemple que plusieurs institutions progressistes de gauche ne menant aucune activité d'utilité publique pertinente bénéficient d'un avantage. C'est le cas de la « Déclaration de Berne » et de « Dialogue CEDH », cette dernière étant l'un des principaux artisans de la campagne contre l'initiative pour l'autodétermination. La présente motion charge le Conseil-exécutif de fournir une vue d'ensemble des avantages financiers octroyés à des associations politiques de manière à ce que l'opinion publique puisse juger si le canton agit en toute impartialité. Sur cette liste figureront non seulement les exonérations d'impôt mais aussi les subventions cantonales. Pour ces dernières, il conviendra d'indiquer les prestations pour lesquelles elles sont versées et si, par conséquent, des prestations concrètes ou des activités de nature plus générale sont demandées en contrepartie.

Motivation de l'urgence : Le traitement de cette motion en novembre sera déterminant pour la votation populaire de novembre 2018 (initiative pour l'autodétermination) car certaines associations comme Dialogue CEDH, dont il est question au chiffre 3, sont favorisées par le canton au moyen d'exonérations fiscales.

Réponse du Conseil-exécutif

Quant aux chiffres 1 et 2

Les chiffres 1 et 2 de la présente motion réclament l'établissement d'un rapport recensant tous les avantages financiers octroyés à des « associations politiques », que ces prestations soient ou non affectées à des buts précis. Ce rapport doit en outre établir, en fonction du domaine, si ces avantages pourraient favoriser une orientation politique donnée.

Pour répondre à cette intervention, le Conseil-exécutif a réalisé une enquête auprès des Directions (DIR) et de la Chancellerie d'Etat (CHA), en les priant de répondre aux chiffres 1 et 2 sur la base de l'année civile 2018. Cette enquête a montré que la notion « d'association politique » utilisée par le motionnaire est trop floue pour pouvoir dresser la liste réclamée au chiffre 1. Voici quelques exemples des questions que soulève la notion « d'association politique » : l'association Aide Suisse contre le Sida (ASS), qui fait de la prévention contre les nouvelles infections par le VIH et entend améliorer la qualité de vie des personnes concernées, mais qui s'engage aussi au plan politique pour renforcer la solidarité à l'égard des personnes séropositives, est-elle une « association politique » au sens où l'entend le motionnaire ? Qu'en est-il des associations culturelles qui n'ont aucun objectif politique, mais qui peuvent tout à fait s'engager politiquement lorsqu'elles sont directement touchées par des projets politiques (p. ex. une coupe dans les subventions cantonales) ?

Seuls les partis politiques bernois répondent clairement à la définition d'association politique. Ces partis, ainsi que les groupes parlementaires et la Députation reçoivent chaque année les soutiens financiers ci-dessous de la CHA :

	Montant annuel en CHF	Bases légales	But de la subvention
Subventions aux groupes parlementaires	752 000	Art. 90 LGC, art. 125 et 131 RGC	Couverture des frais de secrétariat des groupes
Subvention à la Députation	7 500	Art. 90 LGC, art. 131 RGC	Couverture des frais de secrétariat de la Députation

Il apparaît que le canton de Berne n'aide financièrement aucun tiers sur la seule base de ses orientations socio-politiques. Dans ces circonstances, il est renoncé à établir la liste réclamée au chiffre 1, car la notion « d'association politique » utilisée dans l'intervention est trop floue pour pouvoir fournir une réponse détaillée, comme il a déjà été expliqué. En conséquence, il est également impossible de procéder à l'analyse et à l'évaluation demandées au chiffre 2. Le Conseil-exécutif propose donc le rejet des chiffres 1 et 2.

Quant au chiffre 3

Le chiffre 3 de la motion charge le Conseil-exécutif de mettre fin aux exonérations fiscales accordées à des associations ayant exclusivement ou principalement des objectifs politiques. C'est une motion relevant de la compétence exclusive du Conseil-exécutif (motion ayant valeur de directive). Dans ce cas, le gouvernement dispose d'une latitude relativement grande en ce qui concerne le degré de réalisation des objectifs fixés, les moyens à mettre en œuvre et les modalités pratiques. Il lui appartient de décider en dernier ressort.

Les associations, les fondations et les autres personnes morales peuvent être exonérées d'impôt si elles poursuivent des buts d'utilité publique, de service public ou des buts cultuels. L'exonération d'impôt pour but d'utilité publique suppose notamment une activité d'intérêt général. Les activités d'intérêt général, c'est-à-dire qui répondent aux besoins d'une grande partie de la population, sont en particulier les activités caritatives, humanitaires, écologiques, éducatives, scientifiques ou culturelles.

Toute activité politique axée sur des orientations socio-politiques particulières sert les intérêts d'une partie seulement de la population ; ce genre d'activité n'est donc pas d'intérêt général et ne peut en conséquence pas bénéficier d'une exonération d'impôt pour but d'utilité publique. C'est pourquoi les personnes morales qui poursuivent exclusivement ou principalement des buts politiques ne sont pas exonérées d'impôt en pratique. Elles peuvent néanmoins l'être si leur activité politique est clairement secondaire par rapport à leur activité d'intérêt général.

Pour chaque demande d'exonération d'impôt, il faut donc vérifier si et dans quelle mesure l'institution demandeuse exerce des activités politiques. Si le domaine d'activité d'une personne morale exonérée d'impôt change, les conditions d'exonération sont réexaminées et l'exonération est révoquée le cas échéant. Dans cet esprit, l'Intendance des impôts procèdera à un réexamen

des conditions d'exonération des institutions citées dans l'intervention (dans le cadre de son activité de contrôle périodique). Si elles ne sont pas (plus) réunies, l'exonération sera révoquée. En ce sens, le Conseil-exécutif est favorable à l'adoption du chiffre 3 et à son classement.

Destinataire
- Grand Conseil

M

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	157-2018
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2018.RRGR.515
Déposée le:	30.08.2018
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Gullotti (Tramelan, PS) (porte-parole)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Oui
Urgence accordée:	Non 06.09.2018
N° d'ACE:	170/2019 du 20 février 2019
Direction:	Direction des finances
Classification:	–
Proposition du Conseil-exécutif:	**Rejet**

Révolution 4.0 : comment le canton de Berne s'y prépare-t-il ?

Le Conseil-exécutif est chargé de présenter un rapport sur :

1. les moyens financiers et en ressources humaines mis en œuvre dans l'administration cantonale même pour observer l'évolution de la pénétration de la Révolution 4.0 dans le quotidien de la société bernoise ;
2. la possibilité de développer une stratégie gouvernementale coordonnée à l'interne pour que les différentes Directions anticipent les défis à venir de la Révolution 4.0 pour leurs propres domaines de compétences ;
3. expliquer les critères sur lesquels le gouvernement bernois a décidé de s'engager dans le sens d'une adaptation des structures scolaires (informatique), de dégager de l'argent pour la recherche et l'innovation, etc.

En outre :

4. chaque Direction cantonale est priée de faire à cet égard le point sur ses propres forces et faiblesses dans la perspective d'une importance accrue de la numérisation de la société ;

5. le Conseil-exécutif est finalement invité à réfléchir à créer un « observatoire de la Révolution 4.0 », qui pourrait, sans engager de dépenses supplémentaires, jouer le rôle de plateforme de coordination interdirectionnelle.

Développement :

Plusieurs interventions parlementaires ont été déposées ces dernières années au sujet de la Révolution 4.0, concept qui sous-entend un passage progressif de la société actuelle à l'ère numérique, l'automatisation, la robotisation et l'intelligence artificielle. Elles avaient pour motivation de mesurer à quel point le canton de Berne apprécie la pénétration de la technologie dans l'ensemble des domaines par exemple de la recherche, dans le paysage social, sur les activités professionnelles mais aussi dans la formation, dans le rapport de l'Etat aux citoyennes et citoyens. L'impact de cette nouvelle révolution sur la société est profond et ses contours précis encore difficilement saisissables.

La réponse à l'interpellation Hügli (PS) (« Industrie 4.0 », n° d'affaire 2015.RRGR.620 du 2 décembre 2015), montre que le canton de Berne soutient de nombreux projets de recherche en collaboration avec l'Université de Berne et la Haute école spécialisée bernoise (notamment par le biais du Parc national d'innovation Biel/Bienne). Dans la réponse au postulat Gullotti, Ruchonnet et Dunning (PS) (2017.RRGR.746 « Intelligence artificielle, le canton de Berne est-il proactif ? » du 5 décembre 2017), le canton de Berne explique qu'il est attentif à l'évolution de la numérisation de la société et se veut à cet égard souple et pragmatique en fonction des besoins créés par l'évolution des différents secteurs touchés par la numérisation. Il explique avoir pris des mesures dans la formation initiale et se prépare à introduire la cyberadministration sur le plan informatique. En conclusion, il se déclare « être disposé à considérer la numérisation dans une perspective plus globale, par exemple dans le programme gouvernemental de législature 2018 à 2021 ». Finalement, à un postulat déposé par Machado Rebmann (LAVerte), Streit-Stettler (PEV) et Stucki (PS) (« Industrie 4.0 : à quoi le canton de Berne doit-il s'attendre ? », n° 2017.RRGR.747 du 2 mai 2018), le gouvernement refuse d'entrer en matière sur une étude des impacts de la Révolution 4.0 sur le monde du travail, ses conséquences sur l'emploi et la couverture du minimum vital, les contours de celle-ci étant encore trop insaisissables et des conclusions potentiellement hâtives et aléatoires.

L'ensemble des réponses données aux différentes interventions susmentionnées montre néanmoins que le canton de Berne montre de l'intérêt à la pénétration progressive de la Révolution 4.0 dans la société bernoise, qu'il soutient de manière pro-active la recherche et l'innovation en la matière dans la mesure de sa capacité financière. Le gouvernement bernois admet que la définition d'une stratégie globale est encore impossible, car prématurée. Partant il applique une politique pragmatique.

Le canton donne l'impression d'avancer en ordre dispersé et peine à dégager une vision globale. Le sujet de la présente motion invite le canton de Berne à adopter un regard introspectif et à expliquer la manière dont chacune des Directions cantonales appréhende la problématique pour elle-même et pour l'ensemble des activités du gouvernement.

Motivation de l'urgence : le gouvernement réfléchit à son programme de législature et cette motion pourrait s'y intégrer.

Réponse du Conseil-exécutif

Dans sa réponse au postulat 284-2017 Machado Rebmann « Industrie 4.0 : à quoi le canton de Berne doit-il s'attendre ? » qui lui demandait aussi de rédiger un rapport contenant des informations similaires (postulat dont il proposait le rejet et qui a ensuite été retiré), le Conseil-exécutif avait renvoyé à un rapport du Conseil fédéral dont les conclusions étaient selon lui également valables pour le canton de Berne. Concluant qu'une analyse cantonale et l'élaboration d'un rapport ne permettraient pas d'obtenir des résultats supplémentaires fondamentaux, il avait rejeté le postulat également pour des raisons d'économie administrative.

Ces conclusions s'appliquent aussi à la présente motion. En effet, les questions qu'elle soulève sont examinées dans le cadre de projets déjà réalisés qui traitent de la numérisation dans l'administration. Cela inclut notamment le programme gouvernemental de législature 2019-2022, qui fixe des objectifs stratégiques pour la transformation numérique de l'administration, et la Stratégie pour une administration numérique du canton de Berne 2019-2022, que le Conseil-exécutif va adopter en 2019 en exécution de la motion 192-2016 « Cyberadministration : élaboration d'une stratégie ». Le Conseil-exécutif considère par conséquent qu'il n'est pas utile de rédiger un autre rapport.

Le Conseil-exécutif prend position comme suit sur les différents points de la motion :

1. Le canton ne met pas en œuvre des moyens financiers et en ressources humaines dans l'administration cantonale spécifiquement pour observer l'évolution de la pénétration de la Révolution 4.0 dans le quotidien de la société bernoise. Cependant, toutes les autorités se préoccupent continuellement des progrès de la numérisation du point de vue des tâches qui leur incombent. La Stratégie pour une administration numérique du canton de Berne 2019-2022 prévoira une organisation chargée de piloter, de coordonner et de soutenir ces activités dans le canton de Berne.

2. Cette question fait l'objet du programme gouvernemental de législature 2019-2022 et de la future Stratégie pour une administration numérique du canton de Berne 2019-2022.

3. Le principal critère pour ces mesures est le rapport entre les bénéfices qu'elles procurent (c.-à-d. les opportunités) et les risques éventuels qu'elles présentent pour la formation dans le canton de Berne. Les offres de soutien, les adaptations structurelles et les investissements déjà effectués, en cours de réalisation ou encore prévus sont le résultat de stratégies développées de façon proactive, qui ont été élaborées en collaboration avec les partenaires, spécialistes et instances intercantonales dans le domaine scolaire.

4. Une analyse des forces et des faiblesses de l'administration cantonale dans son ensemble sera réalisée dans le cadre de la mise en œuvre de la Stratégie pour une administration numérique du canton de Berne 2019-2022.

5. La mise en place d'une organisation interdirectionnelle de pilotage et de coordination des activités de la cyberadministration fera l'objet de la Stratégie pour une administration numérique du canton de Berne 2019-2022, ou plus précisément de sa réalisation.

Destinataire
- Grand Conseil

M

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	254-2018
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2018.RRGR.710
Déposée le:	19.11.2018
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Riesen (Sonceboz-Sombeval, PSA) (porte-parole) Gasser (Bévilard, PSA)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Non
Urgence accordée:	
N° d'ACE:	450/2019 du 8 mai 2019
Direction:	Direction des finances
Classification:	–
Proposition du Conseil-exécutif:	**Vote point par point** Point 1 : adoption sous forme de postulat Point 2 : adoption sous forme de postulat Point 3 : adoption et classement

Stratégie de mise à disposition des données publiques (Open Data)

Le Conseil-exécutif est chargé :

1. d'élaborer une stratégie cantonale de libre accès aux données publiques. Cette stratégie doit être transversale et intégrer toutes les Directions ;

2. de mettre à disposition les données en format téléchargeable sur la plateforme Suisse open-data.swiss ;

3. d'encourager l'utilisation de données publiques pour la recherche et l'innovation auprès des institutions publiques.

Développement :

En 2014, le Conseil fédéral a adopté une stratégie en matière de libre accès aux données publiques en Suisse : la stratégie Open Government Data (OGD, 2014-2018). Le principe est de mettre à disposition librement les données récoltées et détenues par l'administration. Le libre accès de ces données est uniquement autorisé s'il ne contrevient pas au droit en vigueur (notamment aux dispositions sur la protection des données et de l'information et sur le droit d'auteur). Les données à publier concernent tous les sujets et toutes les Directions (données météorologiques, environnement, démographie, géographiques, santé, politique, etc.).

Début février, le portail suisse pour l'OGD a été mis en ligne (opendata.swiss). Plusieurs cantons (Genève, Valais, Bâle-Ville, Zurich, Zoug, Thurgovie, Grisons) ainsi que certaines villes (Bâle, Berne, Genève, Zurich) en plus de diverses administrations fédérales et entreprises parapubliques y participent.

La mise à disposition de données publiques sur un portail tel que opendata.swiss, en vue de leur libre réutilisation, est un pas nécessaire de la part des autorités publiques dans le contexte de la stratégie de digitalisation de l'Etat. Avec un accès facilité vers l'information, un telle plateforme apporte davantage de transparence à la population et permet de susciter un réel dynamisme économique et scientifique. Une stratégie Open Data contribue également à renforcer l'efficacité des services publics par un échange de données facilité entre les administrations. Par un accès plus facile à l'information, l'économie se renforce, notamment par le développement et la mise en place de services novateurs. Selon l'European data portal, le marché direct des données ouvertes augmentera de 36,9 % pour atteindre une valeur de 75,7 milliards d'euros en 2020 pour l'UE28+[1]. L'impact sur l'économie Suisse de ce marché est de taille et Berne ne peut rester en retrait dans ce domaine. Un exemple d'utilisation de données publiques bernoises est le « Show Room » développé par des étudiants de l'Institut d'Informatique de l'Université de Berne (IWI, disponible à l'adresse http://opendata.iwi.unibe.ch, avec un exemple qui concerne spécifiquement le Grand Conseil bernois : http://grossrat-bern.opendata.iwi.unibe.ch).

Le canton de Berne comporte déjà un portail de statistiques permettant l'accès et le téléchargement libre des données cantonales. Ces statistiques peuvent facilement être mises à disposition sur la plateforme Suisse opendata.swiss. Une réflexion plus générale sur les données ouvertes doit être menée en parallèle, afin d'encourager et faciliter la publication sous forme téléchargeable de données supplémentaires, déjà récoltées par le canton.

Finalement, le canton de Berne, par les liens qu'il entretient notamment avec ses hautes écoles et son université, devrait envisager des moyens pour encourager l'utilisation de ces données.

Réponse du Conseil-exécutif

1. Le gouvernement ouvert et le libre accès aux données publiques font partie des thèmes sur lesquels portera la Stratégie pour une administration numérique que le Conseil-exécutif doit encore édicter en 2019. La mise à disposition de certaines informations publiques sera ainsi

[1] Chan, Wae, Wendy Carrara, Eva van Steenbergen, Sander Fischer, Fraunhofer Fokus, Sogeti, Open Data Institute, et al. Creating Value through Open Data Study on the Impact of Re-Use of Public Data Resources. Luxembourg : Publications Office, 2015

fixée au plan stratégique et d'emblée prise en compte à l'avenir dans l'exécution des projets. Cette stratégie prévoira de définir la hiérarchisation, la coordination et la réalisation des différents éléments et projets de la stratégie de numérisation dans une planification opérationnelle et pluriannuelle des priorités. Publique, cette stratégie sera revue chaque année et adaptée le cas échéant aux nouvelles réalités. La promotion et l'utilisation des données gouvernementales ouvertes dans le canton de Berne seront donc étudiées plus en détail et précisées dans le cadre de la mise en œuvre de la Stratégie pour une administration numérique.

En conséquence, le Conseil-exécutif propose d'adopter ce point sous forme de postulat.

2. Le canton de Berne dispose déjà de plusieurs portails de données, tels que le Portail des statistiques[2] et le Géoportail[3]. Le Conseil-exécutif est prêt à examiner la possibilité de les rattacher, avec d'autres données cantonales, au portail national opendata.swiss. Dans le cadre de l'élaboration de la Stratégie pour une administration numérique évoquée plus haut, il étudiera les possibilités en ce sens avec l'Office fédéral de la statistique qui est désormais chargé de l'exploitation du portail suisse. Cependant, les données cantonales n'y seront rattachées qu'à condition que les charges afférentes restent acceptables, que la structure du portail soit optimisée et que les doublons soient évités.

   Pour ces raisons, le Conseil-exécutif invite le Grand Conseil à adopter ce point sous forme de postulat.

3. De toutes les institutions publiques du canton de Berne, ce sont surtout les Hautes écoles qui travaillent dans les domaines de la recherche et de l'innovation. Dans un grand nombre de spécialités et de disciplines, leurs chercheurs et chercheuses s'efforcent d'ores et déjà de fonder l'acquisition de nouvelles connaissances sur les données disponibles en libre accès. En outre, de nombreuses études réalisées dans les domaines des sciences humaines, économiques et sociales de même que sur des questions techniques et scientifiques, intègrent des données générées et mises à disposition par des services publics. Durant la formation universitaire, la relève scientifique est déjà familiarisée avec ces possibilités offertes pour la recherche.

   Les hautes écoles du canton de Berne (Université de Berne, Haute école spécialisée bernoise et Haute école pédagogique germanophone) sont membres de la Conférence suisse des recteurs des hautes écoles swissuniversities et participent à ce titre à la stratégie commune des hautes écoles suisses consistant à promouvoir la vision de l'« open science » dans les prochaines années. Le but est d'exploiter de manière ciblée les possibilités offertes par la transition numérique pour rendre librement accessible à tous (« open access ») non seulement les résultats de la recherche financée par des fonds publics, mais aussi les données sur lesquelles se fondent ces résultats. L'Université de Berne a déjà mis en ligne son portail « Open Science » sur le sujet.[4]

   En conséquence, le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'adopter ce point et de le classer.

Destinataire
- Grand Conseil

[2] https://www.be.ch/portal/fr/veroeffentlichungen/statistiken.html
[3] https://www.geo.apps.be.ch/fr/
[4] https://www.unibe.ch/universitaet/dienstleistungen/universitaetsbibliothek/service/open_science/index_ger.html

M

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	277-2018
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2018.RRGR.737
Déposée le:	28.11.2018
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Gerber (Hinterkappelen, Les Verts) (porte-parole) Ammann (Bern, LG) Egger (Hünibach, PS) Müller (Orvin, UDC)
Cosignataires:	14
Urgence demandée:	Non
Urgence accordée:	
N° d'ACE:	451/2019 du 8 mai 2019
Direction:	Direction des finances
Classification:	–
Proposition du Conseil-exécutif:	**Vote point par point** 1. Adoption et classement 2. Adoption en tant que postulat 3. Rejet 4. Adoption et classement

Sécurité de la communication et échange des données

Le Conseil-exécutif est chargé de faire en sorte ou plus exactement de garantir :

1. qu'à tous les niveaux de l'administration et au sein de la police de Berne, ce soient toujours les logiciels et les applications les plus sûrs qui sont utilisés pour la communication électronique ;

2. que dans les écoles aussi, des logiciels et des applications sûrs soient utilisés pour la communication ;

3. que les données soient enregistrées et conservées sur des serveurs suisses ;

4. qu'en ce qui concerne également la communication avec des externes, lorsqu'il s'agit de données et de documents dignes de protection, des logiciels et des applications sûrs soient utilisés pour la communication.

Développement :

Nous sommes confrontés sans cesse à des fuites de données : celles de Whatsapp sont comparées à celles de Facebook et les utilisatrices et utilisateurs sont ciblés individuellement, ou ces données sont revendues à des tiers.

Gratuit n'est pas synonyme de gratuit. Les messageries conventionnelles ne sont certes pas payantes, mais leur utilisation est payée avec des données. L'attitude des grosses entreprises qui consiste à réaliser d'immenses profits avec la vente et l'analyse de données qu'ils ne possèdent pas et qui n'ont pas été achetées, est irresponsable. Cela se produit toujours dans des proportions plus importantes lorsque les utilisatrices et utilisateurs n'ont pas encore la majorité.

Il est plus agréable de séparer vie professionnelle et vie privée. Et cela n'a pas de sens d'avoir dans la même application des photographies de ma famille et un projet de contrat de mon supérieur hiérarchique. En outre l'application doit être cryptée de A à Z.

Il existe des applications qui peuvent être adaptées en fonction des besoins. Ainsi, des écoles ou des départements de l'administration peuvent par exemple empêcher que des tiers entrent en contact avec une écolière ou une collaboratrice.

Le nombre des cyberattaques ne cesse de progresser. Cela ne signifie pas qu'un attaquant cible directement le téléphone mobile d'une autre personne. Il suffit qu'il achète les données d'utilisation d'un certain groupe de personnes et y reconnaisse des habitudes de comportement grâce auxquelles il pourra plus facilement et plus efficacement attaquer l'infrastructure visée (p. ex. reconnaissance des périodes en dehors des heures de travail habituelles ou de classes d'âge qui se prêtent mieux à une attaque). Autrement dit, la prévention va au-delà de la simple protection de l'appareil. Il importe donc de réduire au strict minimum les informations qui pourraient servir à la planification d'attaques. Ces métadonnées peuvent être achetées soit légalement soit sur le marché noir.

Cinq cantons utilisent déjà des applications sûres dans l'ensemble de leurs administrations et de leurs écoles. A titre d'exemple, Threema Work, ou Wire est également utilisé dans le monde politique, non seulement à la Confédération mais aussi en Allemagne. Ainsi que dans de nombreux ministères nationaux de pays membres de l'UE, et par des forces de police en Suisse et à l'étranger.

Réponse du Conseil-exécutif

1. Comme les auteurs de la motion, le Conseil-exécutif pense que la numérisation croissante de l'administration et de tous les autres domaines de la vie pose des défis de plus en plus nombreux en matière de sûreté de l'information et de protection des données (SIPD). C'est la raison pour laquelle les prescriptions en matière de SIPD de l'administration cantonale prévoient que chaque application fasse l'objet d'une analyse SIPD et que si un risque élevé est décelé en la matière, il soit évalué plus en détail dans un concept SIPD. Le concept décrit les mesures visant à réduire les risques ou à les éviter. Mais il n'existe pas de sécurité absolue. Le moyen le plus sûr de communiquer est de se parler en tête à tête. Toute forme de communication par voie électronique présente des risques déterminés, qui sont considé-

rés comme encore acceptables et dont on s'accommode pour des raisons par exemple de durée, de coûts, de convivialité ou d'organisation. L'important, c'est que cela soit fait en toute conscience.

Dans l'administration cantonale, la communication passe par l'application Skype Entreprise, qui garantit un cryptage. Les courriels échangés au sein de l'administration sont également automatiquement cryptés. Pour améliorer la sécurité de la communication mobile, l'administration va mettre en place dès la fin de l'année 2019 une solution de gestion de la mobilité en entreprise (Enterprise Mobility Management, EMM) : cette technologie crée, sur un smartphone ou une tablette, un domaine protégé et crypté où les applications et les données professionnelles et privées sont traitées séparément les unes des autres.

La Police cantonale emploie déjà la technologie EMM. Pour la communication entre ses collaborateurs et collaboratrices, elle utilise aussi l'appli IMP (Instant Messenger Police) qui garantit un cryptage de bout en bout de la communication et la suppression automatique des données. Plusieurs corps de police utilisent cette solution, qui leur permet aussi de communiquer en toute sécurité entre eux.

Le premier point de la motion est une préoccupation constante (« toujours ») qui est en permanence mise en œuvre en vertu des prescriptions mentionnées. Le Conseil-exécutif considère dans ce sens que le chiffre 1 de la motion est réalisé et propose par conséquent de l'adopter et de le classer.

2. Le canton ne peut édicter des prescriptions d'utilisation de logiciels de communication que pour le degré secondaire II. Les consignes se réfèrent à la Stratégie TIC pour les écoles du degré secondaire II[1] et sont régulièrement vérifiées dans un comité d'experts TIC, où les écoles sont représentées. En ce qui concerne l'école obligatoire, les communes sont compétentes pour édicter des consignes en la matière, et le canton peut seulement émettre des recommandations.

   En collaboration avec la Haute école pédagogique germanophone, la Direction de l'instruction publique assiste les écoles pour une approche des données numériques qui soit plus sûre et conforme à la loi, à l'aide d'un système de feux tricolores (http://kibs.ch/datenschutz). La mise en place et le développement des compétences médiatiques à l'école obligatoire et au degré secondaire II sont en outre garantis par les dispositions des plans d'études. En particulier l'échange d'informations sensibles (p. ex. qui concernent la santé ou les performances scolaires) obéit à des consignes strictes. Les écoles en sont informées et les écoles cantonales qui se procurent des services informatiques auprès de la Direction de l'instruction publique sont équipées techniquement pour pouvoir échanger des données particulièrement dignes de protection.

   Certains services de messagerie utilisés présentent une contradiction entre leur acceptation dans la société et les consignes en matière de protection des données. L'agence spécialisée TIC et éducation (educa.ch) de la Confédération et des cantons est actuellement en train de négocier, avec un fournisseur suisse, une solution attrayante pour remplacer l'offre gratuite largement répandue. Lorsque cette offre sera disponible, la Direction de l'instruction publique envisagera, au sujet de l'utilisation de services de messagerie en milieu scolaire,

[1] Stratégie TIC pour les écoles secondaires II 2017-2021

d'édicter une consigne obligatoire à l'intention du degré secondaire II ainsi qu'une recommandation à l'intention de l'école obligatoire.

Le Conseil-exécutif propose par conséquent d'adopter le chiffre 2 de la motion sous forme de postulat.

3. Le lieu physique où se trouve un serveur ne garantit en rien la sécurité des données qui y sont traitées. Il est aussi possible d'accéder à des serveurs suisses depuis l'étranger et des entreprises dont le siège est en Suisse peuvent être contrôlées par des personnes se trouvant à l'étranger. Sous cet aspect de la sûreté de l'information aussi, il faut évaluer au cas par cas dans le cadre d'une analyse des risques les mesures à prendre pour protéger les données en fonction des risques. Le fait que les données soient conservées dans un pays membre de l'UE peut même, selon les circonstances, accroître la sûreté de l'information : le Règlement européen sur la protection des données (RGPD)[2] contraint les entreprises TIC à faire preuve de davantage de diligence et de prendre davantage de mesures pour protéger les données que la législation suisse en la matière qui est toujours en vigueur. Le Préposé fédéral à la protection des données et à la transparence tient une liste des Etats offrant une protection adéquate des données des personnes physiques.

   Concernant les données les plus importantes pour l'accomplissement des tâches publiques, le Conseil-exécutif a décidé, dans le cadre de la stratégie de propriétaire de Bedag Informatique SA, qu'elles devaient être conservées en Suisse par cette entreprise qui appartient au canton.[3] Mais de plus en plus d'applications ne sont plus développées que sous forme de « logiciel en tant que service » : autrement dit, elles ne peuvent plus être installées sur un serveur propre, mais sont disponibles uniquement via internet dans un nuage (« cloud ») qui est souvent exploité à l'étranger. L'administration cantonale ne peut pas se fermer à cette évolution technique, sous peine d'avoir, le cas échéant, à utiliser des solutions bien plus onéreuses ou d'un niveau technique insuffisant qui ne permettraient pas d'atteindre les objectifs de numérisation de l'administration. Il doit donc rester possible d'utiliser aussi des solutions de « cloud » étrangères dans certains cas, après une analyse des risques et en adoptant des mesures de sécurité appropriées. La loi sur la protection des données (LCPD) ne l'exclut pas.

   Le Conseil-exécutif propose par conséquent de rejeter le chiffre 3 de la motion.

4. Pour la sûreté de la communication électronique avec des tiers, l'administration cantonale applique différentes méthodes qui garantissent une transmission cryptée ou un cryptage des contenus confidentiels. En voici quelques-unes :

   - une solution de messagerie électronique exploitée par Bedag qui permet aux destinataires d'aller chercher les messages via un portail internet sécurisé ;
   - des interfaces avec le réseau HIN (Health Info Net) et avec l'administration fédérale pour des échanges de courriels cryptés de bout en bout avec d'autres cantons, des autorités fédérales et des organisations du domaine de la santé ;

[2] Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil, du 27 avril 2016, relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE

[3] Voir le communiqué de presse du Conseil-exécutif du 21 septembre 2018.

- une solution de cryptage de supports de données externes intégrée au poste de travail cantonal (PTC).

Aussi le Conseil-exécutif juge-t-il la demande du chiffre 4 de la motion comme étant réalisée. Il propose donc de l'adopter et de la classer.

Destinataire
- Grand Conseil

Kulturförderungsfonds / Fonds d'encouragement des activités culturelles

Gesuchsstatistik / Statistique des demandes

Fonds	**Fonds für kulturelle Aktionen / Fonds pour les actions culturelles**						**Kulturförderungsfonds Fonds d'encouragement des activités culturelles**					
Bereiche Domaines	**Zusagen/Bénéficiaires Beiträge/Montants**						**Zusagen/Bénéficiaires Beiträge/Montants**					
	2007	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**
Bildende Kunst und Architektur	19	18	24	25	30	46	71	77	73	78	68	72
Arts visuels et architecture	169'000	535'900	141'950	124'000	139'800	155'100	1'258'020	609'500	518'850	962'530	594'295	605'583
Design und Gestaltung (Publikationen)	1	0	2	4	2	2	5	2	3	6	2	5
Design et arts appliqués (publications)	4'000	0	12'000	14'250	20'000	20'000	373'000	165'000	225'000	191'000	210'000	148'500
Fotografie	9	2	5	8	10	14	16	6	6	5	9	6
Photographie	71'000	13'000	84'400	34'200	102'000	61'100	134'635	65'000	64'250	30'250	58'950	29'500
Film	50	38	54	52	64	69	85	68	83	68	57	76
Cinéma	929'280	1'359'325	1'299'672	1'812'000	1'989'200	1'834'354	4'010'157	3'098'677	3'471'677	4'150'346	2'606'597	3'531'115
Theater	86	80	91	88	101	106	117	114	125	104	92	99
Théâtre	1'044'900	937'800	740'234	886'250	1'188'850	846'400	1'397'495	1'397'125	1'401'490	1'022'450	1'277'124	1'064'250
Tanz	32	31	48	31	31	37	43	32	43	32	37	35
Danse	304'950	196'400	904'700	222'800	284'980	280'050	532'728	444'500	494'500	207'985	446'355	258'305
Musik	260	242	266	283	329	345	427	405	454	467	454	456
Musique	904'500	1'024'623	1'002'858	1'040'613	1'280'358	1'151'197	2'517'970	2'577'322	2'752'874	2'179'300	2'114'470	2'044'202
Literatur	20	22	21	32	31	47	106	73	70	78	72	65
Littérature	207'100	359'100	124'650	270'800	114'950	200'468	539'614	438'524	474'627	460'439	392'767	439'764
Bibliotheken							20	36	20	22	19	21
Bibliothèques							1'087'318	1'037'090	1'027'918	414'850	269'960	360'525
Museen und Ausstellungen	4	1	10	1	3	24	47	40	43	39	32	28
Musées et expositions	288'000	4'000	33'050	3'000	17'000	101'100	1'047'898	1'813'330	1'689'753	2'036'000	2'030'511	1'582'271
Verschiedene kulturelle Projekte	20	25	24	25	35	51	71	86	99	111	74	67
Divers projets culturels	483'182	422'470	186'400	337'367	357'800	397'700	991'704	1'813'246	973'430	1'795'050	1'337'871	1'439'751
Regionale Kulturzentren	0	0	0	2	0	0	26	26	25	15	8	7
Centres culturels régionaux	0	0	0	2'700	0	0	655'476	610'647	587'243	303'001	225'500	200'500
Kulturvermittlung						20	51	70	363	798	858	932
Médiation culturelle						724'320	754'645	763'798	1'198'316	1'317'690	2'145'293	2'100'609
Interdisziplinäres										18	66	93
Domaines interdisciplinaires										123'900	371'835	898'760
Schlechtwetterdefizitgarantien	0	3	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0
Garantie de couverture de déficit pour cause d'intempéries	0	321'780	0	0	0	0	83'600	0	0	396'000	0	0
Zusagen / Bénéficiaires	**501**	**462**	**545**	**551**	**636**	**761**	**1'086**	**1'035**	**1'407**	**1'842**	**1'848**	**1'962**
Total Beiträge / Octroyé	**4'405'912**	**5'174'398**	**4'529'914**	**4'747'980**	**5'494'938**	**5'771'789**	**15'384'260**	**14'833'759**	**14'879'928**	**15'590'791**	**14'081'528**	**14'703'635**
Bearbeitete Gesuche Demandes traitées		674	771	797	948	1'323	1'755	1'439	1'879	2'320	2'346	2'526
Erledigt (Gesuch zurückgezogen) Liquidé (demande retirée)		36	55	46	60	65	90	41	66	67	130	181
Ablehnung Rejet		163	141	137	117	221	579	363	406	413	368	383
Entscheid noch offen Décision en suspens		13	30	63	135	276	245	305	409	322	345	262
Zusage Demandes acceptées		462	545	551	636	761	1'086	1'035	1'407	1'842	1'848	1'962
Zusagen in Prozent der bearbeiteten Gesuche Pourcentage de demandes acceptées		69%	71%	69%	67%	58%	62%	72%	75%	79%	79%	78%

Fonds d'encouragement des activités culturelles : comptes annuels 2018

Présentation des comptes : article 39, alinéa 2 de la loi du 4 mai 1993 sur les loteries

Fonds d'encouragement des activités culturelles	2017 CHF	2018 CHF	Ecart CHF
Recettes			
Attribution Fonds de loterie	12'000'000.00	11'000'000.00	-1'000'000.00
Attribution fonds publics généraux	4'710'000.00	3'100'000.00	-1'610'000.00
Total recettes	**16'710'000.00**	**14'100'000.00**	**-2'610'000.00**
Dépenses			
Subventions versées	14'310'604.94	12'591'884.11	-1'718'720.83
Frais administratifs	745'820.00	808'205.00	62'385.00
Subventions dues	361'547.20	254'961.25	-106'585.95
Total dépenses	**15'417'972.14**	**13'655'050.36**	**-1'762'921.78**
Total recettes	16'710'000.00	14'100'000.00	-2'610'000.00
Total dépenses	15'417'972.14	13'655'050.36	-1'762'921.78
Excédent de recettes/dépenses	**1'292'027.86**	**444'949.64**	**-847'078.22**
Etat de la fortune			
Fortune initiale	17'005'877.03	18'297'904.89	1'292'027.86
Extourne subventions dues de l'année précédente		361'547.20	361'547.20
Excédent de recettes/dépenses	1'292'027.86	444'949.64	-847'078.42
Etat Fonds d'encouragement des activités culturelles	**18'297'904.89**	**19'104'401.73**	**806'496.84**
Etat engagements ouverts*	-6'155'390.20	-8'228'195.45	-2'072'805.25
Fortune nette Fonds d'encouragement des activités culturelles	**12'142'514.69**	**10'876'206.28**	**-1'266'308.41**

Total des montants promis (versés en partie)	14'081'527.70	14'703'635.05	622'107.35
Nombre de subventions	1848	1962	114

But d'affectation :

Le Fonds d'encouragement des activités culturelles est utilisé pour accorder des subventions cantonales destinées à l'encouragement des activités culturelles (art. 15 de l'ordonnance du 13 novembre 2013 sur l'encouragement des activités culturelles). Font exception les subventions d'exploitation à des institutions culturelles importantes au sens des articles 17 et 18 de la loi cantonale sur l'encouragement des activités culturelles (LEAC) et, le cas échéant, les subventions accordées à l'organisation régionale représentant les communes en lieu et place de subventions d'exploitation allouées aux institutions culturelles (art. 20 LEAC).

Echéance probable (*) :

Les promesses de subventions sont souvent assorties de conditions et exigences ; il est impossible d'estimer à l'avance avec précision quand ces conditions et exigences seront remplies et, partant, quand le versement pourra avoir lieu.

Compte / domaine fonctionnel :

209100 / 1517	Subventions à l'encouragement des activités culturelles
209100 / 1517	Attribution de la POM (Fonds de loterie)
209100 / 1517	Attribution de l'INS (fonds publics généraux)
209100 / 1517	Frais administratifs
204900 / 1517	Subventions dues au 31 décembre
350100 / 1517	Ecriture collective pour toutes les recettes / excédents de recettes
450100 / 1517	Ecriture collective pour toutes les dépenses / excédents de dépenses

Fonds d'encouragement des activités culturelles - Comptes annuels 2018 Jura bernois

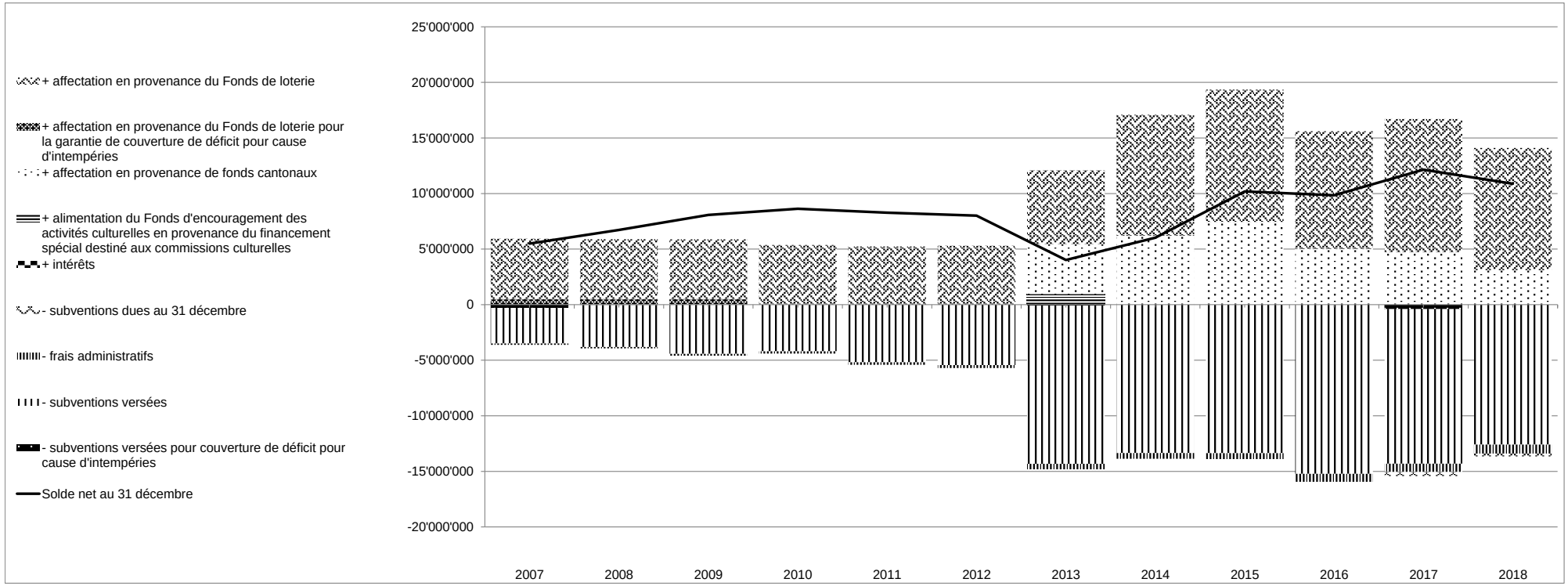
Conformément à l'article 11, alinéa 2 de l'ordonnance sur le statut particulier du Jura bernois et sur la minorité francophone du district bilingue de Bienne (ordonnance sur le statut particulier, OStP), les subventions octroyées sont présentées séparément dans les comptes du Fonds.

Fonds d'encouragement des activités culturelles : part du Jura bernois	2017 CHF	2018 CHF	Ecart CHF
Recettes			
Attribution Fonds de loterie (alimentation de CHF 11 millions x 5,238 %)	631'440.00	576'180.00	-55'260.00
Attribution fonds publics généraux (fonds publics du produit Encouragement des activités culturelles de CHF 47.223 millions x 5,238 %)	2'469'403.98	2'473'540.74	4'136.76
Déduction : subvention d'exploitation versée à Mémoires d'ici	-436'585.00	-536'585.00	-100'000.00
Déduction : subventions d'exploitation versées aux institutions de la sous-région Biel/Bienne-Jura bernois	-541'082.00	-541'082.00	-
Déduction : participation proportionnelle (5,238 %) aux subventions d'exploitation versées à des institutions culturelles d'importance nationale (Musée suisse en plein air Ballenberg, Musée alpin, Bourse Suisse aux Spectacles)	-87'086.10	-118'116.90	-31'030.80
Total recettes	**2'036'090.88**	**1'853'936.84**	**- 182'154.04**
Dépenses			
Subventions versées	2'069'703.80	2'005'615.30	-64'088.50
Frais administratifs 5,238 %	39'245.05	42'333.80	3'088.75
Total dépenses	**2'108'948.85**	**2'047'949.10**	**-60'999.75**
Total recettes	2'036'090.88	1'853'936.84	- 182'154.04
Total dépenses	2'108'948.85	2'047'949.10	-60'999.75
Excédent de recettes/dépenses	**-72'857.97**	**-194'012.26**	**-121'154.29**
Etat de la fortune			
Fortune initiale	2'027'756.19	1'954'898.22	-72'857.97
Excédent de recettes/dépenses	-72'857.97	-194'012.26	-121'154.29
Etat Fonds d'encouragement des activités culturelles : part du Jura bernois	**1'954'898.22**	**1'760'885.96**	**-194'012.26**
Etat engagements ouverts	-199'630.00	-474'580.40	-274'950.40
Fortune nette Fonds d'encouragement des activités culturelles : part du Jura bernois	**1'755'268.22**	**1'286'305.56**	**-468'962.66**

Conformément à l’article 17, alinéas 1 et 2 et à l’article 20, alinéa 1 de la loi du 13 septembre 2004 sur le statut particulier du Jura bernois et sur la minorité francophone du district bilingue de Bienne (loi sur le statut particulier, LStP ; RSB 102.1), le Conseil du Jura bernois s’est vu attribuer une enveloppe financière. Celle-ci correspond à la part de la population du Jura bernois par rapport à la population totale du canton. En 2017, le calcul se basait sur un taux de 5,262 pour cent. En accord avec le Fonds du sport et le Fonds de loterie, un taux de 5,238 pour cent a été appliqué pour l’année 2018.

Evolution du solde du Fonds

	Fonds pour les actions culturelles (FAC)						Fonds d'encouragement des activités culturelles					
	2007	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**
Solde brut FAC / Fonds d'encouragement des activités culturelles (Fonds C) au 1er janvier	5'473'025	7'793'008	9'745'090	11'028'130	11'989'903	11'801'821	11'400'354	8'678'636	11'894'679	17'344'137	17'005'877	18'297'905
+ extourne des subventions dues au 31 décembre de l'année précédente												361'547
+ affectation en provenance du Fonds de loterie	5'427'400	5'380'700	5'361'550	5'350'000	5'210'000	5'300'000	6'650'000	10'900'000	11'894'592	10'600'000	12'000'000	11'000'000
+ affectation en provenance du Fonds de loterie pour la garantie de couverture de déficit pour cause d'intempéries	500'000	500'000	500'000	-	-	-	-	-		-	-	-
+ affectation en provenance de fonds cantonaux							4'500'000	6'185'000	7'450'000	5'000'000	4'710'000	3'100'000
+ alimentation du Fonds d'encouragement des activités culturelles en provenance du financement spécial destiné aux commissions culturelles							944'909	-	-	-	-	-
+ intérêts	8'386	10'843	13'108	15'786	15'346	7'551	885	250	-	-	-	-
- subventions versées	-3'202'302	-3'777'866	-4'429'860	-4'205'897	-5'182'184	-5'444'398	-14'240'711	-13'347'207	-13'359'634	-15'221'440	-13'914'605	-12'591'884
- subventions versées pour couverture de déficit pour cause d'intempéries	-290'425	-31'355	-	-	-	-	-83'600	-	-	-	-396'000	-
- frais administratifs	-123'076	-130'240	-161'758	-198'117	-231'245	-264'620	-493'200	-522'000	-535'500	-716'820	-745'820	-808'205
- subventions dues au 31 décembre											-361'547	-254'961
Solde au 31 décembre	**7'793'008**	**9'745'090**	**11'028'130**	**11'989'903**	**11'801'821**	**11'400'354**	**8'678'636**	**11'894'679**	**17'344'137**	**17'005'877**	**18'297'905**	**19'104'402**
- subventions promises, non encore versées	-2'303'780	-3'028'900	-2'949'534	-3'355'667	-3'527'017	-3'391'472	-4'661'224	-5'875'598	-7'157'532	-7'159'446	-6'155'390	-8'228'196
Solde net au 31 décembre	**5'489'228**	**6'716'190**	**8'078'596**	**8'634'236**	**8'274'804**	**8'008'881**	**4'017'413**	**6'019'081**	**10'186'605**	**9'846'431**	**12'142'515**	**10'876'206**



Office de la culture

Comptes annuels 2018 du Fonds d'encouragement des activités culturelles

Subventions versées en 2018

Domaine / sous-domaine	Nombre de subventions	Montant	Total par domaine
Arts visuels et architecture			**520'675**
Subventions d'exploitation	4	113'500	
Divers	2	12'597	
Subventions uniques à une manifestation	12	36'335	
Subventions uniques à un projet	23	194'080	
Subventions uniques à une exposition	12	35'000	
Participation aux frais d'impression	7	25'000	
Monographies artistiques	4	39'607	
Performance	6	20'582	
Encouragement personnel / bourses	2	43'974	
Distinctions			
Design et arts appliqués			**193'500**
Subventions d'exploitation	1	120'000	
Divers	1	30'000	
Subventions uniques à un projet	2	12'500	
Participation aux frais d'impression	2	12'000	
Encouragement personnel / bourses	1	19'000	
Photographie			**19'000**
Divers			
Subventions uniques à une exposition photographique	2	10'000	
Subventions uniques à un projet	2	4'000	
Participation aux frais d'impression de monographies	2	5'000	
Cinéma			**2'512'118**
Subventions d'exploitation	1	99'585	
Divers	7	193'500	
Subventions uniques à une manifestation / garanties de couverture de déficit pour journées et cycles cinématographiques	5	133'300	
Subventions pour développement de projets	10	255'000	
Subventions à la production	15	1'091'000	
Subventions pour sous-titrage	9	159'100	
Subventions pour la promotion	10	101'630	
Courts métrages	5	174'750	
Films de fin d'études	2	30'000	
Distinctions / prix du cinéma	3	70'290	
Série de films	5	114'058	
Encouragement personnel / bourses de formation continue / stages dans le cinéma	4	89'905	
Théâtre			**845'291**
Subventions d'exploitation	4	50'000	
Divers	6	71'500	
Subventions uniques à une manifestation / garanties de couverture de déficit pour des	40	151'891	
Subventions à la production	25	364'103	
Subventions pour la mise en scène professionnelle de compagnies amateurs	1	5'000	
Subventions de perfectionnement	4	72'790	
Encouragement personnel / Bourses «hors scène» / bourses de séjour à l'étranger	10	125'007	
Distinctions	3	5'000	
Danse			**267'154**
Divers	1	38'905	
Subventions pour la mise en scène professionnelle de compagnies amateurs	1	3'500	
Subventions uniques à une manifestation / Garanties de couverture de déficit pour tournées et	22	94'749	
Subventions à la production	11	130'000	
Musique			**1'951'273**
Subventions d'exploitation	16	235'450	
Divers	14	69'900	
Subventions uniques à une manifestation / garanties de couverture de déficit pour concerts et	290	1'277'417	
Subventions au développement de projets et à la composition	5	33'000	
Subventions uniques à la production de supports sonores	84	204'950	
Subventions à la production de CD pour le concours «Musik der Jungen»	7	15'200	
Encouragement personnel / bourses de travail / bourses de séjour à l'étranger	5	40'000	
Distinctions / prix de la musique	5	75'356	

Office de la culture

Domaine / sous-domaine	Nombre de subventions	Montant	Total par domaine
Bibliothèques			**256'967**
Subventions d'exploitation	3	194'000	
Divers	3	41'000	
Subventions uniques à un projet	11	21'967	
Littérature			**538'497**
Subventions d'exploitation	7	61'124	
Divers	4	16'500	
Subventions uniques à une manifestation	14	103'596	
Subventions uniques à un projet	16	98'600	
Participation aux frais d'impression	19	46'440	
Encouragement personnel / bourses de séjour à l'étranger	4	40'000	
Distinctions / prix de littérature	7	153'437	
Voyage littéraire «Literatour»	1	18'800	
Musées et expositions			**809'271**
Subventions d'exploitation	16	499'500	
Divers	6	195'500	
Subventions uniques à une exposition	8	87'000	
Pédagogie muséale	1	27'271	
Divers projets et institutions culturels			**1'565'219**
Subventions d'exploitation	10	765'219	
Divers	10	148'988	
Priorité d'encouragement	15	232'500	
Subventions uniques à une manifestation	28	158'239	
Subventions uniques à un projet	6	34'978	
Participation aux frais d'impression	21	146'500	
Encouragement personnel / bourses	1	20'000	
Distinctions / Prix de la culture et Prix de la médiation culturelle	3	58'795	
Domaines interdisciplinaires			**749'267**
Subventions à la production	14	241'750	
Subventions uniques à une manifestation	69	479'017	
Subventions pour développement de projets	2	14'500	
Participation aux frais d'impression	4	14'000	
Encouragement personnel			
Centres culturels régionaux			**195'500**
Subventions d'exploitation	6	195'500	
Médiation culturelle			**2'168'152**
Médiation culturelle en milieu scolaire	884	1'781'882	
Médiation culturelle extrascolaire	50	386'270	
	1'958		**12'591'884**

Office de la culture

Comptes annuels 2018 du Fonds d'encouragement des activités culturelles

Subventions promises en 2018

Domaine / sous-domaine	Nombre de subventions	Montant	Total par domaine
Arts visuels et architecture			**605'583**
Subventions d'exploitation	4	113'500	
Divers	1	1'600	
Subventions uniques à une manifestation	13	45'953	
Subventions uniques à un projet	17	121'580	
Subventions uniques à une exposition	15	67'200	
Participation aux frais d'impression	7	27'000	
Monographies artistiques	6	150'000	
Performance	5	8'750	
Encouragement personnel / bourses	4	70'000	
Design et arts appliqués			**148'500**
Subventions d'exploitation	1	120'000	
Subventions uniques à une exposition	2	12'500	
Participation aux frais d'impression	1	4'000	
Encouragement personnel / bourses	1	12'000	
Photographie			**29'500**
Divers	1	3'000	
Subventions uniques à une manifestation	1	1'000	
Subventions uniques à une exposition	1	10'000	
Participation aux frais d'impression	3	15'500	
Cinéma			**3'531'115**
Subventions d'exploitation	1	99'585	
Divers	4	107'500	
Subventions uniques à une manifestation / garanties de couverture de déficit pour journées et cycles cinématographiques	8	147'300	
Subventions pour développement de projets	14	370'000	
Subventions à la production	12	1'869'000	
Subventions pour sous-titrage	10	211'140	
Subventions pour la promotion	8	186'960	
Courts métrages	7	226'750	
Films de fin d'études	2	30'000	
Distinctions / prix du cinéma	4	60'000	
Encouragement personnel / bourses de formation continue / stages dans le cinéma	4	102'880	
Série de films	2	120'000	
Théâtre			**1'064'250**
Subventions d'exploitation	4	50'000	
Divers	4	110'000	
Subventions uniques à une manifestation / garanties de couverture de déficit pour des	39	165'200	
Subventions à la production	27	499'950	
Subventions de perfectionnement	6	101'000	
Subventions pour la mise en scène professionnelle de compagnies amateurs	7	42'000	
Distinctions	3	5'000	
Encouragement personnel / Bourses «hors scène» / bourses de séjour à l'étranger	9	91'100	
Danse			**258'305**
Divers	1	38'905	
Subventions uniques à une manifestation / Garanties de couverture de déficit pour tournées et compagnies extérieures	26	130'900	
Subventions à la production	8	88'500	
Musique			**2'044'202**
Subventions d'exploitation	16	235'450	
Divers	16	82'400	
Subventions uniques à une manifestation / Garanties de couverture de déficit pour concerts et	318	1'350'352	
Subventions au développement de projets et à la composition	5	31'000	
Subventions uniques à la production de supports sonores	89	206'000	
Distinctions / prix de la musique	5	63'000	
Encouragement personnel / bourses de travail / bourses de séjour à l'étranger	7	76'000	

Office de la culture

Subventions promises en 2018

Domaine / sous-domaine	Nombre de subventions	Montant	Total par domaine
Bibliothèques			**360'525**
Subventions d'exploitation	3	204'000	
Divers	4	144'000	
Subventions uniques à un projet	14	12'525	
Littérature			**439'764**
Subventions d'exploitation	7	61'124	
Divers	3	9'000	
Subventions uniques à une manifestation	12	103'200	
Subventions uniques à un projet	14	86'600	
Participation aux frais d'impression	18	55'140	
Encouragement personnel / bourses de séjour à l'étranger	4	48'000	
Distinctions / prix de littérature	6	55'000	
Voyage littéraire «Literatour»	1	21'700	
Musées et expositions			**1'582'271**
Subventions d'exploitation	13	499'500	
Divers	3	191'500	
Subventions uniques à une exposition	11	864'000	
Pédagogie muséale	1	27'271	
Divers projets et institutions culturels			**1'439'751**
Subventions d'exploitation	11	771'799	
Divers	8	206'468	
Priorité d'encouragement	7	251'000	
Subventions uniques à une manifestation	18	83'644	
Subventions uniques à un projet	3	24'500	
Participation aux frais d'impression	17	42'340	
Distinctions / Prix de la culture et Prix de la médiation culturelle	2	40'000	
Encouragement personnel / bourses de séjour à l'étranger	1	20'000	
Domaines interdisciplinaires			**898'760**
Subventions à la production	14	279'000	
Subventions uniques à une manifestation	70	560'260	
Subventions pour développement de projets	5	52'500	
Participation aux frais d'impression	4	7'000	
Centres culturels régionaux			**200'500**
Subventions d'exploitation	6	195'500	
Subventions uniques à une manifestation	1	5'000	
Médiation culturelle			**2'100'609**
Médiation culturelle en milieu scolaire	871	1'737'874	
Médiation culturelle extrascolaire	61	362'735	
	1'962		**14'703'635**

Comptes annuels 2018 du Fonds d'encouragement des activités culturelles

Subventions promises, non encore versées au 31 décembre 2018

Domaine / sous-domaine	2013/2014	2015	2016	2017	2018	Total par domaine
Arts visuels et architecture						**561'600**
Divers	5'000					
Subventions uniques à une manifestation				900	13'000	
Subventions uniques à un projet			20'000		24'500	
Subventions uniques à une exposition			300'000		38'200	
Participation aux frais d'impression				3'000	19'000	
Monographies artistiques			15'000		119'000	
Performance					4'000	
Design et arts appliqués						**5'000**
Participation aux frais d'impression			5'000			
Photographie						**17'500**
Divers					3'000	
Participation aux frais d'impression de monographies				2'000	12'500	
Cinéma						**2'379'535**
Subventions uniques à une manifestation / garantie de couverture de déficit pour journées et cycles cinématographiques					16'000	
Subventions pour développement de projets	30'000	22'000	42'000	47'000	190'000	
Subventions à la production	25'000	150'000	20'000	190'000	1'165'000	
Subventions pour sous-titrage					95'000	
Courts métrages		55'000			92'000	
Subventions pour la promotion				25'000	111'960	
Encouragement personnel / bourses de formation continue / stages dans le cinéma			12'025	17'000	50'000	
Distinctions / prix du cinéma					15'000	
Série de films				2'050	7'500	
Théâtre						**557'450**
Divers					92'000	
Subventions uniques à une manifestation / garanties de couverture de déficit pour tournées et compagnies extérieures	15'000	1'950	1'500	8'000	77'000	
Subventions à la production			2'000	20'000	140'500	
Subventions de perfectionnement					45'000	
Subventions pour la mise en scène professionnelle de	5'000	20'000	7'500	9'000	42'000	
Encouragement personnel / Bourses «hors scène» / bourses de séjour à l'étranger					71'000	
Danse						**118'000**
Subventions uniques à une manifestation / garanties de couverture de déficit pour tournées et compagnies extérieures			2'000		69'000	
Subventions à la production					47'000	
Musique						**1'011'080**
Divers			50'000	2'000	19'500	
Subventions uniques à une manifestation / garanties de couverture de déficit pour concerts et tournées	11'500	28'500	31'000	136'330	468'650	
Subventions au développement de projets et à la composition			8'000	500	8'000	
Subventions uniques à la production de supports sonores	9'500	4'500	18'400	42'300	128'400	
Subventions à la production de CD pour le concours «Musik der Jungen»		1'000	7'000			
Encouragement personnel / bourses de travail / bourses de séjour à l'étranger					36'000	
Bibliothèques						**208'871**
Divers				75'000	28'000	
Subventions uniques à un projet		5'500	88'221	5'450	6'700	
Littérature						**80'900**
Subventions uniques à une lecture publique ou une manifestation littéraire				7'000	7'200	
Subventions uniques à un projet			3'000			
Participation aux frais d'impression			3'000	30'500	8'000	
Encouragement personnel / bourses de séjour à l'étranger			8'000	8'000		
Voyage littéraire «Literatour»				3'300	2'900	

Office de la culture

Domaine / sous-domaine	2013/2014	2015	2016	2017	2018	Total par domaine
Musées et expositions						**1'777'000**
Divers		8'000	20'000		190'000	
Subventions uniques à une exposition			631'000	200'000	728'000	
Divers projets et institutions culturels						**525'770**
Divers					49'230	
Priorité d'encouragement			111'500	85'000	103'000	
Subventions uniques à une manifestation		700	500	16'500	20'000	
Subventions uniques à un projet		5'000			8'000	
Participation aux frais d'impression	52'000	15'000	35'000	8'000	16'340	
Domaines interdisciplinaires						**221'700**
Subventions uniques à une manifestation			17'000	21'850	123'850	
Participation aux frais d'impression					3'000	
Subventions pour développement de projets					38'000	
Subventions uniques à une exposition				2'000		
Subventions à la production				8'000	8'000	
Centres culturels régionaux						**5'000**
Subventions uniques à une manifestation				5'000		
Médiation culturelle						**1'013'751**
Médiation culturelle en milieu scolaire			13'500	97'315	771'740	
Médiation culturelle extrascolaire				38'620	92'576	
	153'000	**317'150**	**1'472'146**	**1'116'615**	**5'424'246**	**8'483'157**

L'année prise en compte est celle où la demande a été déposée auprès de l'Office de la culture.

Le montant de 8 433 296 francs comprend aussi les subventions dues à fin décembre 2018 qui, faute de temps, n'ont pas pu être versées et dont le montant s'élève à 254 961 francs.

Contrôle des finances du canton de Berne

Rapport de l'organe de surveillance sur les comptes annuels 2018 du Fonds d'encouragement des activités culturelles

à l'attention du Grand Conseil

Berne, le 15 janvier 2019

Contrôle des finances du canton de Berne

Schermenweg 5
Postfach, 3001 Bern

Tel.: 031 634 02 00
info@fk.be.ch
www.finanzkontrolle.be.ch

Rapport établi par le Contrôle des finances à l'intention du Grand Conseil en ce qui concerne les comptes annuels 2018 du Fonds d'encouragement des activités culturelles

En notre qualité d'organe de contrôle des finances selon l'art. 40 de la loi sur les loteries (LLot; BSG 935.52), nous avons effectué l'audit des comptes annuels du fonds d'encouragement des activités culturelles pour l'exercice arrêté au 31 décembre 2018.

Responsabilité du Conseil-exécutif
En vertu de l'article 34 de la loi sur l'encouragement des activités culturelles (LEAC; BSG 423.11) et en relation avec l'article 39 LLot, le Conseil-exécutif est chargé d'établir les comptes annuels conformément aux prescriptions légales. Cette responsabilité comprend la conception, la mise en place et le maintien d'un système de contrôle interne relatif à l'établissement et à la présentation des comptes annuels afin que ceux-ci ne contiennent pas d'anomalies significatives, que ces dernières résultent de fraudes ou d'erreurs. En outre le Conseil-exécutif est responsable du choix et de l'application des méthodes comptables appropriées ainsi que des estimations adéquates.

Responsabilité du Contrôle des finances
Notre responsabilité consiste, sur la base de notre audit, à exprimer une opinion sur les comptes annuels. Nous avons effectué notre audit conformément à la loi sur le contrôle des finances (LCCF; BSG 622.1) et aux normes d'audit suisses. Ces normes requièrent de planifier et de réaliser l'audit pour obtenir une assurance raisonnable que les comptes annuels ne contiennent pas d'anomalies significatives.

La révision inclut la mise en œuvre d'opérations de vérification en vue de recueillir des éléments probants concernant les valeurs et les informations fournies dans les comptes annuels. Les opérations effectuées sont choisies conformément au pouvoir d'appréciation légitime de l'auditeur. Elles comprennent notamment l'évaluation des risques que les comptes annuels puissent contenir des anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs. Lors de l'évaluation de ces risques, l'auditeur prend en compte le système de contrôle interne relatif à l'établissement des comptes annuels, pour définir les opérations d'audit adaptées aux circonstances, et non pas dans le but d'exprimer une opinion sur l'existence et l'efficacité de celui-ci. Un audit comprend, en outre, une évaluation de l'adéquation des méthodes comptables appliquées, du caractère plausible des estimations comptables effectuées ainsi qu'une appréciation de la présentation des comptes annuels dans leur ensemble. Nous estimons que les éléments probants recueillis constituent une base suffisante et adéquate pour former notre opinion d'audit.

Opinion d'audit
Selon notre appréciation, les comptes annuels pour l'exercice arrêté au 31 décembre 2018 sont conformes à la loi sur les loteries.

Rapport sur d'autres dispositions légales et d'autres prescriptions juridiques

Nous attestons que nous remplissons les exigences d'indépendance, conformément à la loi sur le Contrôle des finances, et qu'il n'existe aucun fait incompatible avec notre indépendance.

En vertu de l'article 40 de la loi sur les loteries, nous constatons par ailleurs que notre audit n'a débouché sur aucun constat attestant d'un usage des ressources du Fonds de loterie non conforme à la loi sur la loterie et à la loi sur l'encouragement des activités culturelles et à l'ordonnance correspondante.

Nous recommandons d'approuver les comptes annuels qui vous sont soumis.

Berne, le 15 janvier 2019

Contrôle des finances du canton de Berne

T. Remund
Expert-réviseur agréé
Réviseur responsable

L. Benninger
Expert-réviseur agréé

Annexe:
- Comptes annuels 2018 du fonds d'encouragement des activités culturelles
- Comptes annuels 2018 du fonds d'encouragement des activités culturelles Jura Bernois

Arrêté du Conseil-exécutif

N° d'ACE:	221/2019
Date:	6 mars 2019
Direction:	Direction de l'instruction publique
N° d'affaire:	852039
Classification:	Non classifié

Fonds d'encouragement des activités culturelles.
Comptes annuels 2018 – approbation

1 Objet

La clôture des comptes du Fonds d'encouragement des activités culturelles au 31 décembre 2018 présente un solde de 19 104 401.73 francs. Compte tenu des subventions promises d'un total de 8 228 195.45 francs n'ayant pas encore été versées, le solde net s'élève à 10 876 206.28 francs.

Dans son rapport de révision du 15 janvier 2019, le Contrôle des finances du canton de Berne confirme l'exactitude des données du compte 2018 et propose leur approbation.

2 Bases légales

- Article 34 de la loi du 12 juin 2012 sur l'encouragement des activités culturelles (LEAC ; RSB 423.11)
- Article 17 de l'ordonnance du 13 novembre 2013 sur l'encouragement des activités culturelles (OEAC ; RSB 423.411.1)
- Articles 33, 39 et 45 de la loi du 4 mai 1993 sur les loteries (LLot ; RSB 935.52)
- Articles 29a et 32 de l'ordonnance du 20 octobre 2004 sur les loteries (OL ; RSB 935.520)

3 Proposition

Sur proposition de la Direction de l'instruction publique, le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'adopter le présent projet d'arrêté et d'approuver les comptes annuels 2018 du Fonds d'encouragement des activités culturelles.

Au nom du Conseil-exécutif
Le chancelier:
Auer

Destinataires
- Grand Conseil
- Direction de l'instruction publique
- Direction de la police et des affaires militaires
- Commission des finances

Rapport

Date de la séance du CE: 6 mars 2019
Direction: Direction de l'instruction publique
N° d'affaire: 852040
Classification: Non classifié

Fonds d'encouragement des activités culturelles. Comptes annuels 2018 – approbation

Table des matières

1 Synthèse 1

2 Bases légales 2

3 Description de l'affaire 2

4 Remarques concernant les comptes 2018 2
4.1 Allocation 2018 et développement des avoirs du fonds 2
4.2 Enveloppe financière du Conseil du Jura bernois 3

5 Frais administratifs 3

6 Perspectives 4

7 Recommandation du Contrôle des finances 4

8 Proposition 4

1 Synthèse

La clôture des comptes du Fonds d'encouragement des activités culturelles au 31 décembre 2018 présente un solde de 19 104 401.73 francs. Compte tenu des subventions promises d'un total de 8 228 195.45 francs n'ayant pas encore été versées, le solde net s'élève à 10 876 206.28 francs.

Dans son rapport de révision du 15 janvier 2019, le Contrôle des finances du canton de Berne confirme l'exactitude des données du compte 2018 et propose leur approbation.

2 Bases légales

- Article 34 de la loi du 12 juin 2012 sur l'encouragement des activités culturelles (LEAC ; RSB 423.11)
- Article 17 de l'ordonnance du 13 novembre 2013 sur l'encouragement des activités culturelles (OEAC ; RSB 423.411.1)
- Articles 33, 39 et 45 de la loi du 4 mai 1993 sur les loteries (LLot ; RSB 935.52)
- Articles 29a et 32 de l'ordonnance du 20 octobre 2004 sur les loteries (OL ; RSB 935.520)

3 Description de l'affaire

Depuis le 1er janvier 2013, l'Office de la culture dispose avec le Fonds d'encouragement des activités culturelles d'un instrument unique de financement des subventions aux projets culturels. Ce Fonds est alimenté par des moyens cantonaux et par des capitaux provenant du Fonds de loterie. Toutes les subventions auxquelles la loi sur l'encouragement des activités culturelles ne donne pas droit sont prélevées sur ce Fonds. Les ressources du Fonds ne peuvent toujours pas être affectées aux subventions d'exploitation d'institutions culturelles importantes. En revanche, les distinctions et bourses peuvent être financées à partir du Fonds d'encouragement des activités culturelles.

4 Remarques concernant les comptes 2018

4.1 Allocation 2018 et développement des avoirs du fonds

En 2018, Swisslos a attribué au canton de Berne une part de bénéfice d'environ 55 millions de francs. Par ACE 0712 du 20 juin 2018, le Conseil-exécutif a transféré 11 millions de francs au Fonds d'encouragement des activités culturelles. Par l'arrêté 0719 du même jour, il a approuvé l'alimentation du Fonds par un montant de 3,1 millions de francs puisé dans les fonds publics.

L'alimentation du Fonds d'encouragement des activités culturelles à partir des fonds publics s'élevait encore à 4,71 millions de francs en 2017. Après déduction des subventions supplémentaires d'un montant de 710 000 francs attribuées au Théâtre Palace à Bienne et au Musée historique de Berne, le versement de 2017 s'élevait à 4 millions de francs. Ainsi, le versement de 2018 est inférieur de 900 000 francs à celui de 2017. 400 000 francs sont imputables à l'augmentation des subventions d'exploitation versées au Musée suisse de l'habitat rural Ballenberg, à Mémoires d'Ici et au Konzert Theater Bern ; ils ont été prélevés directement sur les fonds publics. Les 500 000 francs restants correspondent à une subvention versée au Musée des Beaux-Arts de Berne, qui a elle aussi été directement payée à partir des fonds publics.

La clôture des comptes du Fonds d'encouragement des activités culturelles au 31 décembre 2018 présente un solde de 19 104 401.73 francs. Compte tenu des subventions promises d'un total de 8 228 195.45 francs n'ayant pas encore été versées, le solde net s'élève à 10 876 206.28 francs. Les réserves correspondent environ à une alimentation annuelle des ressources du Fonds de loterie. Les montants demandés et alloués peuvent varier même si le nombre de demandes ne change pas. Il est donc important de prévoir une réserve de fluctuation dans le Fonds.

En 2018, le nombre de demandes reçues et traitées a augmenté de près de 8 pour cent par rapport à l'année précédente. Le nombre de subventions allouées a quant à lui augmenté de 6 pour cent.

Le montant des subventions promises a augmenté de 622 107.35 francs pour atteindre 14 703 635.05 francs. Le domaine du cinéma, pour lequel des subventions à hauteur de 3,5 millions de francs ont été allouées, se situe de nouveau à la moyenne des quatre dernières années, après qu'en 2017 l'Office de la culture a sciemment accordé des subventions avec parcimonie dans ce domaine. Le domaine de l'interdisciplinaire affiche pour sa part une croissance. Il concerne les projets interdisciplinaires et les projets qui éliminent fondamentalement les frontières entre les différentes disciplines, ce qui correspond à une tendance générale dans la pratique artistique. En conséquence, un recul se dessine dans les domaines du théâtre, de la danse et de la musique. Enfin, les subventions versées aux musées et aux expositions sont inférieures à celles des années précédentes, lors desquelles des subventions conséquentes avaient été accordées à la refonte d'expositions (p. ex. au château de Berthoud) ou à l'organisation d'expositions internationales d'envergure.

4.2 Enveloppe financière du Conseil du Jura bernois

Conformément à l'article 17, alinéas 1 et 2 et à l'article 20, alinéa 1 de la loi du 13 septembre 2004 sur le statut particulier du Jura bernois et sur la minorité francophone du district bilingue de Bienne (loi sur le statut particulier, LStP ; RSB 102.1), le Conseil du Jura bernois s'est vu attribuer une enveloppe financière. Celle-ci correspond à la part de la population du Jura bernois par rapport à la population totale du canton. En 2018, la population du Jura bernois constitue 5,238 pour cent de la population du canton. En appliquant ce taux à l'alimentation du Fonds en provenance des recettes des loteries (CHF 11 mio x 5,238 % = CHF 576 180) et aux subventions d'encouragement culturel budgétées sur les fonds publics (CHF 47,223 mio x 5,238 % = CHF 2 473 540.74), on obtient une enveloppe financière de 3 049 720.74 francs. Les subventions d'exploitation octroyées à Mémoires d'Ici ainsi qu'aux douze institutions culturelles d'importance régionale situées dans le Jura bernois en sont déduites. La participation proportionnelle aux institutions culturelles d'importance nationale (Musée en plein air de Ballenberg, Musée alpin suisse, Bourse Suisse aux Spectacles) est également déduite de ce montant.

Au 31 décembre 2018, l'enveloppe financière du Conseil du Jura bernois présente un avoir brut de 1 760 885.96 francs et, si l'on tient compte des subventions promises (CHF 474 580.40), un avoir net de 1 286 305.56 francs.

Le solde du Fonds alloué au Conseil du Jura bernois est compris dans le solde net du Fonds d'encouragement des activités culturelles, qui s'élève à 10 876 206.28 francs.

5 Frais administratifs

Les frais administratifs du Fonds d'encouragement des activités culturelles s'élèvent à 808 205 francs pour l'année 2018. Ils sont portés comme charges aux comptes annuels 2018 du Fonds. Les frais administratifs comprennent :

- les frais de personnel directs des collaborateurs et collaboratrices de la Section Encouragement des activités culturelles pour les travaux liés au Fonds d'encouragement des activités culturelles ;

- les frais de personnel indirects de la direction et des membres de l'état-major de l'Office de la culture ;
- les indemnités pour les commissions culturelles ;
- les frais directs de biens, services et marchandises (maintenance des logiciels et prestations de tiers pour le projet eDossiers) et la part des frais indirects de biens, services et marchandises (p. ex. matériel de bureau, littérature spécialisée).

Les frais de personnel correspondant aux collaborateurs et collaboratrices qui travaillent exclusivement au traitement des demandes ont été entièrement imputés aux frais administratifs. Pour les autres collaborateurs et collaboratrices, la part équivalente au taux d'occupation dédié au Fonds a été prise en considération. Les frais administratifs ont augmenté de huit pour cent par rapport à l'année précédente. Cette hausse est principalement liée au fait que les prestations de tiers et les charges informatiques pour le projet eDossiers ont été imputées au Fonds à hauteur de 50 pour cent. Ce projet doit permettre à l'office de gérer et de traiter les demandes et les dossiers y relatifs de manière numérique au moyen d'un portail Internet. Le paramétrage du portail de dépôt des demandes a largement été terminé en 2018. Les 50 pour cent restants sont financés par des fonds publics puisque les dossiers des institutions culturelles financées par de tels fonds sont aussi traités dans le cadre du projet eDossiers.

Frais de personnel directs	CHF 624 151.00
Frais de personnel indirects	CHF 19 654.00
Indemnités des commissions culturelles	CHF 78 300.00
Frais de biens, services et marchandises	CHF 86 100.00
Frais administratifs 2018	

6 Perspectives

En 2019 et 2020, l'alimentation du Fonds à partir de fonds publics devrait s'élever entre 3,5 et 4 millions de francs.

7 Recommandation du Contrôle des finances

Le Contrôle des finances a examiné les comptes 2018 entre le 7 et le 15 janvier 2019 et recommande leur approbation dans son rapport du 15 janvier 2019.

8 Proposition

Sur proposition de la Direction de l'instruction publique, le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'adopter le présent projet d'arrêté et d'approuver les comptes annuels 2018 du Fonds d'encouragement des activités culturelles.

Pièces jointes

- Annexe 1 : Rapport de révision du 15 janvier 2019 du Contrôle des finances
- Annexe 2 : Présentation des comptes annuels 2018
- Annexe 3 : Evolution du solde du Fonds d'encouragement des activités culturelles
- Annexe 4 : Répartition des subventions versées en 2018
- Annexe 5 : Répartition des subventions promises en 2018
- Annexe 6 : Répartition des subventions promises, non encore versées au 31 décembre 2018
- Annexe 7 : Statistique des demandes, par domaine

M

Intervention parlementaire

N° de l'intervention:	268-2018
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2018.RRGR.728
Déposée le:	27.11.2018
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Hebeisen-Christen (Münchenbuchsee, UDC) (porte-parole) Schmidhauser (Interlaken, PLR) Grimm (Burgdorf, pvl) Gnägi (Walperswil, PBD) Baumann-Berger (Münsingen, UDF)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Oui
Urgence accordée:	Oui 07.03.2019
N° d'ACE:	357/2019 du 24 avril 2019
Direction:	Direction de l'instruction publique
Classification:	–
Proposition du Conseil-exécutif:	**Rejet**

Instauration de degrés d'occupation minimaux pour le corps enseignant

Le Conseil-exécutif est chargé d'établir des règles dans les plus brefs délais afin d'introduire un degré d'occupation minimum pour le personnel enseignant.

Le principe de base est d'appliquer les degrés d'occupation minimums établis par les autres cantons correspondant à environ 35 pour cent. Compte tenu des différents postes à temps plein, cela signifie :

- pour les degrés école enfantine / primaire et secondaire I (poste à temps plein de 28 leçons) : dix leçons minimum ou équivalent.
- pour le degré secondaire II (poste à temps plein de 22 à 26 leçons) : neuf leçons minimum ou équivalent.

La réglementation devra pouvoir faire l'objet de dérogations. Les dérogations doivent être limitées dans le temps ou être justifiées par l'organisation de l'école (petites écoles, disciplines parti-

culières). Les préférences individuelles d'une enseignante ou d'un enseignant ne justifient pas un faible degré d'occupation. Une période de transition doit être prévue.

Développement :

Divers rapports ont mis en évidence que Berne figure parmi les cantons avec le plus grand nombre de personnes à temps partiel. Les degrés d'occupation les plus faibles nécessitent un important travail administratif, en plus de rendre l'organisation des établissements scolaires plus complexe et donc plus chère. Les degrés d'occupation plus faibles impliquent en outre de plus grandes fluctuations au sein du corps enseignant, ce qui est regrettable tant pour les élèves (changement de personne de référence) que pour les écoles (les changements d'employeur demandent toujours beaucoup de travail et coûtent donc cher). En outre, les dépenses complémentaires (formations continues) pour les enseignantes et enseignants dont le degré d'occupation est plus élevé sont considérablement plus efficaces.

Dans le canton de Zurich, une réglementation en ce sens a été introduite à partir de l'année scolaire 2015-2016, et cela n'a pas entraîné plus de démissions, ni une pénurie de personnel. Au contraire, cela a amené les enseignantes et les enseignants à unir leurs forces, ce qui en fin de compte est bénéfique aux élèves et donne plus de poids au métier d'enseignant.

Motivation de l'urgence : relever légèrement le degré d'occupation minimum permettra à nombre de leçons isolées d'être pourvues. Il y a une grande pénurie de personnel enseignant, et il faut s'attaquer au problème au plus vite. Cette motion va en ce sens.

Réponse du Conseil-exécutif

La présente motion demande au Conseil-exécutif d'introduire un degré d'occupation minimal d'environ 35 pour cent pour les enseignants et enseignantes de tous les degrés scolaires tout en autorisant des dérogations pour des cas exceptionnels. La motion est motivée par le fait que le nombre important d'enseignants et d'enseignantes à temps partiel accroît le travail administratif et que la mesure demandée permettrait de contrer les difficultés que connaissent des écoles à pourvoir des postes.

Le Conseil-exécutif s'accorde avec la motionnaire pour dire qu'il faut trouver une solution pour remédier à la situation actuelle en ce qui concerne les difficultés à pourvoir des postes, notamment à l'école obligatoire. Ce sont les communes, en tant qu'autorités d'engagement des enseignants et enseignantes, qui sont responsables de s'assurer que les postes soient pourvus dans les établissements de la scolarité obligatoire. La gestion des degrés d'occupation relève quant à elle de la compétence et de la responsabilité des directions d'école, qui endossent ainsi une tâche dirigeante importante. La législation en vigueur octroie déjà aux communes, en leur qualité d'employeur, le droit de définir les degrés d'occupation.

Dans un canton à la topographie aussi complexe que le canton de Berne, il est très souvent nécessaire, pour des raisons organisationnelles, de recourir à des engagements à temps partiel dans les établissements relevant de la scolarité obligatoire. Des parties de degrés d'occupation ou des leçons vacantes doivent être par exemple pourvues en raison d'absences de longue durée (p. ex. congé maternité). Le Conseil-exécutif estime qu'avec un degré d'occupation minimal réglementé, de nombreuses exceptions seraient alors nécessaires à l'école obligatoire. Il faudrait

alors aussi déterminer la marche à suivre dans les situations où le nombre de leçons à pourvoir serait trop faible dans une école pour atteindre le degré d'occupation minimal. A l'école obligatoire, de telles directives générales ne seraient pas pertinentes car les besoins varient énormément en fonction des régions et de l'organisation des établissements. Il convient également de tenir compte du fait que, avec un degré d'occupation minimal obligatoire, les grandes écoles en zones urbaines seraient favorisées par rapport aux petits écoles rurales. En effet, il est plus facile de trouver des solutions flexibles pour répartir les degrés d'occupation dans les grands établissements que dans les plus petits.

L'expérience, notamment celle de l'été dernier (début de l'année scolaire 2018-2019), montre qu'il est possible de mener à bien l'occupation des postes grâce au professionnalisme des directions d'école et aux instruments de conduite, aux recommandations et aux mesures déjà instaurés. Parmi ces recommandations, il y a notamment celle de la Direction de l'instruction publique d'inviter les enseignants et enseignantes à temps partiel à augmenter leur degré d'occupation. Le degré d'occupation moyen au degré primaire est légèrement plus élevé cette année que lors des années précédentes. Les enseignants et enseignantes ont donc augmenté leur degré d'occupation. Le Conseil-exécutif estime que cette augmentation volontaire du degré d'occupation est une mesure durable. Il pense que cette tendance va se maintenir ces prochaines années en fonction des besoins.

Au degré secondaire II également, c'est-à-dire dans les gymnases et les écoles professionnelles, les engagements et l'affectation des degrés d'occupation sont du ressort des directions d'école. A ce degré scolaire, certaines circonstances rendent indispensable l'engagement de personnes à un faible degré d'occupation. Ainsi, dans certaines disciplines, il arrive que des faibles degrés d'occupation doivent encore être pourvus. A la gibb, par exemple, la plus grande école professionnelle de Suisse, un tiers des enseignants et enseignantes a un degré d'occupation inférieur à 35 pour cent. Il s'agit essentiellement d'enseignants et d'enseignantes qui dispensent les cours dans les disciplines professionnelles et qui exercent en parallèle une activité en entreprise. Ils assurent ainsi que les dernières connaissances issues de la pratique soient intégrées à l'enseignement. Ces postes à faible degré d'occupation permettent également de recruter en tant qu'enseignants et enseignantes des spécialistes qualifiés travaillant en entreprise. Dans certaines professions, il n'est par ailleurs pas possible de proposer des postes avec des degrés d'occupation plus élevés en raison du faible nombre de classes (parfois même à l'échelle cantonale). C'est notamment le cas pour les professions de techniciens-dentistes et de techniciennes-dentistes et de ramoneurs et ramoneuses. Bien sûr, il serait envisageable d'octroyer des dérogations pour ces situations. Au degré secondaire II, les exceptions seraient toutefois fréquentes.

Les faibles degrés d'occupation permettent par ailleurs de mieux concilier vie professionnelle, vie familiale et temps libre. La possibilité de travailler à temps partiel avec une certaine flexibilité contribue grandement à l'attractivité d'un employeur. Introduire un degré d'occupation minimal aurait pour effet de restreindre cette marge de manœuvre et peut être perçu comme une péjoration des conditions d'engagement, avec le risque que certains enseignants et enseignantes décident de quitter la profession. Le Conseil-exécutif est d'avis que cette mesure aggraverait la pénurie d'enseignants et d'enseignantes. Les enseignants et enseignantes au faible degré d'occupation sont souvent plus flexibles et restent fidèles à la profession et à l'école grâce à cette possibilité, quitte à éventuellement augmenter leur degré d'occupation plus tard dans leur carrière. Ils constituent un pilier important pour les écoles et contribuent considérablement au bon fonctionnement des établissements en acceptant par exemple des remplacements ou en

aidant lors de manifestations scolaires. Il faut aussi tenir compte du fait que le départ d'un enseignant ou d'une enseignante entraîne une perte d'expérience et de connaissances ainsi que des coûts financiers (p. ex. financement de formations de personnes qui quittent l'enseignement, frais liés à l'introduction de nouveaux enseignants et enseignantes, etc.). Malgré les avantages susmentionnés du travail à temps partiel, des degrés d'occupation trop faibles comportent également un certain nombre de risques touchant principalement les femmes (p. ex. prévoyance professionnelle).

Comme le mentionne la motionnaire, le canton de Zurich dispose de degrés d'occupation minimaux. Cette réglementation a été introduite pour éviter que les élèves de premier cycle aient trop d'enseignants et d'enseignantes différents. La législation zurichoise à cet égard demeure toutefois formulée de façon suffisamment ouverte et les communes, autorités d'engagement, n'appliquent ainsi pas toutes de la même manière cette directive. L'introduction des degrés d'occupation minimaux dans le canton de Zurich n'a pas pour autant résolu les difficultés à pourvoir tous les postes. Dans le canton de Fribourg, les degrés d'occupation minimaux ont été introduits durant l'année scolaire 2013-2014 dans le domaine de l'école obligatoire en raison de la pénurie d'enseignants et d'enseignantes et de l'introduction de deux années d'école enfantine. Les enseignants et enseignantes du primaire y ont réagi en faisant grève et en n'acceptant plus aucun ni aucune stagiaire de la haute école pédagogique. Les directives ont par conséquent dû être adaptées. Depuis l'année scolaire 2017-2018, les directions d'école peuvent toujours répartir la tenue d'une classe de primaire entre deux enseignants ou enseignantes au plus, mais un degré d'occupation d'au moins 40 pour cent est recommandé. Le caractère obligatoire a ainsi été abandonné. Dans le canton de Fribourg également, le marché de l'enseignement demeure donc tendu malgré ces directives.

Instaurer des degrés d'occupation minimaux à l'école obligatoire dans le canton de Berne nécessiterait une base légale. Cela signifie qu'il faudrait soumettre au Grand Conseil une modification de la législation sur le statut du corps enseignant et éventuellement de la législation spéciale dans le cadre du processus politique habituel.

Au vu des considérants ci-dessus, le Conseil-exécutif estime que l'introduction de degrés d'occupation minimaux n'aurait pas l'effet positif escompté par la motionnaire et qu'elle restreindrait trop l'autonomie des communes lors de l'engagement des enseignants et des enseignantes. Il demande donc que la motion soit rejetée.

Destinataire
- Grand Conseil

M

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	269-2018
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☒
N° d'affaire:	2018.RRGR.729
Déposée le:	27.11.2018
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Schmidhauser (Interlaken, PLR) (porte-parole) Grimm (Burgdorf, pvl) Hebeisen-Christen (Münchenbuchsee, UDC) Krähenbühl (Unterlangenegg, UDC) Gnägi (Walperswil, PBD) Baumann-Berger (Münsingen, UDF)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Oui
Urgence accordée:	OuiOui 07.03.2019
N° d'ACE:	330/2019 du 3 avril 2019
Direction:	Direction de l'instruction publique
Classification:	–
Proposition du Conseil-exécutif:	**Rejet**

Egalité pour le corps enseignant

Le Conseil-exécutif est chargé d'établir des règles dans les plus brefs délais afin d'harmoniser les taux d'occupation des corps enseignants des différents degrés :

- La valeur utilisée pour définir le degré d'occupation maximal doit être harmonisée pour tous les degrés. Un temps plein peut autant être exprimé en leçons annuelles qu'en temps de travail annualisé. Une période de transition doit être prévue.
- La valeur doit être la moyenne entre les réglementations actuelles, autrement dit le nouveau temps plein devrait vraisemblablement avoisiner les 27 leçons. La mesure doit être mise en œuvre au minimum sans avoir d'incidence sur les coûts.

Développement :

A temps complet, les enseignantes et enseignants du degré primaire et du secondaire I doivent donner un bien plus grand nombre de leçons (28/29 leçons) que les enseignantes et enseignants du secondaire II, qui travaillent dans les écoles professionnelles et les gymnases (23/26 leçons). Ce n'est pas convenable.

Aujourd'hui, l'enseignement dans les écoles primaires est très exigeant, et rien ne justifie qu'un temps complet n'englobe pas le même nombre de leçons ou le même temps de travail annualisé.

D'autant plus qu'avant le secondaire II, les échanges avec les élèves et les parents prennent souvent plus de temps ; la palette de matières est aussi généralement très vaste (ce qui demande une importante préparation) ; et il y a des domaines d'enseignement interdisciplinaires, des classes à degrés multiples, des classes de Basisstufe, etc. L'enseignement en lui-même est en outre souvent beaucoup plus complexe à l'école obligatoire que dans le secondaire II (que les élèves décident librement de suivre et dont l'accès est soumis à certaines conditions).

Les différents salaires tiennent déjà suffisamment compte des différents niveaux de formation requis pour chaque degré.

Motivation de l'urgence : La pénurie d'enseignantes et d'enseignants est particulièrement grave dans le degré primaire. La motion est une mesure qui peut contribuer à la fois à résoudre à court terme le problème de pénurie d'enseignantes et d'enseignants et à élaborer une stratégie qui permette d'améliorer la situation et de rendre le métier d'enseignante et d'enseignant plus attractif.

Réponse du Conseil-exécutif

La présente motion relève de la compétence exclusive du Conseil-exécutif (motion ayant valeur de directive). Ce dernier dispose ainsi 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. Il décide en dernier ressort.

La présente motion charge le Conseil-exécutif de fixer la charge d'enseignement obligatoire pour un engagement à temps plein à environ 27 leçons par semaine pour tous les degrés scolaires et ainsi d'harmoniser la charge d'enseignement des corps enseignants des différents degrés. Cela entraînerait une réduction du nombre de leçons que les enseignantes et enseignants doivent dispenser à l'école obligatoire, ce qui contribuerait avant tout à décharger les enseignantes et enseignants de primaire, dont la tâche est devenue plus exigeante.

Comme la motionnaire, le Conseil-exécutif est d'avis que la charge d'enseignement obligatoire constitue une composante essentielle du mandat professionnel des enseignantes et enseignants. Dès lors, leur degré d'occupation et leur salaire sont aujourd'hui fixés sur la base du nombre de leçons à dispenser. Cependant, les enseignantes et enseignants bénéficient aussi d'un temps de travail annuel correspondant à 1930 heures pour un engagement à temps plein. Ils doivent accomplir la totalité de leur mandat professionnel dans ce laps de temps, c'est-à-dire les heures effectives d'enseignement et les autres composantes de leur mandat professionnel, à

savoir notamment la préparation et le suivi liés à la charge d'enseignement obligatoire, la préparation du matériel didactique, la participation à des examens d'admission et à des examens finaux, la collaboration et la formation continue. Les directions d'école sont compétentes pour l'exécution du mandat professionnel des enseignantes et enseignants. Elles peuvent différencier les situations au cas par cas dans le cadre du temps de travail annuel et des diverses composantes de ce mandat.

Les charges d'enseignement obligatoires actuelles ont été définies en 2000, à l'exception de celle des enseignantes et enseignants d'école professionnelle. Suite à la mise en œuvre du train de mesures visant à assainir les finances du canton, une leçon a été ajoutée à la charge d'enseignement obligatoire de toutes les catégories d'enseignantes et d'enseignants et de tous les degrés scolaires. En 2007, une leçon a été supprimée de la charge d'enseignement obligatoire des enseignantes et enseignants d'école professionnelle et une demi-leçon de celle des enseignantes et enseignants des écoles de maturité professionnelle et des écoles de culture générale. Depuis, la charge d'enseignement obligatoire n'a pour l'essentiel pas changé[1].

Le sondage réalisé auprès des enseignantes et enseignants dans le cadre de l'enquête « Où le bât blesse-t-il ?[2] » de 2008 n'a pas montré que le nombre supérieur de leçons à dispenser à l'école obligatoire entraînait une charge de travail plus lourde qu'au degré secondaire II, où les charges d'enseignement sont un peu moins importantes. Au contraire, selon ce sondage, la charge de travail des enseignantes et enseignants de gymnase est la plus élevée. Cela peut s'expliquer par divers facteurs : le manque de moyens d'enseignement adaptés au gymnase (la formation gymnasiale requiert que l'enseignement soit constamment mis à jour en fonction des connaissances scientifiques), la vitesse de travail plus élevée des élèves ou la complexité des problématiques à traiter. De plus, en raison du système de spécialisation des enseignantes et enseignants, il arrive que des enseignantes et enseignants travaillant à temps plein doivent dispenser des leçons à plus de 200 élèves. Certains de ces facteurs permettent de compenser largement la charge de travail élevée des enseignantes et enseignants de primaire découlant notamment des entretiens avec les parents, comme exprimé dans la motion. Les écoles professionnelles fonctionnent aussi selon le système de spécialisation des enseignantes et enseignants. Les enseignantes et enseignants qui y travaillent à temps plein doivent parfois dispenser des leçons à douze classes différentes. Par conséquent, la charge de travail liée à la réalisation et à la correction des examens est très élevée. En outre, l'enseignement interdisciplinaire (notamment dans le cadre de la maturité professionnelle) ou les classes à degrés multiples sont monnaie courante. Bien que le nombre d'entretiens avec les parents soit moindre qu'à l'école obligatoire, les enseignantes et enseignants des écoles professionnelles doivent entretenir de nombreux contacts avec les entreprises, les associations professionnelles ou les services chargés des cours interentreprises. Enfin, les mesures de compensation des désavantages entraînent une charge de travail plus élevée qu'auparavant pour l'encadrement des élèves et la coordination.

Dans le cadre de la comparaison intercantonale des conditions d'engagement du corps enseignant, réalisée en 2016 sur mandat du Grand Conseil, la charge d'enseignement obligatoire a

[1] Dans le domaine de la formation professionnelle supérieure, la hausse du nombre de leçons a été annulée en 2014.

[2] De 2007 à 2008, la Direction de l'instruction publique a réalisé une étude scientifique au sujet des mesures stratégiques nécessaires essentielles à l'école obligatoire (y c. école enfantine) et au degré secondaire II d'un point de vue de politique du personnel. L'étude avait pour objectif, tout en incluant les directions d'école, les membres du corps enseignant et les partenaires sociaux, d'identifier des facteurs de motivation et des champs d'action en matière de conditions d'engagement et de travail du corps enseignant.

fait l'objet d'un examen. Le rapport montre qu'aucune mesure n'est nécessaire en ce qui concerne la charge d'enseignement obligatoire des enseignantes et enseignants de l'école obligatoire. Au degré secondaire II, ce sont les enseignantes et enseignants de gymnase qui ont la plus grande charge d'enseignement obligatoire, en comparaison intercantonale. Cela est dû au fait que, dans le canton de Berne, distinction est faite entre la charge d'enseignement obligatoire de la première année de la formation gymnasiale (28 leçons) et celle des autres années (23 leçons). Aucun autre canton n'opère une telle distinction. La charge d'enseignement obligatoire dans les écoles professionnelles bernoises est elle aussi supérieure à la moyenne des cantons ayant participé à l'étude intercantonale. Enfin, cette étude montre qu'aucun des cantons participants ne prévoit une même charge d'enseignement obligatoire pour les différents degrés scolaires.

Harmoniser la charge d'enseignement obligatoire d'un engagement à temps plein à 27 leçons pour 39 semaines d'école (ou à 28 pour 38 semaines d'école) aurait plusieurs conséquences.

A l'école obligatoire, cette mesure entraînerait une réduction du temps dévolu à l'enseignement de sorte que davantage de temps serait libre pour l'accomplissement du reste du mandat professionnel (si le temps de travail annuel est maintenu à 1930 heures). Au vu de la forte charge de travail relevée dans plusieurs études, la réduction de la charge d'enseignement obligatoire pourrait accroître l'attrait des conditions d'engagement. En effet, pour un même salaire, les enseignantes et enseignants devraient dispenser moins de leçons.

Cependant, la réduction de la charge d'enseignement obligatoire ne constitue pas une mesure appropriée pour garantir que tous les postes soient pourvus par des personnes qualifiées. Au contraire, si le nombre de leçons dont bénéficient les élèves reste identique alors que la charge d'enseignement obligatoire diminue, davantage d'enseignantes et d'enseignants seront requis. Ainsi, quelque 300 équivalents plein temps supplémentaires seront nécessaires si une leçon est supprimée de la charge d'enseignement obligatoire à l'école obligatoire, ce qui engendrerait des coûts supplémentaires d'environ 29 millions de francs pour le canton et d'environ 13 millions de francs pour les communes.

Les enseignantes et enseignants du degré secondaire II (28 pour cent du corps enseignant du canton de Berne[3]) devraient pour leur part subir une détérioration de leurs conditions d'engagement ou travailler plus pour gagner le même salaire. L'harmonisation de la charge d'enseignement obligatoire prétériterait en particulier les enseignantes et enseignants de gymnase, dont la charge augmenterait en moyenne de trois leçons (pour 39 semaines d'école, baisse de 28 à 27 leçons en première année de la formation gymnasiale et augmentation de 23 à 27 leçons pour les trois autres années). Au vu des chiffres élevés recensés dans le cadre de la comparaison intercantonale (nombre de leçons obligatoires le plus élevé) ainsi que de la forte charge de travail subie (résultats de l'enquête « Où le bât blesse-t-il ? », 2008), il n'est pas justifiable d'augmenter la charge d'enseignement obligatoire des enseignantes et enseignants de gymnase. Cette mesure serait par ailleurs très délicate sur le plan de la politique du personnel. Comme ils se sont spécialisés, les enseignantes et enseignants de gymnase ne peuvent pas simplement reprendre des leçons à l'école obligatoire ; on devrait donc licencier certains et certaines d'entre eux à hauteur de 80 équivalents plein temps. De plus, la réduction de la charge d'enseignement obligatoire dans les écoles professionnelles, qui a eu lieu en 2007, devrait être annulée (passage de 26 à 28 leçons pour 38 semaines d'école et de 25 à 27 leçons pour 39 se-

[3] Source : Statistique de la formation du canton de Berne : données de base 2017 (école obligatoire et degré secondaire II)

maines d'école). Ici aussi, il faudrait licencier des enseignantes et enseignants à hauteur de 56 équivalents plein temps.

Il n'est pas facile de pourvoir les postes d'enseignement au degré secondaire II, en particulier pour certaines disciplines (STIM et plusieurs disciplines spécifiques aux professions). Augmenter les charges d'enseignement obligatoires prétériterait fortement le canton de Berne dans la concurrence intercantonale car certains cantons voisins proposent des conditions d'engagement nettement plus attrayantes. Le canton économiserait quelque 21 millions de francs suite à la réduction du nombre d'enseignantes et d'enseignants au degré secondaire II, en fonction des modalités de mise en œuvre.

Au vu des résultats de l'enquête « Où le bât blesse-t-il ? », de la comparaison intercantonale, des répercussions sur la politique du personnel susmentionnées et des coûts supplémentaires élevés qu'une modification des charges d'enseignement obligatoires telle que demandée dans la motion engendrerait pour le canton et les communes, il convient de rejeter cette mesure. Dans le cadre des débats politiques sur la comparaison intercantonale, le Grand Conseil et le Conseil-exécutif ont décidé que la mesure la plus prioritaire du point de vue de la politique du personnel était d'examiner la possibilité de relever la classe de traitement des enseignantes et enseignants d'école enfantine et de primaire. Cela permettra d'harmoniser un peu plus la rémunération des enseignantes et enseignants des différents degrés. Les autres aspects, tels que le temps de travail, seront traités dans un second temps.

En raison de ce qui précède, le Conseil-exécutif propose de rejeter la motion.

Destinataire
- Grand Conseil

M

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	202-2018
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2018.RRGR.566
Déposée le:	09.09.2018
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Geissbühler-Strupler (Herrenschwanden, UDC) (porte-parole) Hofer (Bern, UDC) Gschwend-Pieren (Lyssach/Oberburg, UDC) Graber (La Neuveville, UDC) Kullmann (Hilterfingen, UDF)
Cosignataires:	2
Urgence demandée:	Non
Urgence accordée:	
N° d'ACE:	174/2019 du 20 février 2019
Direction:	Direction de l'instruction publique
Classification:	–
Proposition du Conseil-exécutif:	**Rejet**

Crimes, accidents et consommation de drogue – analyser les corrélations pour améliorer la sécurité de la population

Le Conseil-exécutif est chargé de faire en sorte que :

1. les tribunaux signalent aux instituts de médecine légale les quelque 60 à 80 personnes (selon la statistique de la criminalité de l'OFS) faisant chaque année l'objet d'un jugement entré en force pour un crime violent ou un accident provoqué par leur propre faute ou celle d'autrui (circulation, travail ou autre) ayant entraîné des lésions corporelles graves ou un décès (au sens des art. 111 à 114, 116, 117 et 122 CP) ;
2. les instituts de médecine légale examinent s'il existe une corrélation entre, d'une part, les résultats des analyses de sang et de cheveux réalisées avant une condamnation dans le but de déceler une éventuelle consommation de substances illicites, de psychotropes ou d'alcool et, d'autre part, les crimes violents ou les accidents ayant entraîné des lésions corporelles graves ou un décès (au sens des art. 111 à 114, 116, 117 et 122 CP). Conformément à l'article 15, alinéa 1, lettre *a* de la loi cantonale sur la protection des données, toute autorité responsable « peut traiter des données personnelles dans un but qui est sans relation directe avec les personnes intéressées notamment pour la recherche, la jurisprudence,

la statistique et la planification si a) dès que le but du traitement le permet, elle transforme les données personnelles en données anonymes, ou du moins les utilise sans référence directe aux personnes intéressées et si b) elle communique les résultats du traitement de sorte que ces personnes ne soient pas identifiables » ;

3. la base de données obtenue soit utilisable à des fins statistiques et publiée chaque année, comme c'est le cas de la statistique sur la violence domestique ;
4. ce travail de recherche en médecine légale n'ait, dans la mesure du possible, pas d'incidence sur les coûts (il faudrait pour cela qu'il soit réalisé dans le cadre d'une thèse de doctorat et/ou qu'il soit financé par des tiers).

Développement :

Diverses études et observations du terrain montrent qu'il existe un lien entre les actes de violence ou les accidents et la consommation de substances telles que les drogues illicites, les psychotropes et l'alcool. D'après le professeur de droit pénal Martin Killias, par exemple, le lien est même encore plus marqué avec la « fumette » qu'avec l'abus d'alcool. Cette corrélation entre l'agressivité et la consommation de cannabis, d'alcool ou de cocaïne ressort aussi de témoignages de personnes qui ont été toxicodépendantes et de leurs proches.

Lors de mes recherches, je suis tombée sur la statistique annuelle concernant la violence domestique dans le canton de Berne que le Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale BASS a élaborée en s'appuyant sur les données de police saisies. Il y est principalement question de voies de fait (qui sont définies à l'art. 126 CP comme des actes commis à l'encontre d'une autre personne ne causant ni lésion corporelle ni atteinte à la santé), de menaces et d'injures et non pas d'infractions très graves (sur lesquelles porte la demande formulée ici). Les analyses ont révélé que les violences sont souvent commises sous l'emprise de l'alcool ou de drogues.

Si les instituts de médecine légale réalisent des analyses de sang et de cheveux sur les criminels violents et les personnes provoquant par leur propre faute ou celle d'autrui un accident entraînant des lésions corporelles graves ou un décès au sens des articles 111 à 114, 116, 117 et 122 CP, aucune corrélation n'est établie au terme de la procédure entre les résultats de ces analyses et les condamnations.

Ci-dessous figure un tableau récapitulatif du nombre de condamnations par année prononcées dans le canton de Berne pour les infractions faisant l'objet de la demande formulée ici selon la statistique de la criminalité de l'OFS.

Année	2017	2016	2015	2014
art. 111 CP meurtre	adultes : 8 mineurs : 1	adultes : 12 mineurs : 1	adultes : 10 mineurs : 0	adultes : 13 mineurs : 0
art. 112 CP assassinat	adultes : 2 mineurs : 0	adultes : 3 mineurs : 1	adultes : 3 mineurs : 0	adultes : 0 mineurs : 0
art. 113 CP meurtre passionnel	adultes : 0 mineurs : 0	adultes : 0 mineurs : 0	adultes : 0 mineurs : 0	adultes : 0 mineurs : 0
art. 114 CP meurtre sur la demande de la victime	adultes : 0 mineurs : 0	adultes : 0 mineurs : 0	adultes : 0 mineurs : 0	adultes : 0 mineurs : 0
art. 116 CP infanticide	adultes : 0 mineurs : 0	adultes : 0 mineurs : 0	adultes : 0 mineurs : 0	adultes : 0 mineurs : 0
art. 117 CP homicide par négli-	adultes : 16 mineurs : 0	adultes : 8 mineurs : 0	adultes : 15 mineurs : 0	adultes : 12 mineurs : 0

gence				
art. 122 CP lésions corporelles graves	adultes : 31 mineurs : 7	adultes : 46 mineurs : 10	adultes : 43 mineurs : 1	
Total	65	81	72	

Malheureusement, les données collectées ne permettent pas de tirer de conclusions fiables. Or celles-ci seraient précieuses pour mieux cibler la prévention contre la violence et les accidents. Avec 60 à 80 cas par an (et non pas des milliers), le surcoût devrait être peu important.

La population a en outre le droit d'être informée de manière transparente et de savoir si la loi sur les stupéfiants contribue à la protéger ou si elle nécessite des adaptations.

Il y a tout lieu de penser que la réalisation d'une telle étude intéressera autant les tribunaux que les instituts de médecine légale. La charge financière serait dès lors supportable.

Les données obtenues pourraient être extrêmement utiles à l'étude des causes des crimes violents et des accidents, ainsi qu'à la prévention et à la lutte contre ceux-ci. Elles pourraient ainsi également permettre d'accroître la sécurité de la population.

Réponse du Conseil-exécutif

La motion demande la création d'une statistique fournissant des informations sur les liens pouvant être établis entre les crimes ou les accidents d'une part et la consommation de drogues illégales, de médicaments psychotropes ou d'alcool d'autre part. L'Institut de médecine légale (IML) devrait, dans ce but, comparer les résultats des analyses et les jugements.

Dans sa réponse à la motion 002-2018, qui a par la suite été retirée, le Conseil-exécutif a déjà indiqué qu'il estimait inutile d'établir une telle statistique. En effet, l'Office fédéral de la statistique (OFS) publie depuis 2009 des données qui peuvent fournir des réponses à l'auteure de la motion. L'évolution des dénonciations concernant des infractions au Code pénal (CP ; RS 311.0), à la loi sur les stupéfiants (LStup ; RS 812.121) et à la loi fédérale sur les étrangers (LEtr ; RS 142.20) est visible pour tous les cantons (depuis 2008 pour celui de Berne) dans la Statistique policière de la criminalité (SPC) de l'OFS. Par le passé, cet office publiait également une analyse détaillée relative aux homicides et à la violence domestique (affaires enregistrées par la police de 2000 à 2004), dans laquelle l'influence de stupéfiants tels que l'alcool, les drogues ou les médicaments ou un mélange de plusieurs de ces substances, ou celle de troubles psychiques ou autres était aussi mentionnée.

La statistique des condamnations pénales permet en outre de consulter les données relatives aux condamnations découlant d'infractions au CP, à la LStup et à la LEtr. Le Bureau de prévention des accidents détient quant à lui des informations relatives à l'évolution des dommages corporels dans le cadre d'accidents liés à l'alcool et, en 2011, l'Office fédéral de la santé publique a lancé, en sa qualité d'autorité compétente pour la prévention des dépendances, un monitorage suisse des addictions concernant l'alcool, le tabac, les drogues illégales et les médicaments. Se fondant sur les données disponibles, le Conseil fédéral a estimé, dans sa prise de position du 29 mai 2013 sur la motion n° 13.3239, dont les préoccupations étaient similaires à la motion dont il est question ici, qu'il n'était pas nécessaire d'élaborer une nouvelle statistique sur la violence et les drogues. Le Conseil national a rejeté la motion n° 13.3239 le 10 septembre 2014.

Le Conseil-exécutif prend position comme suit sur les différents points de la motion :

1. La motionnaire souhaite que les tribunaux signalent tous les ans à l'IML les personnes faisant l'objet d'une condamnation entrée en force pour un crime violent ou un accident ayant entraîné des lésions corporelles graves ou un décès.

   Comme l'a déjà expliqué le Conseil-exécutif dans sa réponse à la motion 002-2018, la transmission (systématique) de données personnelles particulièrement dignes de protection (jugements pénaux) à l'IML par les tribunaux constituerait une atteinte grave au droit fondamental à la protection des données et nécessiterait une base légale formelle.

   Si une base de données est élaborée pour un projet de recherche qui n'est pas limité dans le temps, aussi bien le mandat de recherche que la base de données doivent se fonder sur une base légale formelle.

2. L'IML procède à l'heure actuelle à des analyses de sang, d'urine, de cheveux ou d'autres prélèvements sur mandat du ministère public compétent, de la Police cantonale ou des tribunaux. C'est le mandat de l'autorité chargée de la procédure qui permet de réaliser ces analyses. Le mandant ne communique à l'IML que l'événement qui a donné lieu à l'analyse (p. ex. accident de la circulation). Les résultats des analyses sont transmis au mandant et conservés à l'IML pendant dix ans. Ils ne sont pas exploités à des fins statistiques, comme le demande la motion, mais pourraient l'être. En revanche, certains de ces résultats sont utilisés, de manière anonyme, dans des publications scientifiques de l'IML, pour autant qu'il soit pertinent de les y mentionner. Des projets de recherche sont soutenus dans la mesure du possible. Le contrôle de l'efficacité des lois fédérales relève en règle générale de la Confédération. Les tribunaux et ministères publics sont soumis à diverses obligations d'informer, dont s'acquittent régulièrement leurs greffes (cf. ordonnance réglant la communication des décisions pénales prises par les autorités cantonales ; RS 312.3). Si l'IML dispose des résultats d'analyses réalisées avant une condamnation en lien avec la consommation de substances illégales, d'alcool ou de médicaments psychotropes, il peut techniquement les comparer aux jugements rendus. Cependant, comme expliqué précédemment, le Conseil-exclusif estime que de telles évaluations n'apporteraient aucune plus-value compte tenu des nombreux relevés déjà existants.

3. La motionnaire demande que la base de données ainsi obtenue soit utilisable à des fins statistiques et publiée chaque année, comme c'est le cas de la statistique sur la violence domestique. Cela serait judicieux si les évaluations évoquées au point 2 apportaient une plus-value. L'article 15, alinéa 1, lettre *b* de la loi du 19 février 1986 sur la protection des données (LCPD ; RSB 152.04) permet certes de communiquer des données pour la recherche, la jurisprudence, la statistique et la planification pour autant que les personnes concernées ne soient pas identifiables. Toutefois, cette disposition ne suffit pas à fonder l'obligation d'informer l'IML exigée par la motion ; une base légale correspondante devrait être créée.

4. La motionnaire demande également que le travail de recherche en médecine légale n'ait, dans la mesure du possible, pas d'incidence sur les coûts (il faudrait pour cela qu'il soit réalisé dans le cadre d'une thèse de doctorat et/ou qu'il soit financé par des tiers). Pour l'Université de Berne, il serait envisageable de créer la base de données/statistique exigée par la motion dans le cadre d'un travail de master ou d'une thèse de doctorat avec l'administration et l'évaluation interne requises. Il faudrait cependant veiller à ce que les coûts annuels induits par la suite ne puissent plus être couverts dans le cadre de projets de recherche, mais soient pris en charge par l'autorité qui a commandé la base de données/statistique. Si le nombre de cas ne s'écarte pas des valeurs recensées jusqu'à présent dans la SPC de l'OFS, les frais

d'évaluation de l'IML devraient s'élever à environ 4000 francs par an. La charge financière ne serait donc pas très élevée, mais le Conseil-exécutif estime qu'elle est inutile au vu de la faible plus-value de la statistique.

Pour les raisons précitées, le Conseil-exécutif propose le rejet de la motion.

Destinataire
- Grand Conseil

M

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	214-2018
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☒
N° d'affaire:	2018.RRGR.582
Déposée le:	10.09.2018
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Kullmann (Hilterfingen, UDF) (porte-parole) Grädel (Schwarzenbach BE/Huttwil, UDF) Egger (Hünibach, PS) Müller (Orvin, UDC) Gerber (Schüpfen, PBD) Seiler (Trubschachen, Les Verts)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Non
Urgence accordée:	
N° d'ACE:	175/2019 du 20 février 2019
Direction:	Direction de l'instruction publique
Classification:	–
Proposition du Conseil-exécutif:	**Adoption**

Créer une chaire de recherche sur le cannabis médical à l'Université de Berne

Le Conseil-exécutif, en collaboration avec la direction de l'Université de Berne, est prié

1. de créer une chaire de recherche sur le cannabis médical à l'Université de Berne et
2. d'étudier les différentes possibilités de financement en la matière.

Développement :

Depuis des millénaires, le cannabis est une plante appréciée de nombreuses cultures différentes pour ses vertus médicales et, jusqu'en 1951, elle revêtait en Suisse également une grande importance dans le milieu médical[1]. Au cours de l'industrialisation, le chanvre a pratiquement disparu de la filière textile et est tombé en discrédit au XX^{e} siècle en raison de l'effet stupéfiant de la

[1] https://www.srf.ch/sendungen/puls/gesundheitswesen/cannabis-als-arznei-kaum-umstritten-kaum-genutzt

substance psychoactive tétrahydrocannabinol (THC). Depuis, la quasi-totalité des débats sur le cannabis portent exclusivement sur la légalité du THC. Pourtant, le THC est seulement l'un des quelque 115 cannabinoïdes que l'on retrouve exclusivement (et naturellement) dans le chanvre[2]. L'étude de certains de ces cannabinoïdes a conduit en 1992 à la découverte du système endocannabinoïde endogène, qui joue un rôle important dans de nombreuses fonctions physiologiques et influence par exemple l'activation de neurotransmetteurs tels que la dopamine.

Les effets médicaux de la plante de cannabis ne sont connus de la société et de la communauté scientifique que depuis quelques années ; actuellement, le cannabinoïde cannabidiol (CBD) est considéré comme particulièrement prometteur. Le cas de Charlotte Figi, atteinte depuis l'âge de trois mois du syndrome de Dravet (épilepsie myoclonique grave survenant dans la petite enfance), a conféré au CBD une notoriété mondiale en 2013. A cinq ans, Charlotte Figi souffrait d'environ 300 crises d'épilepsie par semaine et les médecins durent la plonger dans un coma artificiel. Insatisfaite de cette méthode, la famille de Charlotte chercha des méthodes de traitement alternatives et finit par découvrir le CBD. Après que les parents eurent commencé à administrer du CBD à leur fille, les crises cessèrent et Charlotte put se développer normalement[3].

L'utilité du CBD ne se limite pas aux crises d'épilepsie. Le CBD ainsi que d'autres cannabinoïdes sont déjà utilisés pour traiter une multitude de symptômes et de maladies (cf. ill. 2). Les effets secondaires sont légers à modérés[4]. De manière générale, la recherche en la matière n'en est cependant qu'à ses débuts et le potentiel médical de la plante de cannabis est sans doute encore loin d'être entièrement exploité.

Jusqu'à récemment, le Département de la recherche clinique de l'Université de Berne abritait le groupe de recherche « Phytopharmakologie, Bioanalytik und Pharmakokinetik » (phytopharmacologie, bioanalytique et pharmacocinétique), dirigé par le professeur Rudolf Brenneisen, qui étudiait notamment l'effet des différents cannabinoïdes. En 2014, la recherche dans ce domaine a été stoppée en raison du départ à la retraite du chef de groupe et en vue de réaliser des économies. Le système endocannabinoïde continue d'être étudié à l'Université de Berne[5], mais un axe de recherche consacré aux applications des cannabinoïdes fait désormais défaut. Cette situation est très regrettable car, en 2016, l'attention portée au CBD et au THC s'est fortement accrue, en Suisse également, comme le montre une comparaison simple des recherches populaires sur Google Trends (cf. ill. 1). De plus, en l'espace d'une année, le nombre de producteurs de CBD est monté en flèche, passant de 5 à 498[6].

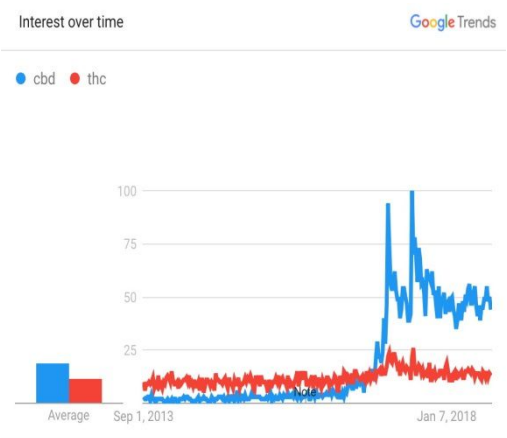
Il est rappelé à plusieurs reprises dans le rapport annuel de l'Université de Berne de 2017 que le milieu politique, les hautes écoles et les particuliers souhaitent s'engager ensemble en faveur du renforcement du site médical de Berne. De notre point de vue, le soutien de la recherche dans le domaine du cannabis médical représente une formidable opportunité de renforcer le site médical de Berne et de positionner l'Université de Berne en tant que pôle d'innovation dans ce domaine, en Suisse et dans le monde.

Nous sommes ainsi convaincus qu'un engagement financier du canton pourrait s'avérer pertinent malgré sa situation financière tendue. L'encouragement de la recherche sur le cannabis médical répond à un souhait largement exprimé au sein de la population, tout particulièrement parmi les

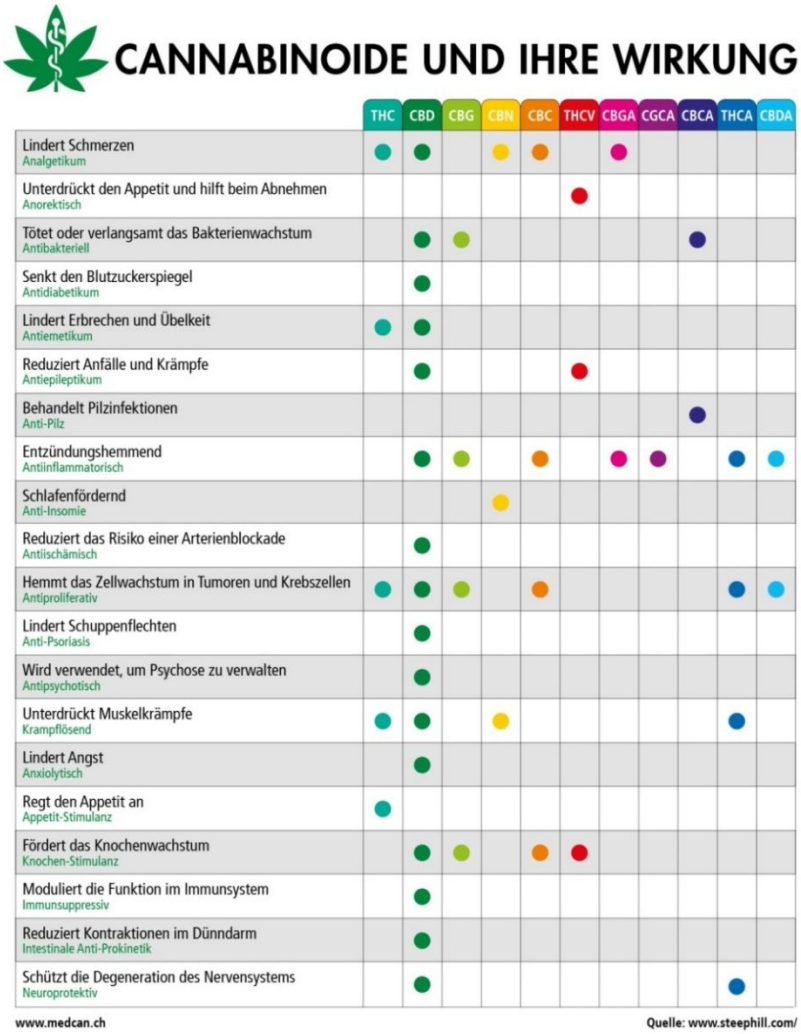
[2] https://www.medcan.ch/de/medizin/39-cannabinoide
[3] https://edition.cnn.com/2013/08/07/health/charlotte-child-medical-marijuana/index.html
[4] https://www.medcan.ch/de/medizin/40-nebenwirkungen
[5] http://gertschgroup.com/home/laboratory_homepage
[6] https://www.derbund.ch/bern/kanton/das-geschaeft-mit-dem-legalen-hanf-geraet-ins-stocken/story/23837255

citoyens et citoyennes pour qui un traitement aux cannabinoïdes représente souvent le dernier espoir.

III. 1



III. 2



Réponse du Conseil-exécutif

La présente motion relève de la compétence exclusive du Conseil-exécutif (motion ayant valeur de directive). Le gouvernement dispose ainsi d'une latitude relativement importante en ce qui concerne le degré de réalisation des objectifs, les moyens à mettre en œuvre et les modalités d'exécution du mandat. C'est à lui qu'il appartient de décider en dernier ressort.

La création, la modification, la suppression et l'attribution de charges de professorat ordinaire et extraordinaire incombent à la direction de l'Université en collaboration étroite avec les facultés. En vertu de l'article 60, alinéa 1 de l'ordonnance du 12 septembre 2012 sur l'Université (OUni ; RSB 436.111.1), ces charges visent l'accomplissement du mandat de prestations confié par le Conseil-exécutif.

Aujourd'hui déjà, l'Université de Berne se penche sur les effets du cannabis dans le cadre de ses activités de recherche, notamment au sein de l'Institut de médecine sociale et préventive (ISPM) et de l'Institut de biochimie et de médecine moléculaire (IBMM). Les chercheurs et chercheuses de l'ISPM se sont intéressés aux effets sanitaires et sociaux de la consommation de cannabis. A l'IBMM, l'accent est mis sur la recherche fondamentale relative au cannabis, sans laquelle aucune recherche clinique fondée sur des observations empiriques n'est possible.

Outre son travail en recherche fondamentale, l'Université explore les effets cliniques du cannabis. Elle collabore pour cela avec différentes cliniques universitaires.

La recherche autour du cannabis est également un thème du domaine de la biologie pharmaceutique, qui sera intégré à la nouvelle filière d'études en pharmacie conçue en ce moment pour démarrer en 2019. Cette nouvelle filière s'inscrit dans le cadre du mandat de prestations 2018-2021 confié par le Conseil-exécutif à l'Université de Berne, qui prévoit la reconstitution d'une filière d'études en pharmacie complète.

Le Conseil-exécutif reconnaît l'importance des recherches sur le cannabis. Il réagit néanmoins avec circonspection vis-à-vis des projets visant la création de domaines ou de charges de professorat à l'Université. La création de charges de professorat ou la modification de charges existantes ont lieu conformément aux prescriptions stratégiques de la direction de l'Université en collaboration étroite avec les facultés. Les adaptations structurelles doivent s'inscrire dans le cadre des moyens disponibles, des conventions de prestations conclues entre la direction de l'Université et les facultés, ainsi que de la planification de ces dernières (art. 60, al. 2 OUni).

Il incombe ainsi en premier lieu à l'Université de Berne elle-même de décider si et dans quelle mesure elle entend instaurer une charge de professorat dans le domaine de la recherche médicale sur le cannabis. Dans le cadre de son mandat général, qui prévoit que l'Université propose des études de médecine de qualité dans un spectre de disciplines aussi vaste que possible, elle va examiner la demande formulée dans la motion. Etendre la recherche sur le cannabis n'était pas prévu jusqu'ici, mais l'Université de Berne est néanmoins prête, dans le cadre du développement de la filière de pharmacie, à réfléchir de manière approfondie à la pertinence de cette démarche et à la création d'une charge de professorat ou d'un autre organe de recherche, en tenant compte du paysage national et international dans le domaine de la recherche sur le cannabis.

La question des moyens nécessaires pour une telle mesure sera bien sûr aussi étudiée. Le versement des contributions cantonales à l'Université de Berne se base sur l'ensemble du mandat de prestations et pas sur certaines chaires en particulier. En raison des conditions financières

actuelles du canton et compte tenu des moyens considérables déjà investis pour le développement de la médecine et de la pharmacie, le Conseil-exécutif estime qu'il n'est ni réaliste, ni conventionnel d'envisager d'augmenter dans l'immédiat les contributions cantonales à la seule fin d'encourager la recherche sur le cannabis. Un tel développement devrait par conséquent être financé par l'Université de Berne moyennant un changement d'affectation des moyens déjà prévus dans le plan financier. Dans le cadre d'une procédure structurée, l'Université répartit les moyens destinés au personnel et à l'exploitation au sein des facultés et des instituts en fonction des besoins réels. Compte tenu de sa taille, de son importance et du fait que la médecine humaine est l'une des disciplines de formation et de recherche académiques les plus onéreuses, la Faculté de médecine reçoit des moyens proportionnellement plus élevés pour son personnel et son exploitation que les autres facultés. Apporter un financement supplémentaire pour la recherche sur le cannabis en déplaçant des ressources depuis une autre faculté pourrait s'avérer problématique.

En conclusion, le Conseil-exécutif ne juge pas pertinent de consigner dans le mandat de prestations de l'Université des directives détaillées touchant des domaines précis au sein de disciplines scientifiques. Le Conseil-exécutif ne prévoit donc pas de compléter le mandat de prestations actuel de l'Université avec une directive détaillée relative à la recherche sur le cannabis. Cela fait toutefois partie du mandat courant de l'Université de vérifier, lors de réaffectations de professorats ou d'adaptations structurelles, s'il est nécessaire de renforcer ou de développer différents domaines. Au vu du renforcement permanent de la filière de médecine et de la reconstitution de celle de pharmacie, le Conseil-exécutif est prêt à demander à l'Université, dans le cadre du controlling des hautes écoles, d'étudier la possibilité de développer la recherche sur le cannabis et à l'inviter à réfléchir à l'utilité de créer une chaire dans ce domaine.

Proposition : adoption de la motion

Destinataire
- Grand Conseil

M

Intervention parlementaire

N° de l'intervention:	263-2018
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☒
N° d'affaire:	2018.RRGR.723
Déposée le:	26.11.2018
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Geissbühler-Strupler (Herrenschwanden, UDC) (porte-parole) Baumann-Berger (Münsingen, UDF) Brönnimann (Mittelhäusern, pvl) Bachmann (Nidau, PS) Zryd (Magglingen, PS)
Cosignataires:	24
Urgence demandée:	Non
Urgence accordée:	Non
N° d'ACE:	356/2019 du 24 avril 2019
Direction:	Direction de l'instruction publique
Classification:	–
Proposition du Conseil-exécutif:	**Rejet**

La promotion du sport commence à l'école avec des enseignantes et enseignants bien formés

Le Conseil-exécutif est chargé de faire en sorte que tous les futurs enseignants et enseignantes des degrés préscolaire (école enfantine) et primaire (jusqu'à la 6e année) du canton de Berne bénéficient d'une formation solide dans le domaine du sport et de l'activité physique afin qu'il ne soit plus possible de renoncer à cette discipline importante.

Développement :

Cette revendication concorde avec l'article 2, alinéa 1 de la loi sur l'encouragement de la gymnastique et des sports : « Comme partie intégrante de l'éducation générale, l'enseignement du sport est obligatoire dans les écoles publiques et privées de la scolarité obligatoire et du secondaire du 2e degré. »

Les médecins, les spécialistes en sciences de l'éducation et les pédagogues qualifient le sport de « médecine du XXI^{e} siècle ». L'activité physique et le sport contribuent largement au bien-être psychique, physique et social des enfants et des adultes (Charte d'Ottawa pour la promotion de la santé). Mais pour que les enfants bénéficient de cours de sport variés qui les motivent à faire du sport toute leur vie, il faut des enseignants et enseignantes bien formés. Ceux-ci doivent concevoir les cours de sport de manière à ne pas mettre en avant les prestations des enfants et la compétition mais plutôt la perception positive de son corps et la joie d'atteindre les objectifs modestes que l'on se fixe.

La population et – après les débats sur la Stratégie sportive – le monde politique l'ont maintenant compris. Ainsi, la Stratégie sportive du canton de Berne, récemment adoptée, déclare ceci : « Dans le domaine de la formation et du sport, l'objectif premier est d'assurer un enseignement sportif de qualité. Cela n'est possible qu'à condition de disposer de suffisamment d'heures, de plans d'études conçus pour chaque niveau, de matériel didactique moderne et d'un corps enseignant bien formé et motivé. » (Stratégie sportive du canton de Berne, p. 20). Plus bas, on peut lire ceci : « Les personnes suivant la filière d'études proposée en ce moment à la Haute école pédagogique germanophone PHBern pour les degrés préscolaire et primaire peuvent actuellement, si leur formation porte en premier lieu sur les dernières années du primaire, renoncer à la matière *Activité physique et sport*. Environ 30 pour cent d'entre elles font ce choix […]. D'une manière générale, dans le canton de Berne, 35 pour cent des leçons de sport données à l'école primaire et douze pour cent de celles dispensées au niveau secondaire I le sont par des maîtres sans formation spécifique. » (Stratégie sportive du canton de Berne, p. 21). Les cours de formation continue en cours d'emploi ne peuvent cependant pas remédier au manque d'enseignants et d'enseignantes.

C'est pourquoi la motion demande que tous les enseignants et enseignantes qui dispensent des cours de sport reçoivent une formation solide dans ce domaine si important pour le développement de l'enfant. Il ne doit plus être possible de renoncer à la matière Activité physique et sport.

A la NMS (Neue Mittelschule Bern), l'activité physique et sportive est d'ailleurs une discipline obligatoire. Cette école privée a donc perçu les signes du temps.

Réponse du Conseil-exécutif

La présente motion relève de la compétence exclusive du Conseil-exécutif (motion ayant valeur de directive) au sens de l'article 63, alinéa 3 de la loi du 4 juin 2013 sur le Grand Conseil (LGC ; RSB 151.21), comme le mandat de prestations incombe à la Haute école pédagogique germanophone (PHBern) sous la compétence du Conseil-exécutif. Le gouvernement dispose ainsi d'une latitude relativement importante en ce qui concerne le degré de réalisation des objectifs, les moyens à mettre en œuvre et les modalités d'exécution du mandat. C'est à lui qu'il appartient de décider en dernier ressort.

Le Conseil-exécutif approuve l'objet central de la motion. La discipline sport et activité physique revêt une grande importance dans la formation des enfants de quatre à douze ans. Il est donc essentiel que les enseignants et enseignantes qui la dispensent aient suivi une formation correspondante.

D'un commun accord avec la Direction de l'instruction publique, la filière d'études des degrés préscolaire et primaire de l'Institut des degrés préscolaire et primaire (IVP) de la PHBern a été

conçue de manière à offrir la possibilité aux étudiants et étudiantes, dans le cadre de leurs études, qui s'appuient sur le Lehrplan 21 pour l'école primaire, d'approfondir des disciplines spécifiquement pour certains degrés scolaires.

Les étudiants et étudiantes choisissent soit l'orientation « Degré préscolaire et 1re et 2e années du primaire » (VUS), soit l'orientation « Degré primaire 5-8 H » (MST). Dans l'orientation MST, l'allemand, le français, les mathématiques, les médias et informatique et « NMG » (Natur-Mensch-Gesellschaft) sont des disciplines obligatoires. Le sport et l'activité physique, les arts visuels, l'anglais, la musique et les activités créatives manuelles et activités créatives textiles sont des disciplines obligatoires en option. Les étudiants et étudiantes doivent choisir trois disciplines parmi ces options. Dans l'orientation VUS, il n'y a pas de disciplines obligatoires en option, à l'exception de l'anglais. En effet, les enseignants et enseignantes du premier cycle doivent avoir une formation générale.

Dans le canton de Berne, les titulaires d'un diplôme d'enseignement pour les degrés préscolaire et primaire qui ne sont pas formés pour la discipline sport et activité physique sont néanmoins autorisés à l'enseigner. Les raisons sous-jacentes sont essentiellement liées à l'organisation des établissements. Il en va de même pour toutes les autres disciplines obligatoires en option de l'orientation MST. Il incombe aux directions d'école d'affecter les enseignants et enseignantes en fonction de leurs compétences et de garantir ainsi la qualité disciplinaire et pédagogique de l'enseignement dans leur établissement. Si un enseignant ou une enseignante n'est pas suffisamment qualifiée pour enseigner une discipline, la direction peut exiger qu'il ou elle suive une formation complémentaire ou continue. C'est à cette fin que la PHBern propose depuis plusieurs années des formations supplémentaires, d'entente avec la Direction de l'instruction publique : les enseignants et enseignantes qui souhaitent compléter leur formation peuvent se perfectionner à l'Institut des degrés préscolaire et primaire de la PHBern, pendant leurs études de bachelor ou en cours d'emploi, pour obtenir un diplôme complémentaire de huit crédits ECTS dans la discipline souhaitée. Par ailleurs, l'Institut für Weiterbildung (IWB) de la PHBern propose une offre étendue de formations continues afin d'assurer la qualité de l'enseignement dans toutes les disciplines, y compris celles qui sont optionnelles dans la formation initiale.

Afin d'assurer une filière de formation de qualité et moderne, il est nécessaire, dans l'orientation MST, de mettre l'accent sur certaines disciplines. En effet, malgré les exigences accrues envers l'école et les enseignants et enseignantes, la formation pour les degrés préscolaire et primaire porte toujours sur trois ans. En 2018, la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) a confirmé sa volonté de maintenir la formation pour les degrés préscolaire et primaire dans le cadre d'un bachelor professionnalisant. Le Conseil-exécutif est convaincu que le fait de mettre l'accent sur certaines disciplines contribue à assurer la qualité de cette formation. Le canton estime que les différences entre la filière pour les degrés préscolaire et primaire de la PHBern et celle de l'Institut privé IVP de la NMS, qui lui est affiliée, qui se situent essentiellement au niveau des priorités, sont une richesse. Le fait que ces deux institutions gèrent différemment certains aspects de la formation rend les études supérieures du canton de Berne plus attrayantes et accessibles à un plus grand nombre d'étudiants et d'étudiantes et donc de futurs enseignants et enseignantes. Le financement de deux filières parfaitement identiques n'apporterait pas cette plus-value.

Si le sport et l'activité physique étaient une discipline obligatoire à l'IVP de la PHBern, cela aurait un impact sur les autres domaines d'études. Cela affaiblirait notamment les disciplines option-

nelles, pourtant importantes pour assurer la formation d'enseignants et d'enseignantes au profil individuel et spécialisé. Par ailleurs, les études seraient aussi moins attrayantes pour les personnes ayant une affinité supérieure pour les options facultatives telles que la musique et les activités créatrices, par exemple, que pour le sport. Compte tenu de la pénurie d'enseignants et d'enseignantes, le Conseil-exécutif considère qu'il ne serait pas judicieux d'introduire une mesure qui réduirait le cercle d'étudiants et d'étudiantes potentiels.

Enfin, une comparaison avec les autres hautes écoles pédagogiques de Suisse montre que l'IVP de la PHBern est bien positionné en ce qui concerne la diversité des possibilités offertes par les formations, notamment si l'on tient compte du brevet d'enseignant et d'enseignante généraliste propre à la Suisse alémanique.[1] Toutes les autres hautes écoles pédagogiques (expressément de Suisse alémanique) proposent dans le domaine des degrés préscolaire et primaire des formations propres à des parties des degrés scolaires (p. ex. école enfantine, 3-4H ou 5-8H). Ce système ne serait pas pertinent pour le canton de Berne en raison de sa structure géographique et démographique. Dans les écoles rurales, il est plus intéressant pour les autorités d'engagement de travailler avec des personnes pouvant enseigner dans toutes les classes (de l'école enfantine à la 8H) et dans toutes les disciplines. Comme mentionné ci-dessus, le Conseil-exécutif part néanmoins du principe qu'il incombe aux autorités d'engagement ou aux directions d'école de déceler les lacunes et d'exiger la participation à des formations complémentaires ou continues pour les combler.

Afin d'augmenter le nombre d'enseignants et d'enseignantes de l'école obligatoire formés à la discipline sport et activité physique, le Conseil-exécutif a défini, dans le cadre de la Stratégie sportive du canton de Berne, que le canton prendrait à sa charge les taxes d'études des formations complémentaires dans cette discipline. Les données actuelles de la PHBern montrent par ailleurs que la discipline sport et activité physique est celle qui est le moins souvent délaissée par les étudiants et étudiantes de la filière MST : actuellement, sur les 490 étudiants et étudiantes de MST, 363 ont choisi cette discipline. A titre de comparaison, l'anglais, la discipline la plus souvent abandonnée, n'est suivi que par 239 étudiants et étudiantes de MST. Il ressort de ce qui précède que les futurs enseignants et enseignantes seront pour la plupart formés en sport et en activité physique et qu'une majorité enseignera même volontiers cette discipline.

Le Conseil-exécutif est convaincu que les mesures déjà existantes susmentionnées suffisent. Il renonce par conséquent à introduire une nouvelle réglementation.

Destinataire
- Grand Conseil

[1] cf. p. 4 https://edudoc.ch/record/126265/files/education_12017_f.pdf

M

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	257-2018
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☒
N° d'affaire:	2018.RRGR.713
Déposée le:	19.11.2018
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Krähenbühl (Unterlangenegg, UDC) (porte-parole) Schmidhauser (Interlaken, PLR) Stähli (Gasel, PBD) Grimm (Burgdorf, pvl) Baumann-Berger (Münsingen, UDF)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Non
Urgence accordée:	
N° d'ACE:	403/2019 du 1er mai 2019
Direction:	Direction de l'instruction publique
Classification:	–
Proposition du Conseil-exécutif:	**Vote point par point** Point 1 : adoption et classement Point 2 : adoption et classement Point 3 : adoption et classement Point 4 : rejet

Pour des moyens d'enseignement plus durables, meilleur marché et plus écologiques à l'école obligatoire

Le Conseil-exécutif est chargé :

1. de revenir à des moyens d'enseignement durables, qui comportent moins de dossiers à usage unique, non écologiques ;
2. de choisir des moyens d'enseignement dont la partie numérique doit pouvoir être utilisée via Internet, et non plus être acquise sous forme de CD coûteux ;
3. d'accroître la marge de manœuvre des écoles dans le choix des moyens d'enseignement, notamment en ce qui concerne les langues étrangères et les mathématiques – pour cela, il

faudra étoffer la liste des moyens d'enseignement recommandés du canton, et y supprimer dans la mesure du possible ceux qui sont obligatoires ;

4. de vendre la participation du canton dans la société Schulverlag plus AG.

Développement :

Parmi les nouveaux moyens d'enseignement qui ont été choisis par la Direction de l'instruction publique dans le cadre de l'introduction du Lehrplan 21 et que les communes doivent acheter puisqu'elles sont responsables de l'école obligatoire, un grand nombre est plus cher à l'achat que ceux qu'ils remplacent. Les communes ont ainsi été obligées d'augmenter significativement leur budget consacré à ces moyens d'enseignement. Il y a diverses raisons à cela :

a) Bon nombre de ces nouveaux moyens sont entièrement conçus à partir de matériel jetable, qui doit être racheté à l'état neuf chaque année. Et ce contrairement aux précédentes générations de moyens d'enseignement, qui pouvaient toujours être utilisées au moins en partie par plusieurs générations et dans lesquels les élèves pouvaient travailler sur des feuilles ou des cahiers séparés.

b) A la fois obsolètes, chers et non écologiques, les disques compacts (CD), qui comptent parmi le matériel jetable, se retrouvent dans la plupart des moyens d'enseignement. Des solutions de rechange avec un accès en ligne via Internet sont parfaitement envisageables.

c) En ce qui concerne les langues étrangères et les mathématiques, la liste du canton présente des moyens d'enseignement qui sont pratiquement tous obligatoires et de référence.

d) La dépendance unilatérale du canton de Berne vis-à-vis de la société Schulverlag plus AG, dans laquelle le canton possède une participation, impose aux communes avec leurs prescriptions d'acheter le plus de moyens d'enseignement possible à cet éditeur.

e) Il n'existe donc guère de concurrence en matière d'achat des moyens d'enseignement. Devenir indépendant passera donc qu'on le veuille ou non par la vente de la société Schulverlag plus AG.

Réponse du Conseil-exécutif

La présente motion relève, pour les points 1 à 3, de la compétence exclusive du Conseil-exécutif (motion ayant valeur de directive). Ce dernier dispose ainsi 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. Il décide en dernier ressort.

Les motionnaires chargent le Conseil-exécutif de prendre différentes mesures afin de réduire les coûts supportés par les communes pour les moyens d'enseignement.

Dans le canton de Berne, très peu de moyens d'enseignement sont définis comme obligatoires (mathématiques et langues étrangères). Ce système a jusqu'à présent permis de faire de bonnes expériences.

La détermination de moyens d'enseignement obligatoires a fait ses preuves depuis de nombreuses années. Cela permet de les harmoniser dans une large mesure et de garantir le passage du degré primaire au degré secondaire I et celui du degré secondaire I au degré secondaire II.

Le canton de Berne ne fait en aucun cas cavalier seul en établissant une liste des moyens d'enseignement requis pour le français et l'anglais à l'école obligatoire : selon le dernier rapport « Sprachregionale Lehrmittelkoordination » de l'Interkantonale Lehrmittelzentrale (ilz) (2016)[1], tous les cantons ont défini les moyens d'enseignement obligatoires pour les langues étrangères français et parfois anglais. Concernant les mathématiques, des moyens d'enseignement obligatoires ont été fixés dans la majeure partie des cantons germanophones et bilingues.

Pour le français comme première langue étrangère (introduit à partir de la 3e année du degré primaire), il n'existe pour l'instant pas d'autres moyens d'enseignement que ceux qui sont proposés pour le plan d'études Passepartout. Pour l'anglais, il n'y a pas de moyen d'enseignement disponible ou en préparation mis à part celui sur lequel s'appuie le nouveau plan d'études et qui introduit l'anglais en tant que deuxième langue étrangère après le français.

En réalité, il existe sur le marché de nombreux autres moyens d'enseignement germanophones. Ceux-ci ont cependant en majorité été développés en Allemagne et ne sont pas adaptés aux écoles bernoises, puisqu'ils se fondent sur les plans d'études allemands. Ils ne permettent pas d'appliquer dans sa totalité le Lehrplan 21.

Le Conseil-exécutif prend position comme suit sur les différents points :

Point 1 :

Les moyens d'enseignement obligatoires et recommandés dans la liste des moyens d'enseignement[2] sont sélectionnés principalement à l'aide de critères pédagogiques et en fonction de la qualité du contenu (cf. « Zehn Merkmale guter Lehrmittel », ilz.fokus[3]).

Des aspects écologiques et économiques sont également pris en compte. Les moyens d'enseignement à usage unique comprennent généralement les cahiers de travail et les manuels. Ces outils permettent aux élèves de documenter leur travail personnel. Le fait de rédiger et commenter soi-même est essentiel dans le processus d'apprentissage. Les maisons d'édition s'efforcent toujours de proposer, dans le cas de moyens d'enseignement plus conséquents, des éléments réutilisables, sous la forme par exemple de livres thématiques. En outre, les « dossiers à usage unique » ne sont pas en soi non écologiques, car si on ne les utilisait plus, ils seraient remplacés par d'autres outils de travail (p. ex. documents, cahiers, etc. tirés sur une imprimante laser). Par rapport aux coûts de production des cahiers sur lesquels on peut écrire, les copies faites sur place ne sont en aucun cas moins onéreuses. Enfin, les maisons d'édition sont des entreprises indépendantes qui élaborent les moyens d'enseignement selon les besoins du marché.

Pour les mathématiques, les moyens d'enseignement obligatoires comprennent des manuels scolaires pour les élèves et des compléments destinés au corps enseignant, qui sont réutilisables, ainsi que des cahiers de travail à usage unique pour les élèves.

[1] www.ilz.ch/cms/index.php/component/jdownloads/send/9-fachberichte/217-160802-sprachregionale-lehrmittelkoordination-v2
[2] https://www.faechernet21.erz.be.ch/faechernet21_erz/de/index/navi/index/allgemeines/lehrmittelverzeichnis.assetref/dam/documents/ERZ/faechernet/de/faechernet21_allgemeines_lehrmittelverzeichnis_aktuell_d.pdf
[3] zehn Merkmale guter Lehrmittel, ilz.fokus

Pour le français langue étrangère, les moyens d'enseignement obligatoires sont utilisables une fois par les élèves. Ils se composent de cahiers d'apprentissage et de travail présentant les avantages mentionnés plus haut. D'autres outils ne sont pas nécessaires. Grâce à cet usage unique, la maison d'édition peut rapidement améliorer, compléter ou mettre à jour le matériel, comme c'est le cas actuellement pour les classes de 5e et de 6e années du degré primaire. Les contenus et la forme des moyens d'enseignement sont ainsi toujours actuels et modernes.

Point 2 :

Le Conseil-exécutif partage l'avis des auteurs de la motion sur le fait que les CD sont des objets obsolètes.

C'est pourquoi il est prévu que les maisons d'édition scolaires renoncent à l'avenir aux CD-ROM et aux CD audio. Les plateformes en ligne offrent différents avantages tels qu'une mise à jour simplifiée, une meilleure protection contre les copies/utlisations non autorisées, etc. En outre, les maisons d'édition savent que les CD-ROM ne peuvent plus être lus qu'à l'aide d'un appareil externe sur les tablettes et les ordinateurs portables modernes.

Durant la phase de transition, les moyens d'enseignement obligatoires suivants destinés aux élèves sont encore fournis avec un CD :

- « New World » (« Activity Book » : CD-ROM → supprimé à partir de janvier 2019 ; « Student's Pack » : CD audio)

Les moyens d'enseignement obligatoires suivants destinés au corps enseignant comprennent un CD :

- « Schweizer Zahlenbuch » (complément : CD-ROM → sera remplacé par des licences dans le cadre de la mise à jour pour l'année scolaire 2023-2024)
- « New World » (« Teacher's Pack » : CD-ROM et CD audio)

Actuellement, une transition s'opère partant des moyens d'enseignement du niveau 2 (moyens d'enseignement usuels avec des compléments numériques et/ou une version numérique) vers ceux du niveau 4 (environnement d'apprentissage et d'enseignement conçu et utilisé au format numérique et en réseau), mais elle prendra du temps (cf. rapport de l'Interkantonale Lehrmittelzentrale ilz « Les moyens d'enseignement dans un monde numérique »[4], p. 37). La problématique est connue et la situation évolue dans la direction demandée par les motionnaires.

Point 3 :

Pour des raisons de qualité, il n'est pas recommandé de supprimer entièrement l'obligation d'utiliser certains moyens d'enseignement. Cela irait à l'encontre de l'harmonisation des écoles et de l'enseignement en Suisse. Ainsi aujourd'hui, tous les cantons alémaniques utilisent soit *Schweizer Zahlenbuch* (ou Mathwelt) et *mathbuch*, soit la collection des moyens d'enseignement de mathématiques de la maison d'édition scolaire de Zurich. Si le choix des moyens d'enseignement était entièrement libre, les enfants en pâtiraient : rien qu'en déménageant dans une autre commune, il se pourrait qu'ils doivent changer de matériel.

Les moyens d'enseignement obligatoires sont pris en compte lors de la formation initiale et de la formation continue des enseignants et enseignantes et servent de base à la conception des

[4] https://www.ilz.ch/cms/index.php/verzeichnisse/archiv/send/9-fachberichte/252-lehrmittel-in-einer-digitalen-welt

contenus des cours. La qualité de la formation initiale et de la formation continue baisserait probablement si les moyens d'enseignement n'étaient pas obligatoires et que nombre d'outils différents devaient être utilisés.

Les moyens d'enseignement recommandés par la Direction de l'instruction publique présentent quant à eux une grande variété de choix. Les derniers développements sont suivis avec attention et la mise à jour de la liste de ces moyens est régulièrement contrôlée. Les écoles sont libres de choisir parmi les moyens d'enseignement facultatifs.

D'autres moyens d'enseignement non obligatoires entraîneraient des frais supplémentaires, car cela demanderait d'acquérir du nouveau matériel et le corps enseignant serait contraint de se pencher davantage sur le choix des moyens d'enseignement et de se mettre d'accord pour savoir si le même matériel serait utilisé au moins dans toute la commune.

Au point (d) du développement de la motion, les auteurs parlent d'une « dépendance unilatérale du canton de Berne vis-à-vis de la société Schulverlag plus AG ». Si cette affirmation porte sur les moyens d'enseignement des langues étrangères, cela ne dépend pas des rapports de propriété, mais est dû à l'absence de matériel approprié sur le marché. Les cantons participant au projet Passepartout (BE, BL, BS, FR, SO, VS) ont fait un appel d'offres pour les moyens d'enseignement de français et d'anglais et ont cherché une maison d'édition qui était disposée à financer le matériel requis à ses propres risques et avec ses propres ressources. Pour le français, la société Schulverlag plus AG s'est démarquée des autres candidats parson approche, qui a convaincu les cantons participant à Passepartout et remplissait les conditions générales (p. ex. coûts annuels par élève). Pour l'anglais, c'est la maison d'édition Klett und Balmer qui a obtenu le mandat.

Point 4 :

Comme mentionné précédemment, il n'y a pas de dépendance à l'égard de la société Schulverlag plus AG. Le canton sélectionne les moyens d'enseignement sur la base de critères de qualité et de compatibilité avec le plan d'études et non en fonction de la maison d'édition qui les a produits.

Sa participation à la société Schulverlag plus AG permet au contraire au canton de Berne de poser ses exigences – tels que la fourniture de moyens d'enseignement de haute qualité dans tout le canton – et de garantir la qualité. Avec sa stratégie de propriétaire, le canton de Berne s'assure que les moyens d'enseignement qui sont développés sont compatibles avec le Lehrplan 21. La société Schulverlag plus AG a ainsi conçu de nombreux moyens d'enseignement dans les disciplines des sciences naturelles, humaines et sociales. Si nous devions renoncer à cette entreprise et faire appel à des maisons d'édition allemandes, il faudrait s'attendre à ce que les moyens d'enseignement ne couvrent pas les besoins helvétiques (p. ex. politique, histoire, géographie, « Wirtschaft, Arbeit, Haushalt » [économie, travail, arts ménagers]).

Concernant l'italien, on est à la recherche depuis un certain temps de solutions intercantonales pour un manuel qui applique le Lehrplan 21. Jusqu'à présent, mis à part la société Schulverlag plus AG, aucune maison d'édition ne s'est déclarée prête à réaliser un nouveau manuel d'italien.

Au vu de ce qui précède, le Conseil-exécutif rejette dans l'immédiat la vente de la participation du canton dans la société Schulverlag plus AG. Les propriétaires évaluent toutefois régulièrement la composition de la participation sur la base de la situation du marché et de la consolidation générale du domaine de l'édition.

Destinataire

- Grand Conseil

P

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	281-2018
Type d'intervention:	Postulat
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2018.RRGR.741
Déposée le:	28.11.2018
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Bütikofer (Lyss, PS) (porte-parole) Grogg-Meyer (Bützberg, PEV) Linder (Bern, Les Verts) Brönnimann (Mittelhäusern, pvl) Wildhaber (Rubigen, PS)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Non
Urgence accordée:	
N° d'ACE:	470/2019 du 8 mai 2019
Direction:	Direction de l'instruction publique
Classification:	–
Proposition du Conseil-exécutif:	**Rejet**

Promotion du travail social en milieu scolaire dans le canton de Berne

Le Conseil-exécutif est chargé de réaliser le mandat d'étude concernant :

1. la modification de l'article 19 de l'ordonnance sur l'école obligatoire (OEO) afin d'augmenter, dans le cadre des dispositions légales, la participation du canton aux coûts salariaux du travail social en milieu scolaire ;

2. le renforcement de l'offre du canton de Berne dans le domaine du travail social en milieu scolaire avec les moyens adaptés.

Développement :

Le travail social en milieu scolaire (TSS) contribue grandement à soulager les élèves, les parents, le corps enseignant et les directions des écoles. Il permet de désamorcer ou de contrer les situations difficiles dans les classes, les problèmes personnels des élèves, la violence, le harcèlement et l'abus de drogues. Outre les avantages immédiats que les élèves retirent du TSS, les conséquences pour le canton sont réjouissantes : les directions des écoles et le corps enseignant sont déchargés, ce qui permet d'éviter les épuisements à la tâche (burn-out) et le recours à des solutions de remplacement coûteuses que cela implique. Dans le recrutement, le TSS peut également être un facteur important dans le choix du poste pour les membres du corps enseignant. D'autant que le canton de Berne est aussi en concurrence avec d'autres cantons. Etant donné que bon nombre de communes ont eu de la peine à pourvoir leurs postes vacants, il est manifestement nécessaire de faire quelque chose. Les salaires des enseignantes et des enseignants sont actuellement inférieurs à ceux que pratiquent les cantons voisins, et lors de la session de novembre 2018, le Grand Conseil a renoncé à agir pour que cela change. Le canton de Berne doit par conséquent veiller à ce que le cadre général reste attrayant. La promotion du TSS, notamment, en fait partie. Il faut également ajouter les conséquences positives durables qui en découlent. Détecter et traiter suffisamment tôt certains problèmes que rencontrent les élèves permet d'éviter les effets néfastes durables qu'ils pourraient avoir, ce qui se traduit encore par des économies pour le canton.

Le canton de Berne a donc intérêt à ce que le TSS soit utilisé. Or ce n'est le cas que dans 105 communes sur 351 (communiqué du Conseil-exécutif du 6 septembre 2018), 55 pour cent des élèves du canton de Berne bénéficiant actuellement de cette offre (chiffres du TSS du canton de Berne). Pour inciter davantage les communes à introduire le TSS et contrebalancer en conséquence les avantages que le canton en retire, la participation du canton doit être augmentée dans le cadre des dispositions légales. Conformément à l'article 20a de la loi sur l'école obligatoire, le canton peut verser aux communes des subventions pour les prestations de TSS allant jusqu'à 30 pour cent des coûts de traitement. Or l'engagement du canton se limite actuellement à 10 pour cent. Augmenter cette participation rendrait le TSS accessible à plus de communes, et permettrait ainsi d'en faire profiter un plus grand nombre d'élèves.

Même si le Conseil-exécutif envisage d'autres solutions pour promouvoir le TSS, nous vous prions de prendre en considération l'augmentation de la participation cantonale.

Réponse du Conseil-exécutif

Début 2019, 129 communes du canton de Berne disposaient d'une offre de travail social en milieu scolaire (TSS). Toutefois, comme la quasi-totalité des grandes communes mais aussi de nombreuses communes de petite taille ou de taille moyenne proposent elles-mêmes cette offre ou ont organisé un réseau intercommunal pour la proposer, environ 67 pour cent des élèves du canton de Berne y ont accès. La progression du TSS montre que les communes reconnaissent ses bénéfices pour l'école et décident de le mettre en place sur leur territoire. Le TSS est ainsi aujourd'hui déjà accessible à une grande partie des élèves du canton de Berne.

Point 1 :

Le Conseil-exécutif reconnaît que le TSS constitue une grande décharge pour le corps enseignant, les directions d'école et les familles. Il est donc satisfait de constater que de nombreuses communes ont mis en place cette offre dans leurs établissements ou l'ont étendue ces dernières années.

Pour soutenir les communes, le canton finance actuellement au maximum 10 pour cent des frais de traitement effectifs inhérents au TSS[1]. Pour l'année scolaire 2017-2018, cela représentait quelque 860 000 francs. Ces coûts devraient atteindre un million de francs pour l'année 2019-2020 car de nouvelles communes ont mis sur pied une offre dans ce domaine. Si, comme cela est demandé dans le postulat, le canton augmentait par exemple à 30 pour cent[2] sa participation aux frais de traitement effectifs, les coûts correspondants seraient de fait multipliés par trois, totalisant ainsi au moins 3 millions de francs par an, soit 2 millions de plus qu'actuellement. Compte tenu de la situation financière du canton de Berne, le Conseil-exécutif rejette la demande des auteurs du postulat formulé au point 1.

Point 2 :
Le TSS apporte, comme le précise aussi le postulat, un soutien important tant aux élèves qu'aux membres du corps enseignant et aux directions d'école. Toutefois, il incombe en principe aux communes de mettre en place l'offre correspondante et de la promouvoir. Durant ces dernières années, comme indiqué en introduction, les communes n'ont d'ailleurs eu de cesse d'étendre l'offre en la matière. Le canton les accompagne dans cette tâche en mettant des lignes directrices à leur disposition. Le Conseil-exécutif refuse dès lors d'investir des moyens supplémentaires dans l'extension de l'offre et de promouvoir activement son développement.

Destinataire
- Grand Conseil

[1] Article 19 de l'ordonnance du 10 janvier 2013 sur l'école obligatoire (OEO ; RSB 432.211.1) : une subvention de 16 francs est octroyée pour chaque élève ayant directement accès au travail social en milieu scolaire. La subvention correspond au maximum à 10 pour cent des coûts de traitement effectifs.
[2] Marge de manœuvre maximale permise par l'article 20a de la loi du 19 mars 1992 sur l'école obligatoire (LEO ; RSB 432.210).

M

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	038-2019
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☒
N° d'affaire:	2019.RRGR.56
Déposée le:	04.03.2019
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Ammann (Bern, LG) (porte-parole) Bauer (Wabern, PS)
Cosignataires:	5
Urgence demandée:	Oui
Urgence accordée:	Oui 07.03.2019
N° d'ACE:	500/2019 du 15 mai 2019
Direction:	Direction de la police et des affaires militaires
Classification:	-
Proposition du Conseil-exécutif:	**Rejet**

Arrêt immédiat de l'essai pilote avec les lance-grenades GL06

Le Conseil-exécutif est chargé de mettre immédiatement un terme à l'essai pilote dont font l'objet les lance-grenades GL06 dans le cadre de grands rassemblements (comme les manifestations et les rencontres sportives).

Développement :

Les lance-grenades GL06, qui ont été utilisés non seulement dans le cadre des interventions de police du 1er et 2 septembre à la Schützenmatte mais aussi, en particulier, lors des manifestations des « gilets jaunes », ont infligé de graves blessures à des personnes de la société civile dont certaines garderont les séquelles à vie. Les forces de police responsables n'ont toujours pas pu prouver que toutes les personnes blessées par ces tirs constituaient un « danger pour la sécurité publique ».

Au vu des blessures causées en France, l'entreprise B&T qui produit ces lance-grenades a cherché à se dédouaner en arguant que les projectiles utilisés n'étaient pas les bons. Mais les projectiles d'origine peuvent eux aussi causer d'importantes lésions, comme l'a montré une expertise réalisée en 2008 par l'Université de Berne.

D'après *Der Bund* du 31 janvier 2019, l'expertise sur les lance-grenades GL06 produits par B&T, qui portait également sur la dangerosité des projectiles, a conclu que lorsque la distance de tir ne dépasse pas 30 mètres, le risque de lésions au foie et de fractures du sternum et des os faciaux ne saurait être exclu. Les lésions au foie peuvent entraîner la mort. L'expertise montre en outre que même à une distance de 60 mètres, il est possible de causer des fractures des côtes et des blessures oculaires irréversibles.

La Police cantonale vaudoise, par exemple, n'utilise pas ce type d'armes dans les grands rassemblements pour ne pas risquer, dans les mouvements de foule, de toucher une autre personne que celle visée et aussi parce que l'on ne peut être sûr de toucher la partie du corps effectivement visée. Même si l'on tire dans les pieds, on ne peut pas non plus exclure que le projectile rebondisse au sol et touche une personne quelconque dans la foule, causant chez elle des dommages permanents aux organes ou des parties du corps.

Le 26 février 2019, le Conseil de l'Europe a demandé à la France de suspendre l'usage des balles en caoutchouc dans les manifestations en raison de leur dangerosité. D'autres pays européens, dont l'Allemagne, mais aussi d'autres cantons renoncent à utiliser ces armes lors de rassemblements et de manifestations importantes car le risque de blessure (même pour des personnes non impliquées) est trop important.

Pour la motionnaire, il n'est pas raisonnable que le canton de Berne assume le risque de causer des blessures aussi graves et aussi durables. Le Conseil-exécutif est chargé de faire le nécessaire pour que cesse immédiatement l'essai pilote d'utilisation de lance-grenades GL06 dans les grands rassemblements du canton.

Motivation de l'urgence : Les blessures gravissimes et, pour certaines, incurables causées par l'utilisation des lance-grenades GL06 obligent à avoir rapidement un débat politique sur l'utilisation de ces armes dans le canton de Berne. La discussion doit avoir lieu tant que se déroule l'essai pilote et avant qu'il ne débouche éventuellement sur un passage en « exploitation normale ».

Réponse du Conseil-exécutif

La présente motion relève de la compétence exclusive du Conseil-exécutif (motion ayant valeur de directive). Ce dernier dispose ainsi 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. Il décide en dernier ressort.

Le lanceur dit 40 mm est l'un des nombreux moyens d'engagement de la Police cantonale bernoise (POCA). Le choix des moyens employés incombe à l'autorité opérationnelle.

En été 2017, la POCA a lancé un essai pilote avec des lanceurs 40 mm et des munitions *Safe Impact Rounds* (SIR). A cette fin, elle a acheté dix lanceurs à l'entreprise B&T AG. L'objectif de l'essai pilote consiste à tester les utilisations possibles des moyens d'engagement et à élaborer des stratégies ad hoc.

Après une longue phase pilote sans engagement effectif du lanceur 40 mm, il a été employé pour la première fois en juillet et en août 2018 dans le cadre de matchs de football, puis lors d'une intervention à la Schützenmatte au début du mois de septembre 2018.

Les lanceurs ne sont engagés que dans des situations où des individus font usage à l'encontre d'agents de police d'objets pouvant causer d'importantes blessures, tels que des pointeurs laser dirigés vers les yeux, des barres de fer, des cailloux, des bouteilles de verre ou des engins pyrotechniques. Jusqu'à présent, la POCA a toujours respecté les recommandations de la Conférence des commandants des polices cantonales (CCPCS) lors de ses engagements avec les lanceurs à une distance de 20 à 25 mètres.

En 2017, le centre de compétences suisse en matière de technique et d'informatique policières a mandaté un groupe de travail pour examiner les recommandations sur les distances de sécurité et d'engagement des lanceurs 40 mm. Ce groupe était composé de collaborateurs des polices cantonales, de la police des transports, de l'armée suisse et de l'Institut de médecine légale de l'Université de Berne. Il a testé divers lanceurs et évalué leur utilisation, en se fondant sur d'anciens rapports et études datant des années 2007, 2014 et 2015 publiés par l'Université de Berne et l'entreprise B&T AG, ainsi que des compte rendus établis par des corps de police suisses. Sur la base des résultats de cette analyse, la CCPCS a formulé en juin 2018 des recommandations d'utilisation du lanceur 40 mm.

Depuis leur publication, la POCA applique ces recommandations. Elle reconnaît que l'engagement avec des lanceurs 40 mm présente des risques de blessure, comme c'est le cas avec n'importe quelle arme. Partant, seuls des agents de police formés à cet effet sont habilités à utiliser les lanceurs, tout en tenant compte du principe de proportionnalité. Lorsqu'un individu s'en prend à des agents de police en cas de débordement, au moyen d'un pointeur laser ou d'un autre objet dangereux, il les expose à un important risque de blessure. Le Conseil-exécutif est favorable à ce que la police fasse usage des lanceurs 40 mm à l'encontre d'individus ciblés pour contrecarrer de telles attaques, toutefois toujours dans le respect de la distance de 20 à 25 mètres afin de garantir un tir précis.

Le Conseil-exécutif tient à souligner que l'emploi du lanceur dans les débordements en France est soumis, selon ses connaissances, à d'autres conditions quant à l'organisation, la doctrine d'engagement, les bases légales et la formation des agents de police, et ne s'apparente pas à l'utilisation qu'en fait la POCA. Les incidents survenus en France décrits par la motionnaire ne peuvent dès lors pas être comparés avec les interventions de POCA. En effet, dans le canton de Berne, comme mentionné précédemment, les lanceurs 40 mm ne sont utilisés qu'à l'encontre d'individus ciblés ; un coup ne sera jamais tiré dans une foule.

Les lanceurs 40 mm sont engagés en réponse à des attaques contre des agents de police, dans le respect des recommandations formulées par la CCPCS. Selon les expériences réalisées à ce jour, il n'y a pas lieu de douter de l'opportunité de ce moyen d'engagement, ni d'interrompre l'essai pilote. Par conséquent, le Conseil-exécutif propose de rejeter la présente motion.

Destinataire
- Grand Conseil

M

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	166-2018
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2018.RRGR.526
Déposée le:	03.09.2018
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Oui
Déposée par:	CSéc (Moser, Landiswil) (porte-parole)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Non
Urgence accordée:	
N° d'ACE:	259/2019 du 13 mars 2019
Direction:	Direction de la police et des affaires militaires
Classification:	-
Proposition du Conseil-exécutif:	**Adoption**

Ecole intercantonale de police de Hitzkirch : obligations financières du canton et durée du contrat

Le Conseil-exécutif est chargé :

1. de défendre les intérêts du canton de Berne au sein de l'organe concordataire, en plaidant notamment pour un débat ouvert sur la clé de financement ainsi que sur la stratégie immobilière et sa planification financière au-delà de 2035 ; il conviendra par ailleurs d'aborder la question de la dissociation des investissements immobiliers ;
2. de présenter au Grand Conseil, d'une part, une analyse de la situation actuelle montrant les avantages et les inconvénients ainsi que les conséquences financières du concordat et, d'autre part, un aperçu des scénarios possibles pour la formation des policiers et policières si le concordat venait à être résilié au 31 décembre 2035 ; il devra également lui indiquer si une résiliation anticipée est possible et, le cas échéant, ses modalités ainsi que ses conséquences.

Développement :

Depuis 2004, les futurs policiers et policières bernois sont formés à l'Ecole intercantonale de police de Hitzkirch (EIPH). La qualité de cette formation n'est pas remise en cause ici et n'est par conséquent pas l'objet de la présente motion. Le concordat a été conclu pour une durée minimale de 30 ans et prendra fin au 31 décembre 2035. Le montant forfaitaire de prestations versé à l'EIPH s'élève actuellement à 13 millions de francs. La clé de répartition des coûts sur laquelle les membres concordataires se sont à l'époque mis d'accord et qui vaut toujours aujourd'hui est la suivante : 70 pour cent du montant forfaitaire de prestations sont portés à leur compte selon le principe de proportionnalité (pour un tiers en fonction du total des jours de formation accumulés sur quatre ans, pour un deuxième tiers en fonction de la population et pour le dernier tiers en fonction de la taille du corps de police), et les 30 pour cent restants le sont en fonction des prestations fournies (jours de formation de l'année précédente). Cette clé de répartition n'est pas sans conséquence pour le canton de Berne, qui est confronté à une forte hausse des coûts de formation, ces derniers étant passés de 42 104 francs par élève en 2014 à 95 716 francs en 2017.

Le crédit de 3 873 062 francs accordé par le Grand Conseil en 2004 n'est, depuis 2015, plus suffisant pour couvrir les subventions annuelles à verser à l'EIPH. Il faut aujourd'hui tabler sur 4,8 millions de francs par an. Depuis l'ouverture de l'école en 2004, des sommes colossales ont été investies chaque année dans les bâtiments existants, qui sont protégés et dont certains étaient vétustes et avaient besoin d'être rénovés. Le canton de Berne a toujours pris en charge, conformément à la clé de répartition prévue, la plus grande part des coûts, ce qui n'est pas près de changer au vu de la stratégie immobilière 2030 et de la rénovation et de l'extension du parc immobilier auxquelles elle doit donner lieu. Il convient de reconsidérer la situation du canton de Berne compte tenu de la charge financière qui s'est accrue, de la longue durée du contrat et des conditions de formation parfois insatisfaisantes des policiers et policières bernois. Des réflexions sur l'avenir de cette formation doivent par conséquent être menées suffisamment tôt et sans a priori, et un débat politique doit être engagé sur ce sujet.

Réponse du Conseil-exécutif

L'Ecole intercantonale de police de Hitzkirch (EIPH) a ouvert ses portes le 1er septembre 2007. Fondée par onze cantons, elle visait à harmoniser la formation entre les corps de police cantonaux et à créer des synergies liées à l'utilisation d'infrastructures spéciales (installations de tir, de sport et d'entraînement). Plus précisément, elle avait pour objectif de proposer une formation de base pour 230 à 330 aspirantes et aspirants, mais aussi une trentaine de cours de perfectionnement représentant, au total, plus de 6000 jours de formation continue par année. La collaboration avait pour but de favoriser l'harmonisation, de développer une doctrine commune ayant valeur de signal pour le reste de la Suisse et de faire mieux entendre la voix des corps de police participants dans le système policier suisse.

Les cantons parties au concordat ont opté à dessein pour un contrat de très longue durée afin d'assurer un développement stable, solide et durable de l'école. La clé de financement n'est pas fondée seulement sur les prestations fournies, mais aussi sur un principe dit de proportionnalité, étant donné que le nombre de places proposées par l'école dépend en premier lieu des besoins concrets des cantons et non, comme dans d'autres écoles, de la demande émanant des candidates et candidats intéressés. Dès lors, les petits cantons, en particulier, participent au

financement même les années où ils n'envoient pas d'aspirantes et aspirants à l'EIPH. Ce mode de financement était approprié durant les premières années d'existence de l'école, car le nombre d'élèves était relativement stable. De 2009 à 2017, le canton de Berne a versé des contributions annuelles de 4 à 4,8 millions de francs et reçu des remboursements à hauteur de 0,3 à 0,9 million de francs pour les enseignements dispensés par ses cadres de police.

Fruit d'une coordination entre les cantons concordataires, la formation actuelle présente des avantages : elle renforce la doctrine commune en matière de formation et d'intervention et permet aux cantons de profiter de synergies. En conséquence, la commission de gestion interparlementaire tire un bilan positif des activités de l'école dans son rapport annuel 2017 : elle constate que l'EIPH atteint ses objectifs et remplit sa mission.

Toutefois, la solution actuelle présente aussi des points faibles. On peut mentionner, à cet égard, les frais de formation relativement élevés pour le canton de Berne et les lourdeurs résultant de l'organisation de l'EIPH et de la longue durée du contrat, valable jusqu'en 2035. De plus, le nombre d'élèves a nettement baissé et fluctue fortement : les besoins de formation des cantons parties au concordat ont en effet considérablement diminué, que ce soit en raison de mesures d'économie ou parce que les effectifs visés ont été atteints. Alors que les aspirantes et aspirants bernois formés à l'EIPH étaient encore 105 en 2015, ils n'étaient plus que 78 en 2017. Avec la clé de financement actuelle, cette évolution se traduit par une hausse marquée des frais par personne en formation. De plus, le canton de Berne prend en charge la part la plus grande des investissements dans les infrastructures et les bâtiments de l'école, car il est le premier par sa population et la taille de son corps de police (parts de 31 % et de 35 %).

Dans ces circonstances, le canton de Berne pourrait gagner, d'un point de vue financier, à proposer une formation policière autonome, comme il le fait déjà pour les aspirantes et aspirants francophones. Il ne peut, en tout cas, accepter l'augmentation considérable des coûts sans procéder à une analyse fouillée des options envisageables.

Le Conseil-exécutif comprend les préoccupations et les réserves formulées par la Commission de la sécurité du Grand Conseil concernant la formation des policières et policiers bernois à l'EIPH. Le directeur de la police et des affaires militaires a visité l'école dans les premiers jours de la législature et a relevé le problème de la hausse des coûts supportés par le canton de Berne. La Direction de la police et des affaires militaires continuera de défendre les intérêts du canton au sein des organes du concordat, comme le demande le point 1 de la motion.

En outre, conformément au point 2, une analyse approfondie permettra de dresser un état des lieux, de mettre en évidence les avantages et les inconvénients de la formation à l'EIPH, son économicité et les conséquences d'une résiliation du concordat, à l'échéance ou avant. Elle sera réalisée sans a priori, en collaboration avec un expert externe. Elle donnera lieu à un rapport, lequel sera porté à la connaissance du Grand Conseil. Etant donné ce qui précède, le Conseil-exécutif propose l'adoption de la motion.

Destinataire

- Grand Conseil

Arrêté du Conseil-exécutif

N° d'ACE:	158/2019
Date:	20 février 2019
Direction:	Direction de la police et des affaires militaires
N° d'affaire:	2019.POMGS.54
Classification:	–

Police cantonale bernoise (POCA); contrat concernant le contrôle du stationnement en ville de Berne par l'entreprise GSD Gayret Security AG
Autorisation de dépenses; crédit d'engagement 2020 à 2025 (crédit d'objet)

1 Objet

Crédit d'engagement pour le contrat concernant le contrôle du stationnement en ville de Berne par l'entreprise GSD Gayret Security AG

2 Bases légales

- Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (ConstC; RSB 101.1), articles 62, alinéa 1, lettre *c*, 76, alinéa 1, lettre *e* et 89, alinéa 2
- Ordonnance du 18 octobre 1995 sur l'organisation et les tâches de la Direction de la police et des affaires militaires (OO POM; RSB 152.221.141), articles 1 et 8
- Loi du 8 juin 1997 sur la police (LPol; RSB 551.1), articles 1, alinéa 1, lettre *d*, 2, 7, alinéa 2 et 8
- Ordonnance du 17 octobre 2007 sur la police (OPol; RSB 551.111), article 3, alinéa 2
- Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP; RSB 620.0), articles 47, 48, alinéa 1, lettre *a*, 49, 50 et 52
- Ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP; RSB 621.1), articles 136, 139, 146, 148, 151, 152 et 154a
- Loi du 11 juin 2002 sur les marchés publics (LCMP; RSB 731.2), articles 2, alinéa 1, lettre *a* et 3
- Ordonnance du 16 octobre 2002 sur les marchés publics (OCMP; RSB 731.21), articles 1, alinéa 1, lettre *c*, 4 et 7, alinéa 3

3 Nature et qualification juridique de la dépense

Dépense nouvelle périodique (art. 47 et 48, al. 1, lit. *a* LFP)

4 Montant déterminant du crédit

Crédit à autoriser (y c. TVA) **453 996 CHF**

02|19|K|4

Clause de renchérissement pour l'option de prolongation à partir du 1er janvier 2024 : en cas de prolongation optionnelle de deux ans du contrat, les prix sont adaptés à l'indice national des prix à la consommation (IPC, base de décembre 2015 = 100 points), pour autant qu'au 31 décembre 2023, l'IPC ait augmenté de plus de cinq points par rapport à sa valeur lors de la conclusion du contrat.

5 Nature du crédit / compte / groupe de produits / exercice

Crédit d'objet, crédit d'engagement 2020 à 2025

Groupe de produits «06.02.9100 Police»

4610 313000 Prestations de tiers

Les moyens nécessaires figurent au budget 2020 et au plan intégré mission-financement 2021-2023 dans le groupe de produits 06.02.9100 Police.

6 Coûts induits

Aucun

7 Référendum financier

Le présent arrêté est soumis à la votation populaire facultative et sera publié dans la Feuille officielle.

Au nom du Conseil-exécutif
Le chancelier :
Auer

CANTON DE BERNE * CONSEIL-EXECUTIF *

Destinataire

- Grand Conseil

Rapport

Date: 20 février 2019
Direction: Direction de la police et des affaires militaires
N° d'affaire: 2019.POMGS.54
Classification: Non classifié

Police cantonale bernoise; contrat concernant le contrôle du stationnement des véhicules en ville de Berne par l'entreprise GSD Gayret Security AG
Autorisation de dépenses; crédit d'engagement 2020 à 2025 (crédit d'objet)

Table des matières

1 Synthèse 2

2 Bases légales 2

3 Description de l'affaire 3
3.1 Rappel 3
3.2 Caractéristiques du projet 3
3.3 Calcul de rentabilité 4

4 Répercussions financières 4
4.1 Qualification juridique de la dépense 4
4.1.1 Dépenses liées ou nouvelles 4
4.1.2 Dépenses périodiques ou uniques 4
4.2 Dépenses faisant l'objet d'une demande 4
4.3 Recettes prévues 4
4.4 Répercussions sur l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux 5

5 Montant du crédit et compétences en matière d'autorisation de dépenses 5

6 Sûreté de l'information et protection des données 5

7 Droit des marchés publics 5

8 Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes 6

12|00|K|4

9 Répercussions sur les communes 6

10 Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société 6

11 Conséquences en cas de rejet 6

12 Proposition 6

1 Synthèse

Suite à la révision de la loi du 8 juin 1997 sur la police (LPol ; RSB 551.1), la police de la ville de Berne a été intégrée à la Police cantonale bernoise (POCA) à compter du 1er janvier 2008. Depuis cette date, la POCA assume la responsabilité du contrôle du stationnement sur le territoire de la ville de Berne, cette dernière ayant décidé de ne plus exécuter cette tâche. De ce fait, la POCA a repris, en qualité d'ayant droit, le contrat conclu entre la ville de Berne et l'entreprise Securitas SA, limité au 31 décembre 2009. Dans le cadre d'une procédure d'appel d'offres pour la période contractuelle de 2010 à 2014, la POCA a de nouveau chargé Securitas SA du contrôle des véhicules garés dans les zones à disque de stationnement de la ville de Berne. Après un nouvel appel d'offres pour les années 2015 à 2019, le marché a été attribué à l'entreprise GSD Gayret Security AG (et non à Securitas SA), laquelle assume cette tâche depuis.

La POCA entend continuer de déléguer à des tiers le contrôle systématique des véhicules stationnés, dans le cadre d'un contrat de prestations. Le mandat principal prévoit le contrôle hebdomadaire de l'ensemble des places situées dans les zones à disque ou à carte de stationnement de la ville de Berne. Il est valable du 1er janvier 2020 au 31 décembre 2023 et peut être prolongé jusqu'en 2025 au plus tard. La POCA a la possibilité de mandater l'entreprise du contrôle d'environ 4000 places de stationnement supplémentaires par semaine durant toute la période contractuelle.

A l'issue de la procédure d'appel d'offres, la POCA a décidé d'attribuer le marché à l'entreprise GSD Gayret Security AG. Dans l'intervalle, sa décision est entrée en force.

Le présent arrêté porte sur un crédit annuel périodique à hauteur de 453 996 francs (y c. TVA) pour les années 2020 à 2025 en vue de l'externalisation à l'entreprise GSD Gayret Security AG du contrôle du stationnement en ville de Berne. Il est soumis à la votation facultative.

2 Bases légales

- Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (ConstC ; RSB 101.1), articles 62, alinéa 1, lettre *c*, 76, alinéa 1, lettre *e* et 89, alinéa 2
- Ordonnance du 18 octobre 1995 sur l'organisation et les tâches de la Direction de la police et des affaires militaires (OO POM ; RSB 152.221.141), articles 1 et 8
- Loi du 8 juin 1997 sur la police (LPol ; RSB 551.1), articles 1, alinéa 1, lettre *d*, 2, 7, alinéa 2, et 8
- Ordonnance du 17 octobre 2007 sur la police (OPol ; RSB 551.111), article 3, alinéa 2

- Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP ; RSB 620.0), articles 47, 48, alinéa 1, lettre *a*, 49, 50 et 52
- Ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP ; RSB 621.1), articles 136, 139, 146, 148, 151, 152 et 154a
- Loi du 11 juin 2002 sur les marchés publics (LCMP ; RSB 731.2), articles 2, alinéa 1, lettre *a* et 3
- Ordonnance du 16 octobre 2002 sur les marchés publics (OCMP ; RSB 731.21), articles 1, alinéa 1, lettre *c*, 4 et 7, alinéa 3

3 Description de l'affaire

3.1 Rappel

Le contrôle des véhicules garés dans les zones nécessitant un disque ou une carte de stationnement (zones bleues et blanches) revêt une grande importance pour la ville de Berne depuis les années 1990. Les places concernées doivent faire l'objet d'un contrôle régulier en vue d'assurer l'application des prescriptions en la matière. En 1992, le parlement communal a autorisé la création de postes supplémentaires au sein de la police municipale à des fins d'intensification des contrôles en zone bleue. En septembre 1993, il a confié pour la première fois le contrôle du stationnement à une société privée pour une durée de six mois, à titre d'essai. Au vu des résultats positifs, le mandat de contrôle a été attribué conjointement à l'entreprise privée et au service de la circulation de la POCA, dans le cadre financier des postes initialement autorisés (Securitas SA jusqu'à la fin de l'année 2014, puis GSD Gayret Security AG). En vertu de la législation sur les marchés publics, le mandat de contrôle est régulièrement remis au concours pour une durée déterminée, de même qu'un nouveau contrat est conclu sous réserve de l'approbation de l'organe financier compétent.

3.2 Caractéristiques du projet

Selon les termes du contrat, l'ensemble des places situées dans les zones dans lesquelles il faut apposer un disque ou une carte de stationnement doivent être contrôlées au moins une fois par semaine (mandat principal). Au besoin, environ 4000 places supplémentaires peuvent être contrôlées chaque semaine si la POCA en fait la demande (mandat complémentaire). La société GSD Gayret Security AG sera dédommagée chaque année à hauteur de 453 996 francs (mandat principal : 364 026 CHF ; mandat complémentaire : 89 970 CHF ; y c. TVA de 7,7 %). Les montants applicables jusqu'au 31 décembre 2023 sont fixes et ne sont pas soumis au renchérissement. En cas de prolongation optionnelle de deux ans du contrat, les prix sont adaptés à l'indice national des prix à la consommation (IPC, base de décembre 2015 = 100 points). Les prix sont adaptés à partir du 1er janvier 2024, pour autant qu'au 31 décembre 2023, l'IPC ait augmenté d'au moins cinq points par rapport à sa valeur lors de la conclusion du contrat.

Conformément au cahier des charges, GSD Gayret Security AG sanctionne 29 contraventions figurant dans l'ordonnance du 4 mars 1996 sur les amendes d'ordre (OAO ; RS 741.031). Ses activités de contrôle excluent la répression d'infractions graves en matière de stationnement, lesquelles requièrent des connaissances techniques dans ce domaine. Ces tâches restent du ressort des agents de la POCA.

3.3 Calcul de rentabilité

Le contrat prévoit un contrôle efficace et exhaustif par GSD Gayret Security AG des zones de stationnement nécessitant un disque ou une carte ad hoc. L'externalisation de ce contrôle présente des avantages considérables et constitue une solution nettement plus économique que si cette tâche était confiée à des agents de police ou à des collaborateurs spécialisés du service de circulation. Le contrat de prestations permet d'assurer un contrôle dans le domaine des infractions mineures afin de garantir le respect des règles de stationnement dans les quartiers, d'une part, et d'affecter les ressources du service de circulation de la POCA au contrôle de points névralgiques et de manifestations, d'autre part. Selon le nouveau contrat, les mêmes prestations sont fournies par le même prestataire, ce dernier ayant fait ses preuves, toutefois à moindres coûts (15 % ou 80 000 francs de moins que les dépenses annuelles de 2015 à 2019 qui s'élevaient à 535 000 francs). En outre, les recettes estimées sont cinq fois plus élevées que les dépenses.

4 Répercussions financières

4.1 Qualification juridique de la dépense

4.1.1 Dépenses liées ou nouvelles

Depuis le 1er juin 2014, l'article 48, alinéa 1 LFP définit les dépenses nouvelles comme celles pour lesquelles l'organe compétent dispose d'une liberté d'action en ce qui concerne leur montant, la date à laquelle elles seront engagées ou d'autres modalités. Comme en l'espèce le mandataire bénéficie d'une certaine latitude, au moins en ce qui concerne la cadence des contrôles, les dépenses peuvent être qualifiées de nouvelles.

4.1.2 Dépenses périodiques ou uniques

Conformément à l'article 47 LFP, les dépenses sont qualifiées de périodiques lorsqu'elles servent à l'exécution d'une tâche permanente. Le contrôle du stationnement en ville de Berne tombe dans cette catégorie.

4.2 Dépenses faisant l'objet d'une demande

Les dépenses en vue du contrôle du stationnement en ville de Berne se présentent comme suit.

Nature des frais d'exploitation et d'entretien	Période	Coûts par année en CHF (y c. TVA)
Externalisation du contrôle du stationnement en ville de Berne	*2020-2025*	*453 996*
Total dépenses périodiques	**2020-2025**	*453 996*

4.3 Recettes prévues

Actuellement, les recettes générées par les amendes d'ordre prononcées dans le cadre du contrôle du stationnement en ville de Berne s'élèvent à environ 2,25 millions de francs par année. Le budget 2020 et le plan mission-financement 2021-2023 de la POCA en tiennent compte dans le groupe de produits 06.02.9100 Police.

4.4 Répercussions sur l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux

Le contrôle du stationnement en ville de Berne par GSD Gayret Security AG n'a pas de répercussions sur l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux.

5 Montant du crédit et compétences en matière d'autorisation de dépenses

Conformément à l'article 146 OFP, il s'agit d'un crédit d'engagement sous forme de dépenses périodiques nouvelles. La compétence en matière d'autorisation de dépenses est déterminée sur la base des charges nettes annuelles de 453 996 francs (art. 47, al. 2 LFP). La compétence financière incombe au Grand Conseil du canton de Berne. Le tableau ci-après comprend le montant du crédit :

Centre de coûts	Nature comptable	Période	Montant par année en CHF (y c. TVA)
2000-60 Frais d'exploitation du corps	313000 Prestations de tiers	2020 à 2025	453 996

Les moyens nécessaires figurent au budget 2020 et au plan mission-financement 2021-2023 dans le groupe de produits 06.02.9100 Police.

6 Sûreté de l'information et protection des données

Le contrat conclu avec GSD Gayret Security AG contient les dispositions nécessaires relatives à la protection des données et à la confidentialité. Sur la base des divers plans présentés, la POCA doit encore déterminer s'il convient de mettre en place une stratégie SIPD (selon la méthode de saisie des données).

7 Droit des marchés publics

La POCA est en principe compétente pour l'accomplissement des tâches de police judiciaire. Le contrôle du stationnement constitue une telle tâche, étant donné qu'il a pour but de sanctionner des comportements répréhensibles. Le canton peut déléguer le contrôle du stationnement aux communes qui en font la demande, une compétence que ces dernières ont le droit de lui rétrocéder.

La procédure d'appel d'offres est régie par la LCMP. Une évaluation préliminaire et des données empiriques des précédentes décisions d'adjudication en matière de contrôle du stationnement en ville de Berne ont montré que l'accomplissement du mandat exigerait le versement d'une somme supérieure à 250 000 francs. Une procédure ouverte reposant sur les directives GATT/OMC a donc été menée.

En vertu de l'article 30, alinéa 1 OCMP, l'évaluation des offres en fonction des critères d'adjudication a abouti à l'attribution du marché au soumissionnaire dont l'offre était la plus avantageuse, mais aussi la plus rentable (total 180 points). La différence avec l'offre placée en deuxième position (total 164,74 points), était de 15,26 points, le maximum étant de 200 points.

Aucun recours n'ayant été formé dans le délai imparti contre la décision d'adjudication rendue le 5 novembre 2018 en faveur de GSD Gayret Security AG, celle-ci est entrée en force.

Le contrat, qui doit encore être finalisé conformément à l'offre adjugée, porte avant tout sur l'accomplissement du mandat jusqu'à fin 2023. L'appel d'offres indiquait que le contrat pourrait éventuellement être prolongé de deux ans, soit jusqu'en 2025 au plus tard. Il prévoyait également d'éventuelles prestations supplémentaires par rapport au mandat de base. Tant la possibilité de prolonger le contrat que celle de fournir des services additionnels figurent dans le mandat de base et faisaient partie intégrante de l'appel d'offres. Par conséquent, de telles prestations peuvent être passées de gré à gré conformément à l'article 7, alinéa 3, lettre *g* OCMP.

8 Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes

Dans le programme gouvernemental de législature 2019-2022, le Conseil-exécutif définit les objectifs stratégiques de sa politique. L'objectif n° 3 – *Le canton de Berne est attractif pour sa population. Il favorise la cohésion sociale en renforçant une intégration ciblée pour les personnes socialement défavorisées.* – prévoit notamment l'axe de développement suivant : le canton de Berne garantit la sécurité de sa population et fait face aux évolutions dans le domaine de politique de sécurité. Ainsi, l'externalisation du contrôle du stationnement en vue de réduire les ressources en personnel est en conformité avec la politique du Conseil-exécutif.

9 Répercussions sur les communes

L'externalisation du contrôle du stationnement en ville de Berne à l'entreprise GSD Gayret Security AG n'a pas de répercussions d'ordre général sur les communes. Pour la ville de Berne, cette délégation de compétences présente l'avantage qu'elle permet aux collaborateurs du service de circulation de la POCA de se concentrer sur le contrôle de points névralgiques et de manifestations, et non sur des infractions mineures.

10 Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société

La poursuite de l'externalisation du contrôle du stationnement en ville de Berne à l'entreprise GSD Gayret Security AG n'a pas de répercussions sur l'économie, l'environnement et la société.

11 Conséquences en cas de rejet

Si l'externalisation du contrôle du stationnement à des tiers était rejetée, cette tâche devrait être assumée par les collaborateurs du service de circulation de la POCA, ce qui entraînerait des dépenses supplémentaires. Dans ce cas, il faudrait par ailleurs demander la création de postes supplémentaires et engager de nouveaux collaborateurs ; il serait alors impossible de maintenir la cadence actuelle des contrôles, du moins pendant la phase de transition. Il en va de même pour les recettes budgétées, qui ne pourraient pas ou que partiellement être réalisées dans un premier temps.

12 Proposition

Au vu de ce qui précède, le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'approuver le projet d'arrêté ci-joint.

Annexe

- Projet d'arrêté

Le Conseil-exécutif du canton de Berne

Der Regierungsrat des Kantons Bern

Examen des effectifs de la police cantonale

Rapport du Conseil-exécutif en réponse à la motion 138-2016 Wüthrich (Huttwil, PS)

Date séance CE:	27 février 2019
N° d'affaire:	2017.POM.515
Direction:	Direction de la police et des affaires militaires
Classification:	Non classifié

Table des matières

1 Résumé 6

2 Contexte 12
2.1 Motion 138-2016 Wüthrich 12
2.2 Tâches de la police cantonale 12
2.3 Collaboration avec les communes, d'autres cantons et des tiers 13
2.4 Bases légales de la police cantonale 13
2.5 Organisation de la police cantonale 13

3 Examen des effectifs (projet Lobenar) 14
3.1 Projet « Lobenar » achevé 14
3.2 Des tâches nouvelles et plus intenses exigent davantage de personnel 15
3.3 Mise en œuvre de l'augmentation par étapes 15

4 Chiffres de la police cantonale (2012-2017/8) 17
4.1 Effectifs 17
4.1.1 Evolution de la population et effectifs de la police 17
4.1.2 Développement des effectifs 17
4.1.3 Effectifs réels et prévus 17
4.1.4 Densité policière stable mais plutôt faible 18
4.2 Prestations de la police cantonale 19
4.2.1 Augmentation générale des prestations 19
4.2.2 Points essentiels et changements dans les prestations productives directes 20
4.2.3 Prestations contractuelles en faveur de la Confédération 20
4.3 Soldes horaires ouverts 20

5 Loi sur la police révisée 21
5.1 Bases inchangées 21
5.2 Nouveautés de la loi sur la police révisée 22
5.2.1 Synthèse de toutes les dispositions de droit policier dans la LPol 22
5.2.2 Forfaitisation des frais d'intervention 22
5.2.3 Contrat sur les points sensibles 22
5.2.4 Contrôles d'identité par les communes 22
5.2.5 Infliger des amendes dans le domaine de l'ordre 23
5.2.6 Education routière ancrée dans la loi 23
5.2.7 Renforcement de la procédure d'enquête policière préliminaire 23

5.2.8 Renforcement des mesures relatives à la violence domestique et au harcèlement ... 23
5.2.9 Elargissement et modernisation des réglementations en matière de protection des données ... 23

6 Gains en efficacité réalisés (organisation, personnel) ... 24
6.1 Division transversale ... 24
6.1.1 Planification et intervention ... 24
6.2 Divisions du front et polices régionales ... 24
6.2.1 Division de la police judiciaire ... 24
6.2.2 Circulation, environnement et prévention ... 24
6.2.3 Polices régionales ... 25

7 Situation actuelle de sécurité et de menaces ... 26
7.1 Evolution du nombre d'infractions ... 26
7.1.1 Aperçu des infractions au Code pénal (CP) ... 26
7.1.2 Criminalité accrue dans les zones urbaines et forte violence contre les femmes ... 27
7.1.3 Aperçu des infractions à la loi sur les stupéfiants et à la loi sur les étrangers ... 27
7.2 Taux d'élucidation très variable ... 28
7.3 Structure des personnes prévenues ... 29
7.4 Augmentation des accidents de la circulation en 2017 ... 29
7.5 Légère augmentation des interventions et des appels d'urgence ... 30
7.6 Perception subjective de la sécurité ... 30
7.6.1 Etudes pour le canton de Berne ... 30
7.6.2 Appréciation positive du travail de la police ... 31
7.6.3 Lacunes et déficits dans le sentiment de sécurité subjectif ... 31
7.6.4 Insécurité dans la rue et dans l'espace public ... 31
7.6.5 Eviter les risques, besoin d'agir dans les communes ... 32
7.6.6 Perception subjective de la sécurité dans la circulation routière ... 32

8 Collaboration avec les communes ... 33
8.1 Acquisition de prestations ... 33
8.2 Développement de la collaboration sur la base de la nouvelle LPol ... 33

9 Défis à venir pour la poca ... 34
9.1 L'évolution de la société et les menaces ne sont pas statiques ... 34
9.2 En permanence : priorités organisationnelles et thématiques ... 34
9.2.1 Champs d'activités prioritaires et nouvelle loi sur la police ... 34
9.2.2 Différenciation de l'armement – plus de sécurité, frais d'exploitation plus élevés ... 34

9.2.3 Priorités thématiques en matière de prévention ... 35
9.2.4 Activité coordonnée dans le domaine des vols par effraction ... 35
9.2.5 Accent sur la violence dans l'espace public (2018/2019) ... 35
9.2.6 Accent sur l'augmentation de la sécurité de la mobilité douce ... 36
9.3 Synergies par le biais d'un nouveau centre de police ... 36
9.4 Numérisation importante également pour la poca ... 37
9.4.1 Estimation interne des cadres de la poca ... 37
9.4.2 Adaptation et extension de la communication dans le domaine numérique ... 37
9.4.3 Digression : volume de travail de la police réduit grâce à la numérisation ? ... 38
9.5 Gestion des menaces – changements auxquels il faut s'attendre ... 40
9.5.1 Lignes directrices d'un système de gestion des menaces ... 40
9.5.2 Tâche et rôle de la police cantonale ... 41
9.5.3 Evaluation de la GMC bernoise et recommandations ... 41
9.5.4 Mandat du Conseil-exécutif : clarifier les processus et les compétences ... 41
9.5.5 Conséquences et défis pour la poca ... 42
9.6 Terrorisme et cyberrisques : collaboration Confédération-cantons intensifiée ... 42
9.6.1 Nouvelles formes de menaces intimement liées ... 42
9.6.2 Préciser la répartition des tâches Confédération – cantons ... 42
9.7 Terrorisme : nouvelles tâches pour les cantons ... 43
9.7.1 Nouvelles stratégies et nouveaux plans d'action ... 43
9.7.2 Deux nouvelles lois fédérales ... 43
9.7.3 Evaluation par le canton de Berne ... 44
9.7.4 Dispositions actuelles de la poca dans le domaine du terrorisme ... 44
9.8 Cyberrisques : menaces et tâches des cantons en augmentation ... 45
9.8.1 Augmentation des cyberrisques ... 45
9.8.2 Stratégie nationale de protection de la Suisse contre les cyberrisques (SNPC) ... 48
9.8.3 Mesures actuelles de la poca dans le domaine de la cybercriminalité ... 50

10 Davantage de sécurité – davantage de ressources en personnel ... 52
10.1 Bilan intermédiaire sur les ressources humaines et le niveau de menaces ... 52
10.1.1 Rationalisation de l'organisation, gains d'efficience et priorités ponctuelles ... 52
10.1.2 Evaluation du niveau actuel de sécurité et de menaces ... 52
10.1.3 Les effectifs restreints en personnel limitent la marge de manœuvre ... 52
10.1.4 Pas de priorités supplémentaires sans ressources supplémentaires ... 53

10.2 Domaines nécessitant de nouvelles priorités et de nouvelles ressources 53
10.2.1 Travail de prévention – à placer en tête 53
10.2.2 Prestations générales –présence accrue dans les régions et aux points sensibles 54
10.2.3 Cybercriminalité – accepter le défi 54
10.2.4 Terrorisme et gestion des menaces – agir avec anticipation 55
10.2.5 Fonctions de support, moyens matériels et d'exploitation supplémentaires 56

11 Besoin en ressources supplémentaires et mise en œuvre échelonnée 57
11.1 Critères pour l'augmentation des ressources en personnel 57
11.2 Augmentation progressive 57
11.3 Options : augmentation des ressources en personnel et besoins financiers 58
11.4 Restriction aux options A à C 59
11.5 Attribution de places supplémentaires aux champs d'activité policière (priorités) 59

12 Evaluation et prochaines étapes du point de vue du Conseil-exécutif 61
12.1 En réponse à la motion Wüthrich, chiffre 1 61
12.2 En réponse à la motion Wüthrich, chiffre 2 62
12.2.1 Augmentation adaptée des effectifs en personnel de la police cantonale 62
12.2.2 Augmentation des effectifs en deux étapes avec évaluation intermédiaire 63

1 Résumé

Les effectifs de la police cantonale bernoise (poca) ont été examinés pour la dernière fois il y a environ dix ans (projet « Lobenar »). Sur cette base, le Conseil-exécutif a décidé en 2009 d'augmenter les effectifs de 139 postes. Dans ce contexte, la quantité importante de soldes horaires ouverts et les nombreuses nouvelles tâches exigeantes apparues les années précédentes ont joué un rôle déterminant. L'augmentation des effectifs a été introduite en 2012 mais n'a été mise en œuvre que partiellement en raison de l'examen des offres et des structures (EOS 2014). En effet, en 2018, le nombre total de postes créés s'élevait à 85.

A l'été 2016, Adrian Wüthrich, député au Grand Conseil, a déposé une motion intitulée « Revoir et adapter les effectifs de la Police cantonale » (motion 138-2016), chargeant le Conseil-exécutif de présenter dans un rapport les besoins en effectifs à l'avenir et les éventuelles mesures à prendre. A la fin de 2016, le Grand Conseil a approuvé à l'unanimité le premier point comme motion et le second comme postulat. Le présent rapport répond au mandat de l'auteur de la motion et du Grand Conseil.

Evolution de la situation en matière de sécurité et de menace ces dernières années

Selon la statistique policière de la criminalité, le nombre d'infractions dénoncées a sensiblement baissé depuis 2012. Cela s'explique tout d'abord par la baisse des infractions contre le patrimoine (principalement cambriolages, vols), dont un grand nombre s'est toutefois probablement reporté sur la Toile et, faute de dénonciation, n'apparaît plus dans la statistique. Les autres catégories d'infractions (p. ex. violence, intégrité sexuelle, stupéfiants, circulation) sont restées plus ou moins stables. La criminalité en zone urbaine et à certains points sensibles (certaines zones, rues, places, etc.) est au-dessus de la moyenne. Les femmes sont rarement responsables d'infractions impliquant de la violence. Elles sont toutefois victimes dans 40 pour cent des cas, voire dans 55 pour cent lors de violence grave (2017). Pour la majorité des infractions, le taux d'élucidation se situe entre 80 et 90 pour cent (parfois au-dessus). Le taux d'élucidation des infractions contre le patrimoine est quant à lui nettement plus bas mais s'est amélioré, passant de 14 à 22 pour cent depuis 2012. Le nombre d'appels d'urgence et d'interventions de la poca (actuellement environ 350 par jour) a légèrement augmenté. Lors d'interventions ordinaires, la poca est en moyenne sur les lieux en 17 minutes et lors d'interventions d'alarme, en neuf minutes (2017).

Les infractions contre le patrimoine dans le cadre de la cybercriminalité organisée à l'échelle globale (intrusion dans des systèmes de données électroniques, vol de données ou d'argent, chantage avec des données ou de l'argent, etc.) augmentent, de même que leur complexité et l'habileté des auteurs. Elles entraînent parfois des dommages importants, qui touchent toute la société (les particuliers, l'économie, les institutions, les autorités). Sur Internet, on observe en outre une « culture de l'insulte » et un nombre élevé d'abus sexuels, qui touchent particulièrement les adolescents. La menace terroriste, dont l'organisation et la communication se déroulent principalement sur la Toile, est toujours considérée comme accrue en Suisse.

Des sondages menés auprès de la population bernoise en 2015 indiquent que la confiance accordée à la police est grande. Le sentiment de sécurité subjectif s'est nettement amélioré par rapport à 2011. Cependant, des manques sont bien visibles. Ainsi, nombre de personnes, en particulier des femmes, ont peur de se déplacer la nuit ou le week-end dans l'espace public. La crainte d'être victime d'un cambriolage est aussi largement répandue. Plus d'un

tiers de la population estime que la présence policière est insuffisante et un grand nombre de personnes souhaiteraient qu'elle arrive plus rapidement sur les lieux lors d'un événement.

Effectifs, prestations et priorités ciblées

Les effectifs de la police cantonale bernoise (collaborateurs [*afin de faciliter la lecture du présent document, seule la forme masculine est utilisée. Elle s'applique par analogie au féminin*] au bénéfice d'une formation de police) a augmenté de près de quatre pour cent depuis 2012, tandis que la population bernoise a crû d'environ 4,3 pour cent. Par rapport au nombre d'habitants (« densité policière », soit un policier par x habitant), les effectifs sont restés pratiquement stables mais sont bas par rapport à d'autres cantons ou à la moyenne nationale. Début 2019, la densité policière dans le canton de Berne était de 1/521, la moyenne suisse étant de 1/453. Dans les cantons comparables, soit Zurich et Vaud, elle était respectivement de 1/372 et 1/412. Les soldes horaires ouverts de la poca sont de 26 jours de travail par personne (fin 2018), c'est-à-dire toujours relativement élevés et comparables à 2012.

Les prestations de la poca ont augmenté au total d'environ 3,9 pour cent depuis 2012. Malgré des effectifs restreints, la poca a défini des priorités ciblées afin de renforcer la sécurité (objective) et le sentiment de sécurité de la population (subjective). Ainsi, la présence de la police de sécurité (patrouilles) avec effet préventif a été fortement élargie, ce qui a probablement contribué à la baisse des infractions contre le patrimoine. Parallèlement, la poca a fixé des priorités notamment dans le travail de prévention de la violence dans l'espace public et la sécurité dans la mobilité douce. Dans les domaines de la cybercriminalité et de la menace terroriste, elle collabore avec les organes fédéraux et implique, le cas échéant, ses spécialistes dans les investigations.

Défis découlant de menaces nouvelles et plus intenses

La situation de menace n'est pas un facteur stable. Actuellement, des menaces nouvelles et plus intenses se dessinent, ce qui a naturellement un effet sur les besoins en ressources de personnel. En ce qui concerne le terrorisme et la cybercriminalité, une collaboration plus étroite et systématique entre la Confédération et les cantons se prépare. Les développements suivants sont prioritaires.

- Le travail de prévention dans différents domaines (circulation, criminalité, Toile, terrorisme) doit être renforcé. Il peut considérablement contribuer à empêcher des infractions.
- La criminalité dans les zones urbaines et à certains points sensibles ainsi que la violence de manière générale et surtout envers les femmes représentent toujours un défi. Il est donc opportun de renforcer la présence et l'activité de la police en matière de « prestations générales » (davantage de capacités et de patrouilles visibles sur la voie publique). Cela permet de mener des interventions rapides et adéquates au quotidien comme en cas d'acte terroriste ou de forcené (Amok).
- Le Conseil-exécutif souhaite développer la gestion des menaces dans le canton de Berne pour les actes de violence graves, dans l'optique de reconnaître les signes souvent précurseurs d'un acte chez les auteurs ayant un fort potentiel de violence et d'empêcher l'acte de violence. Cela se déroulerait sous l'égide de la poca.
- La menace découlant d'actes de violence à caractère extrémiste (p. ex. forcené) et du terrorisme ainsi que le développement des mesures policières préventives nécessitent des capacités en personnel supplémentaires, notamment dans les domaines de la formation,

de la présence préventive, de l'observation et de l'intervention. Il existe une forte corrélation avec les risques sur la Toile.

- La cybercriminalité augmente en quantité et en qualité, les enfants et les adolescents étant fortement touchés. Des ressources en personnel supplémentaires sont nécessaires compte tenu de la complexité et du nombre croissant de cas (entre autres par le devoir d'annonce), du renforcement de la collaboration entre la Confédération et les cantons et de la présence préventive sur la Toile (observation dans le sens d'une « police de sécurité »), laquelle n'a pas lieu aujourd'hui. Les activités de la société s'étant déplacées sur la Toile, la police doit se concentrer davantage sur celle-ci.

Plus de ressources en personnel pour une sécurité accrue

Compte tenu de la nouvelle situation de menace, des efforts supplémentaires devront aussi être fournis par la police, de façon à garder, voire renforcer, le niveau de sécurité. Bien que la poca ait réussi ces dernières années à rationaliser son organisation, à libérer des postes et à fixer *ponctuellement* de nouvelles priorités, cela n'est pas suffisant pour atteindre un effet large et durable. Le but n'est pas (et cela est un point essentiel) de mener un jeu à somme nulle. Il est impossible d'affecter des ressources supplémentaires *conséquentes* dans la lutte contre les menaces nouvelles et plus intenses (p. ex. cybercriminalité) sans réduire ou négliger la présence et l'activité de la police dans d'autres domaines (p. ex. service d'ordre, patrouilles, enquêtes de la police judiciaire, etc). Cela entraînerait une lacune et se traduirait par une baisse de la sécurité dans ces domaines, ce que probablement ni la population ni les communes accepteraient.

Option : renforcement des ressources en personnel et besoins financiers

Le renforcement de ressources supplémentaires se fait par étapes. Le tableau ci-après contient des options prévoyant différents degrés de renforcement des effectifs. La densité policière différente début 2019 est le facteur déterminant. En outre, toutes les options supposent une croissance de la population de trois pour cent d'ici 2025. Les postes supplémentaires prévus par rapport à aujourd'hui varient selon l'option et figurent dans la colonne « en plus par rapport à aujourd'hui »[1] (davantage de précisions au chapitre 11).

Option	Densité policière	Description	Nouveaux effectifs	Plus par rapport à aujourd'hui	Frais supplémentaires par année en mio
A	1/521	Densité policière identique à aujourd'hui (croissance de 3% analogue à la population jusqu'en 2025)	2046	58	10,0
B	1/494	Densité policière 92% de la moyenne CH aujourd'hui (base	2158	170	29,2

[1] Selon la statistique de la Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse, le nombre de collaborateurs ayant achevé la formation de police et étant titulaires du brevet fédéral de policier est déterminant pour calculer la densité policière. La statistique se fonde sur le nombre enregistré au 1er janvier. Au 1er janvier 2019, ce nombre s'élevait à la poca bernoise à 1988 collaborateurs. Les données de la poca relatives aux effectifs affichent au contraire des valeurs moyennes pour les différentes années (y c. fluctuation moyenne). C'est la raison pour laquelle de légères différences apparaissent. Ne font pas partie de cette catégorie (et ne sont donc pas déterminants pour le calcul de la densité policière) les assistants de sécurité, dont la formation est plus courte, et les collaborateurs n'ayant pas de formation policière (p. ex. services du personnel, des finances, juridique).

		« EOS 2014 »)			
C	1/454	Densité policière identique à la moyenne CH aujourd'hui	2348	360	61,9
D	1/412	Densité policière comme canton de Vaud aujourd'hui (canton comparable)	2587	599	103,0
E	1/372	Densité policière comme canton de Zurich aujourd'hui (canton comparable)	2866	878	151,0

Les options D et E (en gris) établissent un lien avec des cantons comparables, soit Vaud et Zurich (taille, population, mixité urbaine-rurale, etc.), qui ont une densité policière nettement plus élevée. Si le canton de Berne avait un corps de police similaire, cela entraînerait d'importants frais supplémentaires. Compte tenu de la situation financière difficile du canton de Berne, cela ne semble pas réaliste et, partant, les options D et E ne sont pas précisées, bien qu'elles présenteraient des avantages au vu de la situation en matière de sécurité et de menaces. Il reste donc les options A, B et C.

Compte tenu des changements en matière de situation de menace mentionnés précédemment, des priorités ressortent clairement aujourd'hui en vue de l'affectation des ressources en personnel supplémentaires. Elles comprennent le renforcement de la prévention (p. ex. circulation, drogues) et de la présence policière (patrouilles supplémentaires), le renforcement de la gestion des menaces, la lutte contre le terrorisme et une activité accrue contre la cybercriminalité. Le tableau ci-après en offre un aperçu, assorti d'une brève évaluation (plus de précisions au chapitre 11).

Option	Effectifs plus (total)	Préven-tion + présence	Gestion menace + lutte terrorisme	Cyber-espace	Brève évaluation
A	58	40	8	10	Compenser la croissance démographique ; accent sur quelques centres urbains ; nouvelles priorités que ponctuellement, en fin de compte pas de renforcement signifiant de la sécurité
B	170	85	30	55	Un certain renforcement de la sécurité en zones urbaines, un peu en zones rurales ; nouvelles priorités : renforcement de la gestion centralisée des menaces et de l'intervention, activités de réaction sur la Toile
C	360	170	90	100	Renforcement de la sécurité aussi dans les zones rurales ; nouvelles priorités : bases pour

Option	Effectifs plus (total)	Préven-tion + présence	Gestion menace + lutte terrorisme	Cyber-espace	Brève évaluation
					intervention décentralisée et gestion préventive des menaces, activité proactive sur la Toile

Evaluation et démarche à suivre selon le Conseil-exécutif

Eu égard à la situation actuelle en matière de sécurité et aux menaces nouvelles ou plus intenses, le Conseil-exécutif estime qu'une nette augmentation des effectifs de la police cantonale bernoise est nécessaire. Dans ce contexte, la densité policière est une valeur de référence utile en vue de la planification stratégique du personnel de la poca. Il convient de viser une augmentation à long terme de la densité policière afin que ce canton grand, fortement peuplé et urbain comme rural rejoigne la moyenne suisse (option C, 360 postes supplémentaires par rapport à aujourd'hui d'ici 2030). Toutefois, afin de tenir compte de la situation financière difficile du canton selon l'examen des offres et des structures (EOS 2014), les effectifs n'augmenteraient dans une première étape que de 170 postes d'ici 2025 (option B)[2].

[2] L'examen des offres et des structures (EOS 2014) et l'analyse de BAKBASEL prévoient que le niveau moyen des frais et de l'offre du canton de Berne correspondent à 92% de la moyenne suisse, cf. www.fin.be.ch

Etape	Opt-ion	Densité policière	Description	Plus par rapport à aujourd'hui	Frais supplémentai-res par année en mio
Etape 1 (2020-2025)	B	1/494	Densité policière 92% de la moyenne CH aujourd'hui (base EOS 2014)	170	29,2
Etape 2 (2026- 2029)	C	1/454	Densité policière identique à la moyenne CH aujourd'hui	190 (Reste après étape 1), total 360	61,9

Le Conseil-exécutif intégrera les moyens financiers nécessaires dans son processus de planification et informera le Grand Conseil de l'avancée de l'affaire.

2 Contexte

2.1 Motion 138-2016 Wüthrich

Le 9 juin 2016, le député au Grand Conseil Adrian Wüthrich (PS, Huttwil) a déposé une motion intitulée « Revoir et adapter les effectifs de la Police cantonale » (motion 138-2016 Wüthrich). Le contenu de la motion est le suivant :

Le Conseil-exécutif est chargé d'élaborer à l'intention du Grand Conseil d'ici à la fin de la législature un rapport détaillant

1. *si les effectifs de la Police cantonale sont adaptés à la situation sécuritaire actuelle, aux menaces existantes, au cahier des tâches défini et à la charge de travail effective, et*
2. *les mesures qu'il compte soumettre au Grand Conseil en vue d'une éventuelle adaptation des effectifs (en équivalent plein temps et en francs) et à quelle date il compte le faire.*

Dans sa réponse du 26 octobre 2016, le Conseil-exécutif a proposé l'adoption du point 1 comme motion et l'adoption du point 2 sous forme de postulat. Il se fonde entre autres sur la situation tendue en matière de personnel et les tâches grandissantes et affirme son intention d'examiner les effectifs de la police cantonale et d'en présenter les conclusions dans un rapport (point 1), sur la base duquel des mesures seraient prises si nécessaire (point 2). Le Grand Conseil a approuvé la proposition du Conseil-exécutif le 29 novembre 2016 à l'unanimité par 105 voix et zéro abstention.

Le présent rapport répond à la demande de la motion. Il s'appuie toujours, dans la mesure du possible, sur les dernières données statistiques (y c. 2018). Dans certains cas toutefois, les chiffres les plus récents n'étaient pas encore disponibles lors de la clôture de la rédaction du rapport fin janvier 2019 (p. ex. statistique policière de la criminalité / 2017).

2.2 Tâches de la police cantonale

La sécurité représente un bien précieux de la société. La police cantonale contribue, conjointement avec les communes, à ce que les habitants du canton de Berne vivent (objectif) autant que possible en sécurité et se sentent (subjectif) autant que possible en sécurité.

La poca a pour mission d'aider toutes les personnes menacées dans leur vie et leur intégrité corporelle. Elle prend des mesures pour reconnaître et empêcher des infractions dans la mesure du possible. Elle montre sa présence ; écarte les dangers pour la sécurité et l'ordre public, les êtres humains, les animaux et l'environnement et dissipe les perturbations (police de sécurité). En cas d'infraction, elle est compétente en matière de poursuite. Elle mène l'enquête qui en découle (police judiciaire) ; rapporte au Ministère public et assure l'entraide administrative et l'assistance à l'exécution pour les autorités administratives et judiciaires. Elle veille aussi à assurer et renforcer la sécurité sur les routes et les eaux publiques (police routière). Elle encadre l'éducation routière dans les jardins d'enfants et les écoles jusqu'à la fin de l'école primaire. En outre, elle accomplit un travail de prévention sur des thèmes policiers, notamment en matière de circulation et de criminalité, et propose des offres de conseils et d'informations.

En cas de catastrophe et d'événement extraordinaire, elle apporte son soutien et exploite notamment la centrale cantonale d'alarme et d'engagement et le centre de situation cantonal.

Dans le domaine de protection de l'Etat, elle accomplit les tâches qui sont attribuées aux cantons selon le droit fédéral.

2.3 Collaboration avec les communes, d'autres cantons et des tiers

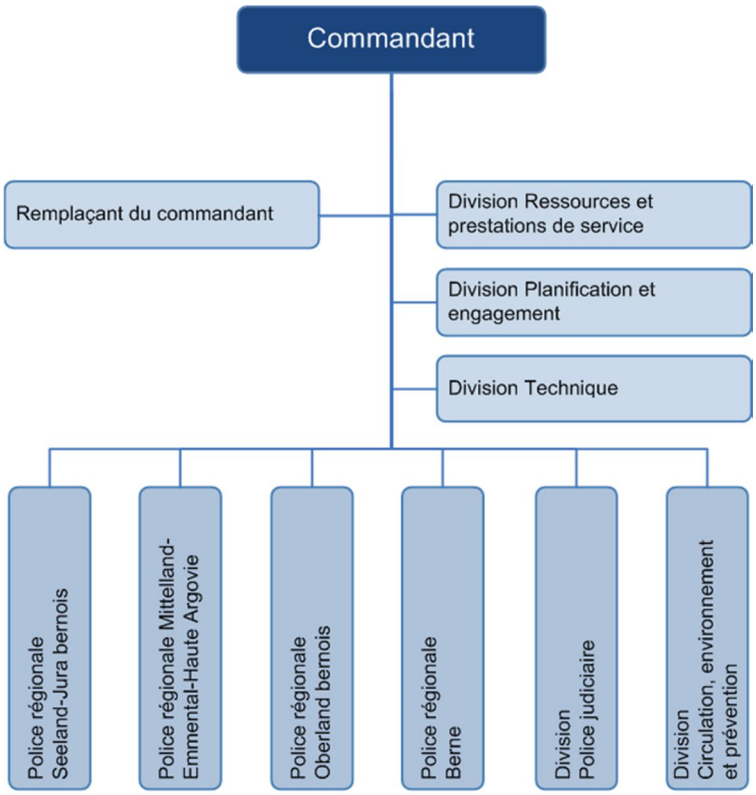
Les communes et la police cantonale collaborent étroitement. Elles coordonnent leurs activités et s'informent mutuellement. Les communes peuvent définir et acquitter, par le biais d'un contrat, des prestations de la police cantonale allant au-delà des prestations générales ou des activités particulières à des points sensibles précis. A certaines conditions, la poca ou les communes peuvent mandater des tiers n'appartenant pas à l'administration ou des privés (p. ex. surveillance du stationnement, interventions de sauvetage, prestations techniques, etc). Si la contrainte policière s'impose pour accomplir une tâche, seule la police cantonale est compétente (monopole de la puissance publique). En outre, le gouvernement bernois peut, au besoin, solliciter des forces policières extra-cantonales et, à l'inverse, d'autres cantons peuvent demander un soutien policier au canton de Berne. Les frais doivent toujours être acquittés.

2.4 Bases légales de la police cantonale

La loi du 20 juin 1996 sur la Police cantonale (LPC ; RSB 552.1) et la loi du 8 juin 1997 sur la police (LPol ; RSB 551.1) constituent les bases légales les plus importantes relatives à l'organisation, aux compétences et aux tâches de la police cantonale et à la collaboration avec les communes et les tiers. Dans le cadre de la révision totale actuelle de la LPol, les dispositions des deux lois sont réunies en une seule (nouvelle LPol) et sont adaptées dans différents domaines. Ainsi, les possibilités de collaboration entre canton et communes sont notamment simplifiées et élargies ponctuellement. Les bases légales relatives à différentes activités d'investigation sont précisées (voir chapitre 5 pour la révision de la LPol). Le Grand Conseil a approuvé la loi révisée à la session de mars 2018. Lors de la votation référendaire le 10 février 2019, le peuple bernois a clairement voté en faveur de la loi, dont l'entrée en vigueur est prévue au 1er janvier 2020.

2.5 Organisation de la police cantonale

La police cantonale est rattachée à la Direction de la police et des affaires militaires du canton de Berne (POM) et est dirigée par le commandant. Elle est divisée en trois divisions transversales et six dites du front (voir graphique ci-après).



Organigramme de la police cantonale

3 Examen des effectifs (projet Lobenar)

3.1 Projet « Lobenar » achevé

Les effectifs de la poca ont été examinés attentivement et adaptés par le Conseil-exécutif du canton de Berne pour la dernière fois il y a une dizaine d'années. Le projet « Lobenar » en formait la base[3].

Le rapport final du projet, dont le Conseil-exécutif avait pris connaissance à l'été 2009[4], demandait une augmentation des effectifs de 139 postes, soit environ six pour cent des effectifs de l'époque. 130 postes étaient prévus à titre de renforcement effectif de la poca et neuf visaient à compenser les bonus-temps supplémentaires pour le service de nuit. Il était prévu de renforcer le corps de police, après la phase de recrutement et de formation, en plusieurs étapes entre 2012 et 2016.

[3] Le projet a examiné les domaines problématiques suivants : *Lohndifferenzen* (écarts de salaire), *Bestandeserhöhung* (augmentation des effectifs), *Nachtdienstzuschlag* (indemnités supplémentaires pour service de nuit), *Überprüfung Richtpositionsumschreibung* (examen des descriptions des fonctions-types).

[4] La Commission de haute surveillance du Grand Conseil avait pris connaissance du rapport, qui avait été discuté en présence du directeur de la POM (source : rapport de la Commission de haute surveillance du Grand Conseil sur son activité en 2009).

3.2 Des tâches nouvelles et plus intenses exigent davantage de personnel

Dans le cadre du projet, les tâches, les prestations et les effectifs de la police cantonale ont été examinés sur la base de la situation de sécurité et de menace 2007/08. L'analyse montrait un excédent important des soldes horaires et de vacances et de grosses lacunes dans les effectifs les années précédentes. Les motifs ci-après étaient avancés en priorité pour justifier les besoins supplémentaires.

- Une grande partie de la population et nombre de communes exigent une présence policière accrue afin de renforcer la sécurité. L'élément déclencheur est notamment la multiplication d'infractions à certains points sensibles (p. ex. vandalisme ou cambriolages).
- Le nombre d'interventions du service d'ordre est fortement en hausse. Il s'est multiplié par quatre depuis 2003 pour les événements sportifs, qui se déroulent souvent en même temps et les week-ends, ce qui sollicite fortement le corps de police.
- Les enquêtes deviennent plus complexes et le volume de travail augmente en raison de nouvelles infractions comme la violence domestique ou de l'introduction de la peine pécuniaire et de l'examen de la situation financière qui en découle.
- Enquêtes complexes et longues sur des organisations et bandes criminelles mobiles et souvent étrangères ; en raison du manque d'effectifs, il n'a par exemple pas été possible d'accorder suffisamment la priorité au trafic d'êtres humains.
- Utilisation accrue d'appareils électroniques et de réseau de manière générale et particulièrement en relation avec de la pédophilie et de la pornographie interdite ; pour mener les enquêtes, il faut notamment examiner les appareils et données électroniques comme moyens de preuves, ce qui représente un volume de travail important.
- Les attentes de la population en matière de travail de prévention augmentent (prévention de la criminalité et prévention routière).

Compte tenu de ces points, le rapport suggérait d'affecter les postes supplémentaires en priorité aux quatre polices régionales et, à titre de renfort, à la prévention et aux brigades spécialisées et aux sûretés. De plus, une grande partie des nouveaux postes devraient être perçus par la population dans une présence policière supplémentaire (p. ex patrouilles supplémentaires).

3.3 Mise en œuvre de l'augmentation par étapes

En 2012, il y a eu une première augmentation d'effectifs, soit 25 postes. Neuf postes ont été créés pour compenser les bonus-temps ; les autres ayant principalement été affectés au domaine de la prévention. Ensuite, le Conseil-exécutif avait prévu d'augmenter les effectifs de la poca en plusieurs étapes dans le cadre de la planification financière ordinaire. En 2013/2014, 30 postes supplémentaires ont été créés. Les postes prévus à la poca pour les années 2015, 2016 et 2017 n'ont toutefois pas vu le jour (économies) en raison de l'examen des offres et des structures (EOS 2014), le Grand Conseil ayant toutefois légèrement atténué les plans d'économies prévus par le gouvernement pour la poca. En 2018, dernière étape, 30 postes ont encore pu être créés, ce qui donne un total de 76 postes créés (sans les neuf postes supplémentaires visant à compenser les indemnités de service de nuit) sur les 139 prévus.

Des retards dus à cette mise en œuvre partielle sont encore visibles. L'introduction du CPP a entraîné une augmentation des saisies de prestations de la police judiciaire, qui s'exprime principalement au cas par cas dans des investigations d'envergure. Comme il était à craindre, l'entrée en vigueur du CPP s'est traduite par une augmentation de la charge administrative, par ailleurs renforcée par la jurisprudence. La justice a, quant à elle, aussi exprimé le besoin

de créer des postes supplémentaires[5], afin d'assumer les effets du CPP[6]. Dans le domaine de la sécurité préventive aussi, il n'était pas possible de répondre à toutes les attentes. Comme il ressort de l'Evaluation Police Berne, les communes achètent (état 2013) environ 17 000 heures de services de sécurité privés, ce qui correspond à au moins 23 postes à plein temps. En outre, il ne faut pas oublier que, depuis des années, le secteur de la sécurité privé affiche un taux de croissance de quatre à cinq pour cent. Cela indique aussi qu'il existe un besoin accru de sécurité auquel le canton de Berne n'a pour l'instant pas su répondre complètement. Les contrats sur les points sensibles, prévus dans la nouvelle loi sur la police, répondent certes au besoin des communes d'une conduite accrue des prestations préventives mais, eu égard à ses effectifs actuels, la poca est fortement limitée quant à l'ampleur souhaitée. Les secteurs de la criminalité déjà au centre de l'attention collective lors de l'élaboration du premier rapport continuent de l'être malgré un renforcement et des efforts ciblés. Il s'agit notamment de la violence domestique et du trafic d'êtres humains. Les deux secteurs sont des priorités de la lutte contre la criminalité. Ils sont non seulement traités de manière répressive par le biais d'enquêtes pénales mais aussi de manière préventive grâce à un réseau d'organisations partenaires. Malgré tout, le nombre de cas de violence domestique par exemple ne change pas. Pour fournir de plus amples efforts dans ces secteurs, comme le demande la collectivité depuis plus de dix ans, des ressources spécialisées supplémentaires sont nécessaires.

Les besoins en personnel mentionnés comme nécessaires à l'accomplissement des tâches principales dans le projet Lobenar n'ont donc pas été complètement réalisés. C'est en raison de cette lacune que notamment les soldes horaires de la poca sont toujours relativement élevés et que la présence publique et la lutte contre la criminalité n'ont pas été renforcées comme souhaité. Compte tenu du (faible) renforcement des effectifs, il n'a absolument pas été possible de répondre aux menaces qui se sont accentuées depuis (p. ex. la cybercriminalité).

Effectifs examinés de manière approfondie il y a dix ans ; augmentation trop faible

Les effectifs de la poca ont été examinés de manière approfondie pour la dernière fois il y a dix ans (projet Lobenar). Le Conseil-exécutif n'avait pu mettre en œuvre que partiellement l'augmentation demandée compte tenu des mesures d'économies. La réduction des soldes horaires et le renforcement de la présence policière et de la lutte contre la criminalité n'ont pas été mis en œuvre dans la mesure espérée et il n'a pas été possible de répondre aux menaces qui se sont accentuées depuis (p. ex. cybercriminalité).

[5] L'introduction du nouveau CPP a entraîné un remaniement complet des structures organisationnelles de la justice en 2011. Le Ministère public avec 24 postes à temps plein est devenu – par le regroupement de l'ancien Ministère public, des anciens services de juges d'instruction régionaux et cantonaux et de la majeure partie des anciens tribunaux de mineurs – une nouvelle organisation comptant 227 postes à plein temps et 270 collaborateurs ayant suivi une formation. En 2015, le Grand Conseil a approuvé, au vu de la pression exceptionnelle qui pesait sur le personnel du Ministère public, une augmentation de 15,3 postes pour 2016 (soit une augmentation du nombre de collaborateurs en 2016 de plus de huit pour cent).

[6] Cela ne décharge pas automatiquement la poca. En effet, le nombre d'auditions déléguées (procédures dans la compétence du Ministère public qui sont déléguées à la poca pour que celle-ci mène une ou plusieurs auditions) a augmenté ponctuellement de manière considérable dans certaines régions.

4 Chiffres de la police cantonale (2012-2017/8)

4.1 Effectifs

4.1.1 Evolution de la population et effectifs de la police

Ces dernières années, la démographie du canton de Berne a enregistré une hausse légère et régulière. De 2012 à 2018, elle est passée d'environ 992 000 à environ 1 035 000[7], ce qui correspond à une augmentation d'environ 4,3 pour cent ; 6,1 pour cent au niveau national.

4.1.2 Développement des effectifs

Les effectifs réels de policiers ont évolué de manière légèrement inconstante entre 2012 et 2018, en fonction du recrutement, de la formation et des taux de fluctuation (départs, retraites). Selon les statistiques de la poca, en 2012, les effectifs comprenaient en moyenne 2356 postes à temps plein à durée indéterminée et, en 2018, 2491. Tous les collaborateurs sont comptés, y compris les assistants de sécurité de la protection des ambassades et du service de circulation. Si l'on se borne aux effectifs ayant une formation de policier[8], qui sont déterminants pour la sécurité, la moyenne est de 1889 en 2012 et 1963 en 2018. Les effectifs de la police cantonale bernoise ont donc augmenté de près de quatre pour cent entre 2012 et 2018 (avec formation de police) ou d'environ 5,7 pour cent (tous, y c. protection des ambassades et service de la circulation).

Entre 2012 et 2018, les effectifs au total (postes à temps plein) se sont développés différemment dans les divisions transversales et celles du front. Les effectifs des divisions transversales et du commandement ont augmenté au total d'environ 4,6[9] pour cent, celles du front de 5,9 pour cent (polices régionales, police judiciaire, division Circulation, environnement et prévention). Les effectifs des quatre polices régionales ont à eux seuls augmenté de 7,8 pour cent[10].

4.1.3 Effectifs réels et prévus

En 2012, les effectifs réels correspondaient plus ou moins à ceux prévus. Or, en 2013, 2014 et 2015, les effectifs réels ont chuté en-dessous des effectifs prévus. En 2016, les effectifs réels et prévus coïncidaient à nouveau ; en 2017, un léger excédent a été enregistré d'environ 50 postes, qui a pu être réduit à une vingtaine en 2018[11]. Ces variations s'expliquent

[7] Données : Office fédéral de la statistique (OFS) ; fin 2012 – fin 3e trimestre 2018 (état au 19.12.2018)

[8] Les collaborateurs de la protection des ambassades et du service de la circulation ne sont pas compris dans ce chiffre puisqu'ils n'ont pas de formation policière sanctionnée par un brevet fédéral (école de police) et ont suivi une formation bien plus courte. Les collaborateurs occupant des fonctions dans le support (informatique, service du personnel ou service juridique) ne font pas non plus partie de cette catégorie.

[9] Les trois divisions transversales (Ressources et prestations de service, Planification et engagement et Technique) fournissent aussi partiellement des « prestations de front » ou des prestations productives directes (p. ex. avec les spécialistes du domaine des chiens de police ou avec la formation d'application pour les interventions du service d'ordre). La frontière entre division transversale et front n'est donc pas nette. La part des divisions transversales et du commandement sur les effectifs au total représente 13,8 pour cent (2018).

[10] Cette forte hausse du nombre de collaborateurs s'explique aussi par le renforcement de la protection des ambassades au sein de la police régionale de Berne (tâche financée par la Confédération) et par l'achat de prestations par les communes (concerne toutes les polices régionales).

[11] Les effectifs prévus correspondent aux postes autorisés ; les effectifs réels correspondent aux postes réellement occupés. Jusqu'en 2016 (compris), les effectifs prévus comprennent tous les postes à durée indéterminée mais pas les personnes en formation (aspirants, formation d'application, apprentis et stagiaires) ni les postes à durée déterminée ni ceux du personnel de nettoyage. Depuis 2017, les effectifs prévus comprennent aussi les postes à durée déterminée et ceux du personnel de nettoyage (52 postes) mais toujours pas les personnes en formation (139). Les explications relatives à

principalement par des taux de fluctuation différents et difficilement prévisibles. En 2012, le taux de fluctuation était de 4,4 pour cent et a même atteint 5,5 pour cent en 2014, alors qu'en 2016, il a chuté à 3,7 pour cent et, en 2017, même à 3,1 pour cent. Les estimations actuelles indiquent que les effectifs réels devraient, courant 2019, être à nouveau légèrement en-dessous des effectifs prévus.

Le nombre de collaborateurs ayant une formation de police a moins augmenté que la population

Au total, entre 2012 et 2018, les effectifs de la poca (y c. protection des ambassades et service de circulation) ont augmenté un peu plus (+ 5,7%) que la population bernoise (+ 4,3%). Les effectifs avec formation de police (protection des ambassades et service de circulation exceptés) ont augmenté de près de quatre pour cent, soit moins que la population bernoise.

4.1.4 Densité policière stable mais plutôt faible

Pour garantir la sécurité et l'ordre public, les collaborateurs au bénéfice d'une formation complète de policier revêtent une importance particulière. La Conférence des commandants des polices cantonales dresse une statistique nationale selon des critères unitaires et affichent ainsi les effectifs dans cette catégorie pour tous les cantons[12]. Les valeurs du canton de Berne début 2015 sont de 1899 ; en 2016 de 1941 ; en 2017 de 1984 ; en 2018 de 1996 et en 2019 de 1988 employés[13]. Elles sont aussi déterminantes pour calculer et comparer la densité policière dans les cantons (un policier pour x habitants).

Dans le canton de Berne, la densité policière est assez stable. Au début de l'année 2019, elle était de 1/521[14]. Par rapport à la densité policière à l'échelon national, qui se situe à 1/454 en 2019, le canton de Berne affiche une densité faible eu égard à son nombre d'habitants. Cette différence est encore plus marquée dans la comparaison avec d'autres cantons de grande taille, très peuplés et présentant une mixité urbaine-rurale comme Zurich (1/372) et Vaud (1/412) ; avec les Grisons, un grand canton à majeure partie rural (1/406) ou avec des cantons très citadins comme Genève (1/349) et Bâle-Ville (1/287). Cependant, certains cantons ruraux et plus petits affichent début 2019 une densité policière inférieure à celle du

l'augmentation des effectifs entre 2012 et 2018 au chiffre 4.1.2 portent sur les effectifs réels de postes à durée indéterminée (excluant la formation, les postes à durée déterminée et le personnel de nettoyage).

[12] Sont compris tous les collaborateurs ayant obtenu le brevet fédéral de policier (école de police) et ceux ayant suivi des perfectionnements policiers (formation spéciale ou de cadre). Ne sont pas compris dans cette catégorie dans tous les cantons – hormis les fonctions d'état-major sans formation policière (p. ex. service des finances, service du personnel ou service de traduction) – les différentes fonctions d'assistant policier, qui dispose d'une formation nettement plus courte et moins large. A Berne, cela comprend la protection des ambassades et le service de circulation (actifs uniquement en ville de Berne) et, dans le canton de Zurich, un grand nombre d'agents de sécurité de la police de l'aéroport et différentes autres fonctions d'assistants de sécurité.

[13] La statistique de la CCPCS se fonde toujours sur les effectifs des corps de police cantonaux au 1er janvier. La statistique de la poca bernoise (cf. chiffre 4.1.2) s'appuie sur une moyenne sur l'année, raison pour laquelle les valeurs divergent légèrement.

[14] Valeurs précédentes : 1/517 (2018), 1/516 (2017), 1/523 (2016), 1/531 (2015), 1/525 (2014), 1/521 (2013) et 1/524 (2012)

canton de Berne, comme les cantons de Thurgovie (1/717), Schwyz (1/654) ou Fribourg (1/565)[15].

La densité policière dans le canton de Berne est faible (par rapport au nombre d'habitants)

Depuis 2012, la densité policière (un policier par x habitant) est plus ou moins stable dans le canton de Berne. Toutefois, avec 1/521 début 2019, elle est clairement en-dessous de la moyenne de tous les cantons (1/454) et même bien en-dessous par rapport à des cantons très peuplés comparables comme Zurich et Vaud (1/372 ; 1/412) ou à un canton de grande superficie comme les Grisons (1/406).

4.2 Prestations de la police cantonale

4.2.1 Augmentation générale des prestations

Entre 2012 et 2018, les prestations de la police cantonale (toutes, y c. protection des ambassades et police routière) ont augmenté au total d'environ 3,9 pour cent, passant d'environ 4 325 800 à environ 4 492 800 heures[16]. Elles peuvent être divisées en heures productives directes et indirectes (gestion, administration, formation, services[17]). Entre 2012 et 2018, la part productive directe a enregistré une forte hausse, passant de 70,2 pour cent en 2012 à 75,5 pour cent en 2018. La part du temps productif indirect a baissé en conséquence.

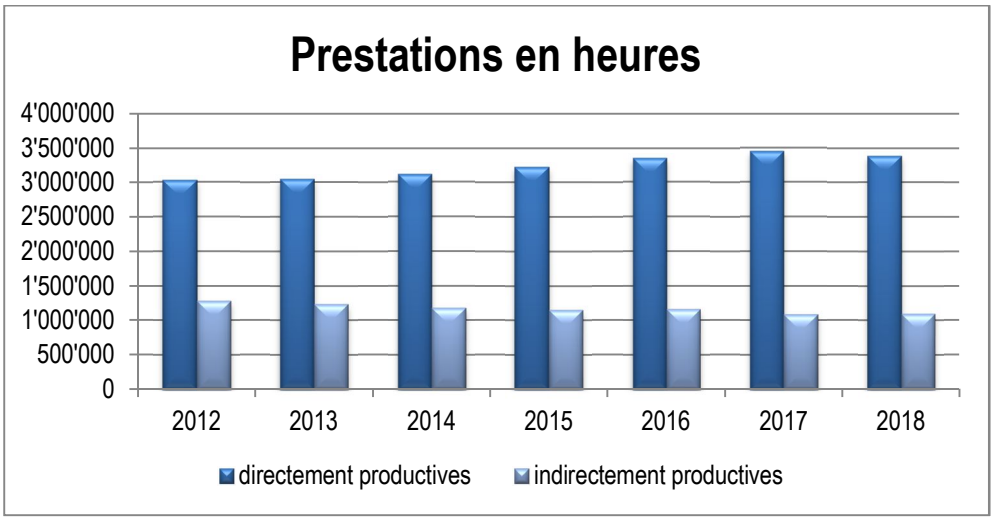


Tableau : prestations de la police cantonale en heures

[15] La Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse retient que différents facteurs influencent la densité policière, par exemple : zones urbaines/rurales, stade de sport, infrastructures spéciales telles qu'aéroport ou rôles particuliers comme pour Berne, la capitale, ou Genève, siège de l'ONU.

[16] Ces chiffres correspondent aux heures de travail effectif. Ils ne comprennent pas les absences telles que les vacances, les congés, la maladie, les accidents, etc. ni les bonifications de temps.

[17] Font partie des services, les supports comme informatique, bâtiment et logistique, télécommunication, gestion des flottes, commandement, communication, service du personnel, service juridique, service des finances, service de traduction et service psychologique.

4.2.2 Points essentiels et changements dans les prestations productives directes

En 2018, la majeure partie des prestations directes productives relevaient de la catégorie police judiciaire avec 54 pour cent (en particulier les enquêtes). Ces activités ont donc augmenté d'environ huit pour cent par rapport à 2012.

Avec environ 21 pour cent, la police de sécurité affiche également une grande part des activités productives directes. Enregistrant une hausse de près de 21 pour cent depuis 2012, cette catégorie a fortement augmenté, comme cela était aussi prévu avec le projet Lobenar (présence visible supplémentaire).

La police routière comptait en 2018 près de sept pour cent des prestations[18]. Cette part est restée plus ou moins stable par rapport à 2012. En 2018, la protection des ambassades représentait un bon cinq pour cent des prestations. Cette catégorie a augmenté d'environ 44 pour cent par rapport à 2012.

Les interventions lors d'événements et de manifestations (service d'ordre) varient assez fortement selon le nombre et l'ampleur de l'événement (visite d'Etat, événement politique, manifestations sportives locales, nationales, internationales). En 2018, le service d'ordre représentait une part de bien quatre pour cent[19].

4.2.3 Prestations contractuelles en faveur de la Confédération

Sur mandat de la Confédération, la poca accomplit des tâches principalement en lien avec le rôle de capitale assuré par Berne. Ces prestations sont définies par contrat et indemnisées financièrement. Font notamment partie de ces tâches la protection des ambassades, certaines tâches de protection (p. ex. pour des magistrats suisses et étrangers), le contrôle du trafic de poids lourds et des tâches dans le cadre de la protection de l'Etat. Les activités dans le cadre de la protection des ambassades, les tâches autres de protection et les contrôles du trafic de poids lourds (notamment section technique du trafic) ont augmenté d'environ 31 pour cent depuis 2012, dont plus de deux tiers relevaient en 2018 de la protection des ambassades. La forte hausse de cette catégorie de tâches (44 pour cent depuis 2012) s'explique par le retrait de la Confédération en ce qui concerne cette tâche. Les effectifs de la protection des ambassades ont été augmentés de 14 postes en 2014 et de même en 2015. Les négociations de contrats menés actuellement traitent notamment du retrait supplémentaire de l'armée dans le domaine de la surveillance des ambassades à partir de 2020. Il serait aussi envisageable de renforcer, à moyen terme, les domaines du contrôle de poids lourds et de la protection des ambassades.

4.3 Soldes horaires ouverts

L'une des raisons de l'augmentation de personnel visée dans le cadre du projet Lobenar était l'accumulation considérable de soldes horaires, toujours d'actualité.

Les soldes horaires positifs se composent des soldes horaires, vacances et épargne-temps. En 2018, ils étaient d'environ 553 000 heures, soit 65 000 jours de travail (env. 26 jours par

[18] Afin de visualiser : ces prestations productives directes de la police routière représentent environ 232 500 heures (2018). Ne sont pas comprises dans ce nombre les activités de la police judiciaire relatives à la loi fédérale sur la circulation routière (LCR) et donc à la sécurité routière, qui représentaient en 2018 environ 260 000 heures. Ainsi, au total, environ 15 pour cent des prestations productives directes de la poca peuvent être attribués au domaine de la circulation.

[19] En 2016 et 2017 les heures d'intervention du service d'ordre étaient nettement plus élevées qu'en 2012-2015 principalement en raison de différents événements de grande envergure tels que le Tour de France, des visites d'Etat, etc.

personne). Les soldes de vacances ont sensiblement baissé depuis 2012, tandis que les soldes épargne-temps ont augmenté et représentent, avec environ 394 000 heures en 2018, de loin la plus grande part des soldes horaires positifs.

En 2014 et 2015, les soldes horaires positifs étaient temporairement de 30 000 à 40 000 heures de plus par rapport à 2012/2013. Une baisse globale a eu lieu par rapport à 2014 et 2015, de façon à ce que le niveau en 2018 corresponde à nouveau environ à celui de 2012, 2013, 2016 et 2017 (env. 550 000 heures). Une réduction telle que celle prévue par le projet Lobenar n'a donc pas abouti.

Soldes horaires positifs ouverts élevés : environ 26 jours par personne

Entre 2012 et 2018, les prestations productives directes de la poca ont nettement augmenté. Leur part était d'environ 75,5 pour cent en 2018. La plus grande part relève de la police judiciaire. La police de sécurité (exigée dans le projet Lobenar) et la protection des ambassades ont fortement augmenté. Les soldes horaires positifs ouverts (soldes vacances, horaires, épargne-temps) restent élevés en 2018 et correspondent à 26 jours par personne.

5 Loi sur la police révisée

5.1 Bases inchangées

Le 27 mars 2018, le Grand Conseil a approuvé la nouvelle loi sur la police. Lors de la votation référendaire du 10 février 2019, le peuple bernois l'a adoptée à une nette majorité. L'entrée en vigueur est prévue le 1er janvier 2020.

Comme jusqu'à présent, la compétence de la poursuite pénale revient de manière primaire et exclusive au canton de Berne. La révision totale de la loi sur la police ne change rien en matière de répartition des tâches entre canton (police cantonale) et communes (dans leur rôle d'autorité de sécurité communale). Comme jusqu'à présent, la police cantonale pourra confier aux communes certaines tâches adaptées. La garantie de la sécurité et de l'ordre public reste une tâche conjointe du canton et des communes. Comme jusqu'à présent, les communes se chargeront des tâches de la police de sécurité, pour autant qu'aucune mesure policière impliquant la menace ou l'exécution d'une contrainte ne soit nécessaire. Le principe de subsidiarité et le monopole de la puissance publique de la police cantonale ne changent pas.

L'Evaluation Police Berne[20] a montré que le modèle actuel de collaboration entre le canton et les communes a fait ses preuves ; il est donc maintenu. Les prestations générales de la police continueront donc d'être assurées par la police cantonale et cofinancées par les communes. En sus, ces dernières ont la possibilité d'acheter des prestations par le biais d'un contrat. L'échange d'informations institutionnalisé avec les communes ayant conclu un contrat de prestations est poursuivi. La collaboration entre les autorités de sécurité communales et la police cantonale, qui fonctionne bien dans le quotidien policier au niveau opérationnel, est maintenue et ne fait l'objet d'aucune modification fondamentale.

[20] L'Evaluation Police Berne a examiné – après la constitution d'une police cantonale unique – notamment la collaboration entre canton et communes. Le Conseil-exécutif a présenté les résultats au Grand Conseil dans un rapport du 5 juin 2013.

5.2 Nouveautés de la loi sur la police révisée

5.2.1 Synthèse de toutes les dispositions de droit policier dans la LPol

Dans le cadre des travaux de révision, la loi existante du 20 juin 1996 sur la Police cantonale (LPC ; RSB 552.1) a été intégrée à la loi sur la police. Les articles de loi repris de la LPC n'ont subi aucune modification fondamentale. La révision totale a permis de combler quelques lacunes dans la loi. Des nouveautés ont notamment été introduites en ce qui concerne la gestion du personnel, les catégories de personnel, le statut de policier et les conditions d'engagement. En outre, des mesures simples en matière de droit du personnel s'appliquant en cas de violation des devoirs de service ont été introduites. De plus, les nouvelles bases légales introduites permettent à la police cantonale de faire passer aux candidats un contrôle de sécurité relatif aux personnes.

5.2.2 Forfaitisation des frais d'intervention

L'une des recommandations de l'Evaluation Police Berne visait à optimiser la collaboration par le biais de nouveaux modèles dans les prestations générales. Cela s'est révélé difficile dans la mesure où il est presque impossible de définir une limite claire entre les prestations générales, les prestations devant être achetées et les prestations de police judiciaire, financées exclusivement par le canton. C'est la raison pour laquelle le modèle des prestations générales n'a pas été repris dans la nouvelle loi sur la police. Le décompte des frais d'intervention se fera désormais par le biais d'un modèle de forfait. Selon ce modèle, chaque commune paie un forfait annuel – en fonction de la taille de sa population et des besoins en sécurité –pour les coûts des interventions de police (maîtrise d'événement) et de l'assistance à l'exécution fournie par la police. Les coûts ne devant ainsi plus être décomptés séparément, la police cantonale est libérée d'un grand volume de travail administratif.

Comme jusqu'à présent, les grandes communes du canton de Berne, les centres urbains, prendront en charge la plus grande part des coûts policiers à l'échelon communal, au moyen d'un contrat sur les prestations individualisé, tandis que les petites communes bénéficieront d'un montant forfaitaire moindre. Ainsi, le montant forfaitaire annuel d'une commune de 1000 habitants sera par exemple de 600 francs.

5.2.3 Contrat sur les points sensibles

Deux contrats disponibles jusqu'à présent pour les communes sont supprimés par l'introduction de la loi sur la police révisée. Le contrat sur les interventions devient caduc en raison du modèle de forfaitisation et le contrat sur les patrouilles s'est révélé peu utile. Le modèle de forfaitisation des frais d'intervention ne réduit pas les possibilités de pilotage des communes. Au contraire, celles-ci sont même améliorées par l'introduction de l'instrument du contrat sur les points sensibles, qui permettra aux communes de définir une zone géographique pour une durée déterminée comme zone à problème (« à la carte ») et à laquelle la police cantonale accordera une attention particulière. Une commune pourra définir au maximum deux points sensibles. Le décompte avec les communes dépendra enfin du travail fourni par la police cantonale.

5.2.4 Contrôles d'identité par les communes

Dans sa déclaration de planification n°1 du 11 septembre 2013 relative à l'Evaluation Police Berne, le Grand Conseil retient que les communes devraient être autorisées à effectuer des vérifications d'identité. Ce point a été repris dans la loi sur la police révisée. Les communes ont donc le droit, dans le domaine de l'ordre simple tels que le *littering*, le bruit, etc. d'enjoindre à une personne de fournir ses données personnelles et ce, si possible, au moyen

d'une pièce d'identité. Si la personne n'obtempère pas, les collaborateurs communaux n'ont pas le droit d'exercer de contrainte et sont tenus, le cas échéant, de faire appel à la police cantonale. En outre, il est interdit de transmettre la compétence de contrôle d'identité à des privés, par exemple des entreprises de sécurité.

5.2.5 Infliger des amendes dans le domaine de l'ordre

Une autre proposition prévue dans la déclaration de planification relative à l'Evaluation Police Berne (déclaration de planification n°2 du 11 septembre 2013) est mise en œuvre, soit le droit d'infliger des amendes dans le domaine de l'ordre. Les communes ayant conclu un contrat sur les ressources ont le droit d'infliger des amendes en cas d'inobservation de prescription d'ordre (contraventions comme le tapage nocturne ou comportement inconvenant) et dans les domaines de la migration et du commerce. Dans ce contexte, la compétence revient aux collaborateurs communaux, qui doivent être en uniforme. Elle ne peut être transmise à des privés.

5.2.6 Education routière ancrée dans la loi

La police cantonale effectue un travail de prévention ciblé dans le domaine de la circulation. Les cours d'éducation routière en font partie. L'article 9, alinéa 1, lettre *f* disposera expressément que cette tâche (y c. examen de vélo) relève de la police cantonale, du jardin d'enfant jusqu'au terme de l'enseignement primaire (école moyenne, jusqu'à la 6e comprise)[21].

5.2.7 Renforcement de la procédure d'enquête policière préliminaire

Les procédures d'enquête policière préliminaire, en d'autres termes reconnaître si certaines infractions ont été commises ou sont sur le point de l'être, sont particulièrement nécessaires dans le domaine de la cybercriminalité, notamment en matière de pédocriminalité, de pornographie punissable, de traite d'êtres humains et de trafic organisé de migrants. La compétence de base de la police cantonale en matière de procédure d'enquête policière préliminaire a donc été explicitement ancrée dans la loi sur la police révisée, qui a aussi permis de définir clairement le recours à l'investigation secrète dans le cadre de la procédure d'enquête policière préliminaire.

5.2.8 Renforcement des mesures relatives à la violence domestique et au harcèlement

Avec la loi sur la police révisée, la police cantonale aura la possibilité de renvoyer des personnes ou de leur interdire l'accès si la sécurité et l'ordre public sont troublés ou menacés. L'interdiction d'accès pourra être assortie d'une interdiction de contact et de périmètre, de façon à protéger une personne menacée. Cela constitue un élargissement déterminant des possibilités de la police cantonale, surtout dans les domaines de la violence domestique et du harcèlement (stalking). En outre, l'interdiction d'accès peut être prononcée pour le lieu de travail et l'école, de façon à protéger les enfants. Sa durée a été augmentée de 14 à 20 jours.

5.2.9 Elargissement et modernisation des réglementations en matière de protection des données

La loi sur la police révisée contient une nouvelle disposition légale permettant à la police cantonale de faire du profilage pour lutter contre la criminalité et écarter des dangers. En outre, il est possible de créer un système de traitement de données commun entre la Confédération et les cantons. La clarification des interfaces entre la police cantonale bernoise

[21] Lors de la consultation au sein du Grand Conseil, l'idée d'élargir l'éducation routière dispensée par la police cantonale à l'école secondaire (7e à 9e) a été assez largement soutenue mais finalement rejetée pour des raisons financières (nécessité de quatre à cinq postes supplémentaires).

et les autorités policières de la Confédération et des cantons ont considérablement contribué à faciliter la lutte contre la criminalité et la recherche de personnes disparues au niveau national.

Collaboration plus efficace entre la poca et les communes

La nouvelle loi sur la police facilite la collaboration entre la poca et les communes grâce au nouveau modèle de forfaitisation. Aussi, les nouveaux contrats sur les points sensibles offrent de meilleures possibilités aux communes, en permettant à la poca de répondre de manière ciblée et efficace à leurs besoins en matière de sécurité.

6 Gains en efficacité réalisés (organisation, personnel)

6.1 Division transversale

6.1.1 Planification et intervention

La suppression du Service spécialisé Evénements au printemps 2017 a permis d'économiser un poste de cadre. En outre, 200 pour cent de poste ont été réaffectés, passant de la centrale d'engagement régionale (CER) Berne/Mittelland et Haute-Argovie (MEHA) aux régions Berne et MEHA. En contrepartie, la CER Berne/MEHA s'est vu attribuer deux stagiaires permanents issus de ces deux régions. Cet échange et le transfert de savoir qui en a découlé ont permis de gagner en efficacité et en compréhension mutuelle dans le travail au niveau opérationnel. De plus, le renforcement par l'affectation des deux stagiaires a permis de former une réserve suffisante de personnel à la CER pouvant être déployée dans une situation extraordinaire (p. ex. attaque terroriste).

6.2 Divisions du front et polices régionales

6.2.1 Division de la police judiciaire

Le vol par effraction ayant été défini comme une priorité, deux postes ont pu être créés dans la brigade Vols / Effractions. Ces postes ont toutefois été pris à la Brigade Gentiane et au service des Recherches (INF).

La création d'un groupe de travail Cybercriminalité ciblé et efficace a permis, en impliquant tous les cercles concernés de la poca, de répondre jusqu'à présent efficacement au nombre croissant de cas. Or, cela ne sera bientôt plus possible, compte tenu de la tendance croissante de la cybercriminalité et de l'hypothèse selon laquelle les personnes lésées annonceront et dénonceront bien plus souvent les cas de cybercriminalité à l'avenir. En 2018, le domaine Cybercriminalité a obtenu un collaborateur spécialisé supplémentaire grâce à un nouveau regroupement des brigades spéciales.

6.2.2 Circulation, environnement et prévention

En 2015, le service spécialisé sur l'assurance-qualité a été supprimé, ce qui a permis d'économiser trois postes. La suppression de ces trois postes transversaux a permis d'économiser du personnel. Toutefois, parallèlement, une certaine perte de qualité est apparue lors du contrôle ultérieur des rapports d'accidents. La même année, le secrétariat de la division a fusionné avec le contrôle des affaires. La réorganisation a permis d'économiser 150 pour cent de poste.

De 2012 à 2017, des mesures d'optimisation relatives au soutien technique et aux processus de travail ont été effectués à la surveillance technique du trafic. Elles ont permis d'absorber jusqu'à présent le volume de travail toujours croissant des collaborateurs du *backoffice*.

Dans le domaine de la prévention, la fusion de la prévention de la criminalité et de la prévention routière a permis de supprimer un poste de cadre.

6.2.3 Polices régionales

Le réseau au niveau local avec la population et l'économie locale est indispensable pour garantir aussi à l'avenir une présence proche et efficace de policiers sur les lieux. Il sert non seulement à maintenir la sécurité locale mais revêt aussi une importance lors d'interventions de la police de sécurité et de la police judiciaire dans la région. La poca a tout de même procédé à une réorganisation ponctuelle.

6.2.3.1 Police régionale Seeland – Jura bernois

Les districts existants Cerlier, Lyss/Aarberg et Büren a.A. ont été supprimés et le secteur d'intervention de la police territoriale du Seeland a été réparti en deux districts : Seeland – Est et Seeland – Ouest. Cette nouvelle répartition a permis d'économiser des postes de cadre et de créer, au niveau du chef de district, de nouvelles structures, plus flexibles et autonomes dans la planification du service.

En outre, au sein des deux arrondissements administratifs Bienne et Seeland, le nombre de corps de garde avec heures d'ouverture garanties a été réduit. Sur les 14 corps de garde de la police territoriale du Seeland, deux corps de garde par arrondissement administratif ont des heures d'ouverture garantie ; deux autres étant uniquement ouverts sur annonce préalable.

La mise en service d'un lieu de déploiement central pour les unités du service d'ordre (CFP Bienne) a créé une base logistique solide pour assurer les prestations générales de la police de sécurité. Les trajets d'intervention étant courts, le déploiement est rapide et efficace. De plus, la formation décentralisée a pu être consolidée et le traitement signalétique décentralisé a pu être réalisé à Bienne, ce qui permet d'économiser de manière conséquente le temps de déplacement pour la formation et le traitement signalétique à Berne.

Les progrès numériques ont permis de diviser par deux les effectifs du secrétariat de la police régionale depuis 2012.

6.2.3.2 Police régionale Berne

Entre 2012 et 2016, environ 15 postes ont pu être économisés et attribués à d'autres services. La fusion du contrôle de la circulation et du service de la circulation a permis d'économiser une fonction de chef de service (DC2). Au service Circulation, le nombre de groupes est passé de neuf à huit et à la surveillance du trafic, de trois à deux. Ainsi, deux fonctions de chef de groupe et deux de remplaçant de chef de groupe ont pu être économisées. En 2018, la présence des forces d'intervention la nuit le week-end a été renforcée par une optimisation des plans de service. Grâce à une stratégie de dialogue plus forte au sein du service d'ordre, notamment en matière de manifestations sportives, il a été possible de libérer du personnel.

6.2.3.3 Police régionale Oberland bernois

Ces dernières années, le nombre de corps de garde a été fortement réduit, passant de 28 à 13. Parallèlement, le nombre de districts de police a diminué (de huit à six). Cette réduction

est le résultat de la fusion des districts de police de Zweisimmen et Gstaad en 2015, qui a permis d'économiser une fonction de chef de district et une de remplaçant du chef de district. La fusion la même année des districts de police de Frutigen et Spiez a permis de réduire le nombre de positions de cadre (une fonction de chef de district et une de remplaçant du chef de district) à la police régionale de l'Oberland bernois. La fermeture du corps de garde d'Erlenbach, aussi en 2015, et le transfert des collaborateurs concernés dans les structures existantes du corps de garde de Spiez ont entrainé la suppression d'un chef de corps de garde et de son remplaçant. Les heures d'ouverture des corps de garde de Thoune et d'Interlaken peuvent être élargies depuis février 2019.

6.2.3.4 Police régionale Mittelland-Emmental – Haute-Argovie

Récemment, plusieurs corps de garde ont fusionné et le système d'encadrement a été rationnalisé. D'autres postes de cadre ont été supprimés par une restructuration de la police mobile (pol mob). Grâce à cette réorganisation, les ressources pour les prestations générales (présence, patrouilles) ont nettement augmenté et un nouveau groupe prioritaire a pu être défini à la sûreté.

La police cantonale a augmenté son efficience

La police cantonale a rationnalisé et optimisé son organisation et a ainsi libéré un grand nombre de postes, qui ont pu être affectés à d'autres tâches prioritaires. Toutefois, le réseau local de la police avec la population et l'économie locale est indispensable. Il est important de ne pas réduire la présence de la police dans les régions eu égard à son effet préventif, à son importance pour garantir une intervention rapide et au sentiment de sécurité de la population.

7 Situation actuelle de sécurité et de menaces

7.1 Evolution du nombre d'infractions

7.1.1 Aperçu des infractions au Code pénal (CP)

Après un pic en 2012, le nombre d'infractions enregistré par la police depuis l'introduction de la statistique policière de la criminalité en 2008[22] n'a jamais été aussi bas qu'en 2017. Cela s'explique notamment par le net recul des infractions contre le patrimoine, qui représente environ trois-quarts des infractions au CP (2017 : 73% ; 2012 : 76%). Les vols et les cambriolages ont considérablement baissé. Toutefois, il est fortement probable que nombre d'infractions contre le patrimoine se soient reportées sur la Toile et qu'une grande partie d'entre elles n'apparaissent pas dans la statistique car elles ne sont pas dénoncées (cf. ch. 9.8.1.3). Après des pics en 2012, les autres infractions au CP sont restées, depuis 2014, plus ou moins constantes excepté quelques variations annuelles (p. ex. infractions impliquant de la violence ; infractions contre la vie, l'intégrité corporelle, l'intégrité sexuelle ou la liberté et infractions à la LCR). Le nombre d'infractions relevant de la violence domestique oscille entre 1200 et 1400 ; 2017 ayant enregistré le taux le plus bas avec 1157 infractions. Les actes avec violence grave ont augmenté ; de 21 pour cent si on compare 2016 à 2017.

Il faut rappeler que seules les infractions dénoncées apparaissent dans la statistique de la criminalité. Cette part (le taux de dénonciations) varie fortement. Les vols de voiture sont le plus souvent dénoncés (autour des 90%) ; les voies de fait sont dénoncées dans environ 20 à

[22] Cf. Statistique de la criminalité et des accidents de la circulation routière du canton de Berne : www.police.be.ch ; seules les infractions ayant été dénoncées apparaissent dans la statistique.

25 pour cent des cas ; les infractions liées à la sexualité atteignent même un taux nettement inférieur (3 à 10 %). Cela signifie que le nombre de cas non recensés dans ce domaine est élevé et n'apparaît pas dans la statistique de la criminalité[23].

7.1.2 Criminalité accrue dans les zones urbaines et forte violence contre les femmes

Deux points attirent particulièrement l'attention. D'une part, on constate qu'une grande partie des infractions est perpétrée dans les zones urbaines. Parmi toutes les infractions au CP commises dans le canton de Berne (2017), environ 47 pour cent le sont dans l'arrondissement administratif Berne-Mittelland et environ 71 dans les arrondissements Berne-Mittelland, Bienne et Thoune ensemble. La part de la population de ces régions représente environ 40 pour cent (ou 60 pour cent si on compte les trois arrondissements ensemble (2017) de la population totale[24]. D'autre part, on constate que les victimes d'actes de violence sont souvent des femmes. En 2017, dans moins de 20 pour cent des cas, les femmes étaient accusées d'être l'auteur des faits ; tandis qu'elles étaient victimes dans environ 40 pour cent des cas de violence. Ce constat est encore plus marqué en ce qui concerne les infractions avec violence grave en 2017 : les auteurs accusés étaient presque exclusivement des hommes, alors que 55 pour cent des victimes étaient des femmes[25].

7.1.3 Aperçu des infractions à la loi sur les stupéfiants et à la loi sur les étrangers

En 2017, environ 12 500 infractions à la loi sur les stupéfiants (LStup) ont été commises, ce qui correspond à une baisse d'environ 14 pour cent par rapport à 2012. Environ 88 pour cent des infractions commises en 2017 concernaient la consommation et la possession de stupéfiants ; dix pour cent le commerce et le trafic. Cette catégorie a légèrement augmenté depuis 2012. Environ 62 pour cent des infractions dans le domaine des stupéfiants ont été commises dans l'arrondissement administratif de Berne-Mittelland ; près de 83 pour cent, si on compte les arrondissements administratifs de Berne-Mittelland, Bienne et Thoune.

Entre 2012 et 2017, le nombre d'infractions à la loi sur les étrangers a légèrement baissé (p. ex. entrée et sortie illégale, activité lucrative/emploi illégaux). Près de 82 pour cent des 2600 infractions ont été commises dans les arrondissements administratifs de Berne-Mittelland, Bienne et Thoune.

[23] Ces chiffres sont tirés d'études sur la criminalité et de sondages de victimisation au sein de la population bernoise (Killias Research & Consulting), effectuées sur mandat de la police cantonale bernoise, en 2011 et 2015. Il s'agit de données relatives au « comportement de dénonciation » des victimes d'infractions.

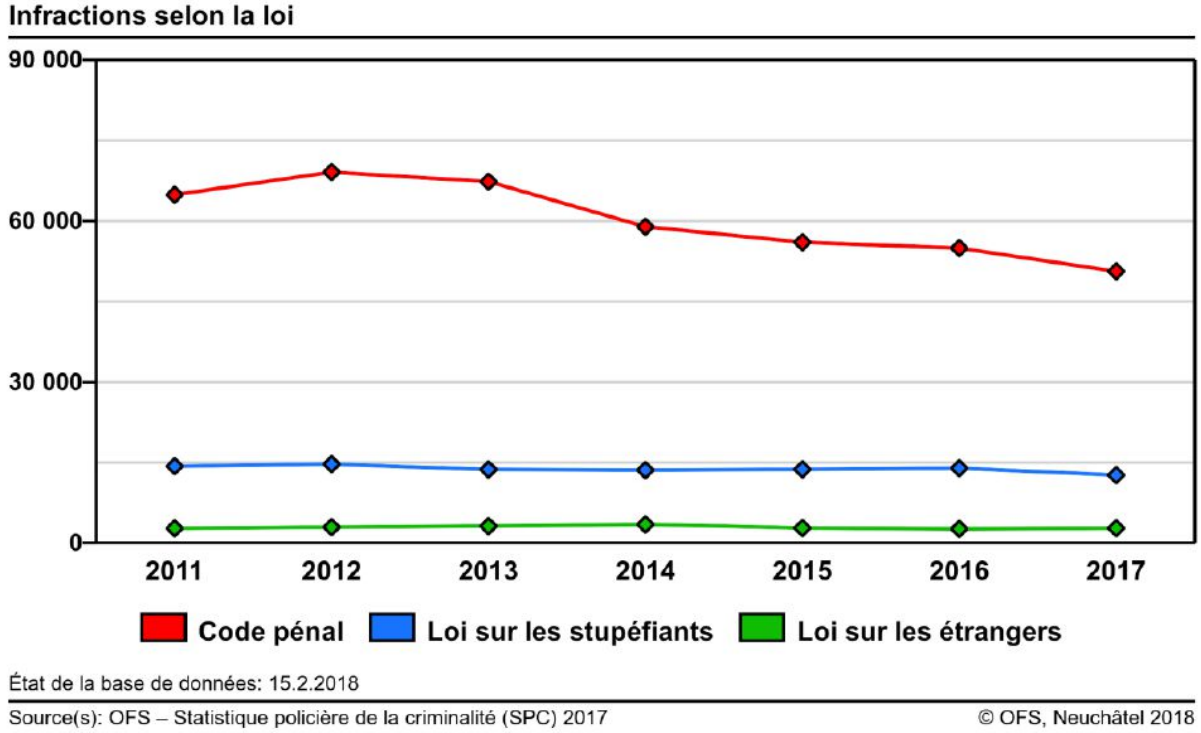
[24] Statistique de la population du canton de Berne au 31.12.2017 (population résidante des communes, arrondissements administratifs et régions administratives ; administration des finances du canton de Berne).

[25] Font partie des infractions avec violence grave entre autres les homicides, les lésions corporelles graves, le brigandage et le viol.

Moins d'infractions contre le patrimoine ; nombre stable d'infractions impliquant de la violence ; points sensibles marqués dans les zones urbaines

Entre 2012 et 2017, le nombre d'infractions a baissé d'environ douze pour cent. Cela s'explique surtout par la baisse des infractions contre le patrimoine (principalement des vols). Les autres infractions au Code pénal (p. ex. contre la vie et l'intégrité corporelle, l'intégrité sexuelle), à la loi sur les stupéfiants et à la loi sur les étrangers ont atteint un pic en 2012 et sont plus ou moins stables depuis 2014. Il existe toutefois un nombre élevé de cas non recensés en ce qui concerne les infractions impliquant de la violence.

Les zones urbaines affichent une criminalité disproportionnée : 71 pour cent (CP) jusqu'à 83 pour cent (LStup) des infractions en 2017 ont été commises dans les arrondissements administratifs de Berne-Mittelland, Bienne et Thoune, alors que le nombre d'habitants représente seulement environ 60 pour cent de la population bernoise (2016). Dans les cas d'infraction avec violence, la majorité des personnes prévenues sont des hommes, tandis que les victimes sont des femmes dans 40 pour cent des cas d'infractions avec violence, voire 55 pour cent dans les cas de violence grave.



Source du graphique : statistique de la criminalité dans le canton de Berne, 2017

7.2 Taux d'élucidation très variable

La part d'infractions ayant été élucidée entre 2012 et 2017 varie fortement selon la catégorie d'infraction. Environ entre 80 (2013) et 88 pour cent (2017) des infractions impliquant de la violence sont élucidés. En ce qui concerne les infractions contre l'intégrité sexuelle, le taux d'élucidation oscille entre environ 79 pour cent (2016) et près de 86 pour cent (2015) ; elle est nettement plus basse en ce qui concerne les infractions contre le patrimoine et est passée de 14 pour cent (2012) à près de 22 pour cent (2017). Les taux varient toutefois fortement au sein même de cette catégorie. Ils se situent entre 90 et 100 pour cent en ce qui concerne l'abus de confiance et le recel, tandis qu'ils sont nettement plus bas en ce qui concerne les

nombreux cas de vols et de dommages à la propriété (ordre de grandeur : vol de véhicule : 2 à 6% ; autre vols : 15 à 26% ; dommages à la propriété : 10 à 17%).

Le taux d'élucidation des infractions contre le patrimoine est bas mais enregistre une nette augmentation

Le taux d'élucidation se situe dans la majorité des délits entre 80 et 90 pour cent environ. Il est nettement plus bas en ce qui concerne les vols et les dommages à la propriété. Entre 2012 et 2017, il est toutefois passé de 14 à 22 pour cent, si on prend en considération l'ensemble des infractions contre le patrimoine.

7.3 Structure des personnes prévenues[26]

La majorité des personnes prévenues pour une infraction sont des hommes (2017 : CP 77%, LStup 86%). Près d'un tiers des prévenus sont des jeunes de moins de 24 ans. La part des hommes prévenus pour des infractions avec violence s'élève à 81 pour cent et avec violence grave, à près de 100 pour cent. La part des prévenus de moins de 24 ans s'élevait à environ 28 pour cent en 2017 et affiche une nette baisse par rapport à 2012 (33%). Pour les infractions à la LStup, elle s'élève à 44 pour cent.

La part de prévenus étrangers pour des infractions au Code pénal s'élevait à 46 pour cent en 2107. Elle s'élève à 34 pour cent pour les infractions à la LStup. Depuis 2012, elle reste dans le même ordre de grandeur.

Les prévenus sont principalement des hommes ; la part de jeunes est en baisse

La part d'hommes prévenus est élevée dans toutes les catégories d'infractions ; dans celles au Code pénal, on compte près d'un tiers de prévenus jeunes (moins de 24 ans) et dans celles à la LStup, 44 pour cent. Entre 2012 et 2017, cette part a baissé de 33 à 28 pour cent. La part de prévenus étrangers est plus ou moins stable depuis 2012 (2017 : Code pénal : 46% ; loi sur les stupéfiants : 24%).

7.4 Augmentation des accidents de la circulation en 2017

Entre 2012 et 2016, le nombre d'accidents de la circulation dans le canton de Berne a baissé d'environ 6300 à moins de 6000 par année. Cependant, en 2017, le nombre d'accidents a augmenté de 320 par rapport à 2016, passant ainsi à 6109. Le nombre de personnes tuées sur les routes varie d'une année à l'autre (2012 : 37 ; 2014 : 23 ; 2016 : 30) et a atteint un pic en 2017, soit 39. Le nombre de blessés graves affiche une tendance croissante, confirmée clairement en 2017 avec 630 victimes. Environ 64 pour cent des personnes tuées dans un accident étaient des personnes sur des deux-roues ou des piétons ; parmi les blessés graves, ce chiffre atteint même 70 pour cent. On constate une augmentation notable de jeunes accidentés (15 à 17 ans) et de séniors (+65 ans) sur des deux-roues. Au total, 63 pour cent des accidents se produisent en localité ; près de 24 pour cent hors localité et 13 pour cent sur les autoroutes. La majeure partie des accidents est due à une observation insuffisante des règles de la circulation et à l'influence directe du conducteur. En premier lieu, il y a souvent l'inobservation du droit de priorité et une vitesse excessive. En ce qui concerne le conducteur,

[26] Le nombre de personnes prévenues ne coïncide pas avec le nombre d'infractions commises, étant donné qu'une personne peut, le cas échéant, être responsable de plusieurs infractions. En 2017 par exemple, près de 48% des adultes prévenus avaient commis plus d'une infraction au Code pénal.

la cause la plus fréquente d'accidents est liée à son état, à son comportement et à l'inattention.

Dans le cadre de contrôles de la vitesse, le canton de Berne a effectué ces dernières années plus de 5000 mesures par année, ce qui signifie de trois millions à environ 3,9 millions de véhicules par année. Ainsi, la police cantonale a infligé entre 226 000 et 236 000 amendes d'ordre et a procédé à des dénonciations dans souvent plus de 4000 cas par année.

Nette augmentation des accidents de la circulation en 2017

Après une phase continue de baisse ces dernières années, le nombre d'accidents de la circulation a augmenté de 320 entre 2016 et 2017, atteignant ainsi 6109. Le nombre de personnes tuées et grièvement blessées a à nouveau augmenté, les personnes sur des deux-roues et les piétons étant les plus touchées. L'inobservation des règles de la circulation et l'état ainsi que le comportement du conducteur sont les causes principales d'accidents.

7.5 Légère augmentation des interventions et des appels d'urgence[27]

Depuis 2015, les quatre centrales d'engagement régionales (CER) de la poca enregistrent une légère augmentation des appels d'urgence (numéros 112, 117, 118) tandis que les autres appels sont en légère baisse. Au total, en 2017, près de 490 000 appels ont été reçus, ce qui signifie 1300 appels par jour. 35 pour cent d'entre eux (soit 175 000) étaient des appels d'urgence (en moyenne environ 480 par jour). En 2017, il y a eu près de 130 000 interventions (env. 350 par jour), dont 67 000 environ découlaient d'un appel d'urgence (env. 180 par jour). La durée moyenne d'intervention est d'environ 17 minutes et dans les interventions d'alarme environ neuf minutes (2016 et 2015 : huit minutes).

Plus de 1300 appels en moyenne par jour, 480 appels d'urgence, 350 interventions

Les centrales d'engagement régionales enregistrent une légère hausse des appels d'urgence et des interventions. Environ 480 appels d'urgence sont reçus par jour en moyenne.

7.6 Perception subjective de la sécurité

7.6.1 Etudes pour le canton de Berne

La sécurité n'est pas seulement une question du nombre concret d'infractions et de leur évolution dans le temps mais aussi de la perception subjective. Cette dernière détermine de manière considérable si une personne apprécie ou non de vivre dans le canton de Berne. L'objectif de la poca de faire du canton de Berne l'un des plus sûrs de Suisse comprend ces deux aspects et contribue à assurer une qualité de vie élevée.

Afin de saisir l'état d'esprit de la population bernoise, la poca a demandé, en 2011 et 2015, dans le cadre d'un sondage à l'échelon national sur la sécurité, à ce que des études approfondies soient effectuées dans le canton de Berne[28]. Cela permet de comparer directement les résultats du canton de Berne avec les valeurs obtenues à l'échelle nationale.

[27] Ces données comprennent les appels d'urgence et les interventions de la police et des sapeurs-pompiers (excepté les sapeurs-pompiers professionnels de Berne).

[28] Sondage de victimisation et opinions sur la criminalité dans le canton de Berne (2015) du 29 février 2016, Killias Research & Consulting, sur mandat de la police cantonale bernoise.

7.6.2 Appréciation positive du travail de la police

88,4 pour cent des personnes interrogées ont déclaré faire confiance à la police ; à l'échelle suisse, le pourcentage est similaire avec 87,9 pour cent. Dans le canton de Berne et au niveau suisse, le pourcentage est plus élevé qu'en 2011[29]. Dans le canton de Berne, 88,7 pour cent des personnes interrogées ont considéré que la lutte de la police contre la criminalité était très bonne ou assez bonne ; au niveau suisse, ce pourcentage était un peu plus élevé, soit de 90,8. En 2011, il était plus bas aux deux niveaux. 26,5 pour cent des personnes interrogées dans le canton de Berne ont déclaré que la qualité du travail de la police s'était légèrement ou beaucoup améliorée les trois dernières années ; au niveau suisse, ce pourcentage était toutefois plus élevé avec 31,7 pour cent. Aux deux niveaux, les résultats du sondage étaient moins bons en 2011.

Grande confiance en la police – développement positif du sentiment de sécurité

Si l'on compare 2015 et 2011, le sentiment de sécurité subjectif relatif à la criminalité suit une tendance positive. La confiance en la police et l'évaluation affichent des valeurs plus positives et élevées qu'en 2011.

7.6.3 Lacunes et déficits dans le sentiment de sécurité subjectif

Certains résultats du sondage de 2015 soulignent toutefois des lacunes et des déficits sur des points qui déterminent le sentiment de sécurité subjectif de la population. Dans ce contexte, le canton de Berne obtient souvent un résultat moins bon par rapport à l'ensemble de la Suisse. Néanmoins, les valeurs de 2015 étaient meilleures que celles de 2011.

Plus de 34 pour cent des personnes interrogées considèrent que la présence policière dans le canton de Berne est insuffisante (Suisse : 38%) ; pour les plus de 39 ans dans le canton de Berne, ce pourcentage atteint presque 45 pour cent. 25 pour cent des personnes interrogées déclarent que la police est peu, voire pas présente pour la population ; au niveau suisse, ce taux est de 23 pour cent. Dans le canton de Berne, près de 41 pour cent des personnes interrogées estiment que la police est en règle générale rapidement sur les lieux ; au niveau suisse, ce taux est de plus de 44 pour cent. Pour 20,4 pour cent des personnes interrogées (Suisse 16,3%), la police met trop de temps à arriver sur les lieux ; pour les autres, cela dépend toujours de l'événement.

7.6.4 Insécurité dans la rue et dans l'espace public

Le nombre de personnes ayant eu concrètement peur d'être victimes d'une infraction a baissé de 4,4 points entre 2015 et 2011, passant ainsi à 9,5 pour cent. 11,3 pour cent des femmes et 7,7 pour cent des hommes ont répondu ainsi. On remarque que la part des jeunes de moins de 26 ans est élevée, à 13,7 pour cent. Cette part n'est que de sept pour cent chez les plus de 39 ans.

17,2 pour cent des personnes interrogées ont déclaré ne pas se sentir en sécurité la nuit dans la rue (Suisse : 14,7 %) ; parmi les femmes, 26,5 pour cent d'entre elles et seuls 7,7 pour cent des hommes ont répondu ainsi. Plus de 19 pour cent des personnes interrogées (23,8% de femmes et 15,3 d'hommes) s'inquiètent, dans la même situation, de la sécurité des membres de leur famille. Plus de 27 pour cent des personnes interrogées estiment probable que leur appartement soit la cible d'une tentative de cambriolage dans l'année (pas de différence

[29] En 2011, la question était formulée autrement et de manière plus compliquée et, de ce fait, les résultats ne peuvent pas être comparés directement entre les deux années.

notable entre les sexes). Parmi les personnes se disant dérangées par ce qu'elles voient dans la rue, nombre d'entre elles mentionnent les mots-clés vandalisme, jeunes dans la rue, *littering* ainsi que trafic et consommation de drogues. Lors de manifestations sportives, près de 90 pour cent se sentaient en sécurité en 2015, tandis qu'un peu plus de dix pour cent ne se sentaient pas en sécurité, voire pas du tout. Au niveau suisse, ce taux n'atteint que 6,6 pour cent. Plus de 16 pour cent des personnes interrogées dans le canton de Berne ont peur d'être victimes d'un attentat terroriste.

7.6.5 Eviter les risques, besoin d'agir dans les communes

En 2015, 53,5 pour cent des personnes interrogées ont déclaré prendre des mesures de précaution pour ne pas devenir la cible d'une infraction (Suisse : 56%). 40 pour cent des hommes et 70 pour cent des femmes ont fait cette déclaration. Parmi les mesures de précaution les plus importantes figurent « éviter certaines personnes », « éviter les passages souterrains » et « éviter certaines rues ou places ». En 2011, le pourcentage de personnes prenant de telles mesures de précaution était nettement plus élevé dans le canton de Berne et à l'échelle suisse (canton de Berne : 72,9%). En outre, dans le canton de Berne, seuls 26,6 pour cent des personnes interrogées ont déclaré qu'il n'y avait pas de problème de sécurité urgent dans leur commune. Le vandalisme, les vols par effraction, les vols, le brigandage, les jeunes traînant dans les rues et la drogue étaient les plus souvent mentionnés dans ce contexte.

Peur de la violence et de cambriolages ; présence de la police trop faible et pas assez rapide

Bien que le sentiment de sécurité se soit clairement amélioré, nombre de personnes ne se sentent pas en sécurité la nuit dans la rue ; les femmes bien plus souvent que les hommes. Plus de 50 pour cent – parmi les femmes même 70 pour cent – prennent des mesures de précaution pour ne pas devenir la cible d'une infraction. 27 pour cent de la population craignent que leur appartement ne soit cambriolé dans un avenir proche. Plus d'un tiers de la population estime que la présence policière est insuffisante et près de 41 pour cent estiment toutefois que la police arrive assez rapidement sur les lieux pour intervenir.

7.6.6 Perception subjective de la sécurité dans la circulation routière

Dans le domaine de la circulation aussi, le travail de la police fait en principe l'unanimité. En 2015, 86,5 pour cent des personnes interrogées estimaient que la police effectuait assez de contrôles de stationnement. Ce taux était de 72,5 pour cent en ce qui concerne les contrôles de vitesse. A l'échelle suisse, le premier point obtenait un avis positif légèrement plus bas et le second, légèrement plus haut. Par rapport à 2011, la satisfaction dans le canton de Berne s'est améliorée sur les deux points.

Interrogées sur ce qui les dérange dans la rue, les personnes ont répondu le plus souvent les potentiels actes de délinquance (p. ex. vandalisme) ou les situations menaçantes (jeunes qui traînent) et souvent « des situations dangereuses dans le trafic ». Les cyclistes et les conducteurs de cyclomoteurs (bien 31%) mais aussi les piétons et les automobilistes (22,4% pour chaque catégorie) ont eu peur d'être victimes d'un accident de la circulation dans l'année écoulée. Partant, parmi les trois-quarts des personnes interrogées qui estiment que leur commune a un problème de sécurité urgent, un grand nombre mentionne la circulation routière. Avec près de 23 pour cent, la circulation routière est citée en troisième position, après le vandalisme et les vols par effraction/le brigandage. Ce pourcentage est légèrement plus haut qu'à l'échelle suisse mais est toutefois resté stable depuis 2011 dans le canton de

Berne. Environ 61 pour cent des personnes interrogées estiment que certaines mesures renforceraient la sécurité dans la circulation routière. Dans ce contexte, la séparation entre la circulation à vélo/cyclomoteur et la route est particulièrement souvent mentionnée (27%), mais aussi des contrôles de police supplémentaires (22,3%). Au niveau suisse, les valeurs sont semblables. En 2011, la demande de contrôles de police supplémentaires était encore bien plus fréquente (26%).

Circulation routière : de vastes contrôles, plus de sécurité dans la mobilité douce

Le nombre de contrôles dans la circulation routière (stationnement, vitesse) est en principe considéré comme suffisant. Des améliorations ponctuelles semblent surtout nécessaires dans la mobilité douce.

8 Collaboration avec les communes

8.1 Acquisition de prestations

Ces dernières années (2012 à 2017), le solde des prestations découlant de la collaboration entre la police cantonale et les communes est demeuré à peu près stable.

En revanche, le nombre de communes qui ont dû rétribuer des prestations sur la base d'un contrat ou en raison du dépassement du seuil déterminant pour les interventions gratuites de la police cantonale a nettement augmenté (de 44 communes en 2012 à 118 en 2017). Le nombre de contrats entre les communes et la poca a par conséquent également nettement augmenté (de 50 contrats en 2012 à 124 en 2017). Ainsi, en 2017, la poca avait conclu des conventions contractuelles avec environ un tiers des communes bernoises.

8.2 Développement de la collaboration sur la base de la nouvelle LPol

La base de la collaboration entre la police et les communes est maintenue avec la nouvelle loi sur la police. A la suite de l'instauration de forfaits pour les frais d'intervention, d'une part, et de l'introduction du contrat sur les points sensibles, d'autre part, le contrat d'intervention et de patrouilles actuel prend fin avec l'entrée en vigueur de la LPol.

La nouvelle LPol permet en outre de réduire les obstacles à la conclusion de contrats sur les ressources en réseau régional. Ainsi, les communes intéressées ne devront plus être limitrophes ; à l'avenir, un rapport géographique et matériel entre deux communes suffira.

A l'heure actuelle, les répercussions de ces adaptations sur les besoins en ressources de la poca ne peuvent pas encore être estimées. Les forfaits prévus devraient augmenter l'efficience de la poca. Cela s'applique également si, à la suite de contrats supplémentaires régionaux sur les ressources, des effets d'échelle sont réalisés. Mais il est difficile d'établir un pronostic clair étant donné que différents facteurs sont déterminants : la sécurité objective et subjective ainsi que les possibilités financières des communes.

Acquisition de prestations par les communes stable – avenir ouvert

L'acquisition de prestations des communes à la poca a été à peu près stable ces dernières années. Les répercussions de la nouvelle loi sur la police ne sont pas connues à l'heure actuelle. Cela s'applique aussi bien au volume des prestations acquises qu'au nombre de contrats et à la mise à disposition de ressources qui en découle.

9 Défis à venir pour la poca

9.1 L'évolution de la société et les menaces ne sont pas statiques

Notre société change et évolue en permanence. La situation relative à la sécurité et aux menaces n'est pas non plus une donnée statique mais change toujours. Depuis quelques années, des menaces changées ou nouvelles sont perceptibles, menaces qui s'intensifient et pourraient encore se renforcer à l'avenir. Ces évolutions mettront également les organes de police des cantons devant des défis et rendront la question des ressources humaines plus lancinante.

La poca réagit en permanence à de telles évolutions, adapte, dans la mesure du possible, son organisation et fixe de manière ponctuelle de nouvelles priorités dans son activité. Quelques exemples à cet effet sont présentés au chapitre 9.2. D'autres évolutions représenteront des défis à long terme. Elles sont expliquées aux chapitres 9.3 à 9.8.

9.2 En permanence : priorités organisationnelles et thématiques

9.2.1 Champs d'activités prioritaires et nouvelle loi sur la police

Compte tenu de la situation de menaces présentée, la police cantonale a, par exemple, étendu de manière significative ses activités de police de sécurité dans les régions, activités qui, par une présence renforcée (e. a. patrouilles) produisent un effet préventif et augmentent également le sentiment subjectif de sécurité de la population. Entre 2012 et 2018, le temps d'engagement concernant la présence préventive et les patrouilles a été augmenté de 27 pour cent (motorisé : +26%, non motorisé +30%).

La nouvelle loi sur la police quant à elle réagit à l'augmentation des points sensibles de la criminalité en ce sens que les communes peuvent à l'avenir mieux aligner leurs commandes de prestations de la poca en fonction de ces points (nouvel instrument des contrats sur les points sensibles).

9.2.2 Différenciation de l'armement – plus de sécurité, frais d'exploitation plus élevés

L'équipement et l'armement doivent aussi être en permanence axés sur l'évolution des menaces. Ces dernières sont empreintes entre autres d'une propension à la violence élevée envers les victimes, mais aussi envers les policiers. C'est pourquoi la police prépare présentement l'introduction de DI (dispositifs incapacitants, « Taser »). L'utilisation des DI rend les agresseurs incapables d'agir par l'effet de brèves impulsions électriques et facilite leur arrestation immédiate. Il convient d'admettre que le risque est nettement moindre aussi bien pour les agresseurs que pour les forces d'engagement, par rapport au recours à d'autres moyens de contrainte (notamment l'arme à feu, mais aussi le bâton). A l'avenir, chaque patrouille doit dès lors être équipée d'un DI ; les renforts peuvent également s'équiper de DI, en fonction de la situation.

L'expérience montre qu'un nouvel armement ou d'autres nouvelles composantes de l'équipement ont des conséquences sur l'exploitation ou les frais d'exploitation. Les DI en sont un exemple. Ainsi, le plan d'introduction prévoit que quelque 1400 collaborateurs de la poca effectuent une formation d'un jour concernant cet appareil. A cela s'ajoute un entretien relativement exigeant. Des effets similaires ont été générés également depuis 2017 par la formation et l'équipement d'une petite partie du corps de police de fusils d'assaut, qui ont eu

lieu entre autres au vu de la menace terroriste. La seule formation aux DI et aux fusils d'assaut nécessite, sur une année, environ six places à plein temps[30].

9.2.3 Priorités thématiques en matière de prévention

La poca met également en permanence des accents ciblés dans la prévention, qui s'orientent sur les menaces ou les risques actuels particuliers. Dans le domaine de la circulation, les thèmes tels que l'alcool, la rentrée scolaire ou la visibilité sont régulièrement à l'ordre du jour ; les risques de la distraction, par exemple avec des téléphones portables, sont également abordés. Depuis 2013, la moto et, depuis 2015, le vélo électrique sont également l'objet du programme de prévention.

En matière de criminalité, les vols par effraction forment un thème central de la prévention. En outre, les priorités ont changé au fil du temps : les domaines de la migration (2013-2016), les moyens numériques et les enfants (2013-2015), en passant par la cybercriminalité aux PME, des vols à la tire et à l'astuce (depuis 2016) et à la violence domestique (depuis 2014). Depuis 2017, la violence dans l'espace public est également un thème qui se situe au premier plan, et en 2018, le thème de la violence ciblée dans les écoles (p. ex. forcené) s'est ajouté.

9.2.4 Activité coordonnée dans le domaine des vols par effraction

Les chiffres concernant les vols par effraction dans le domaine privé ("dans ses quatre murs"), qui sont particulièrement préoccupants dans la perception de la population, ont pu être baissés entre 2012 et 2017 de quelque 43 pour cent. Dans le domaine public (commerces, entreprises, restaurants, etc.), les vols par effraction ont diminué de quelque 36 pour cent. Cette baisse n'est pas due au hasard. La poca a étendu de manière ciblée ses travaux de prévention dans le domaine des vols par effraction (système de sécurité, attention, aide de voisinage, etc.). De plus, la police a pu augmenter de manière visible sa présence dans les villages, les quartiers et les lotissements et engager les investigations à la suite d'un cambriolage de manière plus rapide et plus efficace que jusqu'à présent. Une meilleure collaboration entre la police en uniforme (première sur place) et les spécialistes de la police judiciaire (p. ex. identité judiciaire) ainsi qu'avec le Ministère public a contribué à cette amélioration.

Ce qui précède et l'exécution rapide de vastes contrôles, notamment à la suite d'une série de cambriolages, ont aussi permis d'augmenter sensiblement le taux d'élucidation des vols par effraction. En 2012, le taux se situait à 9,7 pour cent (2013 : taux le plus bas à 8,6%), en 2017 (taux maximum) il était à 18,7 pour cent. Le taux d'élucidation de tous les vols (sans les véhicules) se situait en 2012 (niveau le plus bas) à 16,0 pour cent, en 2017 (niveau le plus élevé) à 25,9 pour cent.

9.2.5 Accent sur la violence dans l'espace public (2018/2019)

La poca réagit également en ce qui concerne l'augmentation des actes de violence graves de ces derniers temps et les peurs répandues de la population de se rendre dans l'espace public (urbain) le soir, de nuit et en fin de semaine. Pour les années 2018/2019, elle a prévu de mettre spécifiquement l'accent sur la lutte contre la violence dans l'espace public. A cet effet, toutes les régions augmentent leur présence aux points sensibles et à certaines heures,

[30] La formation de base DI des 1400 membres correspond, sur une année, à un peu plus de 5 places à plein temps. La formation de base au fusil d'assaut dure 2 jours, et au total cela correspond, sur une année, à une place à plein temps (seule une petite partie du corps de police a été formée). Le plan de formation pour l'utilisation des fusils d'assaut est en train d'être revu ; si le nombre de policiers formés devait augmenter de manière importante, cela augmenterait également nettement l'investissement en matière de formation.

intensifient la collaboration et le dialogue avec les partenaires (p. ex. communes, exploitants de clubs, services sociaux) et réagiront systématiquement et fermement aux infractions dès le début[31]. Le but de cette présence et activité accrues consiste à réduire le nombre d'infractions commises dans les domaines des lésions corporelles (voies de fait incluses), des brigandages et du harcèlement sexuel de dix pour cent par rapport à la moyenne de 2014-2017.

9.2.6 Accent sur l'augmentation de la sécurité de la mobilité douce

En 2017, un grand nombre d'accidents mortels ont été enregistrés dans le canton de Berne. Dans les années précédentes, le nombre d'automobilistes tués ou grièvement blessés avait toutefois nettement reculé. L'évolution est différente en ce qui concerne la mobilité douce (e-bike, vélo, piétons). La poca place donc là un accent particulier afin de réduire le nombre d'accidents, par le biais de mesures de prévention et de répression. Des actions regroupées dans les domaines de la communication, de la circulation, de la prévention et de la police régionale s'adresseront spécialement aux enfants et aux adolescents, mais aussi aux usagers plus âgés de la route (notamment les conducteurs de vélos électriques). L'amélioration de la visibilité, les cours vélo ainsi que le comportement correct dans les ronds-points et sur le chemin de l'école seront au premier plan.

Accents ponctuels, ciblés et efficaces pour augmenter la sécurité

En dépit de ressources humaines restreintes, la poca place ponctuellement des accents ciblés pour augmenter la sécurité : davantage de patrouilles de police de sécurité ; nouvel armement selon la menace ; accents dans la prévention ; activité coordonnée contre les cambriolages, lutte intensifiée contre la violence dans l'espace public ; davantage de sécurité de la mobilité douce.

9.3 Synergies par le biais d'un nouveau centre de police

Dans l'agglomération bernoise, la police cantonale est aujourd'hui répartie sur 18 emplacements. En 2008 déjà, ces faits – l'éparpillement sur de nombreux emplacements et le manque d'économicité qui en résulte – avaient été reconnus lors de la création de la police unique et une concentration sur un nouvel emplacement avait été fixée comme objectif. Le nouveau site Köniz-Juch permettra de transposer la concentration voulue.

L'ensemble de l'infrastructure cantonale, les personnes et les services de conduite seront réunis sous un seul toit au nouvel emplacement. En font partie les centrales d'engagement des régions MEHA, Berne et Oberland bernois ainsi que les centrales d'appels d'urgence de la police sanitaire et des sapeurs-pompiers Berne dans le cadre d'une centrale d'intervention cantonale CIC, le centre de situation, le local cantonal de conduite Police, l'état-major de conduite de police et l'organe cantonal de conduite. Une organisation redondante (CIC) est en construction dans la région de Bienne. La conduite des interventions, qui coordonne tous les engagements de la police cantonale peut, grâce à la proximité géographique, réagir à chaque situation de manière encore plus directe, plus simple et plus efficace. Il faut s'attendre à des gains d'efficience et de qualité du fait de la concentration des centrales d'engagement et d'appel d'urgence actuelles en deux centrales d'engagement cantonales.

Une manière de travailler nettement plus efficace se dessine également dans la conduite des interventions du service d'ordre. Actuellement, elle se fait depuis des emplacements décentralisés de sorte que les forces du service d'ordre de tout le canton sont informées,

[31] Une action immédiate et systématique dans le sens d'une « tolérance zéro » est importante car il s'agit souvent de récidivistes.

déplacées et coordonnées au-delà des propres sites. Grâce au nouvel emplacement à Köniz-Juch, ces processus d'engagement sont nettement simplifiés.

Concernant les services de la police cantonale, parmi lesquels les domaines de la Police judiciaire, stationnés au « Ringhof » en ville de Berne, le déménagement est particulièrement urgent étant donné que le « Ringhof » devra bientôt être totalement rénové. Pour les nombreux services de la Police judiciaire (dont, par exemple, la recherche de personnes, la brigade Incendie et explosion et la protection de l'Etat), la proximité géographique avec les sûretés régionales Berne et MEHA représentera un avantage clair.

La concentration géographique permet des gains d'efficacité et d'efficience

Au nouvel emplacement Köniz-Juch de la poca, de nombreux services seront concentrés sous un même toit. Cela permettra de simplifier les déroulements opérationnels (p. ex. centrales d'appel d'urgence et d'engagement) et de regrouper dans une certaine mesure les ressources personnelles.

9.4 Numérisation importante également pour la poca

9.4.1 Estimation interne des cadres de la poca

Dans le cadre d'une réflexion stratégique, les cadres de la poca ont désigné les défis ou les menaces qui pourraient présenter une priorité particulièrement élevée pour le travail de la police. Les sept thèmes ci-après ont reçu la priorité « élevée » (tirée de l'importance et de l'urgence) :

1. Cybercrime
2. Flot (inondation) d'informations
3. Migration
4. Réseaux sociaux
5. Menace terroriste
6. Infox (fake news)
7. Ethique, valeurs, comportement

On constate que quatre thèmes cités sur sept sont directement liés à Internet et à la communication électronique (chiffres 1, 2, 4, 6). Ils pourraient aussi être saisis de manière regroupée dans une large notion de cyberrisques (voir ci-dessous).

Un lien indirect avec ce thème apparaît également au point « éthique, valeurs, comportement » en ce sens que dans les discussions internes, il est compris expressément comme contrepoint à la communication en partie agressive sur Internet et les réseaux sociaux – allant jusqu'aux menaces, aux extorsions et au chantage (« trolling », « shitstorm »). Concernant le terrorisme, la situation de danger accrue en soi, mais aussi les activités en réseau international des auteurs par le biais d'Internet et des canaux électroniques de communication sont visés. Seul le thème de la migration n'indiquait pas la communication électronique au premier plan, mais la nécessité et la difficulté d'une intégration renforcée notamment.

9.4.2 Adaptation et extension de la communication dans le domaine numérique

L'interaction d'être humain à être humain, mais aussi d'être humain à institution (et inversement) se déplace de plus en plus dans le domaine numérique. Quiconque veut être perçu doit s'assurer une présence numérique, en plus d'une présence sur les canaux

traditionnels. Ainsi, les rapports en ligne avec les autorités à tous les échelons, les assurances, les banques et d'autres branches (commerce, immobilier, voyages, etc.) deviennent de plus en plus la règle. En toile de fond, il y a un grand changement de comportement et de communication de la société ainsi que l'utilisation individuelle des médias ; l'importance des réseaux sociaux et des portails en ligne et mobiles grandit rapidement.

Cette évolution concerne aussi l'attitude de la population par rapport aux informations en matière de sécurité et de criminalité. Les crises et les événements locaux sont communiqués très rapidement et de manière globale sur les réseaux sociaux ; la classification et les commentaires par les autorités sont en revanche différés et passent par le biais des canaux traditionnels (p. ex. réponses à des demandes, communiqués de presse). Ces lacunes d'information peuvent insécuriser la population et générer des spéculations. La police cantonale bernoise fait donc aussi face au défi d'étendre sa présence et sa communication dans le domaine numérique pour pouvoir informer la population de manière rapide et crédible.

Dans ce contexte, la poca s'attelle au développement d'une « stratégie numérique ». Il s'agit entre autres de la question de savoir par quels canaux et quelles technologies la poca peut à l'avenir mener et intensifier l'échange proactif avec la population. Ainsi, il est prévu de ne pas utiliser uniquement les canaux (indirects) des médias, mais également les propres plateformes en ligne de la police et les réseaux sociaux pour transmettre les informations en matière de sécurité de manière directe et rapide. En outre, le but est de simplifier l'accès à la police, aujourd'hui souvent difficile par le biais de plateformes numériques et d'amortir les conséquences négatives de la centralisation des corps de garde (p. ex. processus en ligne simplifié pour les demandes, les avis ou les dénonciations ; « corps de garde numériques »). Enfin, il est envisageable que la police propose de nouvelles prestations telles que les fonctions de tracking, d'alerte ou d'alarme pour les personnes ou les véhicules afin d'augmenter le sentiment de sécurité de la population et de pouvoir intervenir plus rapidement si nécessaire.

On peut déjà conjecturer que le développement et la mise en œuvre échelonnée de la « stratégie numérique » nécessiteront le recrutement de personnel supplémentaire bénéficiant de connaissances particulières.

Outre ces réflexions d'ordre stratégique, la poca a déjà entamé les premières étapes de modernisation des instruments de communication et d'extension de l'information sur le travail policier au quotidien. Dans notre société multiculturelle, la communication doit se faire de manière générale en plusieurs langues. Une bonne communication, exacte et rapide, de la poca dans les réseaux sociaux doit être axée sur les groupes-cibles des différents réseaux sociaux sur le plan de la langue et du contenu. A cet effet, la poca a lancé un projet pilote de communication d'engagement régionale, selon laquelle les membres de la police en uniforme doivent communiquer par le biais de Twitter en parallèle à l'engagement. En outre, la poca étudie actuellement un système d'alarme par les particuliers et les entreprises. Ces alarmes parviennent aujourd'hui aux centrales d'engagement régionales (CER) uniquement par téléphone. La discussion porte sur le fait de les faire passer également par des canaux électroniques. Cela augmenterait la qualité et la fiabilité de l'alarme.

9.4.3 Digression : volume de travail de la police réduit grâce à la numérisation ?

Les effets de la numérisation sont difficiles à estimer – également en lien avec les emplois et les ressources en personnel. D'une part, il faut s'attendre à ce que les nombreuses nouvelles

possibilités et applications dans les domaines les plus divers donnent naissance à des prestations supplémentaires et créent de nouveaux emplois. D'autre part, il faut s'attendre à ce que la numérisation modifie les activités et processus actuels, les simplifie ou les rende superflus. Si, à l'avenir, les corps de garde devaient davantage être formés pour servir de « guichets » numériques (information/conseil par écran vidéo, dénonciations par voie électronique, etc.), les deux effets pourraient se vérifier en fonction du concept[32].Dans tous les cas, il faut partir du principe que dans le domaine de la numérisation aussi, des années ou des dizaines d'années s'écouleront avant que des changements ne soient visibles durablement (voir l'exemple de la banque en ligne)[33].

Les voitures sans conducteur ou autonomes pourraient également être significatives à l'avenir pour l'activité policière. Si c'est aujourd'hui encore de la fiction, les hautes écoles et l'industrie investissent globalement beaucoup dans la recherche et le développement. Selon une estimation plutôt optimiste, les premières voitures entièrement automatisées voire sans conducteur pourraient circuler sur les routes à partir de 2020. On en attend non seulement un gain de flexibilité (p. ex. autopartage, gain de temps, etc.) et de capacités routières, mais aussi une sécurité accrue dans la circulation routière. Les véhicules autonomes permettront, on le suppose, de réduire le nombre d'infractions et d'accidents de la circulation par rapport aux véhicules conduits manuellement. Cela impliquerait également moins de travail pour la police routière, par exemple en matière de contrôle ou de service des accidents.

Au vu de la tendance, cette présomption est peut-être exacte. Mais cela pourrait prendre des dizaines d'années pour que les véhicules autonomes supplantent largement les véhicules classiques, si cela arrive. Il faut de plus s'attendre à ce que les gens continuent de circuler à vélo ou de marcher et ce, dans un trafic encore plus dense qu'à l'heure actuelle et en partie dans des conditions météo difficiles (glace, pluie, brouillard, etc.). Des défectuosités techniques des véhicules autonomes ou des perturbations de la 5G – ou des technologies de couverture Internet qui lui succèderont, ne peuvent pas non plus être exclues. En résumé, on ne peut pas partir du principe que les accidents de la route disparaîtront même dans un avenir lointain, de sorte que la police devra continuer d'être présente avec un service des accidents 24 heures sur 24 (alarme, intervention, enquête, etc.) et effectuer certains contrôles de véhicules et de la circulation. Globalement, les besoins en ressources ne reculeront, le cas échéant, qu'après des années et plutôt dans une moindre mesure.

[32] En théorie, il serait envisageable (mais pas forcément souhaité au sens du service public) de réduire les corps de garde occupés et de les remplacer par des guichets électroniques sans agents (tendance à la réduction de places de travail et prestations). Mais il serait également envisageable de laisser les corps de garde occupés actuels et de créer des guichets électroniques en plus (tendance à davantage d'analyses, création de places de travail et d'offres pour la population).

[33] La banque en ligne existe depuis au moins 20 ans et s'est largement développée depuis, tant d'un point de vue technique que de celui de sa diffusion. En Allemagne, 45 pour cent de la population indiquent utiliser la banque en ligne. En Suisse, ce taux est estimé à environ 38 pour cent (voir « Verbreitung von Online und Mobile Banking : Erste Zahlen für den Schweizer Markt », Prof. Dr. Andreas Dietrich, Hochschule Luzern, 2017). La banque en ligne a donc considérablement gagné en importance et se répercute sur le monde du travail et sur les prestations de service (mot-clé : fermeture de guichets de banque et de services de poste). Inversement, ces valeurs signifient aussi que plus de la moitié de la population en Allemagne et 62 pour cent en Suisse n'utilisent pas la banque en ligne même 20 ans après ses débuts ; ce système ne s'est donc pas imposé partout, de sorte que les banques et la Poste doivent toujours maintenir leurs canaux de paiement et leurs infrastructures « traditionnels ».

Communication numérique : le plus grand défi

Les cadres de la poca désignent la communication électronique et ses différentes facettes (numérisation, médias sociaux, cybercriminalité, etc.) comme le plus grand défi de l'avenir pour le travail policier. Pour pouvoir communiquer de manière rapide et directe dans les réseaux sociaux et sur les plateformes en ligne, la poca va devoir étendre ses stratégies et ses instruments et engager à cet effet également davantage de ressources en personnel. A moyen terme du moins, on ne pourra pas partir du principe que la numérisation remplace de manière significative ou complète les activités actuelles de la poca dans le monde « réel ».

9.5 Gestion des menaces – changements auxquels il faut s'attendre

9.5.1 Lignes directrices d'un système de gestion des menaces

En Suisse, les actes de violence graves et ciblés – par exemple contre des mandataires, des autorités, des écoles (actes de forcenés) ou dans le cadre de la violence domestique – sont en règle générale perpétrés par des personnes ayant déjà « été remarquées » auparavant par les autorités ou par ailleurs. Les auteurs présentent donc certaines caractéristiques ou des comportements qui ont indiqué le danger imminent. En font par exemple partie les menaces à l'encontre de personnes ou d'institutions ou des allusions quant à des infractions planifiées à des connaissances ou sur les réseaux sociaux. Dans le canton de Berne, on estime à quelque 80 cas de ce genre moyennement graves et de 10 à 15 cas graves par année.

Pour reconnaître les signes avant-coureurs et les indices d'une propension élevée à la violence chez les « personnes dangereuses », la plupart des cantons sont en phase de mise en place d'un système de « gestion des menaces » ou l'ont déjà fait. La Prévention suisse de la criminalité (PSC) a, sur la base d'une analyse dans les cantons, formulé en 2015 une série de critères pour un système cantonal de gestion des menaces.[34] Le canton de Berne a également engagé les premières étapes pour une gestion des menaces ; en 2016, il a effectué un état des lieux (étude Ecoplan).[35] Selon cette analyse, les cantons de Zurich et de Soleure disposaient déjà d'une gestion des menaces plus complète et systématique.

Outre la poca, de nombreux autres services dans le canton de Berne sont impliqués dans la gestion des menaces (Ministère public, institutions médicales, sociales, APEA, autorités de migration, etc.). Une gestion des menaces efficace présuppose une étroite collaboration de ces institutions (gestion des cas, conférences des cas), compte tenu des exigences, notamment de la protection des données. Elle consiste à reconnaître les personnes dangereuses ou les risques, les évaluer et les « gérer » dans une troisième étape (contrôle et désamorçage de risques, mesures). Les objets de cette gestion des menaces au niveau cantonal ne sont jusqu'à présent pas des cas légers ou moyens, mais seulement les infractions graves contre la vie et l'intégrité corporelle (violence domestique et violence contre les autorités incluses). Le terrorisme, les risques naturels et les épidémies ne sont explicitement pas l'objet de la gestion des menaces dont il est question ici.

[34] Parmi ces critères, on compte, en mots-clé : 1. Cadre législatif suffisant ; 2. Accès garanti aux données et gestion de celles-ci ; 3. Outils d'analyse pour évaluer les risques ; 4. Equipe de projet organise la GMC, prise des rênes définie ; 5. Responsabilités dans le domaine de la GMC clairement définies ; 6. Toutes les formes de violences ciblées sont enregistrées. Voir « Gestion des menaces au niveau cantonal : Analyse de la situation », Prévention suisse de la criminalité PSC, 2015.

[35] Voir. Etude « Bestandesaufnahme Bedrohungsmanagement im Kanton Bern (BDM@BE) », manuel, défis actuels et recommandations, Ecoplan, octobre 2016 (sur mandat de la Direction de la police et des affaires militaires du canton de Berne).

9.5.2 Tâche et rôle de la police cantonale

La poca assume un rôle important dans la gestion des menaces. Elle est active dans différents champs d'activités : sensibilisation (p. ex. formation des autorités), collecte d'informations, évaluation des risques (répartition en catégories), exécution de mesures concernant les personnes dangereuses (p. ex. garde par la police) ou les victimes (p. ex. protection des témoins) ainsi que convocation de conférences de cas ou participation à de telles conférences. La gestion des menaces au niveau policier est effectuée dans une première phase par la police en uniforme dans les régions ou sur place (collecte d'informations, estimation des risques), en cas de besoin, il est fait appel au service spécialisé Menaces et violence, rattaché au service psychologique[36]. Les cas présentant un potentiel de danger particulièrement élevé sont encadrés par la police judiciaire.

9.5.3 Evaluation de la GMC bernoise et recommandations

L'analyse d'Ecoplan évalue la gestion des menaces existante au plan cantonal (état 2016). Elle conclut que la police cantonale joue un rôle central dans le système de gestion des menaces au plan cantonal, en ce sens qu'elle assume des tâches de prévention, qu'elle reprend de facto – mais pas de jure ou systématiquement – le rôle de conduite et que de nombreuses autres organisations impliquées remettraient rapidement les cas à la police cantonale face à des incertitudes dans l'évaluation du risque.

Dans l'ensemble, il ressort de cette analyse que les critères de la Prévention suisse de la criminalité ne sont qu'en partie remplis par la gestion des menaces du canton de Berne. L'analyse relève des lacunes surtout dans l'organisation et l'attribution de responsabilités ; de plus, la définition de la GMC dans le canton de Berne ne comprend pas tous les actes de violence ciblée mais seulement les infractions graves. En outre, une série de questions devraient être examinées en détail et clarifiées, telles que : critères de la protection des données, liens entre les banques de données / garantie du transfert du savoir entre participants, formations dans le domaine de la GMC, création d'outils unitaires d'identification des risques, ressources en personnel, notamment à la poca. Le canton de Berne n'a pas seulement besoin d'adaptations ponctuelles, mais doit lancer un projet global de structures d'organisation GMC. Dans ce projet, les rôles de conduite, les autres compétences et rôles doivent être définis clairement et les questions ouvertes esquissées doivent être clarifiées. La responsabilité pour la conduite du projet et le rôle de conduite ultérieur dans le cadre de la GMC doivent vraisemblablement être rattachés à la poca, étant donné que cette dernière dispose des connaissances les plus étendues dans ce domaine.

9.5.4 Mandat du Conseil-exécutif : clarifier les processus et les compétences

Partant de cette analyse, le Conseil-exécutif a chargé en 2017 la Direction de la police et des affaires militaires, en incluant la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques et d'autres autorités (la poca notamment), de développer et de systématiser la gestion des menaces du canton. Une gestion des menaces globale et standard doit ainsi être créée dans le canton de Berne. Les travaux à ce sujet sont en cours ; les précisions relatives à l'organisation, les compétences et le champ d'application (p. ex. délimitation jeunes-adultes, délimitation menaces terroristes et menaces « normales », toutes les infractions ou que les affaires graves de violence ciblée) sont au premier plan. En outre,

[36] Selon l'ACE 2700 (24.08.2005), un taux d'occupation de 200 pour cent a été accordé à la poca pour un service spécialisé, au service psychologique de la poca, pour les situations « difficiles » (agressivité verbale, menaces, etc.)

les outils d'évaluation des risques ainsi que différentes questions d'ordre juridique et de protection des données doivent être clarifiées. Les analyses doivent être closes d'ici fin 2019.

9.5.5 Conséquences et défis pour la poca

Une GMC efficace permettrait de contribuer à empêcher les actes de violence grave. Dans le cadre du projet du Conseil-exécutif en cours, une GMC globale et concrète doit être développée. La probabilité est grande que la poca doive assumer un rôle de conduite et des tâches supplémentaires, notamment dans l'évaluation du risque et la gestion du cas. Des ressources supplémentaires sont nécessaires pour pouvoir effectivement remplir ces attentes et réaliser ces tâches.

Développer la gestion des menaces – clarifier le rôle et les tâches de la poca

De nombreuses infractions de violence grave et ciblée (p. ex. forcenés dans les écoles, violence contre les autorités, violence domestique) pourraient être empêchées par le biais d'une gestion des menaces étendue. La gestion des menaces du canton de Berne comporte des lacunes. C'est pourquoi les responsabilités et les outils à cet effet font l'objet de clarifications sur mandat du Conseil-exécutif. De nouvelles tâches et responsabilités incomberont très vraisemblablement à la poca.

9.6 Terrorisme et cyberrisques : collaboration Confédération-cantons intensifiée

9.6.1 Nouvelles formes de menaces intimement liées

Les cyberrisques sont une forme relativement nouvelle de menaces. Après les records atteints dans les années 70 (OLP, Fraction armée rouge en Allemagne, Brigades rouges en Italie), le danger terroriste est à nouveau d'actualité, souvent dans un contexte islamiste.

Des liens étroits existent entre le terrorisme et les cyberrisques : pour leur propagande, leur recrutement et leur organisation jusqu'à la préparation concrète de l'acte, les réseaux terroristes s'appuient fortement sur la communication électronique et Internet. Cela est aussi largement vrai pour d'autres formes de criminalité organisée comme le trafic d'êtres humains ou le blanchiment d'argent. Les attaques terroristes contre les infrastructures critiques telles que les centrales électriques, l'approvisionnement en électricité et en eau, les aéroports ou les hôpitaux peuvent en outre ne pas être perpétrées qu'au moyen de la violence classique (p. ex. explosifs) mais aussi au moyen d'outils électroniques (« hacking », introduction de logiciels malveillants, etc.) et provoquer d'immenses dommages.

9.6.2 Préciser la répartition des tâches Confédération – cantons

Récemment, la Confédération a intensifié son engagement aussi bien en matière de menaces terroristes qu'en matière de cyberrisques et lancé une série de nouvelles stratégies, de plans d'action et de lois fédérales. Les détails sont présentés dans les chapitres ci-après. Cela soulève les questions de la répartition des rôles et de la collaboration opérationnelle entre la Confédération et les cantons.

La sécurité intérieure et la défense contre les dangers pour la sécurité intérieure sont, selon la Constitution suisse, des tâches des cantons. Un rôle particulier revient en revanche aux organes de la Confédération (police fédérale/fedpol, service de renseignement) dans les domaines dans lesquels la Confédération est directement compétente concernant la poursuite pénale. Cela s'applique au terrorisme et aux cyberrisques, mais aussi à la criminalité organisée, au blanchiment d'argent, à d'autres infractions économiques complexes, au trafic

d'êtres humains ou trafic d'armes et aux infractions avec des explosifs. De plus, fedpol est en contact avec les services policiers internationaux et gère de nombreux systèmes centraux de données et d'informations que les cantons utilisent et alimentent également.

Ces dernières années, le Conseil fédéral et le Parlement ont étendu les compétences et les ressources en personnel de fedpol compte tenu des menaces nouvelles ou intensifiées ; fedpol occupe aujourd'hui quelque 930 collaborateurs. Le renforcement des activités fédérales entraîne inévitablement des charges supplémentaires dans les cantons. En effet, une grande partie des activités policières opérationnelles d'enquête et liées aux affaires – également dans les domaines de compétences de la Confédération – incombe aux organes de police cantonaux. Ces derniers disposent également d'effectifs plus élevés (au total environ 19 000 membres au bénéfice d'une formation policière). La répartition des rôles à l'avenir doit être précisée ; la collaboration, la coordination et les ententes seront à étendre.

Terrorisme et cyberrisques : engagement accru de la Confédération et conséquences pour les cantons

La menace terroriste et les cyberrisques grandissent et sont intimement liés. La Confédération étend ses activités. Etant donné que la garantie de la sécurité intérieure incombe aux cantons, cela engendre forcément aussi des tâches supplémentaires, en partie nouvelles, pour les organes de police cantonaux.

9.7 Terrorisme : nouvelles tâches pour les cantons

9.7.1 Nouvelles stratégies et nouveaux plans d'action

Après la définition de la stratégie de lutte contre le terrorisme en 2015, le Conseil fédéral a lancé le Plan d'action national pour la lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent le 4 décembre 2017. Le but de ce plan d'action est de sensibiliser de larges pans de la société, *en dehors* des autorités de police ou de poursuite pénale (p. ex. écoles, associations, institutions sociales) à la radicalisation et à les intégrer dans la prévention. Les cantons et des communes, notamment, sont sollicités.

9.7.2 Deux nouvelles lois fédérales

Le Conseil fédéral a aussi mené des consultations concernant deux nouvelles lois fédérales. D'une part, cela concerne la loi fédérale sur les précurseurs de substances explosibles. Le but est d'entraver l'accès aux substances pouvant facilement être utilisées pour les engins explosibles préparés artisanalement ("home made explosives"). Dans le cadre de cette loi, de nouvelles tâches incomberont aux cantons. Ainsi, les points de vente de précurseurs ayant un certain potentiel de dangerosité doivent faire une annonce à fedpol ou en partie également vérifier que les acheteurs soient titulaires d'une autorisation. Selon le projet soumis à la consultation, la surveillance de l'activité de ces points de vente sera du ressort des cantons .

D'autre part, il s'agit de la consultation relative à la loi fédérale sur les mesures policières de lutte contre le terrorisme. Cette loi se concentre sur les mesures de prévention qui sont applicables de manière subsidiaire et relèvent des compétences de la police (p. ex. obligations de se présenter, interdictions de contacts ou de quitter le pays). Ensemble, le plan d'action et la loi fédérale doivent permettre une prévention globale dans le domaine de la radicalisation et du terrorisme. La loi se concentre sur les personnes qui mettent potentiellement en danger la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse (« personnes dangereuses »). Les mesures peuvent s'adresser d'une part aux personnes qui ne font pas l'objet de procédures pénales dans le domaine du terrorisme, mais à l'encontre desquelles il

existe des soupçons fondés qu'elles pourraient commettre un acte terroriste. D'autre part, les mesures de prévention sont également envisageables une fois l'exécution de la peine terminée afin d'empêcher une nouvelle radicalisation ou propension à la violence. Les mesures de la loi qui sont en discussion telles que les obligations de s'annoncer, les interdictions de contacts ou de quitter le pays, les restrictions territoriales jusqu'aux arrêts domiciliaires visent à limiter la liberté d'action et de mouvement des « personnes dangereuses ».

L'ordre de mesures et la gestion du système électronique d'information se font selon le modèle de consultation par fedpol. Les deux nécessitent toutefois une "gestion des cas" en amont et une analyse des menaces ; d'autres mesures de prévention au plan cantonal (p. ex. d'ordre social ou thérapeutique) sont également à intégrer. La compétence et l'investissement en matière de gestion du cas et d'analyse des menaces incombent principalement aux cantons. L'exécution et le contrôle de mesures ordonnées relèvent selon le modèle de consultation également des cantons. Globalement, un besoin significatif supplémentaire de ressources pourrait donc en découler pour les organes de police cantonaux, besoin qui pourrait être largement plus élevé que celui de la Confédération. Au niveau de la Confédération, ce besoin supplémentaire s'élève à dix postes dans le modèle de consultation.

9.7.3 Evaluation par le canton de Berne

Le canton de Berne a approuvé en principe la loi fédérale sur les mesures policières de lutte contre le terrorisme en discussion. Le fait de reconnaître, d'évaluer et d'empêcher les actes terroristes présuppose une étroite collaboration entre la Confédération et les cantons. Le canton de Berne insiste toutefois sur la préservation de la répartition actuelle des tâches entre la Confédération et les cantons. Ainsi, le prononcé de mesures policières de prévention ainsi que la gestion des cas doivent relever de la responsabilité des cantons. De plus, le canton de Berne attend du Conseil fédéral qu'il présente l'effort financier et personnel prévu dans son message aux Chambres fédérales et tienne compte du fait que les cantons sont en permanence confrontés à des tâches supplémentaires d'exécution et à des prestations globalement croissantes.

9.7.4 Dispositions actuelles de la poca dans le domaine du terrorisme

Les dispositions actuelles de la poca dans le domaine du terrorisme et d'autres actes extrêmes de violence (p. ex. forcenés, prises d'otage) couvrent les besoins les plus urgents au vu de des menaces actuelles. La poca a instauré, au sein de la Police judiciaire, des compétences spéciales en matière de défense contre le terrorisme. Les interlocuteurs pour d'autres corps de police, le Ministère public et les organes de la Confédération sont désignés et la poca prend activement part aux organes déterminants de la Confédération. La capacité d'intervention en cas d'événements terroristes potentiels ou réels, comme lors de la menace à la bombe à l'église du Saint-Esprit à Berne en janvier 2018, est également assurée par les policiers du front. Les unités spéciales (p. ex. Gentiane, Milan) sont à disposition pour des engagements plus étendus. Les capacités en personnel pour des activités de prévention plus vastes ou pour la réserve policière et l'intervention en cas de situation de menaces fortement accrue et plus durable, voire d'attentats terroristes, ne sont toutefois pas suffisantes. En cas de menaces durables, il y aurait même lieu, le cas échéant, de faire appel aux forces de l'armée qui, ces dernières années, ont toutefois fortement diminué concernant la disponibilité et la capacité d'intervention durable.

Prévention du terrorisme intensifiée – capacités en personnel trop restreintes

Les dispositions policières actuelles contre le terrorisme et les autres actes extrêmes de violence couvrent les besoins les plus nécessaires. La prévention policière et non policière contre le terrorisme doit être étendue ; les capacités en personnel de la poca ne sont toutefois pas suffisantes à cet effet. La poca serait placée face aux plus grands défis si la situation de menaces devait s'aggraver ou si des actes terroristes devaient être commis.

9.8 Cyberrisques : menaces et tâches des cantons en augmentation

9.8.1 Augmentation des cyberrisques

9.8.1.1 Opportunités et risques de la numérisation

La numérisation de notre société s'intensifie rapidement. En 2017, 93 pour cent des ménages suisses utilisaient Internet. En 2010, ce taux était de 77 pour cent et en 2006 de 53 pour cent seulement[37]. La quantité de données numériques explose au niveau mondial ; les experts pensent que la quantité de données numériques d'aujourd'hui (env. 16 zettaoctets) atteindra quelque 160 zettaoctets d'ici 2025 et se sera ainsi multipliée par dix[38].

La numérisation relie les personnes et les appareils les uns aux autres et sert à l'échange d'information ainsi qu'au pilotage et à la surveillance d'appareils et de processus. Le potentiel du réseau intelligent (« smartworld », Industrie 4.0, Internet des objets, etc.) en lien avec l'innovation et l'efficacité croissante est estimé énorme.

Mais la dépendance des technologies de l'information et de la communication dans tous les domaines de la vie s'accroit également. Cela rend la société vulnérable aux pannes, aux défaillances et aux abus de ces technologies.

9.8.1.2 Large éventail de cyberrisques

Une « énergie criminelle » composite s'est également propagée dans le cyberespace. Elle se manifeste sous forme de cyberespionnage privé ou d'Etat (p. ex. dans la recherche, l'industrie, l'armée), de cybersabotage (infrastructures critiques) et de cyberpropagande (désinformation, « fake news »), mais aussi de cybercriminalité au sens strict du terme (p. ex. vol de données, escroquerie, extorsion et chantage).

Le cyberespionnage, le cybersabotage et la cyberpropagande visent avant tout à troubler le fonctionnement de la société, de l'Etat et de l'économie et à obtenir dans certains domaines de propres avantages politiques, militaires ou économiques. La compétence en matière de défense contre ces risques incombe en principe à la Confédération (service de renseignement, fedpol). La centrale d'enregistrement et d'analyse pour la sûreté de l'information (MELANI) observe l'évolution et agit comme plateforme d'information (avis, avertissements, support) pour les particuliers et l'économie. Un accent particulier est mis sur les infrastructures critiques. Les instances de la Confédération travaillent avec les instances cantonales et peuvent – également dans le domaine des investigations policières et de la poursuite pénale – déléguer des tâches aux cantons.

[37] Ces données et d'autres données de ce passage : Office fédéral de la statistique OFS

[38] Un zettaoctet = 10^{21} octets

En ce qui concerne la cybercriminalité au sens strict du terme, il s'agit principalement d'infractions qui sont aujourd'hui déjà fortement répandues. Deux aspects figurent au premier plan : d'une part, il s'agit d'infractions contre le patrimoine comme l'escroquerie ou le vol. La motivation d'enrichissement personnel est également souvent au premier plan dans le domaine de la cybercriminalité. Les activités peuvent viser des individus ou des entreprises de toute taille (des PME jusqu'aux grands groupes tels que les banques ou les assurances). Les cas de menaces ou d'extorsion et de chantage (« cyberextortion ») ne sont pas rares pour exiger d'entreprises ou de particuliers des sommes d'argent ou un certain comportement. D'autre part, une « culture de l'insulte » s'est en partie développée sur Internet et les réseaux sociaux. De plus, il faut partir du principe que de nombreuses agressions sexuelles se produisent sur la Toile et les victimes (parfois aussi les auteurs) sont souvent des adolescents et même des enfants. Nombre d'entre eux n'ont clairement pas conscience de ce qui est juridiquement et moralement permis sur Internet et de ce qui ne l'est pas, de sorte qu'ils pensent souvent disposer d'une zone de non droit et que l'on parle d'une « culture d'injustice » sur Internet. Cela est également lié au fait que les organes de police ou de justice pénale qui exerceraient un droit valable ne sont pratiquement pas visibles ou perçus sur Internet (contrairement à ce qui se fait dans le monde réel avec les patrouilles de police ou les contrôles routiers)[39].

Les cantons sont en premier lieu compétents pour la poursuite de ces infractions – indépendamment du fait que les auteurs agissent de manière « classique » ou virtuelle. La nouvelle dimension supplémentaire de la Toile rend également de nouvelles formes d'investigation nécessaires (mise en sûreté des traces numériques, observation numérique, etc.).

Compétence cantonale en matière de cybercriminalité : infractions connues, formes nouvelles

L'enrichissement personnel des auteurs ou les injures et les atteintes sexuelles sont souvent au premier plan de la cybercriminalité. Les cantons sont primairement compétents pour la poursuite de ce genre d'infractions, indépendamment du fait qu'elles aient lieu dans le monde virtuel ou dans le monde réel.

9.8.1.3 Particularités de la cybercriminalité

La cybercriminalité a deux traits distinctifs qui devraient alimenter la tendance à la hausse du nombre d'infractions.

Premièrement, la cybercriminalité est attrayante dans la mesure où un moindre effort permet un grand « gain » ou cause de grands dommages (souvent, nombreuses victimes en même temps)[40]. De plus, le risque pour les auteurs est relativement restreint : dans l'anonymat de la Toile, les notions de lieu et d'heure des faits s'effacent, les traces physiques n'existent pas, les traces numériques peuvent facilement être effacées, l'évolution des méthodes est très

[39] Voir aussi le rapport « Haben wir eine Unrechtskultur im digitalen Raum ? », de Thomas-Gabriel Rüdiger paru dans la revue Kriminalistik 1/2019, www.kriminalistik.de. Des études menées en Allemagne et en Autriche indiquent qu'environ un tiers des mineurs actifs sur Internet sont harcelés sexuellement.

[40] Lors d'attaques sur le web contre des infrastructures critiques, les dommages peuvent prendre de très grandes dimensions. Ainsi, la Confédération a défini une « pénurie d'électricité » (déclenchée p. ex. par une telle cyberattaque) comme le plus grand risque pour la Suisse. Voir *Catastrophes et situations d'urgence en Suisse, Rapport technique sur la gestion des risques 2015,* Office fédéral de la protection de la population OFP. Un risque est considéré comme particulièrement élevé lorsqu'aussi bien la probabilité d'occurrence que l'ampleur des dommages sont (relativement) grandes.

dynamique. Globalement, la probabilité de faire l'objet d'une poursuite policière ou pénale est très faible. En revanche, si la police enquête, cela nécessite de grandes exigences en matière de formation et des investigations très exigeantes et vastes au niveau technique sur la Toile, sans que le potentiel criminel ne diminue de manière notable dans le monde réel et que la présence et l'activité de la police ne puissent y être réduites.

L'ampleur du changement du travail d'investigation est mise en évidence par la surveillance des canaux de communication, sans laquelle il ne serait aujourd'hui pas envisageable de lutter contre le terrorisme non plus. S'il s'agissait, il y a quelques années, d'abord de la surveillance de la téléphonie classique (réseau fixe, mobile, sms), Internet est aujourd'hui au premier plan. Ainsi, il s'agit de multiples appareils et services techniques (p. ex. WhatsApp, Snapchat, Instagram, Facebook, etc.), d'une immense quantité de données, d'une communication souvent cryptée, d'une évolution technologique très dynamique et internationalisée et d'une utilisation « nomadisée » (utilisée par chacun, toujours et partout). Les nécessités pour les instances enquêtrices sont – en ce qui concerne les ressources humaines, l'équipement technologique ainsi que la formation et le perfectionnement – bien plus élevées et plus exigeantes qu'en ce qui concerne la téléphonie classique.

Deuxièmement, en matière de cybercriminalité, le grand public ne voit que la partie émergée de l'iceberg. Selon une analyse de KPMG (2017), 88 pour cent des entreprises interviewées ont été victimes d'une cyberattaque au cours des douze derniers mois (hameçonnage, logiciels malveillants, etc.) ; en 2016, 54 pour cent des sondés ont indiqué ce fait. Pour 42 pour cent des entreprises concernées, les attaques ont sérieusement perturbé les processus de fonctionnement en 2018 ; une part similaire de victimes a également subi une perte financière. Les auteurs ont réussi à accéder à des informations internes confidentielles pour un tiers des victimes[41]. Le nombre d'infractions et de dommages doit par conséquent être considérable. La statistique de la criminalité pourrait inciter à de tout autres conclusions car elle ne comprend que les affaires qui ont été dénoncées : en 2017, « seules » quelques 6 500 infractions (canton de Berne ; près de 700) ont été comptabilisées en Suisse dans les trois catégories Soustraction de données, Accès indu à un système informatique, Utilisation frauduleuse d'un ordinateur, avec un taux d'élucidation dans le canton de Berne d'à peu près 15 à 33 pour cent[42]. On peut estimer que les chiffres réels sont très élevés[43] également en ce qui concerne les insultes et les agressions d'ordre sexuel, notamment à l'encontre d'enfants et d'adolescents.

Ces données confirment les observations faites : la priorité des particuliers et des entreprises se situe en première ligne dans la défense contre les cyberattaques croissantes et la sensibilisation ainsi que dans la sécurisation, qui n'est pas toujours efficace, des systèmes TED. Les enfants et les adolescents évoluent souvent sur Internet sans contrôle ni accompagnement par des adultes et peinent à reconnaître et à cerner les risques. Jusqu'à présent, le chemin de la dénonciation ou de la poursuite pénale d'auteurs d'infractions sur

[41] « Clarity on Cyber-Security », KPMG, 2017 et 2018 ; l'analyse de 2018 n'indique pas de valeur concernant le nombre d'entreprises interviewées qui ont été victimes d'une cyberattaque.

[42] En comparaison : globalement, il y a eu en 2017, dans toute la Suisse, près de 300 000 infractions contre le patrimoine (canton de Berne : près de 37 000) ; données au plan national : statistique policière de la criminalité 2017, www.bfs.admin.ch.

[43] En Allemagne, on estime les chiffres « cachés et apparents » dans un rapport d'environ 1 à 280 en ce qui concerne la cybercriminalité ; pour un cas poursuivi pénalement, 280 demeurent cachés ou ne sont pas poursuivis ; concernant les vols à l'étalage, le rapport se situe à 1 contre 10-15 (Thomas-Gabriel Rüdiger, dans Kriminalistik 1/2019).

Internet de genres différents n'est pratiquement pas pris[44]. Cela pourrait toutefois changer à l'avenir ; il est difficilement concevable que l'on s'accommode à la longue de la criminalité croissante dans ce domaine, au vu de la gravité des atteintes et des dommages, et que l'on renonce à la poursuite pénale. Le nombre de dénonciations devrait augmenter. Si l'obligation d'informer est introduite, cela pourrait faire augmenter sensiblement le nombre d'infractions à poursuivre par la police.

Cybercriminalité : nette augmentation des cas et du volume de travail policier

La cybercriminalité augmente rapidement. Des agressions sexuelles sont possibles à de moindres risques ou des « gains » élevés peuvent être obtenus par le biais d'infractions contre le patrimoine. Les possibilités technologiques de la cybercriminalité engendrent pour la police des investigations supplémentaires de très longue haleine, sans que la criminalité dans le monde réel ne disparaisse et que la présence policière ne puisse être réduite dans ce domaine. De plus, le nombre de cas augmentera fortement à l'avenir si les victimes annoncent davantage les harcèlements ou les dommages financiers à la police ou procèdent à des dénonciations.

9.8.2 Stratégie nationale de protection de la Suisse contre les cyberrisques (SNPC)

9.8.2.1 Réédition comme stratégie 2018-2022

La Confédération a récemment élargi ses activités dans le cyberespace également. Les Chambres fédérales attendent du Conseil fédéral une action déterminée et une coordination renforcée dans le domaine des cyberrisques[45].

En 2012, la Confédération a approuvé la Stratégie nationale de protection de la Suisse contre les cyberrisques (SNPC) et créé la Centrale d'enregistrement et d'analyse pour la sûreté de l'information (MELANI). Les 16 mesures définies dans la stratégie ont été transposées jusqu'à fin 2017. En 2017, le Conseil fédéral a mis une deuxième étape de cette stratégie (2018-2022) en consultation. Il a adopté la stratégie le 18 avril 2018.

La stratégie 2018-2022 est générale et vise à améliorer la protection de la population contre les cyberattaques. Un accent particulier est également mis sur la protection de la population contre la cybercriminalité, devenue maintenant quotidienne, en plus de la protection des infrastructures critiques. La stratégie couvre un large éventail de champs d'action et de mesures (prévention, amélioration du tableau de la situation et de la collaboration, gestion des crises, poursuite pénale, information, etc.).

La stratégie part du principe qu'il faut s'attendre à une intensification de la situation de menace dans le cyberespace. Il faut en outre s'attendre à une augmentation de la fréquence et de la complexité des cyberattaques. Le rapport constate de plus qu'il est « urgent de rechercher de nouvelles solutions en matière de poursuite pénale. »

[44] Selon le sondage au sujet des expériences et opinions sur la criminalité dans le canton de Berne (Kilias Research & Consulting, 2016), en Suisse, seuls 23 pour cent des cas de fraude par carte de crédit font l'objet d'une dénonciation.

[45] Voir p. ex. les débats concernant la motion Eder 17.3509 (création d'un centre de compétences fédéral pour la cybersécurité), adoptée à une nette majorité par les deux Chambres contrairement à la proposition faite par le Conseil fédéral (www.parlament.ch).

9.8.2.2 Examen d'une obligation d'annoncer

La stratégie propose (mesure 9) l'introduction d'une obligation d'annoncer les cyberincidents afin d'améliorer la situation de menaces. Il faut à cet effet déterminer à qui s'appliquerait une telle obligation, quels seraient les incidents concernés, à qui on devrait les annoncer et sous quelle forme le traitement et la transposition pourraient se faire. La prise de décision concernant les obligations d'annoncer doit se faire sur la base de ces analyses et de la clarification des bases légales nécessaires.

9.8.2.3 Nouvelles solutions et outils de poursuite pénale

Selon le rapport du Conseil fédéral, les ressources et les compétences doivent être mieux coordonnées dans le cadre de la poursuite pénale, sans pour autant céder des prérogatives d'une autorité ou d'un niveau étatique à l'autre. Le dispositif national relatif à la cybercriminalité et à la forensique informatique – que la Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse (CCPCS) met actuellement sur pied et qui couvre les aspects principaux relatifs à la vue d'ensemble, la coordination, les enquêtes, l'organisation et la formation – doit entre autres servir de base à cet effet.

Parmi les mesures, sont en discussion la création d'un office central de lutte contre la cybercriminalité, des stratégies de formation de la CCPCS et de la Conférence des procureurs de Suisse (CPS) ainsi que la préparation d'un tableau national en temps réel de la situation policière en matière de cybercriminalité en commun de la Confédération et des cantons. De plus, la Confédération et les cantons doivent concrétiser et fixer la collaboration et la coordination entre le centre de cybercompétence national et les centres de cybercompétence régionaux à mettre encore en place.

9.8.2.4 Analyse de la stratégie par le canton de Berne et les cantons (CCDJP)

Dans sa prise de position à l'intention de la CCDJP, le canton de Berne a en outre demandé que les actes punissables du domaine cybernétique ne soient pas seulement limités par des mesures de prévention et de protection mais qu'ils soient aussi systématiquement poursuivis et sanctionnés pénalement. De plus, le canton de Berne a demandé une obligation d'annoncer les cyberincidents afin que le tableau de la situation en matière de cybermenaces puisse être amélioré.

Sur la base des indications des cantons et d'autres partenaires, la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) a pris position le 5 février 2018. Elle part du principe que le domaine cyber gagnera encore en importance pour la population, l'économie et l'Etat. La sûreté de l'espace numérique est dès lors primordiale pour la suite de l'évolution positive de notre pays. Les contenus de la SNPC sont décisifs notamment dans les domaines de la sécurité et de la poursuite pénale. La CCDJP qualifie la création d'un tableau de la situation de cybercriminalité comme nécessité absolue et la définition d'une obligation d'annoncer comme impérative. La gestion de cyberévénements ne doit pas être possible que par les seules instances fédérales, mais uniquement par le biais d'une collaboration intense de la Confédération et des cantons. Les compétences et les responsabilités ainsi que les processus et le financement en la matière – également de centres de cybercompétence régionaux – doivent être clarifiés le plus rapidement possible. La CCDJP considère qu'il est indispensable de fournir une vue d'ensemble des cas et de coordonner les ensembles d'affaires intercantonales et envisage d'élaborer, avec le réseau national de sécurité (RNS), une stratégie cantonale d'application relative à la SNPC.

Lutte contre la cybercriminalité dans le cadre de la stratégie nationale 2018-2022

Dans le cadre de la Stratégie nationale de protection de la Suisse contre les cyberrisques SNPC 2018-2022, les cantons demandent la poursuite systématique de la cybercriminalité. Les processus entre la Confédération et les cantons doivent être clarifiés, la poursuite pénale doit être intensifiée et de nouveaux outils définis (p. ex. obligation d'annoncer). De vastes nouvelles tâches vont incomber aux cantons et à leurs organes de police.

9.8.3 Mesures actuelles de la poca dans le domaine de la cybercriminalité

9.8.3.1 Extension des compétences et de l'organisation

Au vu de la menace croissante, la poca a instauré, à la Police judiciaire, des compétences spéciales également dans le domaine des cyberrisques. Comme pour le cas de menace terroriste, les interlocuteurs sont désignés pour d'autres corps de police, le Ministère public et les organes de la Confédération ; la poca bernoise participe activement dans les organes déterminants de la Confédération.

Les spécialistes de la PJ dans le domaine des cyberrisques sont attribués à différentes brigades spécialisées de la Police judiciaire[46] et il est fait appel à eux au cas par cas dans des cas précis ; un groupe de base permanent assure, dans le domaine de la cybercriminalité, la coordination et l'échange d'information continu. La poca poursuit une stratégie pragmatique et a renoncé jusqu'à présent à instaurer un centre de compétence spécial en matière de cybercriminalité[47]. Cela permet de garder une souplesse élevée dans le traitement des cas malgré les ressources restreintes. Ce concept a fait ses preuves à ce jour ; mais les tâches et les activités croissantes devraient nécessiter des adaptations et des extensions à l'avenir.

9.8.3.2 Module d'apprentissage en ligne sur la cybercriminalité

L'utilisation de la communication numérique par les auteurs est aussi une réalité dans le quotidien des policiers « au front ». Ainsi, en fonction de la situation, des instruments ou des appareils doivent être mis en sûreté lors d'appréhensions ou de la première préservation sur les lieux et des premières évaluations doivent être faites (p. ex. vérification des contacts, communication Internet ou téléphonique) avant qu'un examen forensique soigneux effectué par les spécialistes puisse fournir d'autres informations. Pour préparer le corps de police à ces tâches, quelque 2000 collaborateurs de la poca bernoise en service de police ont dû suivre deux modules de formations sur la cybercriminalité (apprentissage en ligne)[48] jusqu'à la fin de 2018.

9.8.3.3 Des lignes directrices garantes d'un traitement homogène

A fin janvier 2018, la poca a publié les lignes directrices internes « Cybercriminalité » complétées. Elles réunissent 26 phénomènes typiques de la cybercriminalité (hameçonnage [phishing], fouinage [hacking], logiciels malveillants [malware], cyberescroquerie, manipulation psychologique [grooming], etc.), les expliquent (mode opératoire des auteurs, éléments

[46] Il s'agit d'une douzaine de spécialistes qui, p. ex., sont attribués au domaine spécialisé des traces numériques ou aux brigades financière et engagements spéciaux.

[47] La police cantonale zurichoise s'est organisée autrement et a créé une division Cybercrime au sein de la police judiciaire. En 2017, le gouvernement zurichois a décidé d'étendre nettement les effectifs en personnel.

[48] L'investissement pour cette formation se monte, réparti sur l'année 2018, à environ trois postes à plein temps.

constitutifs de l'infraction possibles) et fixent le procédé des organes de police. Un traitement homogène des cas est ainsi garanti.

9.8.3.4 De manière réactive et en lien au cas – à l'avenir également, une action préventive et prévoyante

Aujourd'hui, la poca s'engage dans le domaine de la cybercriminalité de manière réactive et en lien au cas, en ce sens que les spécialistes disponibles peuvent être appelés lorsque des infractions ont été commises ou en présence d'indices concrets. En revanche, la poca – contrairement à l'espace réel – n'est pas présente sur la Toile en termes de prévention et d'anticipation et au sens d'une « police de sécurité » pour reconnaître les liens, obtenir une image claire de la menace, trouver des auteurs potentiels, produire un effet dissuasif et éviter d'éventuelles infractions.

Cette retenue n'est plus adéquate au vu du degré d'atteinte élevé des enfants et des adolescents (injures, harcèlement sexuel) et des dommages financiers croissants subis par les particuliers et l'économie et causés par les cyberinfractions. Le renforcement de la présence préventive de la poca sur le réseau et l'amplification des enquêtes dans le cyberdomaine passent nécessairement par des ressources supplémentaires en personnel bénéficiant du savoir nécessaire. La poca doit également percevoir et traiter le cyberdomaine comme espace public étendu de la société.

9.8.3.5 Confédération et cantons : nouveaux concepts de lutte contre la cybercriminalité

Au vu des lacunes dans l'activité policière actuelle en matière de cybercriminalité, la Confédération et les cantons se sont fixé pour but de développer de nouveaux concepts de lutte contre la cybercriminalité – notamment dans le contexte de la stratégie nationale de protection de la Suisse contre les cyberrisques[49].

Confédération et cantons aspirent à une certaine spécialisation et régionalisation, un tableau commun de la situation et une vue d'ensemble nationale, une analyse et un triage en commun des avis entrants, la prévention de conflits concernant le for en cas de cybercriminalité ainsi qu'à des projets de formations spécifiques. Un *cyberboard* commun doit piloter les travaux stratégiques et opérationnels. Un centre de compétences national et plusieurs centres de compétences régionaux en matière de cybercriminalité doivent former un « réseau de soutien aux enquêtes relative à la cybercriminalité » (NEDK). Ce dernier doit contribuer à relier les compétences techniques et personnelles, à utiliser les synergies et à développer les stratégies d'enquêtes innovatrices. Du fait de l'intensification de la coordination et des enquêtes, de nouvelles tâches incomberont de toute manière aux organes de police cantonaux.

[49] Y participent la Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse (CCPCS), la Conférence des procureurs de Suisse (CPS), le Ministère public de la Confédération (MPC), fedpol et d'autres organisations. La CCDJP examine également cette thématique.

Positionnement concernant la cybercriminalité – davantage de ressources nécessaires à l'avenir

La poca a créé les bases, les compétences, les processus et les services de contact concernant la lutte contre la cybercriminalité et fait appel aux spécialistes en la matière pour le traitement des cas *ad hoc*. Les capacités en personnel ne sont pas suffisantes pour pouvoir, dans le cadre de la collaboration entre la Confédération et les cantons, assurer une présence préventive sur le réseau et assumer les tâches qui se sont transformées. Des ressources humaines et techniques supplémentaires, des compétences et des projets adaptés seront nécessaires.

10 Davantage de sécurité – davantage de ressources en personnel

10.1 Bilan intermédiaire sur les ressources humaines et le niveau de menaces

10.1.1 Rationalisation de l'organisation, gains d'efficience et priorités ponctuelles

Ces dernières années, la poca a rationalisé son organisation et augmenté l'efficacité. Ainsi, à l'interne, de nombreuses places ont pu être libérées pour d'autres buts et priorités. Mais il est incontestable que les attentes et le volume de travail dans les rapports aux organes de surveillance et de contrôle (*reporting*), comme dans le domaine financier ou de la protection des données, augmentent en permanence. La poca a rencontré des succès considérables (exemple vols par effraction) et peut assurer les activités strictement nécessaires également en ce qui concerne les nouvelles menaces (exemple cybercriminalité). Ce processus d'optimisation n'est pas clos et peut à l'avenir également contribuer – dans une mesure limitée – à la formation de nouvelles priorités ponctuelles.

10.1.2 Evaluation du niveau actuel de sécurité et de menaces

Le niveau de sécurité dans le canton de Berne peut être considéré comme relativement élevé ; le sentiment de sécurité de la population s'est nettement amélioré en 2015 par rapport à 2011. Mais des lacunes ne peuvent pas être ignorées. Dans la population – en particulier chez les femmes – des insécurités et des peurs demeurent ; la confiance en la police est très élevée, mais cela s'applique également aux attentes de la population envers la police (p. ex. en lien à la présence et à l'intervention rapide). La baisse réjouissante des actes punissables est due en premier lieu aux infractions contre le patrimoine, qui se sont toutefois vraisemblablement en partie déplacées vers le cyberespace. D'autres infractions (p. ex. violence, intégrité sexuelle) n'ont pas diminué ces dernières années et ont même pris de nouvelles dimensions dans le cyberespace dans les cas d'agressions sexuelles. Les espaces urbains présentent un taux de criminalité supérieur à la moyenne. De plus, il est incontestable qu'il existe de nouvelles formes de menaces qui s'intensifieront encore très probablement à l'avenir. Cela place la poca globalement devant de grands défis.

10.1.3 Les effectifs restreints en personnel limitent la marge de manœuvre

Ces dernières années, les effectifs de la poca qui bénéficient d'une formation policière ont augmenté d'à peine quatre pour cent, tandis que la population du canton de Berne a augmenté de 4,3 pour cent. La densité policière au début de l'année 2019 (1 policier pour x habitants) est, avec un rapport de 1/521, plus basse que la moyenne suisse (1/454) et même nettement plus basse en comparaison avec des cantons comme Zurich (1/372) et Vaud (1/412). Les effectifs de la police cantonale bernoise doivent donc être considérés comme restreints, également par rapport aux autres cantons comparables. Cela limite la marge de manœuvre et les options d'action de manière décisive pour augmenter la sécurité de la

population dans les domaines « traditionnels » ou intensifier les activités compte tenu des nouvelles menaces (p. ex. cybercriminalité, terrorisme).

10.1.4 Pas de priorités supplémentaires sans ressources supplémentaires

La situation actuelle en matière de sécurité et de menaces ainsi que les ressources humaines limitées ne permettent pas de déplacer *à plus grande échelle* des priorités de l'activité et des ressources humaines pour parer aux déficits actuels et à venir dans la sécurité. De tels déplacements de priorités et de ressources entraîneraient des diminutions palpables de la présence et de l'activité dans d'autres domaines (actuels), sans pour autant que les menaces dans ces domaines n'aient effectivement baissé. Cela mènerait à un recul de la sécurité qui ne peut pas être assumé et que la population ne peut pas non plus accepter pour des raisons compréhensibles.

Il ne sera donc pas possible d'augmenter le niveau de la sécurité (objective) et de la sécurité subjective perçues en comparaison à aujourd'hui *de manière importante et durable* sans augmenter les effectifs de la poca.

Quant à savoir si, dans quelle mesure et dans quels domaines, il y a lieu de renforcer la sécurité grâce à des priorités et des ressources humaines supplémentaires, c'est une question politique et de société à laquelle il faut répondre au niveau du canton (et des communes). A cet effet, différents points d'approche sont présentés ci-après. Le chapitre 11 présente le besoin concret de ressources supplémentaires en personnel ainsi que la priorisation envisageable ou l'échelonnement de la mise en œuvre ; il doit toutefois rester possible d'adapter les priorités à l'évolution de la situation en matière de sécurité et de menaces. Le chapitre 12 comprend l'évaluation, les priorités et la suite du procédé planifié par le gouvernement.

Equation simple : davantage de sécurité – davantage de ressources en personnel

Les attentes envers la police en termes de présence et d'activité augmentent au vu des changements sociétaux et de la nouvelle situation de menace (p. ex. cybercriminalité, terrorisme). Les points prioritaires et les ressources en personnel ne peuvent toutefois pas être déplacés sans que des lacunes ne se forment dans d'autres domaines. Une sécurité plus élevée est primordiale pour la qualité de vie de la population et comme facteur local et ne peut être atteinte que grâce à des ressources supplémentaires en personnel de la poca.

10.2 Domaines nécessitant de nouvelles priorités et de nouvelles ressources

10.2.1 Travail de prévention – à placer en tête

Le travail de prévention actuel de la poca couvre principalement la circulation et différentes formes de criminalité et se concentre sur des groupes à risques choisis. Ce travail et les campagnes peuvent largement contribuer à empêcher les comportements dangereux, à réduire le risque d'infractions et de dommages et les coûts pour l'économie. Selon des études, chaque franc investi dans la prévention permet d'économiser de dix à 40 fois plus de coûts pour l'économie[50].

[50] Une étude de l'Université de Zurich a calculé le retour sur investissement (RSI, ou ROI en anglais) des mesures de prévention dans la circulation entre 1975 et 2007. Chaque franc investi dans la prévention permet d'en éviter 9,45 en coûts pour l'économie (analyse coûts-bénéfices des mesures de prévention des accidents de la circulation en Suisse de 1975-2007, 2009). Une étude de l'Université de Neuchâtel a calculé une valeur de 23 pour la consommation excessive d'alcool et de 41 francs pour le tabagisme (Coûts et bénéfices des mesures de prévention de la santé : tabagisme et consommation excessive d'alcool, 2009).

Les activités de la poca peuvent être étendues comme suit (sélection) :

- Activité accrue et campagnes dans les écoles (enfants, adolescents), accent sur la circulation (p. ex. distraction, vitesse, alcool) et alcool et drogues (notamment éviter l'entrée) ;
- Activité accrue et campagnes dans le domaine de la migration et de l'intégration (règles de la société, rôle/possibilités de la police) ;
- Activité accrue et campagnes dans le domaine des effractions, des vols et de la violence dans l'espace public (propre protection, attention, aide de voisinage) ;
- Activité accrue et campagnes dans le domaine du terrorisme (éducation, réseau avec des tiers comme les écoles/autorités, reconnaissance précoce de la radicalisation, présence sur la Toile) et cybercriminalité (éducation, règles de comportement, rôle/possibilité de la police).

10.2.2 Prestations générales –présence accrue dans les régions et aux points sensibles

Dans les prestations générales policières, des capacités suffisantes dans les corps de garde et la présence visible de la police avec des patrouilles jouent un rôle essentiel. Elles contribuent à écarter les dangers et à éviter les infractions. Des effectifs plus élevés à la police de sécurité dans les régions et les zones urbaines permettent d'augmenter la sécurité objective et la sécurité subjective de la population, très particulièrement des femmes. Il faut partir du principe que la population et les activités économiques et de société (également les loisirs) se déplaceront encore davantage dans les zones urbaines, ce qui est susceptible d'attiser la criminalité.

Des effectifs plus élevés dans ce domaine permettent par exemple (sélection) :

- De montrer une présence accrue et régulière, globalement ou à des points sensibles définis, grâce à des patrouilles supplémentaires et générer ainsi un effet de prévention ;
- Avec des effectifs supplémentaires, renforcer la présence dans les régions et, en cas de besoin, être plus rapidement et plus efficacement opérationnels et sur place ;
- En cas d'événement – surtout lors d'un grand nombre d'événements dans la zone urbaine dans une même période – pouvoir intervenir de manière rapide et déterminée, éviter les infractions ou au moins désamorcer la situation et appréhender les auteurs ;
- En cas d'acte terroriste ou d'autre acte de violence extrémiste, être sur place rapidement et efficacement avec les premières forces d'engagement (première intervention).

Des effectifs de police de sécurité plus élevés dans les régions augmentent la marge de manœuvre et la capacité de réaction de la poca en général, mais aussi dans les cas où les communes demandent un engagement supplémentaire avec le nouvel outil de contrats sur les points sensibles.

10.2.3 Cybercriminalité – accepter le défi

Concernant la cybercriminalité, la poca ne peut aujourd'hui agir que de manière réactive et au cas par cas. Une présence préventive sur la Toile (principe de police de sécurité dans le monde réel) ou des enquêtes plus intensives en cas de suspicion d'activités criminelles sont toutefois pratiquement impossibles. On ne peut d'autant moins l'assumer que la vie sociale s'étend en partie sur le cyberespace et que tout indique que la situation de menaces dans la cybercriminalité, notamment pour les enfants et les adolescents, s'est déjà aggravée et s'aggravera encore. Le nombre d'infractions, leur complexité et, partant, le nombre de

personnes lésés moralement et financièrement continueront d'augmenter. Cela pourrait aussi augmenter les attentes de la population d'une intervention renforcée de la police.

Un engagement supplémentaire de la PJ est impératif à l'avenir pour les raisons ci-après :

- Une grande partie de la cybercriminalité d'aujourd'hui se situe dans la zone sombre, n'est pas dénoncée et ne déclenche pas d'activité policière ; dès que de telles infractions ne seront *de facto* plus acceptées ou que des obligations de notifier seront introduites, cela changera ;
- Les infractions sont en hausse, car la cybercriminalité – du point de vue d'un auteur potentiel – est attrayante (moindre effort, « gain » élevé) et les risques sont faibles (une poursuite pénale systématique par la police et d'autres organes est rare) ;
- Les organes de la Confédération seront de plus en plus sollicités par le cyberespionnage, le cybersabotage et la cyberpropagande de dimension internationale particulièrement complexes ; là aussi, une intensification est à observer[51] ;
- Les tâches des cantons dans le domaine de la cybercriminalité au sens strict du terme augmenteront fortement et devront être systématisées (clarification/intensification des processus Confédération-cantons selon la SNPC, tableau de la situation cyber, centre cyber régional, plans de mise en œuvre de la CCPCS, etc.) ;
- Compte tenu de l'augmentation des cas, de la complexité et des dommages aux particuliers et à l'économie, le dispositif de cyberdéfense des cantons/de la poca devra être étendu et, par exemple, comprendre également une présence préventive accrue et l'observation sur la Toile.

Pour pouvoir gérer cette évolution prévisible, il faut instaurer à temps les compétences nécessaires (formation et perfectionnement) et augmenter les ressources en personnel (recrutement de spécialistes). Cette augmentation des ressources profitera aussi à la lutte contre le terrorisme et à la gestion des menaces pour les délits de violence grave et ciblée, étant donné que la communication électronique (Internet, médias sociaux) prend une signification croissante également dans ces domaines.

10.2.4 Terrorisme et gestion des menaces – agir avec anticipation

10.2.4.1 Menaces par le terrorisme

Concernant le terrorisme, l'évolution de la situation de menaces est difficile à évaluer. La partie principale de l'activité policière ou de service de renseignement incombe actuellement à la Confédération. La poca participe activement dans les organes compétents Confédération-cantons, assure la formation des policiers et dispose, en cas d'événement, des forces d'engagement spécialisées nécessaires (p. ex. Milan, Gentiane).

La menace terroriste ne va probablement pas diminuer, mais rester égale voire s'intensifier. La population également attend de la police des actions préparatoires ciblées pour empêcher un attentat ou, en cas d'attentat, intervenir immédiatement et engager toutes les investigations sans perte de temps. Cela génère des exigences accrues envers les compétences pour l'intervention et les spécialistes de la poca.

[51] Des informations parviennent toujours plus souvent au public concernant des attaques de hackers contre des entreprises ou des autorités étatiques (exemple récent : les attaques contre le gouvernement allemand et différents ministères), mais les chiffres réels pourraient être bien plus élevés. Les rapports semestriels de MELANI donnent un bon aperçu des événements et des évolutions, voir www.melani.admin.ch

Une intensification de l'activité policière semble indiquée pour plusieurs raisons :

- Les nouvelles stratégies, les plans d'action et les lois au niveau fédéral engendrent une coopération plus étroite Confédération-cantons et de nouvelles tâches pour les cantons, entre autres dans le domaine de la prévention policière (p. ex. surveillance Internet, surveillances et mesures en lien avec les « personnes dangereuses ») ;
- En cas d'événement terroriste ou d'autre événement de violence extrémiste (p. ex. forcené, houliganisme/ultras, radicalisme politique, etc.), il est important que non seulement des collaborateurs spécialisés mais aussi les policiers des prestations générales interviennent en tant que premières unités rapidement sur place (voir ch. 10.2.2.) ;
- La situation de menaces peut changer brusquement : si un ou plusieurs attentats sont commis, cela peut représenter une sollicitation extrême et immédiate des organes de sécurité et des unités spéciales de police (intervention, surveillance, barrages, etc.) et d'autres domaines se retrouvent rapidement « démunis ».

Les effectifs policiers actuels ne suffisent réalistement pas pour appliquer une prévention renforcée, maîtriser un événement terroriste ou une situation de menaces durable intense. L'augmentation des effectifs permet de mieux atténuer les éventuelles situations extrêmes et d'éviter que d'autres domaines se retrouvent démunis.

10.2.4.2 Gestion des menaces – éviter les infractions de violence ciblée

Selon les analyses actuelles, la gestion des menaces du canton de Berne présente des lacunes concernant les infractions de violence grave et ciblée (comme les actes de forcenés dans une école, la violence domestique grave). Cela est d'autant plus grave que, l'expérience le montre, lors de tels actes de violence, les auteurs montraient déjà préalablement des signes d'une propension accrue à la violence. Si les signes avaient été reconnus et évalués correctement, l'acte aurait très probablement pu être empêché. Les attentes de la population envers les autorités ont augmenté en ce qui concerne les personnes dangereuses ; si une escalade de la violence se produit, avec des blessés à déplorer, cela entame sensiblement la confiance de la population envers les autorités.

On peut supposer que le développement de la gestion des menaces du canton de Berne va se poursuivre. Pour la police cantonale, cela pourrait générer des besoins accrus en ressources pour différentes raisons :

- La poca va jouer un rôle important dans le processus d'une gestion des menaces systématique et globale (reconnaître les risques, évaluer les risques, désamorcer les risques / mesures) et devoir faire appel à des ressources supplémentaires ;
- La poca assumera vraisemblablement le rôle « d'autorité leader » dans le cadre de la gestion des menaces, qui inclut de nombreuses autres organisations. La conduite, la coordination et l'entente entre ces participants générera un grand volume de travail.

Une gestion des menaces systématique présuppose des compétences et des responsabilités claires. Si la poca tient un système global de gestion des menaces, elle nécessite à cet effet des ressources supplémentaires en personnel.

10.2.5 Fonctions de support, moyens matériels et d'exploitation supplémentaires

L'élargissement esquissé des domaines de tâches policières et l'extension des ressources en personnel de la poca (collaborateurs avec formation policière) nécessitent, pour être pleinement efficaces, également une augmentation très restreinte des effectifs non policiers.

Cela concerne par exemple les fonctions de support comme l'informatique, la logistique, le personnel, les finances, le service juridique, la communication ou la formation et le perfectionnement. Les changements technologiques renforcent la nécessité d'étendre d'autres compétences professionnelles (p. ex. plateformes de formation et d'apprentissage) et d'intensifier la collaboration entre les cantons. Ces besoins sont pris en compte dans les champs d'activités policières présentés au chapitre 11. De plus, les moyens matériels et d'exploitation doivent être augmentés. Cela comprend un large éventail d'investissements (p. ex. véhicules, équipement et armement, moyens TI, dernières technologies du cyberdomaine, etc). Ces besoins ne sont pas présentés au chapitre 11, mais devront être inscrits à la planification financière ordinaire – en fonction des tranches annuelles concrètement nécessaires. Il faut enfin signaler qu'une activité policière augmentée peut également se répercuter sur le volume d'affaires et les besoins en personnel au sein du Ministère public et de la justice pénale. Cet effet n'est pas pris en compte ici et ne peut pas non plus être estimé à l'heure actuelle.

Prévention, présence points sensibles, cyberespace, terrorisme, gestion des menaces

Les priorités pour les ressources supplémentaires en personnel au sein de la police cantonale sont claires et établies : prévention, présence accrue dans les régions et aux points sensibles, cybercriminalité, terrorisme et gestion des menaces.

11 Besoin en ressources supplémentaires et mise en œuvre échelonnée

11.1 Critères pour l'augmentation des ressources en personnel

L'augmentation des ressources en personnel est nécessaire pour plusieurs raisons : d'une part, les effectifs sont lacunaires depuis une dizaine d'années puisque le renforcement dont la nécessité avait été mise en évidence par le projet Lobenar n'a pas été complètement réalisé. D'autre part, des lacunes perçues objectivement et subjectivement existent dans la sécurité (p. ex. espace urbain, violence envers les femmes) de même que des menaces nouvelles et plus intenses et complexes (p. ex. cybercriminalité, terrorisme). Cela demande des moyens policiers supplémentaires, sans pour autant que l'engagement puisse être réduit dans d'autres domaines. La comparaison avec d'autres cantons montre également, dans le sens d'un contrôle de plausibilité, que les effectifs policiers sont (trop) bas dans le canton de Berne (faible « densité policière ») par rapport à la moyenne suisse et à des cantons comme Zurich ou Vaud.

Globalement, la police a donc clairement besoin de ressources supplémentaires pour au moins maintenir, voire augmenter, le niveau de sécurité dans le canton. La densité policière est une valeur utile et compréhensible pour représenter cela de manière mathématique. Elle est donc au cœur des options présentées au chapitre 11.3. Le chapitre 11.4 attribue les postes supplémentaires à différents champs d'activité policière et l'effet des options est présenté compte tenu de la sécurité dans le canton de Berne.

11.2 Augmentation progressive

La poca ne peut pas augmenter substantiellement ses effectifs du jour au lendemain, mais doit procéder progressivement. Les policiers « classiques » doivent être recrutés et formés avec les capacités à disposition (infrastructures, personnel de formation), avant de pouvoir être mis en engagement. Le recrutement de profils spéciaux tels qu'ils sont nécessaires par

exemple dans le domaine de la cybercriminalité (TI, communication numérique, etc.) nécessite aussi un certain temps pour trouver des personnes bien formées, sur un marché concurrentiel. Dans ce contexte, , selon l'option retenue, la mise en œuvre pourrait prendre un certain temps.

11.3 Options : augmentation des ressources en personnel et besoins financiers

Le tableau ci-après présente plusieurs options pour l'augmentation des ressources en personnel et les coûts y relatifs. Les conditions-cadres suivantes sont à prendre en compte :

- La motivation concernant l'augmentation des effectifs en personnel de la poca bernoise repose sur la situation en matière de sécurité et de menaces actuelle et à laquelle il faut s'attendre à l'avenir. Le contrôle de plausibilité des besoins supplémentaires repose sur l'importance de la densité policière ; cette dernière permet des comparaisons avec la Suisse en tant que tout ainsi qu'avec les cantons. La densité policière constitue le critère de calcul pour l'élaboration de différentes options[52].
- Toutes les options admettent une croissance démographique de trois pour cent pour la période de transposition 2018-2025 ; la population du canton de Berne comptera ainsi, pour toutes les options, environ 1 066 000 personnes en 2025 (2018 : env. 1 035 000)[53].
- L'option A se fonde sur la densité policière actuelle et part des effectifs actuels de 1988 collaborateurs au bénéfice d'une formation policière ; mais contrairement à aujourd'hui, la hausse de la population de trois pour cent est prise en compte ; les effectifs plus élevés par rapport à aujourd'hui (colonne « Plus par rapport à aujourd'hui ») résultent donc uniquement de la croissance démographique.
- Les autres options partent également d'une croissance démographique (1 066 000), mais admettent en même temps une plus grande densité policière ; les places supplémentaires par rapport aux effectifs actuels de 1988 membres (colonne « Plus par rapport à aujourd'hui ») résultent donc des deux effets.
- L'option B tient compte du fait que, selon l'examen des offres et des structures (EOS 2014), le canton de Berne est financièrement et économiquement plus faible que la moyenne des cantons suisses. La densité policière dans le canton de Berne ne doit donc se monter qu'à 92 pour cent de la moyenne suisse[54].
- L'option C repose sur une densité policière du canton de Berne selon la moyenne suisse actuelle, l'option D sur la densité policière du canton de Vaud, l'option E sur celle du canton de Zurich.
- Les besoins financiers des différentes options résultent des places supplémentaires (colonne « Frais supplémentaires par année en mio »). Selon le calcul interne des coûts complets, le taux de coûts pour une place à plein temps (base 2017) est de CHF 172 000. Il contient tous les coûts matériels liés actuellement à une place de la police cantonale bernoise, y compris par exemple l'équipement et les coûts d'infrastructure. Les moyens nécessaires devraient être repris dans la planification financière. Ne sont pas compris les coûts pour les locaux (location, construction / achat de biens immobiliers).

[52] Rappel : les bases des données à cet effet se trouvent dans la statistique de la CCPCS (1er janvier 2019).

[53] Entre 2011 et 2018, la population de canton de Berne a augmenté d'env. 5 pour cent. On suppose qu'entre 2018 et 2025, la croissance sera moindre, à 3 pour cent ; cette hypothèse prudente se justifie car les taux de croissance des deux dernières années de la période 2011 à 2018 étaient plus bas qu'auparavant (croissance ralentie).

[54] L'examen des offres et des structures (EOS 2014) et l'analyse de BAKBASEL ont demandé que le niveau moyen des coûts et de l'offre du canton de Berne se monte à 92 pour cent de la moyenne suisse, voir www.fin.be.ch

Option	Densité policière	Description	Nouveaux effectifs	Plus par rapport à aujourd'hui	Frais supplémentaires par année en mio
A	1/521	Densité policière identique à aujourd'hui (croissance de 3% analogue à la population jusqu'en 2025)	2046	58	10,0
B	1/494	Densité policière 92% de la moyenne CH aujourd'hui (base « EOS 2014 »)	2158	170	29,2
C	1/454	Densité policière identique à la moyenne CH aujourd'hui	2348	360	61,9
D	1/412	Densité policière comme canton de Vaud aujourd'hui (canton comparable)	2587	599	103,0
E	1/372	Densité policière comme canton de Zurich aujourd'hui (canton comparable)	2866	878	151,0

11.4 Restriction aux options A à C

La présentation des options montre que les besoins financiers annuels varient fortement – en fonction de l'augmentation des effectifs. Si le canton de Berne visait à plus long terme une densité policière telle que la moyenne suisse connaît aujourd'hui, cela génèrerait des coûts supplémentaires de 61,9 millions de francs. Si en revanche la densité policière du canton de Berne était adaptée aux valeurs actuelles des cantons de Vaud ou de Zurich, cela occasionnerait des coûts supplémentaires de quelque 103 ou 151 millions de francs (options D et E, sur fond gris). Compte tenu de sa situation financière et économique difficile, le canton de Berne pourrait difficilement supporter ces surcoûts, alors même que de telles options seraient indiquées au vu de la situation en matière de sécurité et de menaces et que les cantons de Vaud et de Zurich sont parfaitement comparables par rapport à la taille, la population, la mixité urbaine-rurale, certaines fonctions spéciales (Berne : capitale fédérale, Zurich : centre financier), etc. Les options D et E ne sont dès lors pas approfondies ici.

11.5 Attribution de places supplémentaires aux champs d'activité policière (priorités)

Dans le tableau ci-après, les places supplémentaires des options restantes A, B et C sont affectées à différentes priorités des activités policières. Il s'agit d'un modèle d'approche. Le classement de places supplémentaires doit être fait de manière flexible en fonction de la situation de sécurité et de menaces.

Il s'agit en détail des champs d'activités et des priorités ci-après :

- **Prévention et présence dans les prestations générales :** le travail de prévention dans les différents domaines (circulation, alcool, drogues, etc., voir chapitre 10.2.1) est étendu de manière ciblée (de 5 à 20 places max. dans les options avec forte augmentation des effectifs). Dans toutes les options, le point fort des places supplémentaires passe dans l'augmentation de la présence policière dans les prestations générales (davantage de patrouilles visibles). Cela génère un effet préventif, notamment compte tenu de la violence dans l'espace public et contre les femmes, les vols et les cambriolages et permet

d'intervenir plus rapidement et en plus grand nombre. Concernant les options avec augmentation des effectifs plus limitée, la présence n'est augmentée que dans certains centres urbains tels que Berne et Bienne ; les options avec augmentation des effectifs plus forte, d'autres centres urbains, mais aussi ruraux ou des points sensibles s'ajoutent. Les effectifs des options avec forte augmentation peuvent en même temps être nettement augmentés dans les différents centres. Suit en dernière phase une augmentation globale de la présence, de sorte que les interventions peuvent se faire plus rapidement et plus efficacement dans tout le canton.

- **Terrorisme et gestion des menaces :** dans les options comprenant une plus faible augmentation des effectifs, la poca peut assumer un rôle plus efficace dans le développement de la gestion des menaces (en dehors du terrorisme) au moins dans la gestion centrale. Si les effectifs sont plus fortement augmentés, la coordination au plan du canton peut être renforcée et la poca peut procéder également de manière décentralisée à une observation plus intensive et une identification des risques concernant les personnes dangereuses. Cela renforce de manière palpable l'effet visant à éviter les actes de violence.

  Concernant la défense contre le terrorisme, les options prévoyant une augmentation plus faible des effectifs ne permettent d'étendre la collaboration avec la Confédération que dans les mesures de prévention policières. De plus, les spécialistes centralisés (p. ex. Gentiane), dont la sollicitation a fortement augmenté ces dernières années, peuvent être renforcés de manière plus ou moins prononcée. Cela améliore la capacité d'intervention en aval lors d'événements, par exemple de terrorisme, de forcenés ou de prises d'otages. Si l'augmentation des effectifs est plus prononcée, les observations de prévention des personnes dangereuses dans le domaine du terrorisme peuvent être étendues et les forces peuvent être renforcées pour les interventions décentralisées (extension des aptitudes et des capacités en personnel en surface ou dans les prestations policières générales). Cela augmenterait sensiblement la qualité et les temps de réaction de la première intervention dans le domaine de l'extrémisme violent.

- **Cyberespace :** de larges pans des activités de la société se déplacent vers le cyberespace. Il faut admettre une augmentation de la criminalité et de la complexité des activités illégales dans ce secteur. La police doit par conséquent également développer des connaissances et des capacités en la matière et étendre son activité dans cet espace supplémentaire. Si les effectifs ne sont augmentés que faiblement, la priorité se situe dans l'extension de la collaboration avec la Confédération et les autres cantons (p. ex. cybercentres régionaux) et l'activité policière se limite aux investigations et à la répression. Des spécialistes appropriés doivent être recrutés à cet effet.

  Une augmentation plus marquée des effectifs permet d'intensifier les activités de réaction et d'étendre l'activité également vers la présence préventive sur la Toile (de manière analogue à la « police de sécurité » dans l'espace réel). Ainsi, des investigations pourraient davantage être engagées de manière proactive sur la base d'indices concernant des cyberinfractions. Les deux accroissent les risques pour les auteurs, ce qui peut contribuer à freiner la criminalité en croissance dans le cyberespace et à limiter, voire à réduire, les dommages pour la société entière.

Option	Effectifs plus (total)	Prévention + présence	Gestion menace + lutte terrorisme	Cyber-espace	Brève évaluation
A	58	40	8	10	Compenser la croissance démographique ; accent sur quelques centres urbains ; nouvelles priorités que ponctuellement, en fin de compte pas de renforcement significatif de la sécurité
B	170	85	30	55	Un certain renforcement de la sécurité en zones urbaines, un peu en zones rurales ; nouvelles priorités : renforcement de la gestion centralisée des menaces et de l'intervention, activités de réaction sur la Toile
C	360	170	90	100	Renforcement de la sécurité aussi dans les zones rurales ; nouvelles priorités : bases pour intervention décentralisée et gestion préventive des menaces, activité proactive sur la Toile

12 Evaluation et prochaines étapes du point de vue du Conseil-exécutif

12.1 En réponse à la motion Wüthrich, chiffre 1

Le Conseil-exécutif approuve le présent rapport et constate que les effectifs en personnel de la police cantonale bernoise actuels ne suffisent pas au vu de la situation en matière de menaces et de sécurité actuelle et attendue à l'avenir et doivent de ce fait être renforcés. Le besoin d'agir résulte d'une part des lacunes existant depuis des années dans les effectifs (mise en œuvre incomplète du projet Lobenar). D'autre part, des déficits dans la sécurité perçue subjectivement, en particulier par les femmes, ainsi que les menaces, nouvelles ou accrues, nécessitant une augmentation des effectifs.

Le Conseil-exécutif partage le point de vue du rapport, selon lequel une augmentation du nombre de collaborateurs est nécessaire au niveau de la prévention et la présence policière dans les prestations générales, afin de combler les lacunes de sécurité (p. ex. violence dans l'espace public). Le rapport souligne en outre un besoin d'améliorer la capacité d'intervention en matière de terrorisme, de forcenés et de prises d'otage. Compte tenu du déplacement accru des activités illégales vers le cyberespace, il est en outre indispensable d'étendre les capacités à cet effet et de renforcer les aptitudes des collaborateurs.

De plus, le Conseil-exécutif constate qu'une augmentation des tâches est enregistrée dans d'autres domaines également (p. ex. contrôles du trafic lourd, surveillance technique du trafic, délits impliquant des animaux, police mobile et centrales d'engagement régionales).

Globalement, la police cantonale bernoise ne peut répondre à tous ces défis qu'au travers d'une augmentation des effectifs. Une extension des activités de la police cantonale dans différents domaines, par exemple la gestion des menaces, la défense contre le terrorisme et la cybercriminalité, est impérative. Si les effectifs n'étaient pas augmentés, la police cantonale devrait réduire sa présence et ses activités là où les risques sont les plus faibles. Cela concerne plutôt les régions rurales et les régions peu denses (Oberland bernois, Emmental, Jura bernois) et entraînerait à ces endroits une réduction de la présence et, en cas d'événements, des temps d'intervention plus longs et des capacités d'intervention plus faibles. Le Conseil-exécutif considère qu'il n'est pas responsable de prendre un tel chemin et d'affaiblir encore des régions déjà structurellement faibles et de remettre en question la sécurité de l'ensemble de la population bernoise.

Le Conseil-exécutif constate qu'avec un policier pour 521 habitants, le canton de Berne fait état d'une densité policière nettement inférieure à celle de la moyenne suisse (1/454). Il considère la densité policière comme une valeur de référence utile pour la planification stratégique du personnel de la police cantonale. Compte tenu de la situation en matière de menaces, il se fixe le but stratégique de conduire, pour le grand canton de Berne, de mixité urbaine et rurale, un corps de police dont les effectifs correspondent à la densité policière de la moyenne suisse. Cela doit se faire en deux étapes.

En réponse à la motion Wüthrich, chiffre 1

Les effectifs de la poca doivent être augmentés au vu de la situation actuelle en matière de sécurité et de menaces. Le Conseil-exécutif considère la densité policière comme une valeur de référence utile pour la planification stratégique du personnel de la police cantonale. Comme but à long terme, jusqu'à environ 2030, il aspire à adapter la densité policière dans le canton de Berne (aujourd'hui 1/521) à la moyenne actuelle suisse (1/454) et à augmenter les effectifs en conséquence. Le chemin vers ce but doit être subdivisé en deux étapes.

12.2 En réponse à la motion Wüthrich, chiffre 2

12.2.1 Augmentation adaptée des effectifs en personnel de la police cantonale

Le rapport présente plusieurs options pour l'augmentation des effectifs (voir chiffre 11).

Du point de vue du Conseil-exécutif, la responsabilité de l'option A, qui prévoit de n'adapter les effectifs qu'à concurrence de la croissance démographique attendue, ne peut être assumée. La densité policière resterait au niveau bas actuel. Une réaction aux menaces, nouvelles et grandissantes, comme le danger terroriste ou la cybercriminalité en forte croissance, ne serait pas possible ou seulement en négligeant d'autres tâches de la police ; ce dernier point entraînerait un déplacement non acceptable des risques en matière de sécurité.

Le Conseil-exécutif estime que la **densité policière du canton de Berne** (aujourd'hui 1/521) **doit être augmentée à long terme ou d'ici 2030 à la moyenne suisse** (1/454, option C). Ainsi, la poca gagnerait 360 collaborateurs et collaboratrices par rapport à aujourd'hui. Pour le Conseil-exécutif, cette option permet de compenser les nouvelles menaces et de combler les lacunes dans la sécurité policière visibles aujourd'hui, sans que des lacunes de sécurité

n'apparaissent dans d'autres domaines. Le Conseil-exécutif estime que les priorités à ce sujet présentées dans le rapport (point 11.5) sont sensées ; la police cantonale doit toutefois avoir la flexibilité d'adapter les priorités en fonction de l'évolution de la situation en matière de menaces. Mais le Conseil-exécutif estime qu'une plus forte augmentation des effectifs policiers, par exemple comme la densité policière du canton Vaud (plus 599 places), n'est clairement pas réalisable pour des raisons économiques et financières.

Pour répondre à la situation économique et financière difficile du canton de Berne, **le Conseil-exécutif veut augmenter les effectifs de la police cantonale de 170 places dans une première étape, d'ici 2025. Cela correspond à l'option B esquissée, qui aspire à une densité policière de 92 pour cent de la moyenne suisse**.

12.2.2 Augmentation des effectifs en deux étapes avec évaluation intermédiaire

L'augmentation à long terme des effectifs de 360 places selon l'option C ne peut se faire que par étapes, également compte tenu des possibilités et des capacités du recrutement et de la formation. Un ordre de grandeur de 30 à 40 places supplémentaires par an semble défendable et sensé. Une augmentation des effectifs dans cette ampleur correspondrait à des coûts supplémentaires d'environ six millions de francs par an (hypothèse : renforcement de 35 places par an, calcul complet des coûts selon chiffre 11.4).

L'augmentation des effectifs en personnel de la poca doit se faire en deux étapes, comme suit :

Etape	Option	Densité policière	Description	Plus par rapport à aujourd'hui	Frais supplémentaires par année en mio
Etape 1 (2020 à 2025)	B	1/494	Densité policière 92% de la moyenne CH aujourd'hui (base EOS 2014)	170	29,2
Etape 2 (2026 à 2029)	C	1/454	Densité policière identique à la moyenne CH aujourd'hui	190 (reste après étape 1), total 360	61,9

Après la première étape, une évaluation intermédiaire sera faite par le Conseil-exécutif, pour vérifier si l'objectif à long terme (effectifs policiers selon la moyenne suisse actuelle) est toujours adapté. L'analyse de la sécurité devra préalablement être mise à jour.

Le Conseil-exécutif va intégrer la première tranche de l'augmentation des effectifs de la poca au processus de planification et se fera informer annuellement par la POM de l'état de la transposition, dans le cadre d'un controlling. Il informera le Grand Conseil de l'avancement de l'affaire dans le cadre du rapport de gestion et des comptes.

En exécution de la motion Wüthrich, chiffre 2

Le Conseil-exécutif veut adapter à long terme la densité policière dans le canton de Berne à celle de la moyenne suisse (360 places supplémentaires, option C). Cela doit se faire en deux temps : première étape d'ici 2025 (170 places, option B), nouvelle évaluation de la situation et deuxième étape (du point de vue actuel 190 places restantes) dans la législature 2026 à 2030. Le Conseil-exécutif intégrera les moyens nécessaires au processus de planification et informera le Grand Conseil de l'avancement de l'affaire.

Le Grand Conseil du canton de Berne **Der Grosse Rat des Kantons Bern**

POM 65 2017.POM.515

Déclarations de planification

Version 1

Le 20.05.2019 / CDA

Examen des effectifs de la police cantonale. Rapport du Conseil-exécutif en réponse à la motion 138-2016 Wüthrich (Huttwil, PS)

Auteur-e-s	**Proposition**		**+ ++**	**- --**
CSéc (Veglio)	1.	Les heures supplémentaires du personnel de la Police cantonale seront réduites par compensation en corrélation avec une augmentation des effectifs.		
CSéc (Veglio)	2.	Pour développer la gestion des menaces, le canton de Berne approfondira les bases qui montrent concrètement comment procéder et indiquent les ressources en personnel nécessaires pour ce faire.		
CSéc (Veglio)	3.	Le canton poussera la réflexion sur le sous-domaine cybercriminalité / cyberrisques, le cas échéant avec d'autres cantons, et clarifiera la situation, les tâches du canton ainsi que les interfaces et la délimitation des compétences avec la Confédération. Il décrira la manière de procéder et indiquera les ressources en personnel nécessaires (spécialistes de la prévention, informaticien-ne-s, pédagogues, etc.).		
CSéc (Veglio)	4.	Les conditions d'engagement des collaborateurs et collaboratrices au bénéfice d'une formation de policier seront aménagées de façon à ce que la Police cantonale bernoise ne soit pas désavantagée par rapport aux corps de police de cantons limitrophes lorsqu'elle recrute des policiers et des		

		policières. A cet égard, le Conseil-exécutif tiendra compte de la situation financière et des conditions générales d'engagement du personnel cantonal.		
CSéc (Veglio)	5.	Une fois la première étape terminée, une évaluation aura lieu et les effectifs de la police seront examinés. Le résultat sera présenté au Grand Conseil avant le crédit pour la deuxième étape.		
CSéc (Veglio)	6.	La POM informera périodiquement la CSéc de l'avancement de la mise en œuvre de la première étape.		

Arrêté du Conseil-exécutif

N° d'ACE:	188/2019
Date:	27 février 2019
Direction:	Direction de la police et des affaires militaires
N° d'affaire:	2017.POM.515
Classification:	–

Examen des effectifs de la Police cantonale; rapport du Conseil-exécutif en réponse à la motion 138-2016 Wüthrich (Huttwil, PS)

Sur proposition de la Direction de la police et des affaires militaires,

le Conseil-exécutif arrête :

1. Le rapport « Examen des effectifs de la Police cantonale en réponse à la motion 138-2016 Wüthrich (Huttwil, PS) » est approuvé.

2. En vertu de l'article 51, lettre *c* de la loi du 4 juin 2013 sur le Grand Conseil (LGC ; RSB 151.21), le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil de prendre connaissance dudit rapport.

Au nom du Conseil-exécutif
Le chancelier
Auer

CANTON DE BERNE * CONSEIL-EXECUTIF *

Annexe
- Rapport

Destinataire
- Grand Conseil

02|03|K|4

Le Grand Conseil du canton de Berne **Der Grosse Rat des Kantons Bern**

POM 66 2019.POMGS.46

Propositions d'amendement **Version 1** Le 20.05.2019 / CDA

Police cantonale bernoise; acquisition, entretien et remplacement REU (Renouvellement étendu de l'uniforme de police) et complément à apporter à l'armement et à l'équipement de protection. Autorisation de dépenses; crédit d'engagement périodique 2020 à 2024 et crédit d'engagement unique 2020 à 2024 (crédits d'objet)

Auteur-e-s	**Proposition**	**+** **++**	**-** **--**
CSéc (Gerber)	Approbation assortie de la charge suivante : Après l'acquisition, le Conseil-exécutif communiquera à la CSéc le lieu de production des différents éléments d'uniforme.		

+ Adoptée / ++ Adoptée tacitement / - Rejetée / -- Irrecevable

Arrêté du Conseil-exécutif

N° d'ACE:	199/2019
Date:	27 février 2019
Direction:	Direction de la police et des affaires militaires
N° d'affaire:	2019.POMGS.46
Classification:	non classifié

Police cantonale bernoise; acquisition, entretien et remplacement REU (Renouvellement étendu de l'uniforme de police) et complément à apporter à l'armement et à l'équipement de protection
Autorisation de dépenses; crédit d'engagement périodique 2020 à 2024 et crédit d'engagement unique 2020 à 2024 (crédits d'objet)

1 Objet

Crédit d'engagement périodique en vue de l'acquisition, de l'entretien et du remplacement REU (Renouvellement étendu de l'uniforme de police) et crédit d'engagement unique visant à compléter l'armement et l'équipement de protection de la Police cantonale bernoise.

2 Bases légales

- Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (ConstC ; RSB 101.1), articles 62, alinéa 1, lettre *c*, 76, alinéa 1, lettre *e*, et 89, alinéa 2
- Loi du 20 juin 1996 sur la Police cantonale (LPC ; RSB 552.1), articles 3, alinéa 1, et 8
- Loi du 8 juin 1997 sur la police (LPol ; RSB 551.1), articles 1, alinéa 1, 6, alinéa 3, 7, alinéa 1, et 11, alinéa 1
- Ordonnance du 18 octobre 1995 sur l'organisation et les tâches de la Direction de la police et des affaires militaires (Ordonnance d'organisation POM, OO POM ; RSB 152.221.141), articles 1 et 8
- Loi du 24 juin 1970 sur les amendes d'ordre (LAO ; RS 741.03), article 4, alinéa 2
- Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP ; RSB 620.0), articles 46, 47, 48, alinéa 1, lettre *a*, 49, 50 et 52
- Ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP ; RSB 621.1), articles 136, 139, 141, 146, 147, alinéa 3, 148, 152 et 154a
- Accord intercantonal du 25 novembre 1994 sur les marchés publics (AIMP) avec modifications du 15 mars 2001 (AIMP ; RSB 731.2-1), article 8
- Loi du 11 juin 2002 sur les marchés publics (LCMP ; RSB 731.2), article 3
- Ordonnance du 16 octobre 2002 sur les marchés publics (OCMP ; RSB 731.21), articles 4, 6 et 7, alinéa 3

3 Nature et qualification juridique de la dépense

Acquisition, entretien et remplacement REU :
dépense nouvelle périodique (art. 47 et 48, al. 1, lit. *a* LFP)

Complément à l'armement et à l'équipement de protection :
dépense nouvelle unique (art. 46 et 48, al. 1, lit. *a* LFP)

4 Montant déterminant du crédit

4.1 Dépenses périodiques 2020 à 2024

Crédit à autoriser (y c. TVA et réserve de 10 %) **3 700 000 CHF**

4.2 Dépenses uniques 2020 à 2024

Crédit à autoriser (y c. TVA et réserve de 10 %) **8 380 000 CHF**

Dépenses prévues pour l'exercice 2020	3 600 000 CHF
Dépenses prévues pour l'exercice 2021	2 515 000 CHF
Dépenses prévues pour l'exercice 2022	1 995 000 CHF
Dépenses prévues pour l'exercice 2023	165 000 CHF
Dépenses prévues pour l'exercice 2024	105 000 CHF

5 Nature du crédit / compte / groupe de produits / exercice

Crédit d'objet ; crédit d'engagement périodique 2020 à 2024
Crédit d'objet ; crédit d'engagement unique 2020 à 2024

Groupe de produits : 06.02.9100 Police

Compte	Désignation
304910	Vêtements de service et allocation vestimentaire
310100	Matériel d'exploitation / fournitures
311100	Machines / appareils / véhicules
311300	Matériel informatique
313000	Prestations de services de tiers

Les moyens nécessaires sont inscrits au budget 2020 et au plan intégré mission-financement 2021 à 2023 sous le groupe de produits 06.02.9100 Police.

6 Coûts induits

Les coûts induits sont inclus dans les dépenses périodiques.

7 Référendum financier

Le présent arrêté est soumis à la votation populaire facultative et sera publié dans la Feuille officielle.

Au nom du Conseil-exécutif
Le chancelier :
Auer

Destinataires
- Grand Conseil

Rapport

Date de la séance du CE: 27 février 2019
Direction: Direction de la police et des affaires militaires
N° d'affaire: 2019.POMGS.46
Classification: Non classifié

Police cantonale bernoise; acquisition, entretien et remplacement REU (Renouvellement étendu de l'uniforme de police) et complément à apporter à l'armement et à l'équipement de protection
Autorisation de dépenses; crédit d'engagement périodique 2020 à 2024 et crédit d'engagement unique 2020 à 2024 (crédits d'objet)

Table des matières

1 Synthèse 2

2 Bases légales 4

3 Description de l'affaire 4
3.1 Contexte 4
3.2 Dépenses périodiques annuelles 5
3.2.1 Première remise aux membres de la POCA 5
3.2.2 Première remise des moyens d'alarme (smartphones) 6
3.2.3 Remplacement et entretien annuel des uniformes au moyen de points 6
3.2.4 Remplacement annuel du spray au poivre 7
3.2.5 Remplacement annuel des moyens de liaison radio et d'alarme (smartphones) 7
3.2.6 Externalisation de la logistique REU 8
3.2.7 Présentation des dépenses périodiques 8
3.3 Dépenses uniques 9
3.3.1 Acquisition complémentaire de fusils d'assaut 9
3.3.2 Acquisition de casques de protection balistiques 9
3.3.3 Remplacement du pistolet de service 9
3.3.4 Remplacement de gilets pare-balles 10
3.3.5 Nouvel équipement pour le service d'ordre 10
3.3.6 Présentation des dépenses uniques 10

13|00|K|3

4 Répercussions sur les finances 11
4.1 Qualification juridique des dépenses 11
4.1.1 Dépenses liées ou nouvelles 11
4.1.2 Dépenses périodiques ou uniques 11
4.2 Dépenses faisant l'objet de la demande 12
4.3 Calendrier REU 13
4.4 Répercussions sur l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux 13

5 Crédit et autorisation de dépenses 13

6 Sûreté de l'information et protection des données 14

7 Droit régissant les marchés publics 14

8 Rapport avec le programme gouvernemental de législature et d'autres planifications importantes 15

9 Répercussions sur les communes 15

10 Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société 15

11 Répercussions en cas de rejet 15
11.1 Uniformes 15
11.2 Moyens d'alarme 16

12 Proposition 16

1 Synthèse

L'article 8 de la loi du 20 juin 1996 sur la Police cantonale (LPC ; RSB 552.1) prévoit que les membres de la Police cantonale (POCA) sont tenus de porter l'uniforme. Celui-ci leur est fourni aux frais du canton. Il incombe à la POCA d'acquérir et de mettre à disposition des éléments d'uniformes.

Les ressources financières nécessaires à l'acquisition des uniformes doivent être mises à disposition par la POCA. Ses membres sont responsables de l'entretien courant de leur équipement de base personnel et des équipements complémentaires reçus à leur entrée dans le corps de police. Ils reçoivent chaque année, par le biais d'un système de points, les moyens nécessaires à cet effet (1 point = 1 CHF). Le financement est assuré par la POCA.

D'ordinaire, quatre volées d'école de police sont équipées par année civile : deux (printemps et automne) de l'Ecole intercantonale de police de Hitzkirch (EIPH), une de l'école de police pour francophones (EP) et une intégrant les futurs membres de la Protection des ambassades (PA) et les assistants et assistantes de sécurité. Les membres des trois dernières catégories sont instruits à l'interne au Centre de formation d'Ittigen (CF Ittigen). Au début de leur forma-

tion, les aspirants et aspirantes reçoivent tous les éléments d'uniformes composant leur équipement personnel. Comme chaque agente et agent doit aussi effectuer le service d'ordre (jusqu'à sa 38e voire sa 40e année, en fonction des besoins), le matériel nécessaire leur est remis à leur entrée dans le corps de police, en sus de l'équipement de base. Par ailleurs, la POCA compte dans ses rangs nombre de spécialistes tels que les maîtres-chiens, les plongeurs, les enquêteurs spécialisés en matière d'incendie, les motocyclistes, les spécialistes de montagne et les membres d'unités spéciales (p. ex. Gentiane), à qui elle doit également fournir les équipements requis. En outre, au cours d'une année civile, des unités peuvent être stationnées ailleurs et subir des mutations. Selon le secteur d'intervention, elles doivent être équipées de matériel spécial aux frais de la POCA.

En 2015, 17 corps de police cantonaux et de polices municipales et communales ont lancé le projet commun Renouvellement étendu de l'uniforme de police (REU). Fondé sur l'actuelle identité visuelle des corps de police des cantons alémaniques, un modèle d'uniforme comprenant un certain nombre d'éléments a été élaboré : si les divers éléments de l'uniforme sont définis de manière contraignante, les corps de police associés sont libres de choisir lesquels utiliser en service. Le nouvel uniforme REU est actuellement porté dans le cadre d'une série de tests et, en octobre 2018, une première volée d'aspirants et d'aspirantes (EIPH 02-2018) en a été équipée. Son introduction à l'échelle du corps de police tout entier est prévue à partir du deuxième semestre 2019. Le financement de la première remise de cet uniforme aux actuels membres de la POCA ne fait pas l'objet du présent arrêté : il est assuré dans le cadre de l'AGC 2014.POM.682 du 17 mars 2015 actuellement en vigueur, sans répercussion sur le solde (prolongation de la durée du port de l'ancien uniforme dans les années 2017 à 2019 avant la remise du nouveau et réduction des frais d'entretien et de remplacement).

Du fait d'un risque croissant de terrorisme et de la propension grandissante à la violence contre ses membres, la POCA a récemment procédé à l'évaluation générale de son armement et de ses équipements de protection. Quelques mesures résultant de cette étude, par exemple l'acquisition d'un premier lot de fusils d'assaut, mais aussi de pistolets à impulsions électriques (*taser*, dispositif incapacitant destiné aux forces d'intervention), ont déjà été mises en œuvre. D'autres, telles que l'acquisition d'armes longues venant compléter l'assortiment existant et de casques de protection balistiques, le remplacement de l'arme de service au niveau cantonal et l'achat d'un lanceur de 40 mm moderne pour compléter l'équipement de service d'ordre, sont prévues dans le courant des prochaines années. Par ailleurs, les gilets pare-balles légers de l'équipement personnel et les gilets pare-balles lourds faisant partie du matériel du corps de police, qui atteindront les dates d'expiration de la garantie fixées par leurs fabricants à partir de 2019, devront eux aussi être remplacés.

C'est la raison pour laquelle l'éventail de matériel compris dans le présent arrêté est plus large que précédemment. Outre les uniformes et les éléments de l'équipement de base, remis à titre personnel avec l'arme de service, il comprend également des équipements qui ne font pas partie de l'équipement personnel, tels les gilets pare-balles lourds, les fusils d'assaut et les tasers, lesquels sont remis aux agents et agentes en fonction du type d'intervention. A l'avenir, la POCA demandera tous les cinq ans les crédits nécessaires à l'équipement complet de ses membres par le biais d'un seul arrêté, comportant des dépenses périodiques et uniques.

Le présent arrêté vise à demander, en vue de l'acquisition (équipement des nouveaux membres de la police) et de l'entretien et du remplacement du nouvel uniforme REU, un crédit périodique annuel à hauteur de 3 700 000 francs (TVA incl.) pour les années 2020 à 2024, et

un crédit pour des dépenses uniques d'un montant total de 8 380 000 francs (TVA incl.) pour les années 2020 à 2024, en vue de compléter l'armement et l'équipement de protection et de remplacer les gilets pare-balles.

Il est soumis à la votation populaire facultative.

2 Bases légales

- Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (ConstC ; RSB 101.1), articles 62, alinéa 1, lettre *c*, 76, alinéa 1, lettre *e*, et 89, alinéa 2
- Loi du 20 juin 1996 sur la Police cantonale (LPC ; RSB 552.1), articles 3, alinéa 1, et 8
- Loi du 8 juin 1997 sur la police (LPol ; RSB 551.1), articles 1, alinéa 1, 6, alinéa 3, 7, alinéa 1, et 11, alinéa 1
- Ordonnance du 18 octobre 1995 sur l'organisation et les tâches de la Direction de la police et des affaires militaires (Ordonnance d'organisation POM, OO POM ; RSB 152.221.141), articles 1 et 8
- Loi du 24 juin 1970 sur les amendes d'ordre (LAO ; RS 741.03), article 4, alinéa 2
- Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP ; RSB 620.0), articles 46, 47, 48, alinéa 1, lettre *a*, 49, 50 et 52
- Ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP ; RSB 621.1), articles 136, 139, 141, 146, 147, alinéa 3, 148, 152 et 154a
- Accord intercantonal du 25 novembre 1994 sur les marchés publics (AIMP) avec modifications du 15 mars 2001 (AIMP ; RSB 731.2-1), article 8
- Loi du 11 juin 2002 sur les marchés publics (LCMP ; RSB 731.2), article 3
- Ordonnance du 16 octobre 2002 sur les marchés publics (OCMP ; RSB 731.21), articles 4, 6 et 7, alinéa 3

3 Description de l'affaire

3.1 Contexte

L'article 8 LPC règle le port obligatoire de l'uniforme par les membres de la POCA. L'uniforme est fourni aux frais du canton. L'acquisition et la mise à disposition d'éléments d'uniformes sont de la compétence de la POCA. Cette dernière a édicté un ordre de service (ODS) à cette fin, qui règle la première remise, l'entretien courant et la restitution de l'uniforme. Les membres de la POCA seront équipés du nouvel uniforme REU à compter du 2nd semestre 2019. Les nouveaux éléments d'uniformes sont moins chers que les actuels. Le financement de la première remise aux actuels membres de la POCA a été assuré sans répercussion sur le solde dans le cadre de l'AGC actuellement en vigueur, en allongeant la durée du port de l'ancien uniforme dans les années précédant la remise du nouveau, ce qui réduit d'autant les frais de remplacement. On ne sait pas encore précisément de quels éléments d'uniformes se composera l'équipement de base de la POCA. L'actuel ordre de service (ODS) 40002 sera mis à jour ou abrogé ; il ne comprend pas les acquisitions destinées à la majorité des unités spécialisées, notamment les tenues ignifugées destinées à la brigade des incendies et explosions, les équipements pour motocyclistes dans les régions, les tenues pour les cyclistes de la *Bike Police* ou les combinaisons de plongée destinées à la police du lac. L'acquisition de ces pièces d'équipement se fait ponctuellement, en fonction des besoins. Les membres de la

POCA sont responsables de l'entretien courant de leur équipement de base personnel et des équipements complémentaires reçus à leur admission. Au terme de leur première année de service, le remplacement et l'entretien de l'uniforme et de l'équipement sont financés par le biais d'un système de points, lequel sera adapté aux spécificités du nouvel uniforme REU.

3.2 Dépenses périodiques annuelles

3.2.1 Première remise aux membres de la POCA

Quatre volées d'école de police sont équipées par année civile :

– Avril : volée de printemps à l'EIPH (Alémaniques) et EP (Romands) au CF Ittigen
– Août : assistants et assistantes de sécurité (selon les besoins) au CF Ittigen
– Octobre : volée d'automne à l'EIPH (Alémaniques)

Presque trois mois avant le début de leur cursus à l'école de police, tous les aspirants et aspirantes sont convoqués à une journée d'information. A cette occasion, leurs mesures sont prises, puis les commandes des éléments d'uniformes et de pièces d'équipement suivent auprès des fournisseurs. Une fois ce matériel livré, les aspirants et aspirantes touchent leur équipement de base au cours de leur première semaine de formation.

Outre les tenues de travail et de protection, chaque nouveau membre de la police reçoit les armes suivantes, relevant de l'équipement de base :

– Arme de service personnelle : pistolet avec magasin de réserve et accessoires
– Spray au poivre : spray au poivre synthétique (avec date d'expiration)
– Bâton de police droit : bâton de police droit (BPD, considéré comme une arme)

Chaque agente ou agent de police doit aussi effectuer le service d'ordre (jusqu'à sa 38^{e} voire sa 40^{e} année, en fonction des besoins) et reçoit notamment à cet effet, en sus de l'équipement de base, un casque, un masque de protection, une tenue de police, des bottes de grenadier, des jambières, une protection contre les coups sur le haut du corps, une veste contre les intempéries, une protection balistique, des gants, un bâton de police à usage multiple et divers petits éléments d'équipement. Etant donné que les membres de la police sont de plus en plus souvent exposés à la violence et que cette dernière s'intensifie, les équipements de protection doivent toujours être à jour.

Le coût total de l'équipement de base, de l'armement et de l'équipement de service d'ordre s'élève à 7130 francs par aspirant ou aspirante.

La POCA compte nombre de spécialistes, tels que les maîtres-chiens, les plongeurs, les enquêteurs spécialisés dans les incendies, les motocyclistes, les spécialistes de montagne ou les membres de l'unité spéciale Gentiane. En outre, durant une année civile, il arrive fréquemment que les unités de la police soient stationnées ailleurs et subissent des mutations. Selon leur secteur d'intervention, elles doivent être équipées de matériel spécial aux frais de la POCA. Cela entraîne des frais annuels de 349 600 francs pour de nouveaux éléments d'équipement et des uniformes spéciaux adaptés aux agents et agentes (voir tableau ci-après sous : équipement des unités spécialisées).

Dans les dernières années, le nombre de nouveaux aspirants et aspirantes entrant à l'école de police a connu d'importantes fluctuations. En tendance générale, on constate une diminution : alors qu'on planifiait encore, dans le cadre de l'AGC 2014.POM.682, 120 nouveaux aspirants et aspirantes par an pour les années 2015 à 2019, le présent arrêté n'en prévoit qu'un

contingent annuel de 80 pour les années 2020 à 2024. Le domaine Formation de base de la POCA a calculé ce nombre en prévoyant 35 à 55 nouveaux membres à l'EIPH et 20 à 30 personnes au CF Ittigen, entre celles à former à la PA, les assistants et assistantes de sécurité et les nouveaux membres francophones à l'EP, afin de maintenir les effectifs. En additionnant les frais d'équipement des unités spécialisées à ceux des nouveaux membres de la police, on obtient le montant de dépenses périodiques annuelles de 920 000 francs, dont le détail est exposé dans le tableau ci-dessous.

Nombre de nouveaux membres (80 aspirants et aspirantes)	**Frais annuels (en CHF, TVA incl.)**
Uniforme, équipement de base REU	3 260
Equipement pour le service d'ordre	2 500
Armement	1 370
Total de l'équipement par nouveau membre de la POCA	**7 130**
Pour 80 nouveaux membres	570 400
Equipement des unités spécialisées	349 600
Total des dépenses annuelles[1]	**920 000**

3.2.2 Première remise des moyens d'alarme (smartphones)

Tous les nouveaux membres de la POCA (aussi les civils n'ayant pas le statut de policier) reçoivent, compris dans leur équipement de base, un smartphone équipé d'applications et d'accessoires spéciaux. Les frais en vue de la remise de 100 smartphones (80 pour les aspirants et aspirantes de l'école de police et env. 20 pour les nouveaux collaboratrices et collaborateurs civils) s'élèvent à environ 80 000 francs (100 * 789 CHF, TVA de 7,7 % incl.).

3.2.3 Remplacement et entretien annuel des uniformes au moyen de points

Grâce au nouvel uniforme REU, moins cher, et à l'adaptation de l'équipement de base des catégories B et C (équipement minimal), l'entretien et le remplacement des uniformes REU pourra être effectué dès 2020 sur la base de dépenses annuelles de 1 174 000 francs. Le nouveau système prévoit les barèmes suivants :

[1] Le coût de l'équipement de base REU est, comparé à l'actuel, inférieur d'environ 2000 francs par personne, alors que le prix de l'équipement pour le service d'ordre et de l'armement reste inchangé. Pour comparaison avec l'AGC 2014.POM.682, portant sur les années 2015 à 2019 : 9100 francs (frais calculés à l'époque par collaborateur sans smartphone) * 120 ≈ 1 095 000 francs + 405 000 francs (frais calculés à l'époque pour l'équipement d'unités spéciales) = 1 500 000 francs ⇨ env. 500 000 francs de plus que dans le présent rapport.

	Description	Nombre de coll.	Points par année	Frais annuels (en CHF, TVA incl.)
A	Coll. en uniforme	1 700	600	1 020 000
B	P. ex. SIJ, police judiciaire	520	200	104 000
C	En civil, avec statut de policier	250	200	50 000
Total	**Coll. avec points d'uniforme**	**2 470**		**1 174 000**

A compter de 2020, les catégories B et C n'en feront plus qu'une, du fait que leurs membres utiliseront le même équipement standard. Tant l'uniforme moins cher que l'adaptation de l'équipement de base destiné aux membres de la police ne travaillant pas exclusivement en uniforme permettront de réduire de plus de 750 000 francs les dépenses liées au remplacement et à l'entretien des uniformes à partir de 2020.

Catégorie	Nombre de coll.	Jusqu'à 2019	A partir de 2020	Total jusqu'à 2019, en CHF	Total à partir de 2020 en CHF	Différence
A	1 700	900 pts	600 pts	1 530 000	1 020 000	– 510 000
B	520	600 pts	200 pts	312 000	104 000	– 208 000
C	250	400 pts	200 pts	100 000	50 000	– 50 000
Total	**2 470**			**1 942 000**	**1 174 000**	– **768 000**

3.2.4 Remplacement annuel du spray au poivre

Les sprays au poivre inclus dans l'équipement de base personnel des membres de la police ne se conservent pas indéfiniment, de sorte qu'un montant annuel de 30 000 francs est prévu pour leur remplacement en continu.

3.2.5 Remplacement annuel des moyens de liaison radio et d'alarme (smartphones)

Les smartphones remis aux nouveaux membres de la police sont remplacés tous les trois ans. Pour son personnel, comptant près de 2650 personnes dotées d'un contrat à durée indéterminée, la POCA acquiert annuellement environ 900 smartphones à 789 francs la pièce (TVA de 7,7 % incl.), pour un montant total de près de 710 000 francs. Par ailleurs, elle fait aussi chaque année l'acquisition de terminaux POLYCOM (appareils radio) pour un montant de 150 000 francs, à des fins de remplacement[2]. Le remplacement de tous les terminaux à l'échelle du corps de police pour innover et passer à la génération suivante, qui aura lieu en grande partie en 2019 et 2020, ne fait toutefois pas l'objet du présent arrêté : son financement est prévu dans l'AGC 2016.POM.649 du 23 mars 2017 sur le maintien de la valeur du réseau radio POLYCOM jusqu'en 2030.

[2] Les appareils radio sont distribués personnellement aux membres de la POCA, mais sont restitués en cas de départ ou de changement d'affectation pour être mis à la disposition des nouveaux arrivants au sein du corps de police. Contrairement à la politique adoptée pour les smartphones neufs remis à chaque nouveau membre, seuls les appareils défectueux ou vétustes sont remplacés.

3.2.6 Externalisation de la logistique REU

Le projet d'acquisition REU prévoit une logistique externe commune. L'entreposage centralisé des éléments d'équipement et la possibilité pour les membres de la police de les commander en ligne, sur le modèle d'une entreprise de vente par correspondance, permettront de réduire efficacement les stocks et les coûts. Priorité ayant été accordée à l'évaluation et à l'acquisition des éléments d'équipement, ce volet du projet a cependant été reporté, de sorte que ni la date de la mise en œuvre de la logistique REU externalisée ni les dépenses requises à cet effet ne sont encore établies. Dans la présente demande de crédit, les frais estimés sont de 300 000 francs par an (15 % de la valeur des stocks, évaluée à 2 mio CHF). Si l'externalisation de la logistique ne peut pas être mise en œuvre à l'échelle du corps de police tout entier, ou ne peut l'être que plus tard, la POCA devra engager ces dépenses pour gérer elle-même l'entreposage.

3.2.7 Présentation des dépenses périodiques

Dépenses annuelles 2020-2024	Frais annuels (en CHF, TVA incl.)
Première remise du matériel personnel à 80 nouveaux agents et agentes de police par an (équipement de base)[3]	920 000
Première remise d'un smartphone à 100 nouveaux agents et agentes de police par an[4]	80 000
Remplacement et entretien annuel des uniformes, sur la base d'un système de points	1 174 000
Remplacement annuel du spray au poivre	30 000
Remplacement annuel des appareils radio et des smartphones	860 000
Externalisation de la logistique REU	300 000
Total annuel des dépenses périodiques	**3 364 000**

Les dépenses périodiques demandées pour les années 2020 à 2024 sont d'environ deux millions de francs inférieures au crédit sollicité pour la période précédente (2015 à 2019, AGC 2014.POM.682). Cela s'explique non seulement par les nouveaux éléments d'uniformes plus avantageux, mais aussi par le nombre moins important de nouvelles recrues. Le nouveau système de points et l'équipement de base fortement simplifié pour les membres du personnel de catégorie B (fusion des anciennes catégories B et C) accentuent cette tendance. Des économies supplémentaires résultent de frais d'acquisition plus bas pour les appareils radio et les moyens d'alarme (smartphones). Vu la planification financière restrictive du Conseil-exécutif, les moyens ainsi libérés ne figureront plus au plan intégré mission-financement (PIMF) 2020-2022. La mise en œuvre des mesures d'économie est intervenue pendant les années de planification 2016 (ACE 196/2016 ; budget 2017 et PIMF 2018-2020 : réduction des biens, services et marchandises pour un montant de 5,1 mio CHF) et 2017 (ACE 513/2017 ; budget

[3] Nouveaux collaborateurs et nouvelles collaboratrices des volées romande et alémaniques des écoles de police
[4] Y compris aux collaborateurs et collaboratrices civils n'ayant pas le statut de policier

2018 et PIMF 2019-2021 : mise en œuvre des mesures du Programme d'allégement 2018, pour 0,5 mio CHF).

3.3 Dépenses uniques

Parallèlement aux dépenses périodiques destinées à l'équipement personnel, la POCA a besoin de remplacer et de compléter divers équipements et armements non personnels durant la période 2020 à 2024. Outre le remplacement des gilets pare-balles arrivant au terme de leur période de garantie[5] et le renouvellement planifié de l'équipement de protection destiné au service d'ordre, le projet « Überprüfung Bewaffnung » [Evaluation de l'armement, NdT] a notamment révélé les besoins ci-après :

- Acquisition complémentaire d'armes longues (fusils d'assaut)
- Acquisition de casques de protection balistiques
- Remplacement du pistolet de service

3.3.1 Acquisition complémentaire de fusils d'assaut

En 2016, après les attentats terroristes perpétrés à Paris, Nice et Bruxelles, la POCA a fait l'acquisition, à titre de mesure immédiate, de cent fusils d'assaut de type SG 553 LB pour compléter son équipement avec une arme d'une puissance supérieure et utilisable à plus grande distance. Ces fusils ont été entreposés sur des sites choisis dans les quatre régions et sont, en cas de besoin, mis à la disposition de membres de la POCA formés à leur utilisation, en vue d'un engagement sur le terrain. L'exercice Magellan[6], qui a eu lieu au début de l'année 2018, a toutefois révélé que le stock actuel et le plan d'entreposage des fusils d'assaut ne permettent pas de garantir leur utilisation en nombre suffisant ni avec la ponctualité requise. La POCA envisage dès lors, pour améliorer la disponibilité et réduire le temps de mobilisation, d'acquérir des fusils d'assaut supplémentaires ou d'autres armes longues appropriées à partir de 2020. Le volume d'acquisition estimé s'élève à près de 1 350 000 francs.

3.3.2 Acquisition de casques de protection balistiques

Dans l'affaire Kneubühl[7], un membre de la POCA a survécu à un coup de feu à la tête grâce à son casque balistique. A l'heure actuelle, seule l'unité spéciale Gentiane dispose de tels casques. En raison de la situation actuelle, quelques membres de la POCA en ont fait l'acquisition à titre privé. Dans le contexte actuel, la POCA doit mettre un casque balistique à disposition de ses membres, en complément d'un gilet pare-balles lourd. Il convient d'en acquérir suffisamment dans les meilleurs délais, à titre d'équipement de corps non personnel, pour un montant légèrement inférieur à un million de francs.

3.3.3 Remplacement du pistolet de service

Les membres de la POCA sont équipés de trois modèles de pistolets différents, dont certains remontent à plus de trente ans. Outre leur âge et l'usure, certaines de ces armes personnelles ne disposent que d'un magasin de huit cartouches, ce qui oblige leurs utilisateurs à avoir sur eux trois magasins. Par ailleurs, ces pistolets sont dotés d'un mécanisme de détente obsolète

[5] Le gilet pare-balles léger (VPAM 3+) fait partie du matériel personnel ; le gilet pare-balles lourd (VPAM 6+) figure dans le matériel du corps de police et il est disponible dans les véhicules d'intervention.

[6] Exercice de grande envergure des services d'urgence du canton de Berne, réalisé le 21 mars 2018 (portant sur la maîtrise conjointe d'actes terroristes)

[7] Recherches menées en septembre 2010 pour retrouver Peter Kneubühl : après s'être barricadé dans sa demeure (laquelle avait été mise aux enchères et devait être visitée), le forcené avait blessé grièvement un policier par balle avant de prendre la fuite et n'avait pu être arrêté qu'après une cavale de plusieurs jours.

et la résistance de leur gâchette en rend l'utilisation malaisée pour certaines agentes ; en outre, ils ne peuvent pas être utilisés indifféremment par les droitiers et les gauchers et, pour la plupart, n'ont pas de dispositif de visée. Enfin, la formation des collaborateurs et collaboratrices est compliquée par l'utilisation de différents types d'armes. Pour les raisons qui précèdent, la POCA envisage de rééquiper ses effectifs avec une arme personnelle moderne à partir de 2021. Elle estime les frais de cette acquisition à environ trois millions de francs.

3.3.4 Remplacement de gilets pare-balles

Tous les membres de la POCA équipés d'une arme ont également reçu un gilet pare-balles léger de classe de protection VPAM 3+[8] (durée de garantie de 12 ans), compris dans leur équipement personnel. Par ailleurs, la POCA dispose d'environ 650 gilets pare-balles survêtement balistiques lourds de classe de protection VPAM 6+ (durée de garantie de 10 ans), répartis dans les véhicules d'intervention et l'équipement du corps de police. A l'échéance de leur période de garantie, ces gilets doivent être remplacés. Pendant la période de validité du présent arrêté, les quantités suivantes sont concernées :

En CHF, TVA incl.	2020	2021	2022	2023	2024
Nombre de VPAM 3+	990	127	99	79	93
Prix du VPAM 3+	560	560	560	560	560
VPAM 3+, total	**554 400**	**71 120**	**55 440**	**44 240**	**52 080**
Nombre de VPAM 6+	248	6	28	50	20
Prix du VPAM 6+	2 150	2 150	2 150	2 150	2 150
VPAM 6+, total	**533 200**	**12 900**	**60 200**	**107 500**	**43 000**
Gilets pare-balles, total	**1 087 600**	**84 020**	**115 640**	**151 740**	**95 080**

3.3.5 Nouvel équipement pour le service d'ordre

Les éléments de l'équipement de service d'ordre des membres de la POCA ne correspondent plus tous au standard actuel. Partant, la POCA envisage de remplacer une partie de ces éléments pour des montants annuels successifs de 500 000 francs en 2020 et en 2021.

3.3.6 Présentation des dépenses uniques

Le tableau ci-après présente les dépenses uniques figurant au budget 2019 et au PIMF 2020 à 2022 pour l'équipement de service d'ordre et le projet d'évaluation de l'armement, mais aussi les besoins de remplacement dépassant la période de planification concernant les gilets pare-balles dont la durée de garantie arrive à échéance.

[8] VPAM = *Vereinigung der Prüfstellen für angriffshemmende Materialien und Konstruktionen* [Union des services de contrôle des matériaux et structures de protection, NdT], dont les membres suisses sont armasuisse Sciences et technologie, à Thoune, et l'Institut forensique de Zurich FOR, Accidents / Technique. La classe VPAM 3+ garantit une protection contre des projectiles d'un calibre de 9 mm, tirés d'une arme de poing à une distance d'au moins cinq mètres. La classe VPAM 6+ assure une protection contre des projectiles d'un calibre de 7,62 mm, tirés d'une arme longue à une distance d'au moins dix mètres.

En CHF, TVA incl.	2020	2021	2022	2023	2024
Evaluation de l'armement	1 684 500	1 704 000	1 700 000		
Remplacement des gilets pare-balles	1 087 600	84 020	115 640	151 740	95 080
Nouvel équipement de service d'ordre	500 000	500 000			
Total des dépenses uniques	**3 272 100**	**2 288 020**	**1 815 640**	**151 740**	**95 080**

4 Répercussions sur les finances

4.1 Qualification juridique des dépenses

4.1.1 Dépenses liées ou nouvelles

Depuis le 1er juin 2014, l'article 48, alinéa 1 LFP qualifie une dépense de nouvelle lorsque, pour ce qui est de son montant, de la date à laquelle elle sera engagée ou d'autres modalités, l'organe compétent dispose d'une liberté d'action. Conformément à l'article 8 LPC, la POCA est tenue de remettre à ses membres leurs uniformes (en propriété), le reste de l'équipement et les armes (en prêt). Elle a toute latitude pour déterminer la composition et la qualité des tenues, de l'équipement et de l'armement. Elle peut également fixer la date de l'acquisition et le calendrier de l'entretien de l'équipement, voire repousser une échéance en la matière, si elle est prête à accepter un vieillissement de l'équipement et de l'armement ou l'aspect négligé que les uniformes usés donnent à ses collaborateurs et collaboratrices. Comme elle dispose d'une marge de manœuvre tant pour le montant que pour la date de l'acquisition des uniformes, de l'armement et de l'équipement, les dépenses doivent être qualifiées de nouvelles.

4.1.2 Dépenses périodiques ou uniques

Conformément à l'article 47 LFP, les dépenses sont qualifiées de périodiques lorsqu'elles servent à l'exécution d'une tâche permanente. Pour ces dépenses, la compétence en matière d'autorisation est déterminée sur la base des charges nettes annuelles.

La première remise de matériel personnel aux nouveaux membres de la POCA représente, pour cette dernière, une tâche permanente, puisqu'elle doit recruter en continu pour compenser les fluctuations naturelles du corps de police. L'entretien et le remplacement d'éléments d'uniformes et d'équipement constituent également une telle tâche, en raison de l'usure quotidienne du matériel. Dès lors, ces dépenses sont qualifiées de périodiques au sens de l'article 47 LFP.

L'acquisition de nouvelles armes et de nouveaux équipements (p. ex. les nouveaux fusils d'assaut, les casques balistiques) revêt en revanche un caractère temporaire. Du fait de l'échéance de leur garantie, le remplacement des gilets pare-balles est également un objectif relatif à une période bien définie puisque, pour la plupart, ceux-ci doivent être remplacés sur une période de deux ans et que les nouveaux gilets resteront en stock durant leur période de garantie de douze ans (gilet léger VPAM 3+) ou de dix ans (gilet lourd VPAM 6+), jusqu'à ce qu'un nouveau remplacement s'impose. Dès lors, ces dépenses sont qualifiées d'uniques au sens de l'article 46 LFP.

En application de l'article 147, alinéa 3 OFP, il y a lieu de constater que le montant total des dépenses périodiques ou uniques, considérées séparément, relèvent de la compétence du Grand Conseil du canton de Berne.

4.2 Dépenses faisant l'objet de la demande

Une réserve est constituée sur la base de la motion Wüthrich[9] pour les dépenses découlant du chapitre 3 et réunies sous les points 3.2.7 (périodiques) et 3.3.6 (uniques). Les effets de cette motion sont toutefois difficiles à estimer à l'heure actuelle, même si son auteur se réfère à la densité policière moyenne suisse (nombre de policiers par rapport à la population), qui est de un sur 454. Par rapport à ce chiffre, les effectifs de la POCA (1 :521) sont plutôt insuffisants, ce que confirme par ailleurs la comparaison avec d'autres cantons suisses comprenant des villes importantes (ZH 1 :372 ; GE 1 :349 ; BS 1 :287). Partant, la réserve est fixée relativement haut (10 %).

Les dépenses périodiques en vue de l'équipement de la POCA pour les années 2020 à 2024, y compris la réserve, se composent des postes suivants :

Dépenses périodiques annuelles	Années	Frais annuels en CHF (TVA incl.)
Uniformes neufs, écoles de police	2020-2024	920 000
Première remise des moyens d'alarme, avec accessoires	2020-2024	80 000
Points d'uniforme (entretien et remplacement)	2020-2024	1 174 000
Remplacement des sprays au poivre	2020-2024	30 000
Remplacement des moyens de radio et d'alarme	2020-2024	860 000
Externalisation de la logistique REU	2020-2024	300 000
Total des coûts périodiques	**2020-2024**	**3 364 000**
Réserve de 10 % (arrondie)	2020-2024	336 000
Total du crédit périodique	**2020-2024**	**3 700 000**

Les dépenses uniques en vue de l'équipement de la POCA pour les années 2020 à 2024, y compris la réserve, se composent des postes suivants :

En CHF, TVA incl.	2020	2021	2022	2023	2024
Evaluation de l'armement	1 684 500	1 704 000	1 700 000		
Remplacement des gilets pare-balles	1 087 600	84 020	115 640	151 740	95 080
Nouvel équipement de service d'ordre	500 000	500 000			
Total dépenses uniques	**3 272 100**	**2 288 020**	**1 815 640**	**151 740**	**95 080**
Réserve de 10 %[10]	327 900	226 980	179 360	13 260	9 920
Total unique, réserve incluse	**3 600 000**	**2 515 000**	**1 995 000**	**165 000**	**105 000**
Total unique, cumulé	**3 600 000**	**6 115 000**	**8 110 000**	**8 275 000**	**8 380 000**
Total du crédit unique					**8 380 000**

[9] 2016.RRGR.633, motion 138-2016 Wüthrich « Revoir et adapter les effectifs de la Police cantonale »
[10] Légère adaptation, aux fins de demander un crédit d'un montant arrondi

Les moyens financiers nécessaires aux dépenses périodiques et uniques sont inscrits au budget 2020 et au PIMF 2021 à 2023 à charge du groupe de produits 06.02.9100 Police. La réserve de 10 pour cent destinée à prendre en compte l'éventuelle mise en œuvre de la motion Wüthrich ne figure pas au budget.

4.3 Calendrier REU

Automne 2018	2e test de port et équipement test de la volée EIPH 02-2018 avec REU
2e trimestre 2019	Entrée en vigueur de l'ODS 40002 (mis à jour ou nouvelle teneur)
Juin 2019	Demande portant sur les dépenses 2020 à 2024 (session d'été du GC)
Dès le 3e trim. 2019	Première remise REU au corps de police tout entier[11]
Fin 2019	Introduction du nouveau système de points pour les uniformes
Fin 2020	Introduction REU terminée, POCA entière équipée

4.4 Répercussions sur l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux

A long terme, le crédit n'a aucune influence sur l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux. Durant une brève phase transitoire, en 2019 et 2020, des éléments d'équipement anciens et nouveaux seront en stock simultanément. Leur gestion parallèle ne devrait toutefois pas peser trop lourdement, du fait de la diminution préalable du stock d'anciens éléments d'équipement et du nombre raisonnable de nouveaux éléments d'uniformes REU. On ignore encore quels seront les effets d'une éventuelle externalisation et du regroupement de la logistique de toutes les parties associées au projet REU.

5 Crédit et autorisation de dépenses

Il s'agit de deux crédits d'engagement concernant, l'un, des dépenses nouvelles périodiques de 3 700 000 francs, et l'autre, des dépenses nouvelles uniques de 8 380 000 francs. Les deux crédits relèvent chacun, séparément, de la compétence du Grand Conseil du canton de Berne et sont soumis au référendum facultatif.

Le financement des dépenses périodiques est imputé aux natures comptables et centres de coûts suivants :

Centres de coûts	Natures comptables	Exercices	Montant en CHF
1700-10 Equip. personnel	304910 Vêtements de service	2020-2024	2 094 000
1700-10 Equip. personnel	310100 Fournitures	2020-2024	30 000
1300-10 Polycom	311100 Machines, etc.	2020-2024	150 000
1300-30 Comm. mobile	311300 Matériel informatique	2020-2024	790 000
1700-50 Expl. logistique	313000 Pr. de services de tiers	2020-2024	300 000
	Réserve	2020-2024	336 000
Total périodique		**2020-2024**	**3 700 000**

Le financement des dépenses uniques est imputé aux natures comptables et centres de coûts suivants :

[11] Sauf aux membres de la POCA qui prendront leur retraite d'ici fin 2020.

Centres de coûts		Natures comptables		Exercices	Montant en CHF
1700-10	Equip. personnel	304910	Vêtements de service	2020	1 054 400
1700-30	Matériel du corps	304910	Vêtements de service	2020	533 200
1700-40	Armes du corps	311100	Machines, etc.	2020	1 684 500
1700-10	Equip. personnel	304910	Vêtements de service	2021	571 120
1700-30	Matériel du corps	304910	Vêtements de service	2021	12 900
1700-10	Equip. personnel	311100	Machines, etc.	2021	1 704 000
1700-10	Equip. personnel	304910	Vêtements de service	2022	55 400
1700-30	Matériel du corps	304910	Vêtements de service	2022	60 200
1700-10	Equip. personnel	311100	Machines, etc.	2022	1 700 000
1700-10	Equip. personnel	304910	Vêtements de service	2023	44 280
1700-30	Matériel du corps	304910	Vêtements de service	2023	107 500
1700-10	Equip. personnel	304910	Vêtements de service	2024	52 080
1700-30	Matériel du corps	304910	Vêtements de service	2024	43 000
			Réserve de 10 %	2020-2024	757 420
Total unique				**2020-2024**	**8 380 000**

Les moyens financiers nécessaires aux dépenses périodiques et uniques sont inscrits au PIMF 2020 à 2022 à charge du groupe de produits 06.02.9100 Police. La réserve de 10 pour cent, destinée à prendre en compte l'éventuelle mise en œuvre de la motion Wüthrich, ne figure pas au budget.

6 Sûreté de l'information et protection des données

Le projet n'a d'incidence ni sur la sûreté de l'information ni sur la protection des données.

7 Droit régissant les marchés publics

Conformément à l'article 8 LPC, les agents et les agentes de la POCA accomplissent leur service en uniforme. Outre le respect de la législation sur la police, des acquisitions d'un certain montant imposent également la prise en compte des dispositions légales sur les marchés publics.

En ce qui concerne le renouvellement des uniformes, une procédure d'adjudication a été menée conjointement avec d'autres autorités de police et a fait l'objet d'une publication sur la plateforme Simap le 29 avril 2016. Cette procédure a été scindée en sept tranches distinctes, en fonction des éléments d'uniforme. Les décisions d'adjudication les concernant ont été également publiées sur Simap le 13 janvier 2017. Seule la tranche 6 – Couvre-chef n'a fait l'objet d'aucune offre valide, raison pour laquelle il a été mis un terme à la procédure. Dans le cadre du projet REU, une évaluation de ce point est en cours et l'acquisition du couvre-chef sera effectuée en application de l'article 7, alinéa 3, lettre *a* OCMP.

Une procédure d'adjudication ouverte conforme aux dispositions du GATT et de l'OMC a eu lieu également en vue de l'acquisition des gilets pare-balles. La publication sur Simap a été effectuée le 2 février 2018 et l'adjudication a été communiquée le 10 juillet 2018 sur le même site. Aucun recours n'a été déposé contre l'adjudication ni l'acquisition.

Un appel d'offres en vue de l'acquisition des smartphones a été publié en procédure ouverte sur Simap le 3 janvier 2016 et le marché, attribué le 23 septembre 2016 sur Simap également.

Au terme de cette procédure, un contrat-cadre a été conclu jusqu'en 2020, en vertu duquel s'opère actuellement l'acquisition de smartphones supplémentaires. A son échéance, un appel d'offres sera publié en vue de la conclusion d'un nouveau contrat-cadre.

Un appel d'offres relatif aux autres moyens d'alarme, notamment aux appareils de radio, a aussi été publié en procédure ouverte sur Simap le 13 août 2018.

L'acquisition des autres éléments d'équipement compris dans le présent arrêté se fera à long terme. La POCA évaluera en temps voulu s'il convient de mettre sur pied une procédure conforme aux dispositions du GATT et de l'OMC, une procédure sur invitation ou une procédure de gré à gré. Quel que soit le cas de figure, les prescriptions régissant l'attribution des marchés publics seront respectées.

8 Rapport avec le programme gouvernemental de législature et d'autres planifications importantes

Le programme gouvernemental de législature 2019-2022 (objectifs du Conseil-exécutif) formule ainsi l'un des axes de développement de l'objectif 3 *(Le canton de Berne est attractif pour sa population. Il favorise la cohésion sociale en renforçant une intégration ciblée pour les personnes socialement défavorisées)* : le canton de Berne garantit la sécurité de sa population et fait face aux évolutions dans le domaine de la politique de sécurité. La POCA met en œuvre cet objectif, en mettant l'accent notamment sur le trafic (mesures préventives et répressives sur les thèmes de la visibilité, des deux-roues et vélos électriques et de la rentrée scolaire) et sur la violence dans l'espace public (diminution des infractions contre l'intégrité corporelle, des brigandages et du harcèlement sexuel contre les personnes en sortie). Les amendes ne peuvent être perçues sur la voie publique que par des membres de la POCA en uniforme, conformément à l'article 4, alinéa 2 LAO. Les mesures contre la violence dans l'espace public comprennent notamment un renforcement ciblé de la présence policière préventive durant les heures de sortie devant des établissements ou dans des lieux festifs attirant un grand nombre de personnes, tels que l'Aarbergergasse de Berne. Pour ce faire, il est indispensable que les membres de la police portent un uniforme fonctionnel et, vu l'agressivité croissante à leur égard, qu'ils soient équipés de vêtements de protection modernes et d'un armement approprié. La présente demande vise à garantir à la police les moyens matériels nécessaires à l'exécution de ses tâches durant les années 2020 à 2024.

9 Répercussions sur les communes

Il n'y a pas lieu de s'attendre à des répercussions sur les communes.

10 Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société

Le présent arrêté n'a aucune répercussion sur l'environnement et la société. Il exerce une influence sur l'économie dans la mesure où les entreprises adjudicataires verront leur chiffre d'affaires augmenter en fonction de la commande de la POCA. L'ensemble des acquisitions sont fondées sur des procédures d'appel d'offres, de sorte que la libre concurrence est garantie.

11 Répercussions en cas de rejet

11.1 Uniformes

Si les dépenses précitées n'étaient pas accordées, les membres de la POCA se retrouveraient dans l'incapacité de porter l'uniforme, comme le prescrivent pourtant les dispositions

légales, et ne pourraient plus poursuivre les contrevenants en infligeant des amendes d'ordre au sens de la LAO. En outre, l'image de la POCA en serait considérablement ternie.

Par ailleurs, les dépenses concernent également des éléments d'équipement en lien avec la sécurité, tels que les armes, les gilets de protection à mettre sous la veste, les casques de protection, les équipements destinés aux spécialistes de montagne, aux plongeurs, aux motocyclistes, mais aussi les moyens d'alarme. Or, un employeur est tenu de mettre à la disposition de ses collaborateurs et collaboratrices, en vue de l'exercice de leurs activités, des tenues de protection et des éléments d'équipement servant à assurer leur protection : si le présent crédit était rejeté, la POCA ne serait plus en mesure de le faire.

11.2 Moyens d'alarme

Les smartphones sont les seuls moyens d'alarme et de mobilisation permettant de convoquer inopinément et sans tarder des collaborateurs et collaboratrices supplémentaires au service d'ordre. Par ailleurs, durant les activités policières quotidiennes, un grand nombre de personnes de piquet sont alarmées par ce biais.

Dans le quotidien, la réussite des interventions policières exige une communication fiable, rapide et sûre. Par ailleurs, la sécurité de chaque membre de la police se trouvant en intervention dépend d'un échange continu d'informations.

12 Proposition

Pour toutes les raisons exposées précédemment, le Conseil-exécutif propose d'approuver le projet d'arrêté joint au présent rapport.

Annexes

- Projet d'arrêté

Annexe supplémentaire à l'attention de la Commission de la sécurité (CSéc) :

- Illustration REU, armement et équipement de protection

FONDS DE LOTERIE - Comptes 2018

(en comparaison avec 2017)

Compte 2018 Fonds de loterie	2018	2017
Recettes en CHF		
Part des bénéfices Swisslos 2017	55'075'226.00	60'174'505.00
Autres revenus	0.00	2'100.00
Total Recettes	**55'075'226.00**	**60'176'605.00**
Dépenses en CHF		
Culture	1'390'310.00	7'266'580.00
Protection des monuments historiques	12'336'250.35	14'720'459.35
Protection du patrimoine	537'949.00	267'280.00
Protection de la nature	423'220.00	91'920.00
Protection de l'environnement	9'310.00	10'100.00
Secours en cas de catastrophe	286'420.00	420'000.00
Aide au développement	2'340'729.00	2'068'513.00
Sciences	232'110.00	132'280.00
Tourisme	499'120.00	659'520.00
Transports publics	0.00	0.00
Développement économique	1'594'500.00	0.00
Institutions et associations	3'032'407.20	2'319'357.40
Subventions périodiques	4'010'000.00	4'145'000.00
Alimentation Fonds d' encouragement des activités culturelles	11'000'000.00	12'000'000.00
Alimentation Fonds du sport*	6'500'000.00	8'000'000.00
Frais administratifs	506'657.07	464'524.29
Régularisation des projets 2017	-319'450.00	319'450.00
Régularisation des projets 2018	2'540'648.45	0.00
Total Dépenses	**46'920'181.07**	**52'884'984.04**
Total Recettes	55'075'226.00	60'176'605.00
Total Dépenses	-46'920'181.07	-52'884'984.04
Excédent de recettes	**8'155'044.93**	**7'291'620.96**

État de la fortune en CHF Fonds du loterie	31.12.2018	31.12.2017
Fortune initiale compte courant du Fonds de loterie	95'705'055.41	121'013'434.45
Excédent de recettes	8'155'044.93	7'291'620.96
Paiement pour acomptes SWISSLOS part de bénéfices 2016	0.00	-32'600'000.00
État du compte courant du Fonds de loterie	**103'860'100.34**	**95'705'055.41**
État subventions promises	-72'763'416.20	-51'968'534.70
Fortune nette du Fonds de loterie	**31'096'684.14**	**43'736'520.71**

*Prélèvement sur le Fonds de loterie conformément à l'ACE 712/2017 (5,5 mio) et versement en retour de la subvention accordée à la candidature olympique (1 mio)

Fonds et autorisations

FONDS DE LOTERIE Jura bernois - Comptes 2018

(en comparaison avec 2017)

Compte 2018 Fonds de loterie Jura bernois	2018	2017
Recettes en CHF		
Alimentation par le Fonds de loterie (5,238% de 34'565'226)	1'810'000.00	1'900'000.00
Total Recettes	**1'810'000.00**	**1'900'000.00**
Dépenses en CHF		
Culture	24'810.00	64'520.00
Protection des monuments historiques	442'400.00	1'276'300.00
Protection du patrimoine	37'740.00	33'330.00
Protection de la nature	31'700.00	37'810.00
Protection de l'environnement	0.00	0.00
Secours en cas de catastrophe	0.00	0.00
Aide au développement	105'325.00	0.00
Sciences	2'680.00	3'700.00
Tourisme	21'420.00	23'770.00
Transports publics	0.00	0.00
Développement économique	29'500.00	0.00
Institutions et associations	112'754.20	69'383.20
Subventions périodiques	0.00	0.00
Régularisation des projets 2017	0.00	0.00
Régularisation des projets 2018	20'000.00	0.00
Total Dépenses	**828'329.20**	**1'508'813.20**
Total Recettes	1'810'000.00	1'900'000.00
Total Dépenses	-828'329.20	-1'508'813.20
Excédent de recettes	**981'670.80**	**391'186.80**

État de la fortune (FB 60074) en CHF *Fonds de loterie Jura bernois*	31.12.2018	31.12.2017
Fortune initiale compte courant du Fonds de loterie Jura bernois	3'718'434.60	3'327'247.80
Excédent de recettes	981'670.80	391'186.80
État du compte courant Fonds du loterie Jura bernois	**4'700'105.40**	**3'718'434.60**
État subventions promises	-1'154'800.00	-1'071'465.00
Fortune nette du Fonds de loterie Jura bernois	**3'545'305.40**	**2'646'969.60**

Fonds et autorisations

26.01.2019/sk

Arrêté du Conseil-exécutif

N° d'ACE:	224/2019
Date:	6 mars 2019
Direction:	Direction de la police et des affaires militaires
N° d'affaire:	2019.POMGS.1
Classification:	Non classifié

Fonds de loterie: approbation des comptes annuels 2018

1. Objet

Les comptes annuels du Fonds de loterie ont bouclé le 31 décembre 2018 sur un solde de 103 860 100,34 francs. Après déduction des subventions promises non encore versées (72 763 416,20 CHF), l'avoir net s'élève à 31 096 684,14 francs.

Dans son rapport de révision du 5 février 2019, le Contrôle des finances du canton de Berne confirme l'exactitude des comptes annuels 2018 et recommande de les approuver.

2. Bases légales

- Loi du 4 mai 1993 sur les loteries (LLot ; RSB 935.52), articles 39 et 46, alinéa 1
- Ordonnance du 20 octobre 2004 sur les loteries (OL ; RSB 935.520), article 32
- Loi du 12 juin 2012 sur l'encouragement des activités culturelles (LEAC ; RSB 423.11), article 34, alinéa 2, lettre *a*
- Loi du 13 septembre 2004 sur le statut particulier du Jura bernois et sur la minorité francophone du district bilingue de Bienne (Loi sur le statut particulier, LStP ; RSB 102.1), article 20, alinéa 1

3. Proposition

Sur proposition de la Direction de la police et des affaires militaires, le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'approuver le projet d'arrêté et les comptes annuels 2018 du Fonds de loterie.

Au nom du Conseil-exécutif
Le chancelier :
Auer

CANTON DE BERNE * CONSEIL-EXECUTIF *

Destinataire
- Grand Conseil

03|00|K|4

Rapport

Date de la séance du CE: 6 mars 2019
Direction: Direction de la police et des affaires militaires
N° d'affaire: 2019.POMGS.1
Classification: Non classifié

Fonds de loterie: approbation des comptes annuels 2018

Table des matières

1 Synthèse 1

2 Bases légales 2

3 Situation financière du Fonds de loterie 2

4 Enveloppe financière du Conseil du Jura bernois 4

5 Administration du Fonds de loterie 4

6 Proposition 6

1 Synthèse

En 2018, Swisslos a versé 55 075 226 francs au canton de Berne à titre de part au bénéfice net de l'année 2017. Par ACE 712/2018, le Conseil-exécutif a défini les montants reversés au Fonds d'encouragement des activités culturelles et au Fonds du sport, soit respectivement 11 000 000 francs (20 % de la part du bénéfice net arrondie) et 5 500 000 francs (10 % de la part du bénéfice net arrondie).

Le Fonds du sport a été crédité en outre du montant de 1 000 000 francs. Celui-ci avait été alloué en 2016 à la préparation et au dépôt de la candidature intercantonale aux Jeux olympiques et paralympiques d'hiver 2026 à Sion (ACE 1387/2016), mais était resté inutilisé du fait de l'abandon de la candidature. Au total, 6 500 000 francs ont donc été versés au Fonds du sport.

Début octobre 2018, Swisslos a versé un acompte de 27 700 000 francs sur le bénéfice net de l'année 2018. Ce montant a été régularisé conformément au modèle comptable harmonisé 2 (MCH2), en vigueur depuis le 1er janvier 2017.

Le compte du Fonds de loterie affichait un solde de 103 860 100 francs au 31 décembre 2018. Après déduction des subventions promises non encore versées (72 763 416 CHF), l'avoir net s'élève à 31 096 684 francs.

Conformément à l'article 20, alinéa 1 de la loi du 13 septembre 2004 sur le statut particulier du Jura bernois et sur la minorité francophone du district bilingue de Bienne (loi sur le statut particulier, LStP ; RSB 102.1), le montant de l'enveloppe financière attribuée au Conseil du Jura bernois (CJB) est défini en fonction du pourcentage que représente la population du Jura bernois par rapport à celle de l'ensemble du canton (5,238 %). En application de ce pourcentage à la part du bénéfice net de Swisslos (sous déduction des parts versées au Fonds du sport et au Fonds d'encouragement des activités culturelles, et des subventions périodiques), la somme attribuée au CJB s'élève à 1 810 000 francs.

A la fin de l'exercice, l'enveloppe financière dévolue au CJB présentait un solde de 4 700 105 francs. Après déduction des subventions promises (1 154 800 CHF), l'avoir net s'élevait à 3 545 305 francs, ce qui correspond à une nouvelle augmentation de près de 900 000 francs.

Le Fonds de loterie a été inspecté par le Contrôle des finances en décembre 2018 (contrôle des dossiers) et en janvier 2019 (contrôle des dossiers et des comptes annuels). Le rapport de révision établi le 5 février 2019 confirme l'exactitude des comptes annuels.

2 Bases légales

- Loi du 4 mai 1993 sur les loteries (LLot ; RSB 935.52), articles 39 et 46, alinéa 1
- Ordonnance du 20 octobre 2004 sur les loteries (OL ; RSB 935.520), article 32
- Loi du 12 juin 2012 sur l'encouragement des activités culturelles (LEAC ; RSB 423.11), article 34, alinéa 2, lettre *a*
- Loi du 13 septembre 2004 sur le statut particulier du Jura bernois et sur la minorité francophone du district bilingue de Bienne (Loi sur le statut particulier, LStP ; RSB 102.1), article 20, alinéa 1

3 Situation financière du Fonds de loterie

Après le chiffre record de 2016, la part du canton de Berne au bénéfice net de Swisslos a atteint 55 075 226 francs en 2017, ce qui correspond à un recul de près de 5,1 millions de francs ou d'environ huit pour cent par rapport à l'année précédente.

Dans l'ensemble, les dépenses ont baissé au cours de l'exercice sous revue, du fait que la part au bénéfice net, les montants reversés et les subventions versées ont diminué. La nette augmentation des subventions promises est principalement due à l'arrêté du Grand Conseil relatif aux subventions périodiques pour la maintenance des monuments historiques et à l'enveloppe financière pour leur remise en état durant la période 2019-2022 (AGC 2018.POM.368). Les subventions promises en 2018 s'élèvent à 51 860 419 francs au total.

L'acompte de 27 700 000 francs versé par Swisslos sur son bénéfice net 2018 a été régularisé conformément au MCH2, tout comme des subventions totalisant 2 540 648 francs. Celles-

ci correspondent à des projets qui avaient déjà fait l'objet d'un décompte final complet à fin 2018, mais qui ne pouvaient plus être traités et comptabilisés pendant l'année en cours.

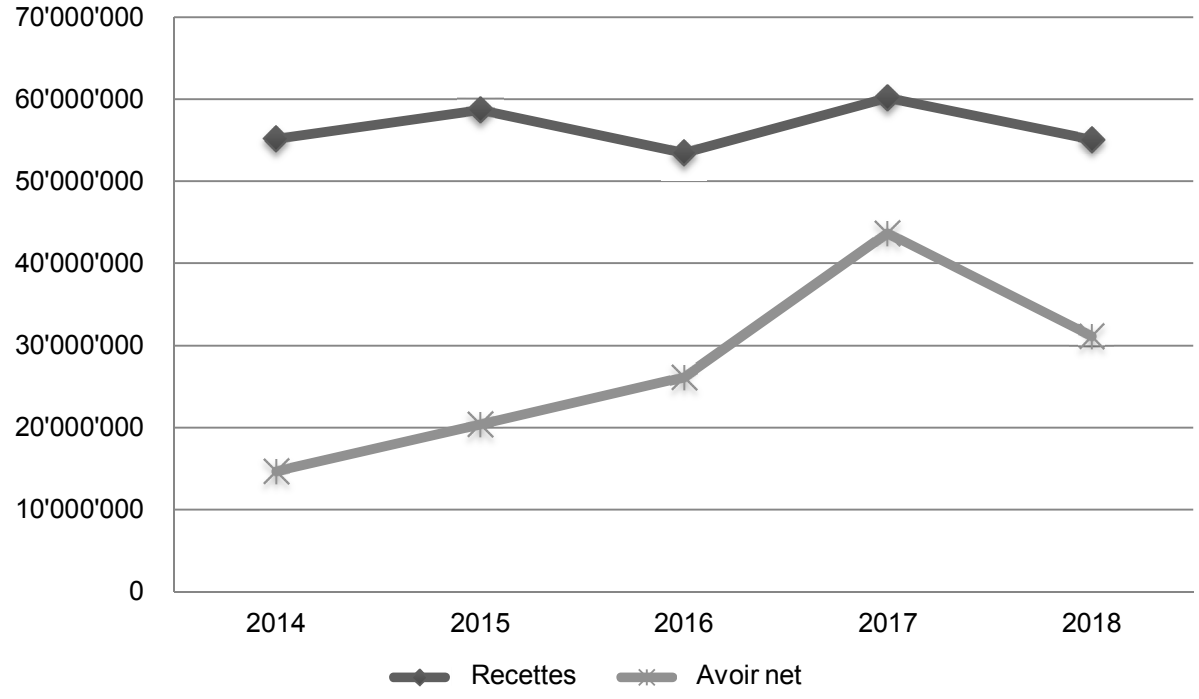
Tableau 1 : évolution financière du Fonds de loterie sur cinq ans

En CHF	2014	2015	2016	2017	2018
Recettes	55 160 273	58 687 520*	53 488 984*	60 176 605*	55 075 226*
Dépenses	– 51 739 398	– 54 492 286	– 50 743 285	– 52 884 984	– 46 920 181
Avoir brut	81 472 502	85 667 736*	88 413 434*	95 705 055	103 860 100
Subv. promises	– 66 843 608	– 65 285 857	– 62 300 567	– 51 968 534	– 72 763 416
Avoir net	**14 628 894**	**20 381 879***	**26 112 867***	**43 736 520**	**31 096 684**

* Sans l'acompte sur le bénéfice de Swisslos

Après avoir augmenté continuellement au cours des quatre dernières années, l'avoir net du Fonds de loterie a baissé en 2018 pour atteindre environ 60 pour cent de l'alimentation annuelle moyenne. Cette évolution s'explique principalement par l'engagement relatif aux subventions périodiques pour la maintenance des monuments historiques et au crédit-cadre pour leur remise en état durant la période 2019-2022. L'avoir net correspond aux moyens disponibles à la fin de l'année sous revue pour de nouveaux projets.

Graphique 1 : évolution des recettes et de l'avoir net sur cinq ans



Le graphique montre notamment qu'après le record atteint en 2016, les recettes se situent de nouveau dans la moyenne des années 2014-2016.

4 Enveloppe financière du Conseil du Jura bernois

Conformément à la LStP, le CJB dispose, pour ce qui est du Fonds de loterie, des mêmes compétences en matière d'autorisation de dépenses que le directeur de la police et des affaires militaires, tout en restant tenu d'observer les réglementations valables pour l'ensemble du canton. Les demandes relevant de la compétence du CJB doivent être soumises à l'administration du Fonds de loterie ; celle-ci les examine formellement, les traite, calcule le montant des subventions et prépare les dossiers. Elle transmet ces derniers au CJB une fois par mois afin qu'il statue définitivement sur les demandes relevant de sa compétence ou prenne position sur celles relevant de la compétence du Conseil-exécutif.

Une enveloppe financière est attribuée chaque année au CJB. Elle correspond au rapport entre la population du Jura bernois et celle de l'ensemble du canton. Les subventions promises pour les demandes émanant du Jura bernois (approuvées par le CJB ou le Conseil-exécutif) sont prélevées sur ce montant. Les demandes approuvées par le Grand Conseil font exception à cette règle, mais ce cas de figure ne s'est encore jamais présenté. Si l'enveloppe financière n'est pas épuisée à la fin de l'année, le solde peut être reporté sur l'année suivante.

Au cours de l'exercice sous revue, il a fallu, pour la première fois, régulariser une subvention accordée à un projet. Un décompte final complet était disponible à fin 2018, mais la comptabilisation n'était plus possible.

L'avoir brut du CJB a augmenté d'environ 1 million de francs par rapport à 2017 pour atteindre 4,7 millions de francs. Le montant des subventions promises a connu une hausse d'environ 80 000 francs et s'élève à 1,15 million de francs. Quant à l'avoir net, il se montait à 3,54 millions de francs à fin 2018, contre 2,64 un an auparavant. Cela correspond environ au double de l'alimentation annuelle moyenne (2014-2018).

5 Administration du Fonds de loterie

5.1 Statistique des demandes

En 2018, 783 nouvelles demandes ont été déposées au Fonds de loterie (sans compter les autorisations de loterie), ce qui représente une hausse de 134. Elles étaient 48 à provenir du Jura bernois, soit une part de 6,1 pour cent (9,2 % en 2017). Fait marquant, les demandes concernant des institutions et associations d'utilité publique ont augmenté de 32 pour cent (90 de plus). Pour le reste, le nombre de demandes est resté similaire à celui de l'année précédente.

Au cours de l'exercice sous revue, 748 demandes ont été traitées, soit une augmentation de 87 demandes ou de 13 pour cent. Les promesses de subvention, au nombre de 608, ont totalisé 51 860 419 francs. Le taux de rejet (8 %) est resté faible, avec 62 décisions négatives. Par ailleurs, 78 demandes ont été renvoyées ou transmises à d'autres Directions.

A partir du 1er février 2018, les demandes pouvaient être déposées non seulement par la poste ou par courriel, mais aussi en ligne. Les requérants ont été 183 (23 %) à faire usage de

cette nouvelle possibilité. Depuis début 2019, les demandes ne peuvent plus être déposées autrement qu'en ligne.

5.2 Frais administratifs

Pour 2018, les frais administratifs du Fonds de loterie s'élèvent à 506 657 francs. Conformément à l'OL, ils sont comptabilisés comme charges dans les comptes annuels. Ils comprennent :

- les frais de personnel directs (formation et perfectionnement inclus) du service Fonds et autorisations (FOBE), rattaché au Secrétariat général de la Direction de la police et des affaires militaires (SG POM), pour les tâches en lien avec le Fonds de loterie ;
- les frais de personnel indirects pour les prestations fournies au Fonds de loterie par divers services du SG POM (chancellerie, traduction, etc.) ;
- les autres frais (matériels) directs du Fonds de loterie (prestations fournies par des tiers, etc.) ;
- la part aux frais matériels généraux (frais de port, informatique, locaux, etc.).

L'essentiel du traitement des demandes adressées au Fonds de loterie requiert 1,8 équivalent plein temps (EPT), auquel s'ajoutent des prestations de gestion et de comptabilité à hauteur de deux fois 0,6 EPT.

L'introduction du MCH2 en janvier 2017 donne toujours lieu à une surcharge de travail non négligeable. Le nouveau modèle complique en effet considérablement le système interne de contrôle du traitement des demandes.

Le projet visant à introduire un système de dépôt des demandes en ligne s'est achevé début 2018. Les requérants ont pu utiliser ce canal à partir du 1er février 2018. Il a fallu procéder à quelques menus ajustements durant l'année.

Tableau 2 : frais de personnel et de matériel à charge du Fonds de loterie en 2018

Type de frais	**CHF**
Frais de personnel directs FOBE	405 791
Frais de personnel indirects	41 386
Frais matériels*	59 380
Total	**506 657**

* Y compris part des frais généraux

Par rapport à l'exercice précédent, les frais de personnel directs ont connu une hausse de 17 pour cent liée à l'augmentation de la part de la gestion et de la comptabilité et à une baisse de la refacturation de frais de personnel (prestations effectuées en faveur de la Commission fédérale des maisons de jeu). En revanche, les frais de personnel indirects ont diminué d'environ 18 pour cent.

Les frais matériels ont également baissé, d'environ 13 pour cent. Dans l'ensemble, les frais administratifs ont augmenté de neuf pour cent.

6 Proposition

Au vu des explications qui précèdent, le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'approuver les comptes 2018 du Fonds de loterie et le projet d'arrêté qui figure en annexe.

Annexes

- Projet d'arrêté
- Comptes annuels 2018
- Comptes annuels de l'enveloppe financière 2018 du CJB

Annexes supplémentaires à l'attention de la Commission de la sécurité (CSéc) :

- Vue d'ensemble des subventions promises au 31 décembre 2018, ventilées par affectation
- Statistique des demandes reçues et traitées de 2014 à 2018
- Rapport du Contrôle des finances du 5 février 2019 sur les comptes annuels 2018 du Fonds de loterie

FONDS DU SPORT - Comptes 2018

(en comparaison avec 2017)

Compte 2018 Fonds du sport	2018	2017
Recettes en CHF		
Alimentation par le Fonds de loterie*	6'500'000.00	8'000'000.00
Intérêts	221'168.70	241'732.25
Total recettes en CHF	6'721'168.70	**8'241'732.25**
Dépenses en CHF		
Construction et remise en état d'installations sportives	4'241'070.00	4'858'270.00
Matériel de sport	1'154'650.00	1'171'562.00
Promotion du sport: relève sport de masse	959'734.00	967'446.00
Promotion du sport: relève sport de haut niveau	2'000'100.00	1'039'079.00
Promotion du sport: cours	261'829.50	134'549.55
Promotion du sport: mesures particulières	150'320.00	146'870.00
Manifestations sportives	715'010.00	874'530.00
Compétitions sportives européennes	57'730.00	32'840.00
Frais administratifs	467'444.21	484'531.44
Régularisation des projets 2017	-1'867'742.00	1'867'742.00
Régularisation des projets 2018	5'368'232.00	0.00
Total dépenses	**13'508'377.71**	**11'577'419.99**
Total recettes	6'721'168.70	8'241'732.25
Total dépenses	-13'508'377.71	-11'577'419.99
Excédent de dépenses	**-6'787'209.01**	**-3'335'687.74**

État de la fortune en CHF Fonds du sport	31.12.2018	31.12.2017
Fortune initiale compte courant du Fonds du sport	44'937'559.28	48'273'247.02
Excédent de dépenses	-6'787'209.01	-3'335'687.74
État du compte courant Fonds du sport	**38'150'350.27**	**44'937'559.28**
État subventions promises	-7'413'510.00	-11'800'592.00
Fortune nette du Fonds du sport	**30'736'840.27**	**33'136'967.28**

*Prélèvement sur le Fonds de loterie conformément à l'ACE 712/2017 (5,5 mio) et versement en retour de la subvention accordée à la candidature olympique (1 mio)

Fonds et autorisations

26.01.2019/sk

FONDS DU SPORT Jura bernois - Comptes 2018

(en comparaison avec 2017)

Compte 2018 Fonds du sport Jura bernois	2018	2017
Recettes en CHF		
Alimentation 2018 par le Fonds du sport (5,238% de 5'500'000)	290'000.00	420'000.00
Alimentation 2017 rétroactive par le Fonds du sport (5,262% de 1'000'000)*	52'600.00	0.00
Total Recettes	**342'600.00**	**420'000.00**
Dépenses en CHF		
Construction	190'260.00	519'260.00
Matériel de sport	28'660.00	63'820.00
Promotion du sport: relève sport de masse	44'727.00	48'366.00
Promotion du sport: relève sport de haut niveau	38'107.00	19'620.00
Promotion du sport: cours	16'425.00	8'479.15
Promotion du sport: mesures particulières	43'280.00	33'650.00
Manifestations sportives	194'500.00	169'170.00
Compétitions sportives européennes	0.00	0.00
Régularisation des projets 2017	0.00	0.00
Régularisation des projets 2018	18'472.00	0.00
Total Dépenses	**574'431.00**	**862'365.15**
Total recettes	342'600.00	420'000.00
Total dépenses	-574'431.00	-862'365.15
Excédent de dépenses	**-231'831.00**	**-442'365.15**

État de la fortune (FB 60075) en CHF *Fonds du sport Jura bernois*	31.12.2018	31.12.2017
Fortune initiale compte courant du Fonds du sport Jura bernois	2'818'637.39	3'261'002.54
Excédent de dépenses	-231'831.00	-442'365.15
État du compte courant Fonds du sport Jura bernois	**2'586'806.39**	**2'818'637.39**
État subventions promises Jura bernois	-777'720.00	-776'570.00
Fortune nette du Fonds du sport Jura bernois	**1'809'086.39**	**2'042'067.39**

*En 2017, l'alimentation du Fonds du sport a été réduite d'un million de francs (ACE 712/2017). Du fait que le montant a été transféré en retour du Fonds de loterie au Fonds du sport, l'enveloppe financière du Jura bernois s'en trouve rétroactivement augmentée.

Fonds et autorisations

26.01.2019/sk

Arrêté du Conseil-exécutif

N° d'ACE :	225/2019
Date :	6 mars 2019
Direction :	Direction de la police et des affaires militaires
N° d'affaire :	2019.POMGS.2
Classification :	–

Fonds du sport : approbation des comptes annuels 2018

1. Objet

Les comptes annuels du Fonds du sport ont bouclé le 31 décembre 2018 sur un solde de 38 150 350,27 francs. Après déduction des subventions promises non encore versées (7 413 510 francs), l'avoir net s'élève à 30 736 840,27 francs.

Dans son rapport de révision du 5 février 2019, le Contrôle des finances du canton de Berne confirme l'exactitude des comptes annuels 2018 et recommande de les approuver.

2. Bases légales

- Loi du 4 mai 1993 sur les loteries (LLot ; RSB 935.52), articles 39 et 46a, alinéa 1
- Ordonnance du 24 mars 2010 sur le Fonds du sport (OFSp ; RSB 437.63), articles 3, alinéas 1 et 2, et 8, alinéa 2
- Loi du 13 septembre 2004 sur le statut particulier du Jura bernois et sur la minorité francophone du district bilingue de Bienne (Loi sur le statut particulier, LStP ; RSB 102.1), article 20, alinéa 1

3. Proposition

Sur proposition de la Direction de la police et des affaires militaires, le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'approuver le projet d'arrêté et les comptes annuels 2018 du Fonds du sport.

Au nom du Conseil-exécutif
Le chancelier :
Auer

CANTON DE BERNE * CONSEIL-EXÉCUTIF *

Destinataire
- Grand Conseil

03|00|K|4

Rapport

Date de la séance du CE: 6 mars 2019
Direction: Direction de la police et des affaires militaires
N° d'affaire: 2019.POMGS.2
Classification: –

Fonds du sport: approbation des comptes annuels 2018

Table des matières

1 Synthèse 1

2 Bases légales 2

3 Situation financière du Fonds du sport 2

4 Enveloppe financière du Conseil du Jura bernois 4

5 Administration du Fonds du sport 5

6 Proposition 6

1 Synthèse

En 2018, Swisslos a versé 55 075 226 francs au canton de Berne à titre de part au bénéfice net de l'année 2017. Par ACE 712 du 20 juin 2018, le Conseil-exécutif a décidé de reverser au Fonds du sport 5 500 000 francs, soit 10 % de la part du canton de Berne au bénéfice net. En outre, le montant de 1 000 000 francs a été transféré du Fonds de loterie au Fonds du sport. Il avait été alloué en 2016 à la préparation et au dépôt de la candidature intercantonale aux Jeux olympiques et paralympiques d'hiver 2026 à Sion (ACE 1387/2016) et avait donc été déduit de la part destinée au Fonds du sport en 2017. Resté inutilisé du fait de l'abandon de la candidature, il a été reversé au Fonds du sport fin 2018.

Par ailleurs, compte tenu de l'avoir net élevé du Fonds du sport, le Conseil-exécutif a décidé de ne pas fixer de contingent pour le domaine de la construction et de la remise en état d'installations sportives, comme l'année précédente (ACE 712/2018).

Au 31 décembre 2018, le Fonds du sport affichait un avoir brut de 38 150 350 francs. Après déduction des subventions promises non encore versées (7 413 510 CHF), l'avoir net s'élève à 30 736 840 francs.

Conformément à l'article 20, alinéa 1 de la loi du 13 septembre 2004 sur le statut particulier du Jura bernois et sur la minorité francophone du district bilingue de Bienne (loi sur le statut particulier, LStP ; RSB 102.1), le montant de l'enveloppe financière attribuée au Conseil du Jura bernois (CJB) est défini en fonction du pourcentage que représente la population du Jura bernois par rapport à celle de l'ensemble du canton (5,238 %). En application de ce pourcentage à la part au bénéfice net du Fonds du sport, la somme attribuée au CJB se monte à 290 000 francs. En raison du montant de 1 000 000 francs reversé, comme indiqué plus haut, au Fonds du sport par le Fonds de loterie (candidature aux Jeux olympiques d'hiver 2026), une somme supplémentaire de 52 600 francs a été attribuée au CJB sur la base du pourcentage de 2017.

A la fin de l'exercice, l'enveloppe financière dévolue au CJB présentait un solde de 2 586 806 francs. Après déduction des subventions promises (777 720 CHF), l'avoir net s'élevait à 1 809 086 francs, soit une diminution d'environ 230 000 francs.

Le Fonds du sport a été inspecté par le Contrôle des finances en décembre 2018 (contrôle des dossiers) et en janvier 2019 (contrôle des dossiers et des comptes annuels). Le rapport de révision établi le 5 février 2019 confirme l'exactitude des comptes annuels.

2 Bases légales

- Loi du 4 mai 1993 sur les loteries (LLot ; RSB 935.52), articles 39 et 46a, alinéa 1
- Ordonnance du 24 mars 2010 sur le Fonds du sport (OFSp ; RSB 437.63), articles 3, alinéas 1 et 2, et 8, alinéa 2
- Loi du 13 septembre 2004 sur le statut particulier du Jura bernois et sur la minorité francophone du district bilingue de Bienne (Loi sur le statut particulier, LStP ; RSB 102.1), article 20, alinéa 1

3 Situation financière du Fonds du sport

Le Fonds du sport affiche un excédent de dépenses de près de 6,8 millions de francs pour l'année 2018. Les dépenses ont augmenté de 2 millions de francs par rapport à 2017. Elles comprennent des régularisations d'environ 5,3 millions de francs pour des projets qui avaient déjà fait l'objet d'un décompte final complet à fin 2018, mais qui ne pouvaient plus être comptabilisés pendant l'année en cours.

Comme l'avoir net est resté élevé, il n'y a pas eu de contingent pour les constructions, à l'instar de l'année précédente. Ainsi, des subventions à hauteur d'environ 3,5 millions de francs ont été promises pour 75 demandes dans ce domaine.

A l'exception de la catégorie des cours, le domaine de la promotion du sport n'a pas connu d'écarts significatifs par rapport à l'année précédente. Les plafonds légaux ont à nouveau été presque atteints pour la promotion de la relève dans le sport de masse et le sport de haut niveau.

Dans cette dernière catégorie, le solde de la subvention 2017, qui correspond aux régularisations comptables des projets de 2017, a été versé en janvier 2018. Fin novembre 2018, 50 pour cent des subventions promises ont de nouveau été versés aux requérants directe-

ment après le prononcé de la décision. Le solde a été régularisé au titre des projets 2018 et versé en janvier 2019.

S'agissant des cours des fédérations, les versements ont doublé, la subvention par leçon et par participant étant passée de cinq à dix francs. La limite fixée dans l'OFSp n'a toutefois pas été atteinte.

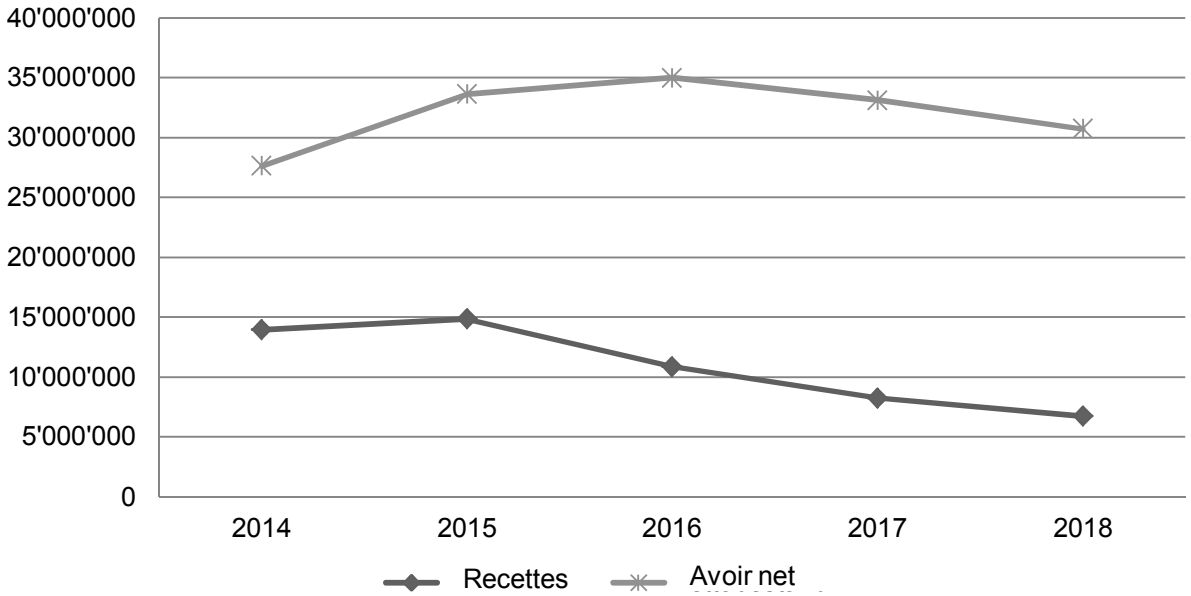
Les subventions versées en faveur de manifestations sportives ont baissé en raison d'un retard dans le traitement des demandes. Par contre, les demandes déposées pour la participation à des compétitions sportives européennes ont augmenté, ce qui a entraîné une hausse des subventions.

Tableau 1 : évolution financière du Fonds du sport sur cinq ans

En CHF	2014	2015	2016	2017	2018
Recettes	13 948 268	14 856 831	10 861 395	8 241 732	6 721 168
Dépenses	– 13 139 302	– 9 631 256	– 13 630 028	– 11 577 491	– 13 508 377
Avoir brut	45 816 304	51 041 879	48 273 247	44 937 559	38 150 350
Subv. promises	– 18 181 090	– 17 416 050	– 13 268 214	– 11 800 592	– 7 413 510
Avoir net	**27 635 214**	**33 625 829**	**35 005 033**	**33 136 967**	**30 736 840**

Après avoir augmenté continuellement au cours des dernières années, l'avoir net du Fonds du sport a baissé d'environ sept pour cent en 2018. Néanmoins, il s'élève encore environ au triple de l'alimentation annuelle (en moyenne des années 2014-2018) et reste donc très élevé. Quant aux subventions promises, leur montant est très bas en comparaison des autres années.

Graphique 1 : évolution des recettes et de l'avoir net sur cinq ans



Le graphique montre que l'avoir net du Fonds du sport n'a que légèrement diminué, malgré une baisse de l'alimentation. En 2018, le nombre de demandes a augmenté, mais les projets de construction coûteux ont été moins nombreux, de sorte que les moyens disponibles ne sont pas utilisés pour le moment. L'avoir net au 31 décembre 2018 permettra de financer de nouveaux projets, en fonction des besoins.

4 Enveloppe financière du Conseil du Jura bernois

Conformément à la LStP, le CJB dispose, pour ce qui est du Fonds du sport, des mêmes compétences en matière d'autorisation de dépenses que le directeur de la police et des affaires militaires, tout en restant tenu d'observer les réglementations valables pour l'ensemble du canton. Les demandes relevant de la compétence du CJB doivent être soumises à l'administration du Fonds du sport ; celle-ci les examine formellement, les traite, calcule le montant des subventions et prépare les dossiers. Elle transmet ces derniers au CJB une fois par mois afin qu'il statue définitivement sur les demandes relevant de sa compétence ou prenne position sur celles relevant de la compétence du Conseil-exécutif.

Une enveloppe financière est attribuée chaque année au CJB. Elle correspond au rapport entre la population du Jura bernois et celle de l'ensemble du canton. Les subventions promises pour les demandes émanant du Jura bernois (approuvées par le CJB ou le Conseil-exécutif) sont prélevées sur ce montant. Les demandes approuvées par le Grand Conseil font exception à cette règle, mais ce cas de figure ne s'est encore jamais présenté. Si l'enveloppe financière n'est pas épuisée à la fin de l'année, le solde peut être reporté sur l'année suivante.

Au cours de l'exercice sous revue, il a fallu, pour la première fois, régulariser une subvention accordée à un projet. Un décompte final complet était disponible à fin 2018, mais le traitement et la comptabilisation n'étaient plus possibles.

En 2018, l'avoir brut du CJB a diminué d'environ 230 000 francs. Quant à l'avoir net, il se montait à 1,8 million de francs à fin 2018, contre 2,04 millions de francs un an auparavant. Cela correspond environ au quadruple de l'alimentation annuelle moyenne (2014-2018).

5 Administration du Fonds du sport

5.1 Statistique des demandes

En 2018, 2122 nouvelles demandes ont été déposées auprès du Fonds du sport, contre 2038 l'année précédente. Elles ont donc poursuivi leur hausse (+ 4 %). Elles étaient 138 à provenir du Jura bernois, soit une part de 6,5 pour cent (6,2 % en 2017). La forte augmentation (+ 62) des nouvelles demandes dans le domaine des manifestations sportives mérite d'être soulignée. Pour le reste, le nombre de demandes est resté similaire à celui de l'année précédente.

Au cours de l'exercice sous revue, 2112 demandes ont été traitées, soit une augmentation de 153. Les promesses de subvention, au nombre de 1976, ont totalisé 8 965 211 francs. Par ailleurs, 29 demandes ont fait l'objet d'une décision négative, ce qui correspond à un très faible taux de rejet d'environ 1,5 %. Le nombre de demandes renvoyées parce qu'elles ne remplissaient pas les conditions (107) a un peu plus que triplé par rapport à 2017. Il est réjouissant de constater que les demandes traitées ont augmenté alors que les effectifs sont restés stables.

Même si le nombre de demandes traitées a augmenté de près de huit pour cent, il n'en demeure pas moins que le traitement numérique prend bien plus de temps.

A partir du 1er février 2018, les demandes pouvaient être déposées non seulement par la poste ou par courriel, mais aussi en ligne. Les requérants ont été 643 (30 %) à faire usage de cette nouvelle possibilité. Depuis début 2019, les demandes ne peuvent plus être déposées autrement qu'en ligne.

5.2 Frais administratifs

Pour 2018, les frais administratifs du Fonds du sport s'élèvent à 467 444 francs. Conformément à l'OFSp, ils sont comptabilisés comme charges dans les comptes annuels. Ils comprennent :

- les frais de personnel directs (formation et perfectionnement inclus) du service Fonds et autorisations (FOBE), rattaché au Secrétariat général de la Direction de la police et des affaires militaires (SG POM), pour les tâches en lien avec le Fonds du sport ;
- les frais de personnel indirects pour les prestations fournies au Fonds du sport par divers services du SG POM (chancellerie, traduction, etc.) ;
- les autres frais (matériels) directs du Fonds du sport (prestations fournies par des tiers, etc.) ;
- la part aux frais matériels généraux (frais de port, informatique, locaux, etc.).

L'essentiel du traitement des demandes adressées au Fonds du sport requiert 2,5 équivalents plein temps (EPT), dont 0,6 EPT à durée déterminée. S'y ajoutent des prestations de gestion et de comptabilité à hauteur de deux fois 0,4 EPT.

L'introduction du MCH2 en janvier 2017 donne toujours lieu à une surcharge de travail non négligeable. Le nouveau modèle complique en effet considérablement le système interne de contrôle du traitement des demandes.

Le projet visant à introduire un système de dépôt des demandes en ligne s'est achevé début 2018. Les requérants ont pu utiliser ce canal à partir du 1er février 2018. Il a fallu procéder à quelques menus ajustements durant l'année.

Tableau 2 : frais de personnel et de matériel à charge du Fonds du sport en 2018

Type de frais	**CHF**
Frais de personnel directs FOBE	365 392
Frais de personnel indirects	42 350
Frais matériels*	59 708
Total	**467 444**

* Y compris part des frais généraux

Par rapport à l'exercice précédent, les frais de personnel directs et indirects ont baissé d'environ cinq pour cent en raison de la part réduite de la gestion et de la comptabilité. Par contre, les frais matériels ont augmenté d'environ dix pour cent. Dans l'ensemble, les frais administratifs ont diminué de 3,5 %.

6 Proposition

Au vu des explications qui précèdent, le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'approuver les comptes 2018 du Fonds du sport et le projet d'arrêté qui figure en annexe.

Annexes

- Projet d'arrêté
- Comptes annuels 2018
- Comptes annuels de l'enveloppe financière 2018 du CJB

Annexes supplémentaires à l'attention de la Commission de la sécurité (CSéc) :

- Vue d'ensemble des subventions promises au 31 décembre 2018, ventilées par affectation
- Statistique des demandes reçues et traitées de 2014 à 2018
- Rapport du Contrôle des finances du 5 février 2019 sur les comptes annuels 2018 du Fonds du sport

M

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	141-2018
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2018.RRGR.432
Déposée le:	30.06.2018
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Bauer (Wabern, PS) (porte-parole) Striffeler-Mürset (Münsingen, PS) Veglio (Zollikofen, PS)
Cosignataires:	22
Urgence demandée:	Oui
Urgence accordée:	Non 06.09.2018
N° d'ACE:	366/2019 du24 avril 2019
Direction:	Direction de la police et des affaires militaires
Classification:	-
Proposition du Conseil-exécutif:	**Vote point par point** Point 1: adoption et classement Point 2: rejet Point 3: adoption et classement

Les enfants et les jeunes n'ont rien à faire en prison

Le Conseil-exécutif est chargé :

1. de respecter les bases légales en vigueur et de ne pas placer en détention administrative les mineurs de moins de 15 ans et leurs parents pendant la procédure d'asile ;
2. de renoncer à l'incarcération des mineurs ayant entre 15 et 18 ans qui sont engagés dans une procédure d'asile ;
3. de démontrer comment le bien-être des enfants est pris en compte lorsqu'un renvoi est prononcé contre des mineurs et leur famille.

Développement :

Selon les dispositions de l'article 80, alinéa 4 de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr), les adolescent-e-s de plus de quinze ans peuvent être placés en détention administrative dans

certains cas spécifiques. La détention administrative est un terme générique qui désigne différentes formes de détention (la détention en phase préparatoire, selon l'art. 75 LEtr, la détention en vue du renvoi ou de l'expulsion selon l'art. 76 LEtr, la détention en vue du renvoi ou de l'expulsion en cas de non-collaboration à l'obtention des documents de voyage selon l'art. 77 LEtr, la détention pour insoumission selon l'art. 78 LEtr ou la détention dans le cadre de la procédure Dublin selon l'art. 76a LEtr). D'après la LEtr, la détention est toutefois exclue pour les enfants et les adolescent-e-s de moins de 15 ans.

Le rapport de la Commission de gestion du Conseil national du 26 juin 2018 sur la détention administrative de requérants d'asile révèle que tous les cantons ne respectent pas cette base légale, y compris le canton de Berne. Ici, le taux de détention des enfants et adolescent-e-s est particulièrement élevé par rapport à d'autres cantons (14 % pour les mineurs non accompagnés et 12 % pour les mineurs accompagnés). L'Office de la population et des migrations (OPM) a quelque peu relativisé les chiffres pour le canton de Berne a posteriori, mais il n'a pas été en mesure de les invalider : dans le canton de Berne, il arrive que des enfants et des adolescent-e-s soient placés en détention.

Les enfants n'ont rien à faire en prison ! Le Conseil-exécutif doit dès à présent accorder davantage d'importance au bien-être de l'enfant et renoncer à la détention administrative des enfants ou des adolescent-e-s et de leurs familles pendant la procédure d'asile. En effet, le droit à la liberté de l'enfant inclut aussi ses parents, afin de garantir l'unité familiale. Enfin, le bien-être de l'enfant doit figurer au cœur de la procédure de renvoi des mineurs et de leur famille.

Motivation de l'urgence : La situation des familles, des enfants et des jeunes mineur-e-s doit être améliorée immédiatement.

Réponse du Conseil-exécutif

Point 1
La détention administrative est toujours le dernier moyen mis en œuvre pour exécuter un renvoi. Au préalable, les autorités fédérales statuent sur le droit de présence en Suisse au terme d'une procédure respectueuse des principes de l'Etat de droit et prononcent le renvoi de Suisse. Leur décision est susceptible de recours devant le Tribunal administratif fédéral. Les personnes concernées se voient impartir un délai pour quitter la Suisse. Jusqu'à l'échéance de ce dernier, les autorités cantonales des migrations leur offrent un soutien en vue d'un retour conforme aux obligations légales. En outre, des organisations non gouvernementales leur fournissent une aide au retour, financée par la Confédération ou le canton. L'Office de la population et des migrations (OPM) mène un ou plusieurs entretiens de départ avec toutes les personnes tenues de quitter le pays. A cette occasion, il leur présente les perspectives et les possibilités de soutien qui s'offrent à elles en cas de retour autonome, mais aussi les conséquences d'un comportement non coopératif, soit notamment les mesures de contrainte. Il conduit plusieurs entretiens avec les familles et les personnes vulnérables, en particulier. Ce faisant, il vise toujours un départ autonome.

Cependant, lorsque les personnes tenues de quitter la Suisse ne coopèrent pas et s'opposent à un départ autonome, l'OPM ordonne le rapatriement sous contrainte. Début 2014, la Commission nationale de prévention de la torture (CNPT) a critiqué la pratique du canton de Berne consistant à séparer les parents (mis en détention) de leurs enfants mineurs (placés dans des familles d'ac-

cueil). Le 21 avril 2015, le directeur de la police et des affaires militaires a donc informé la CNPT de la nouvelle pratique : désormais, les parents seraient mis en détention et hébergés avec leurs enfants mineurs dans un établissement disposant d'installations adaptées aux familles. Depuis, cette pratique a été appliquée trois fois, à titre d'ultime recours. Dans un premier cas, une famille avec cinq enfants de moins de 15 ans a été placée dans un établissement de détention une nuit avant un vol spécial. Une autre fois, l'OPM a hébergé un père avec son fils mineur, âgé toutefois de plus de 15 ans, dans une prison pendant trois jours. Enfin, en mars 2018, il a placé une mère avec sa fille de moins de 15 ans dans un établissement de détention pendant la nuit précédant le vol spécial.

La teneur de la loi ne permet pas de trancher définitivement la question. Certaines dispositions sont concurrentes, et partant sujettes à interprétation (voir art. 80, al. 4 et 80a, al. 5 en relation avec art. 81, al. 3 de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration, LEI ; RS 142.20). Dans cette situation juridique et à la suite de la concertation avec la CNPT, les autorités compétentes étaient fondées à considérer la pratique comme admissible. Or, depuis, l'interprétation des dispositions concernées de la LEI (auparavant LEtr) a évolué.

Dans son rapport du 12 juillet 2018, la CNPT a pris position comme suit sur la détention administrative de familles avec des enfants mineurs : « La Commission salue les démarches entreprises par les autorités visant à garantir l'unité familiale dans les cas susmentionnés. Néanmoins, elle juge inacceptable un placement de plus de quelques heures pour une famille avec mineur(s) dans un établissement pénitentiaire. »[1] A contrario, la CNPT considère donc que dans certains cas, le placement, durant quelques heures, de familles avec des enfants mineurs dans un établissement de détention est admissible à titre d'ultime recours.

A la lumière des standards internationaux, la CNPT a invité les autorités compétentes à « privilégier des mesures alternatives à la détention de familles avec mineur(s) en amont d'un renvoi. » Or, l'interdiction de quitter le territoire assigné ou de pénétrer dans une région déterminée, l'obligation de s'annoncer quotidiennement ou le dépôt des documents de voyage ne sont pas des solutions équivalentes à la détention administrative, mais des mesures plus légères à envisager d'office avant de prononcer une mise en détention. Cette dernière option n'est conforme au principe de proportionnalité que si des mesures plus légères ne permettent pas d'atteindre le but visé. En excluant la détention administrative comme ultime recours, on prend notamment le risque de ne pas pouvoir exécuter un rapatriement par vol spécial préparé des mois durant et, par conséquent, d'engager inutilement des frais élevés en raison du comportement de la famille tenue de partir, par exemple en cas de passage de l'un de ses membres à la clandestinité.

Prenant position sur le rapport de la Commission de gestion du Conseil national (CdG-N) du 26 juin 2018[2], le Conseil fédéral s'est exprimé sur la mise en détention d'enfants mineurs avec leurs parents : « Conformément aux art. 80, al. 4, et 80a, al. 5, LEtr, les mineurs de moins de 15 ans sont exclus de la détention administrative relevant du droit des étrangers. Néanmoins, il est parfois arrivé que les cantons hébergent brièvement des mineurs de moins de 15 ans avec au moins l'un de leurs parents dans un établissement servant à la détention administrative, parce

[1] https://www.nkvf.admin.ch/dam/data/nkvf/Berichte/2018/vollzugsmonitoring/bericht-vollzugsmonitoring-2017-2018-f.pdf

[2] *Détention administrative de requérants d'asile:* https://www.parlament.ch/centers/documents/fr/bericht-gpk-n-admin-haft-asylbereich-2018-06-26-f.pdf

que la séparation entre l'enfant et ses parents ou sa mère semblait, dans le cas d'espèce, difficilement justifiable au regard de l'intérêt supérieur de l'enfant. La détention n'a alors été que de courte durée et avait généralement lieu durant la nuit précédant le retour. De plus, elle s'est déroulée dans des locaux spécifiques, telles que des cellules familiales équipées en conséquence. Le Conseil fédéral estime toutefois que les bases légales ne sont pas suffisantes pour ce type d'hébergement. Le SEM demandera donc aux cantons de ne pas placer des mineurs de moins de 15 ans dans des établissements de détention administrative et d'étudier d'autres possibilités d'exécution du renvoi des familles. »[3] Dans une lettre envoyée aux cantons le 2 octobre 2018, la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) a souscrit à l'avis du Conseil fédéral et recommandé aux cantons de se conformer aux lignes directrices de ce dernier.

Au vu de la position du Conseil fédéral et de la dernière recommandation émise par la CCDJP, le canton de Berne ne place plus de familles avec mineurs sous obligation de départ dans des établissements de détention. Dans les rares cas où des familles non coopératives doivent être rapatriées par vol spécial, l'OPM choisit un hébergement approprié au cas par cas, en fonction de la situation.

Le Conseil-exécutif propose d'adopter le point 1 et de le classer.

Point 2

La détention administrative a pour but principal de garantir l'exécution d'un renvoi. La détention en phase préparatoire doit permettre de mener la procédure d'asile et de renvoi (art. 75 LEI). Quant à la détention en vue du renvoi ou de l'expulsion, elle vise uniquement à garantir l'exécution d'un renvoi, mais peut être ordonnée dès qu'une décision de première instance d'asile et de renvoi a été notifiée (art. 76 et 76a LEI), soit avant même que la décision de renvoi ne soit exécutoire. La rétention sert à notifier une décision relative au statut de séjour ou à établir l'identité et la nationalité de la personne concernée, pour autant que cette dernière ait l'obligation de collaborer à cet effet (art. 73 LEI).

Même si ces mesures ne sont que très rarement appliquées à des mineurs âgés de 15 à 18 ans en procédure d'asile, le Conseil-exécutif n'est pas disposé à y renoncer. Par ailleurs, la CdG-N ne demande pas, dans son rapport, qu'elles soient purement et simplement abandonnées. Lorsque des mineurs entre 15 et 18 ans représentent un danger pour autrui, il peut être nécessaire de procéder à la rétention afin de leur notifier des décisions ou d'établir leur identité ou leur nationalité. La rétention dure le temps nécessaire pour garantir la collaboration de la personne concernée ou pour permettre son interrogatoire et, le cas échéant, son transport, mais elle ne peut excéder trois jours (art. 73, al. 2 LEI).

Le Conseil-exécutif propose de rejeter le point 2 de la motion.

[3] https://www.admin.ch/opc/fr/federal-gazette/2018/7583.pdf

Point 3
Le Conseil-exécutif garantit le bien-être de l'enfant lors du renvoi, ayant abandonné le placement en détention d'enfants mineurs avec leurs parents, de même que la séparation physique et les renvois échelonnés. Il a donc tenu compte des recommandations de la CNPT, du rapport de la CdG-N, des lignes directrices du Conseil fédéral et des recommandations de la CCDJP.

Partant, il propose d'adopter le point 3 et de le classer.

Destinataire
- Grand Conseil

M

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	082-2019
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2019.RRGR.100
Déposée le:	12.03.2019
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Gullotti (Tramelan, PS) (porte-parole) von Wattenwyl (Tramelan, Les Verts) Roulet Romy (Malleray, PS)
Cosignataires:	2
Urgence demandée:	Oui
Urgence accordée:	
N° d'ACE:	466/2019 du 8 mai 2019
Direction:	Direction de la police et des affaires militaires
Classification:	-
Proposition du Conseil-exécutif:	**Rejet**

Surseoir au renvoi de la famille Ahmed

Le Conseil-exécutif est chargé d'intervenir auprès des services compétents de la Confédération pour clarifier la situation de la famille Ahmed de Suisse, requérante d'asile, et de surseoir au renvoi de celle-ci tant que tous les éclaircissements n'ont pas été apportés.

Développement :

M. Rebaz Ahmed est originaire du Kurdistan irakien et est engagé dans son pays sur le plan politique. Membre du parti Goran, il a dû fuir en 2016 avec sa famille et se trouve aujourd'hui à Péry-Reuchenette, commune du Jura bernois, où ses enfants sont scolarisés et la famille bien intégrée.

En 2011, la famille, et plus particulièrement le père, a subi des agressions et des menaces. Il s'agissait de problèmes familiaux, certainement tribaux. Pratiques fréquentes dans la communauté kurde. Ces tensions ont pour fondement aussi toute la situation politique instable de la région.

En 2016, la famille Ahmed a adressé une demande d'asile auprès du Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM), après que M. Ahmed eut subi une nouvelle agression par des partisans de milieux politiques autres. En novembre 2018, la demande a été rejetée. La famille a fait recours. Le Tribunal fédéral a statué en février 2019 et a rejeté la demande d'asile de cette famille. Le renvoi en Irak est prévu au 15 mars 2019.

La famille a vécu un parcours traumatisant et éprouvant. Les raisons politiques qui l'ont obligée à fuir son pays sont réelles. Les parents n'ont donc aucun endroit sûr où se rendre pour élever les enfants scolarisés, si ce n'est en Suisse. Leur vie est menacée en Irak en raison de l'appartenance politique du père de famille.

M. Ahmed a été très engagé dans son pays. Son parti d'opposition, le Goran, est un parti aux aspirations démocratiques qui lutte contre la corruption et la violence. Il a perdu en poids politique lors des dernières élections législatives en 2018.

Un rapport gouvernemental américain démontre clairement toutes les violations graves des droits de l'homme au Kurdistan irakien. Il démontre aussi la complexité de la situation politique dans cette région du monde ainsi que les risques majeurs encourus par un tel militant anti-corruption et démocrate comme M. Ahmed.

Malheureusement lors des entretiens initiaux au SEM en 2016, la dimension politique n'est pas ressortie. Il semble que la famille n'a pas fait mention de son appartenance au Goran ni des agressions successives subies. C'est pourtant un fait établi que M. Ahmed est très actif au sein de cette mouvance. C'est un fait aussi établi que les partisans du Goran sont menacés de mort régulièrement. Comme en attestent plusieurs rapports ou reportages d'agences de presse reconnues.

De plus, leur région du Kurdistan a été déclassée par un arrêté fédéral. Le Tribunal fédéral considère donc que le gouvernement kurde est en mesure de protéger la famille Rebaz. Il avait été demandé à M. Ahmed de donner des preuves supplémentaires concernant son agression de 2016 lors de son recours. Le TF a pris sa décision le 4 février 2019. M. Ahmed a reçu ses preuves supplémentaires le 7 février depuis l'Irak.

La famille est sous forte pression psychologique. Elle a été suivie par un psychiatre.

Des investigations en cours des défenseurs de la famille semblent finalement prouver que les services de traduction du SEM n'ont pas exercé toute l'impartialité nécessaire dans ce dossier. Les propos de la famille lors des entretiens successifs n'auraient pas été fidèlement retranscris, notamment au sujet de l'engagement politique de M. Ahmed.

Motivation de l'urgence : date du renvoi de la famille et éclaircissements nécessaires à apporter par le SEM quant à la traduction des entretiens.

Sources :
https://www.state.gov/documents/organization/277487.pdf

Réponse du Conseil-exécutif

Les procédures d'asile relèvent de la compétence du Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM). Ce dernier a rejeté la demande d'asile de la famille Ahmed en novembre 2018 et a prononcé son renvoi de Suisse. La famille Ahmed a recouru devant le Tribunal administratif fédéral et a été déboutée en février 2019. Le cas de la famille Ahmed est un bon exemple des voies de droit que les personnes requérant l'asile peuvent saisir devant les tribunaux contre des décisions rendues par des autorités administratives. En l'espèce, la décision a été prononcée dans le cadre d'une procédure conforme aux principes de l'Etat de droit.

Suite à la décision du Tribunal administratif fédéral, le SEM a imparti un délai à la famille Ahmed pour se conformer à son obligation de quitter la Suisse et organiser son départ autonome. Le canton de Berne, par son Office de la population et des migrations (OPM), est chargé de contrôler que la famille Ahmed quitte le territoire en temps voulu. Pour ce faire, l'OPM a convoqué la famille à un entretien de départ, au cours duquel il a attiré son attention sur la possibilité de faire appel à un service de conseil en vue du retour ; il lui a en outre indiqué les mesures qu'il prendrait si elle manquait à son obligation de quitter la Suisse.

Dans le cadre de l'aide d'urgence qu'il alloue à la famille Ahmed, l'OPM a laissé cette dernière au bénéfice d'un appartement situé à Péry-Reuchenette, alors que les prestations d'aide d'urgence impliquent ordinairement un hébergement en centre collectif. L'appartement a été laissé à disposition de la famille à bien plaire afin que les enfants scolarisés puissent continuer de fréquenter la même école jusqu'au départ de la famille.

En accomplissant ses tâches, l'OPM doit partir du principe que les autorités fédérales rendent leurs décisions dans le respect de l'Etat de droit. Ce n'est pas à lui de remettre en question les décisions desdites autorités. La famille Ahmed était libre de saisir les voies de droit ordinaires, ce qu'elle a fait ; elle pourrait encore, éventuellement, saisir d'autres voies extraordinaires.

Par conséquent, le Conseil-exécutif n'est pas disposé à intervenir auprès des autorités fédérales au sujet de la décision de renvoi comme le demande l'auteur de la motion. Il propose le rejet de cette dernière.

Destinataire
- Grand Conseil

M

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	270-2018
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2018.RRGR.730
Déposée le:	27.11.2018
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Sancar (Bern, Les Verts) (porte-parole) Teuscher-Abts (Roggwil BE, PLR) Stähli (Gasel, PBD) Löffel-Wenger (Münchenbuchsee, PEV) Grimm (Burgdorf, pvl) Fisli (Meikirch, PS)
Cosignataires:	43
Urgence demandée:	Non
Urgence accordée:	
N° d'ACE:	468/2019 du 8 mai 2019
Direction:	Direction de la police et des affaires militaires
Classification:	-
Proposition du Conseil-exécutif:	**Rejet**

Permettre aux requérant-e-s d'asile débouté-e-s sans possibilité de retour de travailler

Le Conseil-exécutif est chargé d'intervenir auprès du Département fédéral de justice et police (DFJP) et du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) pour que le canton, conformément à l'article 43, alinéa 3 de la loi sur l'asile (LAsi), soit habilité à prolonger les autorisations d'exercer une activité lucrative des requérantes et requérants d'asile déboutés, si leur employeuse ou employeur en fait la demande et que leur rapatriement sous contrainte ne peut être exécuté. Les personnes concernées pourront ainsi poursuivre leur activité professionnelle jusqu'à leur renvoi effectif si leur employeuse ou employeur en fait la demande au canton.

Développement :

Aujourd'hui, lorsqu'une personne entame une procédure d'asile en Suisse, elle reçoit une autorisation de séjour pour requérant d'asile (livret N) qui lui permet, selon les conditions fixées par les autorités cantonales compétentes, d'entreprendre une formation ou d'exercer une activité lucrative.

Lorsqu'une requérante ou un requérant d'asile se voit notifier une décision d'asile négative, son autorisation d'exercer une activité lucrative expire à l'échéance du délai de départ.

L'exécution effective du renvoi peut cependant prendre beaucoup de temps, en particulier lorsqu'aucun accord de réadmission n'a été conclu avec le pays d'origine et qu'il est dès lors impossible de procéder à un rapatriement sous contrainte.

Certaines personnes concernées se retrouvent alors dépendantes de l'aide d'urgence ou de l'aide sociale, sans pouvoir travailler, alors qu'elles exerçaient une activité lucrative, payaient des impôts et contribuaient au développement économique de la Suisse avant que la décision d'asile ne tombe.

L'article 43, alinéa 3 de la loi sur l'asile prévoit que « le DFJP peut, en accord avec le DEFR, habiliter les cantons à prolonger, au-delà du délai de départ, les autorisations d'exercer une activité lucrative de certaines catégories de personnes si des circonstances particulières le justifient. Cette règle s'applique par analogie à la procédure d'asile au sens de l'art. 111c ».

Nous partons du principe que le canton de Berne n'a jamais ou trop rarement eu recours à cette possibilité.

Il est impossible de procéder à un rapatriement sous contrainte vers un pays qui n'a pas conclu d'accord de réadmission avec la Suisse. Cette situation entre dans la catégorie des circonstances particulières, puisque les requérantes et requérants d'asile déboutés originaires d'un pays avec lequel il n'y a pas d'accord de réadmission restent *de facto* en Suisse. Ces personnes doivent être autorisées à poursuivre leur activité ou à terminer la formation qu'elles ont entamée. De cette façon, elles contribuent au développement économique de la Suisse, la dépendance à l'aide sociale est évitée, et on lutte contre l'idée selon laquelle les requérantes et requérants d'asile déboutés ne font rien que traîner dans la rue.

Les employeuses et employeurs qui le souhaitent doivent pouvoir poursuivre un rapport de travail existant. Cela leur évite des pertes financières considérables. Les requérantes et requérants d'asile doivent pouvoir poursuivre leur activité lucrative jusqu'à leur renvoi effectif. Freiner les efforts déployés pour poursuivre un rapport de travail revient à envoyer un signal négatif aux employeuses et employeurs. En fin de compte, une telle solution peut même signifier une aide au retour « sur place ».

Réponse du Conseil-exécutif

L'article 43, alinéa 3 de la loi du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi ; RS 142.31), dans sa version actuelle, est entré en vigueur le 1er février 2014. Sa teneur est la suivante : «Le Département fédéral de justice et police peut, en accord avec le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche, habiliter les cantons à prolonger, au-delà du délai de départ, les autorisations d'exercer une activité lucrative de certaines catégories de personnes si des circonstances particulières le justifient […]».

Il est vrai que le canton de Berne ne s'est encore jamais adressé aux autorités fédérales à cette fin.

Il est important de déterminer, en l'espèce, quelles sont les circonstances particulières qui justifieraient d'habiliter les cantons à prolonger une autorisation d'exercer une activité lucrative. Le Conseil fédéral n'a pas édicté de disposition d'application à cet égard et il ne règle pas non plus

cette question dans son message (FF 2008-1197, p. 4035, en particulier p. 4078), étant donné que cette dernière n'a été abordée qu'au stade des débats parlementaires. Les directives du Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) ne définissent pas non plus les circonstances particulières au sens de l'article 43, alinéa 3 LAsi. Selon un auteur, un tel cas se présente notamment lorsque les autorités rencontrent des difficultés à mettre à exécution le renvoi d'un requérant débouté pendant une période prolongée, mais que ces dernières ne sont pas suffisantes pour accorder une admission provisoire (cf. Marc Spescha, *Migrationsrecht Kommentar*, 4e éd., 2015).

Contrairement à ce qu'avance le motionnaire, le rapatriement sous contrainte dans le pays d'origine est aussi possible lorsqu'aucun accord de réadmission n'a été conclu. Un tel accord ne constitue ni une condition impérative ni une garantie de rapatriement. Par conséquent, il arrive que des personnes soient rapatriées sous contrainte dans un pays avec lequel la Suisse n'a pas convenu de réadmission. A l'inverse, il existe des pays qui, malgré une convention en ce sens, refusent d'accueillir leurs ressortissants. Cependant, l'impossibilité d'un rapatriement sous contrainte ne signifie pas qu'une personne ne peut pas quitter la Suisse de manière autonome. En effet, certains Etats qui n'admettent pas de tels rapatriements délivrent néanmoins les documents de voyage requis et laissent entrer leurs ressortissants. La difficulté de mettre à exécution le renvoi réside principalement dans la volonté de la personne concernée à quitter la Suisse. Partant, ni l'impossibilité de rapatrier ni l'absence d'un accord ad hoc ne constituent des obstacles que la personne requérante ne pourrait surmonter par ses propres moyens ; elle y est même tenue. Dès lors, ces motifs ne sont pas suffisants pour permettre de conclure à des circonstances particulières au sens de l'article 43, alinéa 3 LAsi. En outre, les retards accumulés lors de la délivrance de documents de voyage ne sont généralement pas imputables aux représentations diplomatiques des pays d'origine en Suisse, mais aux personnes déboutées tenues de quitter cette dernière, qui cherchent à cacher leur identité ou leur origine aux autorités locales et étrangères. Il serait contradictoire pour le Conseil-exécutif de s'engager en faveur de ces personnes qui, par leur comportement, notamment en manquant à leur obligation de collaborer en vue d'établir leur identité, ne contribuent aucunement à un départ autonome, et ce d'autant moins qu'une activité lucrative et l'indépendance financière qui en découle augmentent l'attrait de rester en Suisse.

Par conséquent, le Conseil-exécutif n'est pas disposé à s'adresser aux autorités fédérales pour formuler une demande visant à l'habiliter à prolonger les autorisations d'exercer une activité lucrative pour les requérants d'asile déboutés. De ce fait, il recommande de rejeter la motion.

En revanche, l'Office de la population et des migrations examine sur demande, dans des situations appropriées, si les conditions justifiant l'octroi d'une autorisation de séjour pour cas de rigueur grave sont remplies. Conformément à l'article 30a de l'ordonnance du 24 octobre 2007 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA ; RS 142.201), une autorisation de séjour peut être octroyée à un étranger en séjour irrégulier afin de lui permettre de suivre une formation professionnelle initiale, pour la durée de la formation, à condition, notamment, qu'il ait suivi l'école obligatoire de manière ininterrompue durant cinq ans au moins en Suisse ; la participation à des offres de formation transitoire est comptabilisée comme temps de scolarité obligatoire.

Destinataire
- Grand Conseil

M

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	036-2019
Type d'intervention :	Motion
Motion ayant valeur de directive :	☐
N° d'affaire :	2019.RRGR.54
Déposée le :	04.03.2019
Motion de groupe :	Non
Motion de commission :	Non
Déposée par :	Riesen (Sonceboz-Sombeval, PSA) (porte-parole) Bauer (Wabern, PS) Roulet Romy (Malleray, PS)
Cosignataires :	0
Urgence demandée :	Oui
Urgence accordée :	Oui 07.03.2019
N° d'ACE :	499/2019 du 15 mai 2019
Direction :	Direction de la police et des affaires militaires
Classification :	-
Proposition du Conseil-exécutif :	**Vote point par point** **Point 1: rejet** **Points 2 et 3: rejet** **Point 4: adoption et classement** **Point 5: rejet** **Point 6: adoption**

Une structure cohérente pour la prise en charge des requérants d'asile déboutés

Le Conseil-exécutif est chargé d'entreprendre une prise en charge des requérant-e-s d'asile déboutés et recevant l'aide d'urgence qui tienne compte des éléments suivants :

1. Les familles avec enfants perçoivent les mêmes prestations que les requérant-e-s d'asile non débouté-e-s ;

2. Les enfants d'âge scolaire doivent bénéficier du droit d'aller à l'école publique, indépendamment de leur statut ;

3. Pour les enfants en âge d'être scolarisés, un montant supplémentaire fixe est versé, afin de garantir leurs besoins (matériel scolaire, excursions) ;

4. Les contacts, liens et soutien de la société civile avec les requérant-e-s d'asile débouté-e-s doivent pouvoir être maintenus comme pour les requérant-e-s d'asile ;

5. Les requérant-e-s d'asile déboutés bénéficiaires de l'aide d'urgence doivent pouvoir rester dans l'environnement social et physique dans lequel ils étaient avant leur décision de renvoi ou y avoir accès sans contraintes financières ;

6. Ils doivent avoir un accès régulier à Internet afin de pouvoir être en contact avec leurs proches.

Développement :

Suite à la révision fédérale de la loi sur l'asile et la prise en charge par la Direction de la police et des affaires militaires (POM) des requérant-e-s d'asile débouté-e-s et des personnes bénéficiaires de l'aide d'urgence, une réorganisation des structures d'accueil a été nécessaire. L'ancien Foyer de jeunes à Prêles a été prévu comme centre de retour du canton de Berne, suscitant de vives réactions de la part de la population ainsi que des spécialistes. Bien que l'accélération de la procédure soit un aspect positif de la nouvelle législation fédérale, les retours effectifs sont souvent retardés et peuvent durer de nombreux mois, voire des années. Utiliser l'ancien Foyer de jeunes de Prêles en tant que centre de renvoi cantonal ne semble pas être une solution cohérente en raison de son éloignement des zones urbaines et de sa desserte en transport public limitée. Les requérant-e-s sont ainsi mis à l'écart de la société civile. Ce sentiment d'éloignement est néfaste pour des personnes déjà fragilisées par leur situation et parcours de vie. Si le Conseil-exécutif ne devait pas revoir sa position sur le choix du Foyer de Prêles, il est néanmoins important que certaines garanties soient prises. Il est primordial d'assurer des conditions de vie dignes et respectueuses des droits humains pour les personnes qui sont dans ces situations.

Les communes et cantons ont la possibilité d'organiser la scolarisation des enfants de requérant-e-s d'asile débouté-e-s de sorte à ce qu'ils poursuivent leur éducation dans des classes normales. La ville de Zurich a récemment pris une décision allant dans ce sens[1].

Issu de la Convention des droits de l'enfant et de la Constitution, le devoir de l'Etat est d'accorder également une importance particulière aux enfants accompagnés. Leurs besoins doivent être respectés de manière adaptée, indépendamment de leur statut2. Les enfants d'âge scolaire obligatoire ont droit à une scolarité suffisante et gratuite. Ce droit vaut aussi pour les enfants frappés par une décision de renvoi exécutoire[3].

Nous demandons que, dans le cadre de la prise en charge des requérant-e-s d'asile débouté-e-s et tributaires de l'aide d'urgence, les exigences susmentionnées soient prises en compte. Ces dernières permettent de respecter le droit et la dignité des personnes se trouvant dans cette situation difficile.

[1] Hub/sda, 05.12.2018, Tages Anzeiger : Zürich holt Kinder aus Asylzentrum.
url : https://www.tagesanzeiger.ch/zuerich/region/zuerich-holt-kinder-aus-asylzentrum/story/29999068
[2] Proposition du Conseil fédéral du 25 août 2004 sur la révision partielle de la loi sur l'asile : aide d'urgence au lieu de l'aide sociale pour toutes les personnes frappées d'une NEM.
[3] Art. 19 Cst., art. 28 idem, art. 2 CDE.

Motivation de l'urgence : L'entrée en vigueur de la nouvelle procédure de renvoi et l'entrée en activité du centre de Prêles sont prévues pour ce printemps.

Réponse du Conseil-exécutif

Le 13 mars 2019, le Grand Conseil a adopté le point 1 de la motion Sancar 265-2018. Le canton n'installera donc pas de centre de retour à Prêles. Il a néanmoins besoin de structures pour héberger les requérantes et requérants d'asile déboutés tenus de quitter la Suisse qui dépendent de l'aide d'urgence.

Cette dernière découle du droit constitutionnel d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse (art. 12 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Cst. ; RS 101). Quiconque se trouve dans une situation de détresse et n'est pas en mesure de subvenir à son entretien a le droit d'être aidé et assisté et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine. Ce droit est reconnu à toute personne en Suisse, indépendamment de son statut de séjour. Cela étant, l'aide d'urgence a une vocation transitoire.

La Confédération verse aux cantons un forfait unique d'aide d'urgence pour chaque personne frappée d'une décision d'asile négative et d'une décision de renvoi exécutoire. Depuis le 1er mars 2019, le montant en est déterminé en fonction des nouveaux types de procédure. Le canton reçoit

- 400 francs par personne en procédure Dublin,
- 2013 francs par personne en procédure accélérée,
- 6006 francs par personne en procédure étendue ou dont l'admission provisoire a été levée.

Etant donné que les frais moyens de l'aide d'urgence s'élèvent à environ 50 francs par personne et par jour, les forfaits précités couvrent les prestations de l'aide d'urgence pendant 8 jours dans les procédures Dublin, pendant 40 jours dans les procédures accélérées et pendant 120 jours dans les procédures étendues.

Point 1

La Confédération a laissé aux cantons le soin de définir les conditions d'accès à l'aide d'urgence et le contenu des prestations. Elle s'est bornée à préciser, à l'article 82, alinéa 4 de la loi du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi ; RS 142.31), que l'aide d'urgence est octroyée dans la mesure du possible sous la forme de *prestations en nature* et qu'elle est *inférieure à l'aide sociale*.

Le droit cantonal prévoit que l'aide d'urgence comprend (art. 14, al. 2 de l'ordonnance d'introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers du 14 octobre 2009, OiLFAE ; RSB 122.201)[4]

- l'hébergement dans un logement collectif,

[4] La révision totale en cours de l'OiLFAE ne change rien au contenu et à l'étendue des prestations de l'aide d'urgence.

- la remise de denrées alimentaires et d'articles d'hygiène en quantités réduites au minimum qui peut être prévu pour les requérants d'asile,
- les prestations de l'assurance-maladie obligatoire,
- l'octroi, en cas de besoin urgent et attesté, de vêtements de seconde main et d'autres objets matériels.

Le Service des migrations détermine au cas par cas, suivant les besoins particuliers, les prestations de l'aide d'urgence destinées aux mineurs non accompagnés et à d'autres personnes vulnérables (art. 14, al. 3 OiLFAE). Sont particulièrement vulnérables, par exemple, les personnes qui souffrent d'un handicap majeur ou d'une maladie chronique grave.

Aucune base légale ne prévoit le versement de l'aide sociale à la place de l'aide d'urgence aux familles avec enfants. Le Conseil-exécutif ne voit pas de raisons objectives de considérer systématiquement ces dernières comme des personnes vulnérables et de déterminer les prestations au cas par cas, suivant les besoins particuliers. Conformément au droit en vigueur, l'Office de la population et des migrations tient déjà compte des intérêts des familles avec enfants en âge scolaire, car il fixe le délai pour quitter la Suisse ou les structures d'aide sociale en matière d'asile dans les vacances scolaires.

Le Conseil-exécutif propose de rejeter le point 1 de la motion.

Points 2 et 3

Tout enfant en âge de scolarité obligatoire a droit à un enseignement de base suffisant, indépendamment de son statut de séjour. Le canton de Berne garantit ce droit, aujourd'hui comme demain. Cependant, il vise une plus grande flexibilité juridique afin de pouvoir mieux répondre aux besoins des autorités scolaires et des enfants en âge scolaire relevant du domaine de l'asile.

Une modification indirecte de la loi du 19 mars 1992 sur l'école obligatoire (LEO ; RSB 432.210) est prévue dans le prolongement de la nouvelle loi sur l'aide sociale dans le domaine de l'asile et des réfugiés (LAAR) et de la révision totale de la loi du 20 janvier 2009 portant introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers (LiLFAE ; RSB 122.20). Cette modification permettra de dispenser un enseignement de base adapté aux enfants séjournant temporairement dans un centre fédéral pour requérants d'asile (CFA) ou dans un centre de retour cantonal. Pour pouvoir ouvrir des classes spéciales plutôt que de scolariser les requérantes et requérants d'asile dans une classe ordinaire de l'une de ses écoles, la commune devra avancer de justes motifs, par exemple le fait que la brièveté du séjour en centre implique un fort tournus chez les enfants. Cela peut perturber la stabilité des classes ordinaires et exiger beaucoup d'efforts aussi bien de la part du corps enseignant que des autres enfants. Si, exceptionnellement, des enfants en âge scolaire devaient passer plus d'un an dans un centre de retour cantonal, une intégration dans une classe ordinaire pourrait être envisagée.

En outre, la modification de la LEO prévoit que le canton puisse désormais proposer des classes destinées aux enfants séjournant dans un CFA ou dans un centre de retour cantonal, ou en charger des tiers. Il peut recourir à cette solution par exemple si la scolarisation de ces enfants

représente pour la commune une charge disproportionnée en matière d'organisation et de gestion.

Le canton respecte pleinement le droit à un enseignement de base suffisant et gratuit. Toutefois, il n'est pas en mesure de garantir que tout enfant frappé d'une décision de renvoi exécutoire puisse fréquenter une classe régulière. Partant, le Conseil-exécutif propose de rejeter le point 2 de la motion.

Conformément à l'article 14, alinéa 2, lettre *d* OiLFAE, les prestations de l'aide d'urgence comprennent des objets matériels en cas de besoin urgent et attesté. Les frais de fournitures scolaires et autres dépenses similaires sont donc pris en charge dans le cadre de l'aide d'urgence. Par contre, la législation ne prévoit pas le versement d'un montant fixe à cet effet. Le Conseil-exécutif propose donc de rejeter le point 3 de la motion.

Point 4

Aucune base légale ne contraint les requérantes et requérants d'asile déboutés à séjourner de façon permanente dans leur structure d'hébergement. Ils peuvent se déplacer librement et, en règle générale, recevoir des visites dans les zones accessibles au public des centres d'hébergement collectif. Ce sera le cas également dans les centres de retour cantonaux. De surcroît, les conditions sont données pour que la société civile puisse entretenir des contacts avec les requérantes et requérants d'asile déboutés. Considérant que le point 4 de la motion est réalisé, le Conseil-exécutif propose de l'adopter et de le classer.

Point 5

L'aide d'urgence vise à garantir une existence dans la dignité. Elle entraîne des frais moyens d'environ 50 francs par jour et doit être financée par les forfaits fédéraux. Comme indiqué au point 1, des prestations plus étendues ne sont prévues que dans des cas particuliers et ne sont généralement pas couvertes par les forfaits d'aide d'urgence. Le canton doit donc privilégier les solutions les plus avantageuses. Ce principe sera désormais inscrit dans la loi (art. 17 du projet de révision de la LiLFAE).

Ces considérations financières ne sont pas les seules raisons justifiant l'hébergement séparé, dans des structures d'aide d'urgence, des requérantes et requérants d'asile déboutés tenus de quitter le territoire. Le fait qu'ils ne jouissent pas des mêmes droits que les autres en matière d'encadrement et d'encouragement joue également un rôle.

A la suite de la restructuration du domaine de l'asile et des réfugiés, les requérantes et requérants d'asile, les personnes admises provisoirement et les réfugiées et réfugiés resteront vraisemblablement dans les centres d'hébergement collectif jusqu'à ce qu'ils aient atteint certains objectifs d'intégration. Ce n'est qu'ensuite qu'ils seront logés dans des appartements. En l'absence de centres de retour, les requérantes et requérants d'asile déboutés vivraient avec des personnes dont toute la structure journalière est axée sur l'intégration. Dans le cas des per-

sonnes déboutées, par contre, les efforts se concentrent sur l'aptitude au retour et l'exécution du renvoi. Dès lors, la cohabitation des deux groupes n'est pas indiquée.

Contrairement à l'aide sociale, l'aide d'urgence se borne à garantir temporairement le minimum vital. Elle ne comprend donc pas l'encouragement actif des contacts sociaux ou la possibilité de rester dans le même environnement physique. Par conséquent, le Conseil-exécutif propose de rejeter le point 5 de la motion.

Point 6

L'accès à Internet est prévu dans le cadre des solutions à étudier en remplacement du centre de retour de Prêles. Le Conseil-exécutif propose d'adopter le point 6 de la motion.

Destinataire
- Grand Conseil

Propositions du Conseil-exécutif et de la commission

Concordat sur la modification territoriale résultant du transfert de la commune municipale bernoise de Clavaleyres au canton de Fribourg

Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques

Table des matières

1. Synthèse 1
2. Contexte 1
   2.1 Projet de fusion 1
   2.2 Elaboration du concordat 1
   2.3 Les grandes lignes du concordat 2
   2.4 Les prochaines étapes 2
3. Commentaire des articles 2
   3.1 Article 1 2
   3.2 Article 2 2
   3.3 Article 3 2
   3.4 Article 4 3
   3.5 Article 5 3
   3.6 Article 6 3
   3.7 Article 7 3
   3.8 Article 8 4
   3.9 Article 9 4
   3.10 Article 10 4
   3.11 Article 11 4
   3.12 Article 12 4
   3.13 Article 13 5
   3.14 Article 14 5
   3.15 Article 15 5
   3.16 Article 16 5
   3.17 Article 17 5
   3.18 Article 18 6
   3.19 Article 19 6
   3.20 Article 20 6
   3.21 Article 21 6
   3.22 Article 22 6
   3.23 Article 23 7
4. Arrêté du Grand Conseil portant adhésion au concordat 7
5. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes 7
6. Répercussions sur les finances, l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux 7
7. Répercussions sur les communes 8
8. Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société 8
9. Résultat de la procédure de consultation 8
10. Proposition 8

Rapport
présenté par le Conseil-exécutif au Grand Conseil concernant le concordat sur la modification territoriale résultant du transfert de la commune municipale de Clavaleyres au canton de Fribourg

1. Synthèse

Les cantons de Berne et de Fribourg ont réglé les grandes lignes du transfert de la commune municipale bernoise de Clavaleyres au canton de Fribourg dans le concordat sur la modification territoriale qui fait l'objet du présent rapport. Ce transfert constitue la première étape menant à la fusion avec la commune de Morat.

2. Contexte

2.1 Projet de fusion

L'idée d'une fusion de la commune municipale bernoise de Clavaleyres avec la commune fribourgeoise de Morat est examinée depuis 2012. Après une décision de principe positive du Conseil général de Morat et de premières discussions entre les entités cantonales chargées des fusions de communes, les gouvernements du canton de Fribourg et du canton de Berne ont adopté une feuille de route commune le 14 mars 2016. Par ce document, les gouvernements des deux cantons se sont engagés à prendre les mesures nécessaires pour cette fusion intercantonale et la modification du territoire cantonal; sont notamment visées l'élaboration des bases légales nécessaires et les démarches auprès des autorités fédérales le moment venu.

La feuille de route des deux gouvernements prévoit, pour l'élaboration et l'approbation du changement de canton de la commune de Clavaleyres et sa fusion avec la commune de Morat les étapes suivantes:

- Dans un premier temps, les bases légales pour la mise en œuvre des votes communaux sur la convention de fusion à Clavaleyres et Morat doivent être garanties et mises en œuvre.
- Dans une étape suivante, les cantons de Berne et de Fribourg élaborent une convention intercantonale, sous la forme d'un concordat sur la modification du territoire cantonal, adopté par les organes compétents des deux cantons.
- Enfin, la modification du territoire est soumise à l'Assemblée fédérale pour approbation.

Par sa loi du 7 juin 2017 sur le transfert de la commune municipale de Clavaleyres au canton de Fribourg dans le cadre d'une fusion avec la commune de Morat (loi Clavaleyres, LCla; RSB 105.41), le canton de Berne s'est donné les bases légales nécessaires. Il en a été de même pour le canton de Fribourg par sa loi du 23 mars 2018 sur l'accueil de la commune municipale bernoise de Clavaleyres par le canton de Fribourg et sa fusion avec la commune de Morat (LFCla; RSF 112.7).
Outre les règles relatives à la fusion de communes, ces textes annoncent la prochaine étape portant sur la modification du territoire des deux cantons, en envisageant une solution double: alors qu'un concordat relatif à la modification du territoire cantonal règlera les aspects fondamentaux du changement de territoire, les modalités subordonnées de cette modification territoriale seront réglées dans une convention d'exécution.

2.2 Elaboration du concordat

L'élaboration du concordat a été entrepris sous l'égide d'un groupe de travail intercantonal réunissant des représentants de l'Office bernois des affaires communales et de l'organisation

du territoire (OACOT), de la Chancellerie d'Etat bernoise, du Secrétariat général de la Direction fribourgeoise des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF), du Service fribourgeois des communes (SCom) et du Service fribourgeois de législation (SLeg). Un mandat a par ailleurs été donné à l'Institut du Fédéralisme afin d'examiner les bases légales et d'accompagner ces travaux. Les différentes Directions des deux cantons concernés ont été invitées à formuler leurs propositions avant la consolidation du présent avant-projet. Plusieurs points du concordat ont en outre fait l'objet de contacts bilatéraux approfondis entre les Directions compétentes.

2.3 Les grandes lignes du concordat

Comme préconisé notamment par l'Institut du Fédéralisme, ainsi que dans la LCla et la LFCla, le concordat intercantonal se limite à poser les principes d'une modification territoriale. Ainsi, bon nombre de points pourront être réglés par voie de convention, sur la base d'une délégation de compétences aux gouvernements bernois et fribourgeois (art. 3 du concordat). Cette manière de faire permettra aux gouvernements bernois et fribourgeois de régler les questions laissées en suspens. Le caractère exceptionnel du projet laisse en effet envisager que de nouvelles questions se poseront au fur et à mesure de la mise en œuvre de la fusion des communes de Morat et Clavaleyres.
Outre les questions relatives au territoire (art. 4) et à la population de Clavaleyres (art. 5), le concordat pose les principes en matière d'organisation (art. 6 et 7), de droit (art. 8 à 13) et de finances (art. 14 à 17). Les dispositions finales règlent notamment le mode de résolution d'éventuels litiges ainsi que les questions procédurales (adoption et entrée en vigueur) et le sort des conventions intercantonales déjà existantes à la date d'entrée en vigueur du concordat.

2.4 Les prochaines étapes

Après approbation par les gouvernements bernois et fribourgeois, le concordat sera transmis aux parlements pour ratification, sous la forme d'un projet de loi, respectivement de décret pour le canton de Berne. Après approbation par le Grand Conseil, il sera soumis aux corps électoraux des deux cantons, conformément aux articles 20 LFCla et 10 LCla. En cas de succès lors de chacune de ces étapes, le concordat sera enfin soumis aux Chambres fédérales.

3. Commentaire des articles

3.1 Article 1

L'article 1 précise le but du concordat et le territoire concerné par le changement. Il s'agit du territoire actuel de la commune municipale de Clavaleyres, représenté par une carte au 1:25 000 de swisstopo.

3.2 Article 2

L'article 2 donne les définitions des principales notions présentes dans le concordat.

3.3 Article 3

L'article 3 donne compétence aux gouvernements bernois et fribourgeois de conclure des conventions intercantonales afin de régler dans le détail le transfert du territoire et de la population de la commune municipale de Clavaleyres au canton de Fribourg. Il met ainsi en œuvre l'article 11 LCla et l'article 21 LFCla. L'alinéa 1 donne une liste exemplative des domaines potentiellement concernés par de telles conventions. L'alinéa 2 précise que les administrations cantonales sont tenues de collaborer afin d'établir les conventions nécessaires, tout en associant les personnes et organes communaux concernés à leurs travaux.

3.4 Article 4

L'article 4 n'appelle pas de remarque particulière. En application de l'article 53, alinéa 3 de la Constitution fédérale (RS 101), le concordat est soumis à l'approbation des corps électoraux fribourgeois et bernois ainsi qu'à celle de l'Assemblée fédérale.

3.5 Article 5

L'article 5 prévoit que les habitants et habitantes de la commune de Clavaleyres deviennent habitantes et habitants de la nouvelle commune de Morat, tout comme les citoyennes et citoyens de Clavaleyres deviendront citoyennes et citoyens de la nouvelle commune de Morat. En concrétisant l'article 48 de la Constitution fribourgeoise (RSF 10.1), les personnes étrangères majeures résidant à Clavaleyres depuis au moins cinq ans, ou ayant résidé auparavant dans une commune fribourgeoise depuis au moins cinq ans auront le droit de voter et d'élire en matière communale.

L'alinéa 3 règle la question de la commune bourgeoise de Clavaleyres et des bourgeoises et bourgeois de cette commune. A l'entrée en vigueur du concordat et de la convention de fusion entre Morat et Clavaleyres, les bourgeois et bourgeoises de Clavaleyres deviendront bourgeoises et bourgeois de la nouvelle commune de Morat et appartiendront ainsi à la bourgeoisie de Morat (*Burgergemeinde Murten*). La loi fribourgeoise du 25 septembre 1980 sur les communes (articles 104 et suivants LCo; RSF 140.1,) et la loi fribourgeoise du 14 décembre 2017 sur le droit de cité fribourgeois (LDCF; RSF 114.1.1) seront applicables.

3.6 Article 6

L'article 6 n'appelle pas de remarque particulière.

3.7 Article 7

L'article 7 régit le statut des Eglises reconnues par le canton de Fribourg, soit l'Eglise évangélique réformée et l'Eglise catholique romaine. Dès la fusion, les rapports entre le canton et ces Eglises seront régis par le droit fribourgeois. Le cas échéant, les Eglises concernées entreprendront les démarches nécessaires pour adapter leurs structures au droit fribourgeois. A noter que Clavaleyres est d'ores et déjà intégré dans la paroisse réformée de Morat (art. 6, al. 2 de la Constitution ecclésiastique de l'Eglise évangélique réformée du canton de Fribourg du 26 mai 1997; RSF 192.11).

Le transfert de Clavaleyres au canton de Fribourg n'est pas sans répercussion pour les personnes de confession évangélique réformée: la paroisse (*Bernisch Murten*) qui comptait parmi ses membres des habitants des deux enclaves bernoises ne sera plus que composée des fidèles vivant à Villars-les-Moines. Elle fait aujourd'hui déjà partie de la paroisse évangélique réformée de Morat selon les modalités prévues par la convention intercantonale de 1889 pour le règlement des affaires du culte dans les communes mixtes de Ferenbalm, Chiètres et Morat (RSB 411.231.91, RSF 192.6). Ce concordat, directement applicable, offre les bases de droit public nécessaires à l'existence de paroisses intercantonales. La pérennité de ces dernières n'est donc pas remise en cause. Il conviendra cependant de vérifier en temps utile si le texte législatif reste d'actualité (cf. aussi à cet égard le commentaire de l'art. 22 *infra*).

Le cas des fidèles de l'Eglise catholique chrétienne, reconnue par le canton de Berne mais pas par le canton de Fribourg, a été examiné. Actuellement, les catholiques chrétiens fribourgeois de langue allemande sont déjà desservis par la paroisse de Berne. La modification territoriale ne changera donc en rien leur statut.

3.8 Article 8

L'article 8 pose le principe d'une application du droit fribourgeois à l'ensemble de la population et du territoire de la commune de Clavaleyres dès l'entrée en vigueur du concordat, et donc du changement de territoire cantonal. L'alinéa 2 prévoit toutefois la possibilité de dérogation au droit fribourgeois, notamment durant la phase de mise en œuvre du changement de territoire et de la fusion de communes. Ces exceptions ne sont possibles que sur la base du présent concordat ou de dispositions prévues dans une convention intercantonale telle qu'envisagée à l'article 3.

3.9 Article 9

L'article 9 traite les procédures pendantes lors du changement de territoire cantonal. Le principe fixe que la procédure sera assumée par les autorités bernoises jusqu'à une décision entrée en force. Un éventuel recours sera ainsi traité également par les autorités bernoises, jusqu'à épuisement des voies de recours.

3.10 Article 10

L'article 10 porte sur les rapports juridiques valant sur le long terme, tels que les concessions, autorisations, patentes... Dans ce cas, ces rapports sont maintenus pour la durée prévue selon le droit bernois et sont reconnus conformes au droit fribourgeois. Lors de leur renouvellement ou de modification, le droit fribourgeois s'applique entièrement. Les conventions intercantonales peuvent prévoir des dispositions spéciales. Un examen des rapports juridiques qui se fondent sur des règlements communaux sera entrepris dans le cadre de l'unification des règlements communaux basée sur le contrat de fusion entre la commune municipale de Clavaleyres et la commune de Morat, ainsi que sur la législation fribourgeoise relative aux fusions de communes.

3.11 Article 11

L'article 11 précise la prise en compte de la durée de résidence dans la commune municipale de Clavaleyres en matière de droit de cité (naturalisation…) et en matière de droits politiques. Comme relevé ci-dessus (voir le commentaire de l'art. 5), les étrangers majeurs ayant résidé dans la commune de Clavaleyres durant au moins cinq ans auront le droit de voter et d'élire en matière communale dans la nouvelle commune de Morat. De même, la durée de résidence officielle dans la commune de Clavaleyres avant le changement de territoire cantonal sera intégralement prise en compte pour l'obtention du droit de cité fribourgeois, notamment en cas de demande de naturalisation.

3.12 Article 12

La commune de Morat a procédé à une révision de son plan d'aménagement local en février 2018. La commune de Clavaleyres dispose de son propre plan d'aménagement local (PAL) depuis 2013. Les règles prévues par l'actuel PAL et le règlement communal d'urbanisme (RCU) de la commune de Clavaleyres resteront valables sur le territoire de Clavaleyres une fois celui-ci intégré dans la nouvelle commune de Morat, et ce jusqu'à ce que cette dernière procède à une nouvelle révision générale de son PAL et de son RCU. L'article 34, alinéa 3 de la loi fribourgeoise du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1) prévoit que le PAL doit être réexaminé au moins tous les quinze ans. Cette disposition déroge ainsi à l'article 141 LCo, qui prévoit que la nouvelle commune procède à l'unification des règlements communaux dans un délai de deux ans après l'entrée en force de la fusion.

3.13 Article 13

L'article 13 traite de l'appellation d'origine contrôlée (AOC) des vins produits sur le territoire de la commune municipale de Clavaleyres. Les AOC pour les vins bernois sont régies par le règlement sur les appellations d'origine contrôlée (AOCR) arrêté par la Fédération des vignerons du lac de Bienne et la Fédération des vignerons du lac de Thoune. L'article 13 du concordat prévoit que, malgré le transfert du territoire au canton de Fribourg, l'appellation «Berne AOC» pour les vins produits sur le territoire de la commune municipale de Clavaleyres restera régie par la législation bernoise, et pourra donc être maintenue. Il appartiendra donc aux fédérations des vignerons désignées par la législation bernoise d'examiner, si elles le souhaitent, la possibilité pour les vins produits sur le territoire de la localité de Clavaleyres de conserver l'appellation «Berne AOC».

3.14 Article 14

L'article 14 prévoit que les immeubles cantonaux sont transférés au canton de Fribourg dès le changement de territoire cantonal, et cela en l'état, sans compensation financière. Il s'agit ici essentiellement de l'actuelle route cantonale bernoise traversant la commune de Clavaleyres, mais qui ne répond pas aux critères d'une route cantonale selon le droit fribourgeois (art. 9, al. 1 *a contrario* et art. 12 de la loi fribourgeoise sur les routes [LR ; RSF 741.1]). Dans un second temps, également dans le cadre de la modification territoriale, la route sera transférée à la nouvelle commune de Morat et deviendra une route communale. L'entretien restera à charge du canton de Berne jusqu'à l'entrée en vigueur du changement de territoire cantonal, y compris d'éventuels travaux urgents. Le transfert des immeubles communaux est quant à lui régi par la convention de fusion et la législation fribourgeoise en matière de fusion de communes.

3.15 Article 15

L'article 15 traite de la perception des impôts sur le territoire de l'ancienne commune de Clavaleyres. Dès le changement de territoire cantonal, les personnes physiques et morales de Clavaleyres seront soumises à la législation fiscale fribourgeoise. Le canton de Fribourg devra définir la manière de déterminer les acomptes à verser pour cette période fiscale. Il serait envisageable qu'il se fonde sur la dernière déclaration d'impôt (comme dans les relations intercantonales) ou sur la dernière décision de taxation rendue par le canton de Berne. Il sera également envisageable de transmettre aux contribuables concernés une déclaration d'impôt simplifiée qui est généralement envoyée pour la détermination des acomptes lorsqu'un ou une contribuable s'installe dans le canton en cours de période fiscale. L'alinéa 2 précise que les autorités du canton de Berne sont compétentes pour la taxation et le traitement des éventuels recours contre les décisions de taxation portant sur la période fiscale précédant le changement de territoire cantonal, conformément à la règle générale posée à l'article 9.

3.16 Article 16

Pour la période fiscale se terminant avant le changement de territoire cantonal, la taxation fiscale pour l'impôt sur la fortune et la contribution immobilière se fera par les autorités du canton de Berne. La nouvelle valeur fiscale sera déterminée par le canton de Fribourg avant la fin de l'année suivant la modification territoriale, de même que la valeur locative.

3.17 Article 17

L'article 17 détermine les bases de la perception de la contribution immobilière dès la modification territoriale. Pour la première période suivant la modification territoriale, celle-ci sera fixée sur la base de la dernière valeur fiscale retenue par les autorités fiscales bernoises. Pour les périodes suivantes, la valeur fiscale retenue sera celle déterminée par le canton de Fribourg (en application de l'art. 16).

3.18 Article 18

S'agissant des taxes causales (épuration…), celles-ci seront perçues par le canton de Berne, respectivement par la commune de Clavaleyres, conformément au droit bernois, jusqu'au changement de territoire cantonal, puis par le canton de Fribourg, respectivement la nouvelle commune de Morat, selon le droit fribourgeois. Le concordat (al. 2) prévoit en outre que les taxes et émoluments cantonaux en lien direct avec le changement de territoire ne seront pas perçus. A titre d'exemple, on peut citer les plaques d'immatriculations des véhicules des habitantes et habitants de l'actuelle commune de Clavaleyres, qui pourront être remplacées sans frais. Les taxes et émoluments communaux sont quant à eux traités par la convention de fusion.

3.19 Article 19

L'article 19 n'appelle pas de remarque particulière.

3.20 Article 20

L'article 20 prévoit les règles à appliquer en cas de désaccord quant à l'application du concordat ou des conventions intercantonales. Les deux cantons s'engagent à résoudre les différends nés de l'application du présent concordat ou de conventions intercantonales conclues sur la base de l'article 3 par la voie de la négociation ou de la médiation, conformément à l'article 44, alinéa 3 de la Constitution fédérale.

Si cette phase de négociation ou de médiation échoue, les alinéas 2 à 4 décrivent la procédure de médiation par la Confédération en cas de litige découlant de l'application du présent concordat ou des conventions intercantonales. En cas d'échec de cette médiation, le Tribunal fédéral tranchera, conformément à l'article 120, alinéa 1, lettre *b* de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF; RS 173.110).

3.21 Article 21

L'article 21 décrit la procédure d'approbation du présent concordat. Comme relevé ci-dessus, ce concordat devra être ratifié par chacun des parlements cantonaux bernois et fribourgeois, après l'entrée en force de l'approbation de la convention de fusion par les corps électoraux des communes de Clavaleyres et de Morat. Cette ratification est soumise à la votation populaire, conformément à l'article 20 LFCla et à l'article 10 LCla. Comme prévu par ces deux lois, la votation populaire a lieu le même jour dans les deux cantons, les gouvernements bernois et fribourgeois en fixant la date d'un commun accord. Comme également indiqué en introduction, le concordat, une fois approuvé par les corps électoraux des deux cantons, devra être soumis pour approbation par l'Assemblée fédérale, conformément à l'article 53, alinéa 3 de la Constitution fédérale.

3.22 Article 22

L'article 22 donne aux gouvernements cantonaux la compétence de modifier ou d'abroger d'éventuelles conventions cantonales impliquant l'actuelle commune de Clavaleyres, en dérogation notamment à l'article 4, alinéa 1 de la loi fribourgeoise du 11 septembre 2009 concernant les conventions intercantonales (LConv; RSF 121.3). Le canton de Berne ne connaît pas de disposition semblable; l'article 22 est une norme de délégation au sens de l'article 69, alinéa 1 de la Constitution cantonale bernoise (RSB 101.1) qui habilite le gouvernement à adapter ou à abroger des traités intercantonaux sans devoir requérir l'approbation du parlement pour autant qu'ils concernent la commune de Clavaleyres. A ce jour, une seule convention intercantonale impliquant la commune de Clavaleyres a été recensée: la convention des 22 janvier et 6 février 1889 réglant d'une manière plus précise les rapports ecclésiastiques des communes mixtes de Ferenbalm, Chiètres et Morat (RSB 411.231.91 ; RSF 192.6). Cette convention sera examinée dans ce cadre. Une éventuelle modification des conventions concernées sera réalisée conformément aux procédures usuelles et dans le respect des droits de

participation des entités et groupes touchés dans leurs intérêts.

3.23 Article 23

L'article 23 fixe la date d'entrée en vigueur du présent concordat. Elle sera fixée d'entente entre les deux gouvernements cantonaux, au plus vite après l'entrée en force de l'approbation fédérale. Pour des raisons pratiques, le présent concordat entrera en vigueur au 1er janvier.

4. Arrêté du Grand Conseil portant adhésion au concordat

Selon l'article 61, alinéa 1, lettre *d* de la Constitution cantonale bernoise, les modifications du territoire cantonal sont obligatoirement soumises au vote populaire. Le Grand Conseil approuve le concordat négocié avec le canton de Fribourg à l'intention du corps électoral par voie d'arrêté (AGC). Ce dernier, ainsi que le concordat, seront publiés dans le recueil officiel des lois bernoises. L'article 1 de l'arrêté proclame l'adhésion au concordat. L'entrée en vigueur ainsi que l'abrogation et le retrait consécutif du recueil officiel des lois bernoises sont fixés à l'article 2. L'article 3, enfin, dispose que l'arrêté est soumis à la votation obligatoire.

5. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes

Le transfert d'une commune bernoise dans le cas d'une fusion intercantonale n'est ni mentionné ni exclu explicitement dans le programme gouvernemental de législature 2015 à 2018. La fusion de la commune de Clavaleyres, de taille réduite, avec celle de Morat ainsi que son transfert au canton de Fribourg ne nuit a aucun projet stratégique du canton de Berne.

6. Répercussions sur les finances, l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux

Les ressources humaines nécessaires aux prestations d'accompagnement et de conseil doivent être mises à disposition par les deux cantons tout au long de la procédure jusqu'à l'éventuelle réalisation du projet (cf. commentaire de l'art. 3, al. 2). Dans le présent cas de figure, les offices cantonaux consacrent plus de temps à dispenser des conseils que lors de fusions cantonales, notamment à cause de la complexité de la procédure qui se déroule en plusieurs étapes et de la coordination intercantonale qu'elle requiert; plus de temps sera également nécessaire pour accomplir toutes les tâches liées à la mise à jour des statistiques, des géodonnées, etc.

Le canton de Berne ne participe pas financièrement aux études communales. En outre, la commune issue de la fusion ne bénéficie d'aucune aide financière au sens de la loi sur l'encouragement des fusions de communes (LFCo; RSB 170.12) ni d'aucun paiement compensatoire prévu par la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC; RSB 631.1). Les instruments financiers d'encouragement des fusions prévus pour le canton de Berne ne peuvent pas être utilisés dans le cadre de cette fusion intercantonale.

Il faut également s'attendre à des répercussions financières liées à l'organisation des votations aux niveaux communal et cantonal. Les communes supportent les frais d'envoi des documents relatifs à la votation communale (art. 49 de la loi sur les droits politiques [LDP; RSB 141.1]).

Le partage des biens entre les cantons n'a aucune répercussion financière. La partie de la route cantonale qui se situe sur le territoire de la commune municipale de Clavaleyres passe au canton de Fribourg sans contrepartie. Il s'agit d'un élément de patrimoine d'une valeur relativement modique. Le transfert sans compensation est acceptable dans le cas présent et ne crée pas de précédent.

Enfin, selon l'article 17, alinéa 2 du concordat, les deux cantons renoncent à la perception d'éventuelles taxes causales rendues nécessaires par la modification territoriale (p. ex. changement gratuit des plaques d'immatriculation des véhicules). Pour le canton de Berne, le fait de renoncer à percevoir des émoluments devrait dans l'ensemble porter seulement sur des sommes très modestes compte tenu de la taille de la commune municipale de Clavaleyres.

7. Répercussions sur les communes

La principale répercussion pour la commune municipale de Clavaleyres réside dans le fait que sa population sera amenée à se prononcer sur la question de son appartenance cantonale et sur son avenir institutionnel.

8. Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société

Aucune répercussion notable, qu'elle soit directe ou indirecte, n'est attendue à la suite du transfert de la commune de Clavaleyres.

9. Résultat de la procédure de consultation

Les prises de position reçues sont au nombre de 26. Envoyées par les partis, les Directions et des unités administratives cantonales ainsi que d'autres organisations et collectivités concernées, elles se ralliaient globalement au projet. Les prises de position ont fait l'objet d'un relevé systématique qui a été harmonisé avec celui du canton de Fribourg. Elles ont été conservées dans un dossier interne du groupe de travail bilatéral. Il a dans la majeure partie des cas été tenu compte d'entente avec le canton de Fribourg, des remarques portant sur des aspects matériels ou rédactionnels.

10. Proposition

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'adhérer au concordat sur la modification territoriale résultant du transfert de la commune municipale bernoise de Clavaleyres au canton de Fribourg.

Berne, le 13 mars 2019

Au nom du Conseil-exécutif,

le président: *Neuhaus*

le chancelier: *Auer*

Propositions du Conseil-exécutif et de la commission
ACE n° 510
2018_12_CHA_Arrêté du Grand Conseil concernant l'adhésion du canton de Berne au concordat sur la modification territoriale résultant du transfert de la commune municipale de Clavaleyres au canton de Fribourg

Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
	Majorité	Minorité	
Arrêté du Grand Conseil concernant l'adhésion du canton de Berne au concordat sur la modification territoriale résultant du transfert de la commune municipale de Clavaleyres au canton de Fribourg			
Le Grand Conseil du canton de Berne, vu l'article 74, alinéa 2, lettre b de la Constitution cantonale[1)] et l'article 10, alinéas 1 et 2 de la loi du 7 juin 2017 sur le transfert de la commune municipale de Clavaleyres au canton de Fribourg dans le cadre d'une fusion avec la commune de Morat (loi Clavaleyres, LCla)[2)], sur proposition du Conseil-exécutif, *arrête:*			
I.			
Art. 1 [1] Le canton de Berne adhère au concordat du ■■ ■■■ 20■■ sur la modification territoriale résultant du transfert de la commune municipale de Clavaleyres au canton de Fribourg[3)].			

1) RSB 101.1
2) RSB 105.41
3) RSB ■

Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
	Majorité	**Minorité**	
Art. 2 [1] Le présent arrêté entre en vigueur dès son adoption par le peuple. [2] Le présent arrêté et le concordat perdent leur validité en même temps que la loi Clavaleyres et sont retirés du Recueil systématique des lois bernoises.			
Art. 3 [1] Le présent arrêté est soumis à la votation obligatoire.			
II.			
Aucune modification d'autres actes.			
III.			
Aucune abrogation d'autres actes.			
IV.			
Le présent arrêté du Grand Conseil entre en vigueur dès son adoption par le peuple.			
Berne, le 13 mars 2019 Au nom du Conseil-exécutif, le président: Neuhaus le chancelier: Auer	Berne, le 29 avril 2019 Au nom de la commission, le président: Jost		Berne, le 15 mai 2019 Au nom du Conseil-exécutif, le président: Neuhaus le chancelier: Auer

Concordat sur la modification territoriale résultant du transfert de la commune municipale bernoise de Clavaleyres au canton de Fribourg

du [date]

Acte(s) législatif(s) de la présente publication :

Nouveau : **???.???**

Modifié(s) : –

Abrogé(s) : –

Le canton de Berne et le canton de Fribourg,

vu l'article 53, alinéa 3 de la Constitution fédérale (Cst.)[1)], la loi du 7 juin 2017 sur le transfert de la commune municipale de Clavaleyres au canton de Fribourg dans le cadre d'une fusion avec la commune de Morat (loi Clavaleyres, LCla)[2)] et la loi du 23 mars 2018 sur l'accueil de la commune municipale bernoise de Clavaleyres par le canton de Fribourg et sa fusion avec la commune de Morat (LFCla)[3)],

conviennent:

I.

A. Dispositions générales

Art. 1 *Objet*

[1] Le présent concordat sur la modification territoriale définit le transfert de la commune municipale de Clavaleyres du canton de Berne à celui de Fribourg et en règle les modalités de mise en œuvre de même que les effets.

[2] L'aire géographique concernée par la modification correspond au territoire communal de Clavaleyres (carte de l'annexe 1).

1) RS 101
2) RSB 105.41
3) RSF 112.7

Art. 2 *Définitions*

[1] Les définitions qui suivent s'appliquent au présent concordat.

a. Commune municipale de Clavaleyres: commune politique du canton de Berne avant le changement de canton et la fusion avec la commune de Morat.
b. Commune de Morat: commune du canton de Fribourg avant la fusion avec la commune municipale de Clavaleyres.
c. Modification territoriale: changement prenant effet à la date d'entrée en vigueur du présent concordat.
d. Nouvelle commune de Morat: commune du canton de Fribourg issue de la fusion de la commune municipale de Clavaleyres avec la commune de Morat.
e. Localité de Clavaleyres: village sis dans la nouvelle commune de Morat correspondant au territoire de la commune municipale de Clavaleyres.
f. Commune bourgeoise de Morat: collectivité de droit communal fribourgeois.

Art. 3 *Délégation de compétences pour l'édiction des dispositions d'exécution*

[1] Les deux gouvernements sont habilités à conclure d'autres accords portant notamment sur les aspects techniques, financiers, administratifs et légaux concernant

a. les registres, données et en particuliers les géodonnées,
b. les archives,
c. les subventions, les aides financières et les contributions de remplacement,
d. la péréquation financière et la compensation des charges,
e. la coopération intercommunale (notamment les conventions relatives à la scolarité et à la formation),
f. le transfert et la modification des rapports juridiques existants (notamment les décisions assorties d'effets durables, contrats, concessions, autorisations),
g. la sylviculture et l'agriculture,
h. le domaine des poursuites et des faillites,
i. l'aménagement du territoire (plans d'affectation, ouvrages de protection),
j. la conservation des monuments historiques,
k. les transports publics,
l. les routes, la répartition du réseau électrique, le Programme Bâtiments,
m. la promotion économique,

n. la circulation routière et la navigation (transfert des admissions, autorisations et licences, imposition),
o. les affaires sociales, la protection de l'enfant et de l'adulte, le domaine de la prise en charge et des soins aux personnes âgées, l'assurance-maladie,
p. les Suisses de l'étranger.

[2] Les autorités des deux cantons s'engagent à collaborer et à échanger les données nécessaires à l'élaboration des autres accords. Les personnes et organes communaux concernés sont préalablement informés et entendus de manière appropriée.

B. Champs d'application

1. Territoire et population

Art. 4 *Territoire*

[1] Le territoire de la commune municipale de Clavaleyres fait partie intégrante du territoire fribourgeois à la date d'entrée en vigueur du présent concordat.

Art. 5 *Population*

[1] Les habitantes et habitants de Clavaleyres deviennent résidents du canton de Fribourg et de la nouvelle commune de Morat.

[2] Les citoyennes et citoyens de Clavaleyres obtiennent le droit de cité du canton de Fribourg et de la nouvelle commune de Morat.

[3] Les personnes disposant d'un droit de bourgeoisie au sens du droit bernois acquièrent le statut de bourgeois de Morat conformément aux dispositions du droit fribourgeois.

2. Organisation

Art. 6 *Statut de Clavaleyres quant à l'organisation territoriale du canton de Fribourg*

[1] A l'entrée en vigueur du présent concordat, la commune municipale de Clavaleyres devient une localité de la nouvelle commune de Morat dont elle partage le statut juridique dans l'organisation territoriale du canton de Fribourg.

Art. 7 *Statut de Clavaleyres quant aux Eglises reconnues par le canton de Fribourg*

[1] Les communautés des Eglises réformée évangélique et catholique romaine sises sur le territoire de la commune municipale de Clavaleyres intègrent l'ordre juridique du canton de Fribourg dès la fusion.

[2] Elles s'organisent conformément à leurs statuts et aux dispositions de la loi fribourgeoise du 26 septembre 1990 concernant les rapports entre les Eglises et l'Etat (LEE)[1)].

3. Droit

Art. 8 *Principe*

[1] A l'entrée en vigueur du présent concordat, le territoire et la population de la localité de Clavaleyres relèvent de l'ordre juridique du canton de Fribourg.

[2] Les seules dérogations au principe sont celles prévues par le présent concordat ou la convention d'exécution intercantonale.

4. Règles de conflits de lois pour les requêtes ou procédures pendantes

Art. 9 *Procédures en cours devant les autorités bernoises en matière civile, pénale et de droit public*

[1] Les procédures en matière civile, pénale et de droit public pendantes devant les autorités bernoises à la date du transfert se poursuivent devant celles-ci jusqu'à la décision entrée en force, pour autant que la législation fédérale ne prévoie pas une autre compétence.

Art. 10 *Rapports juridiques existants (assortis d'effets durables)*

[1] Les décisions rendues par le canton de Berne ou la commune municipale de Clavaleyres pour régler des rapports juridiques d'une certaine durée, tels que des autorisations, patentes et certificats de capacité, conservent leur validité pour autant qu'elles ne doivent être ni renouvelées ni modifiées selon le droit bernois. Elles sont réputées conformes au droit fribourgeois. Le droit fribourgeois s'applique aux renouvellements et modifications.

[2] Les concessions peuvent, sous réserve des droits acquis par le ou la concessionnaire, être adaptées au droit fribourgeois.

[1)] RSF 190.1

[3] La convention d'exécution intercantonale peut prévoir des dispositions spéciales pour chaque type de décision.

Art. 11 *Droit de cité et droits politiques*

[1] La durée de résidence dans la commune municipale de Clavaleyres fait partie intégrante de la période prescrite pour l'obtention du droit de cité fribourgeois.

[2] La durée de résidence des personnes de nationalité étrangère qui bénéficient d'un droit d'établissement dans la commune municipale de Clavaleyres fait partie intégrante de la période prescrite pour l'exercice des droits politiques dans la nouvelle commune de Morat.

Art. 12 *Aménagement du territoire*

[1] L'aménagement local actuel est repris sous réserve du droit cantonal. L'aménagement local demeure valable jusqu'à la prochaine révision totale de l'aménagement local de la nouvelle commune de Morat.

Art. 13 *Appellation d'origine contrôlée (AOC)*

[1] L'appellation Berne AOC du vignoble situé à Oberer Hubel appartenant à la commune municipale de Clavaleyres reste régie par la législation bernoise.

5. Finances

Art. 14 *Partage des biens entre les cantons*

[1] La route cantonale (parcelle feuillet n° 6) passe de manière extratabulaire et sans compensation financière du canton de Berne au canton de Fribourg. Au moment du transfert, elle ne doit présenter aucun défaut.

[2] Egalement au moment du transfert, dans une deuxième étape, la route cantonale (parcelle feuillet n° 6) passe en application de la loi fribourgeoise sur les routes du 15 avril 1968 (LR)[1)] de manière extratabulaire et sans compensation financière du canton de Fribourg à la nouvelle commune de Morat et devient une route communale.

[1)] RSF 741.1

Art. 15 *Impôts cantonal, communal et paroissial et impôt fédéral direct (impôts directs)*

[1] Dès la date de la modification territoriale, les personnes physiques et morales contribuables à Clavaleyres sont assujetties à la législation fiscale du canton de Fribourg. Le canton de Fribourg règle la perception des acomptes pour ces périodes fiscales.

[2] Le canton de Berne reste compétent pour l'année précédant la modification territoriale. La taxation et les éventuelles réclamations et procédures de recours (commission de recours, Tribunal administratif) ressortissent aux autorités du canton de Berne, de même que la perception des impôts.

Art. 16 *Valeur fiscale et valeur locative des biens immobiliers*

[1] Pour la dernière année avant la modification territoriale, la valeur fiscale (valeur officielle) des biens immobiliers reste inchangée. La taxation fiscale pour l'impôt sur la fortune et la contribution immobilière se fera par les autorités du canton de Berne.

[2] Le canton de Fribourg détermine la nouvelle valeur fiscale, de même que la valeur locative jusqu'à la fin de l'année suivant la modification territoriale.

Art. 17 *Contribution immobilière*

[1] La commune de Morat est compétente pour percevoir la contribution immobilière à partir de la période fiscale débutant dès la date de la modification territoriale.

[2] La contribution immobilière due pour la période fiscale débutant dès la date de la modification territoriale est fixée sur la base de la dernière valeur fiscale arrêtée par les autorités du canton de Berne.

Art. 18 *Taxes causales*

[1] Le canton de Berne perçoit les taxes causales résultant de prestations fournies avant la modification territoriale.

[2] Les taxes causales directement liées à la modification territoriale ne sont pas perçues.

C. Dispositions finales

Art. 19 *Clause générale*

[1] Lorsqu'une règle ne peut être déduite ni du présent concordat ni de la convention d'exécution intercantonale, les autorités cantonales compétentes s'entendent sur la procédure.

[2] Si les deux autorités compétentes n'arrivent pas à se mettre d'accord, les deux gouvernements cantonaux s'emploient directement à trouver une solution conjointe.

Art. 20 *Procédure de règlement des différends*

[1] Les deux cantons s'efforcent de régler par voie de négociation ou médiation tout différend né de l'application du présent concordat ou de la convention d'exécution intercantonale.

[2] Si aucune solution consensuelle n'est trouvée dans un délai raisonnable, chaque gouvernement peut requérir l'intervention de la Confédération en qualité de médiatrice.

[3] La Confédération invite, en qualité de médiatrice, les représentants des deux cantons à une discussion.

[4] Si la médiation ne peut aboutir à un accord dans un délai raisonnable à compter du dépôt de la demande, chaque canton a la possibilité de porter l'affaire devant le Tribunal fédéral en ouvrant action au sens de l'article 120, alinéa 1, lettre b de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF)[1)].

Art. 21 *Procédure d'approbation*

[1] Après sa signature par les deux gouvernements et l'entrée en vigueur définitive du résultat des votations communales de Morat et Clavaleyres sur la convention intercommunale de fusion, le présent concordat est soumis à l'approbation des deux parlements cantonaux.

[2] Il est soumis à votation populaire dans les deux cantons. Le scrutin se déroule à la même date dans les deux cantons. Les deux gouvernements la fixent d'un commun accord.

[1)] RS 173.110

[3] Après l'adoption du présent concordat par les citoyens des deux cantons, les gouvernements soumettent la modification territoriale à l'approbation de l'Assemblée fédérale, conformément à l'article 53, alinéa 3 de la Constitution fédérale.

Art. 22 *Abrogation et adaptation des conventions intercantonales*

[1] Les gouvernements des deux cantons peuvent adapter ou abroger les conventions intercantonales qui ont été signées pour la commune municipale de Clavaleyres.

Art. 23 *Entrée en vigueur*

[1] Les gouvernements des deux cantons fixent la date d'entrée en vigueur du présent concordat.

II.

Aucune modification d'autres actes.

III.

Aucune abrogation d'autres actes.

IV.

Les gouvernements des deux cantons fixent la date d'entrée en vigueur du présent concordat.

Berne, le 13 mars 2019/Fribourg, le 12 mars 2019

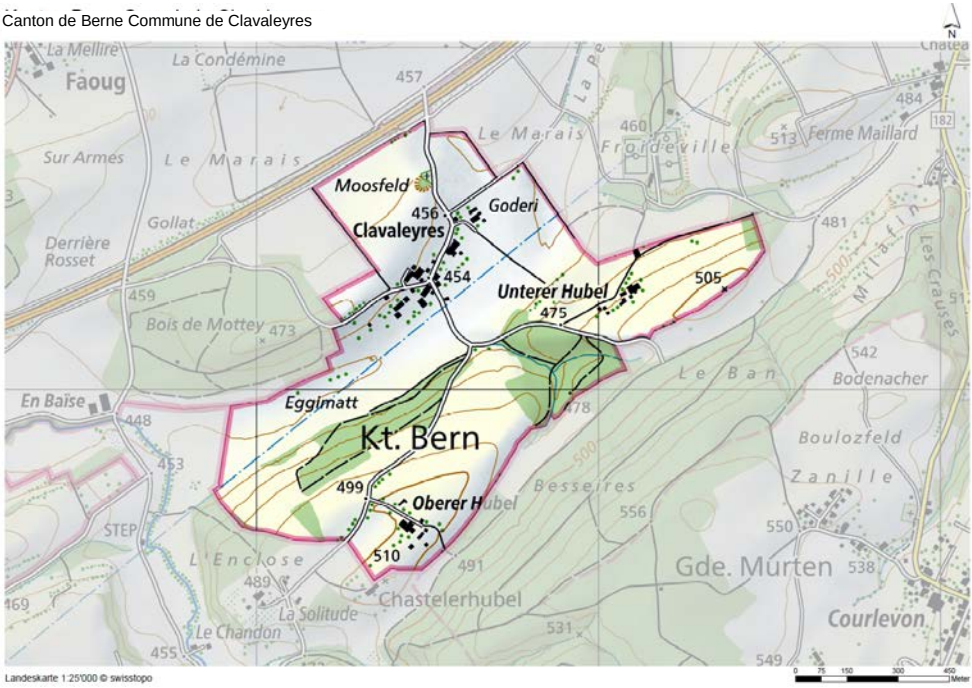
Au nom du Conseil-exécutif,
le président: Neuhaus
le chancelier: Auer

Au nom du Conseil d'Etat,
le président: Siggen
la chancelière: Gagnaux-Morel

Annexe 1 à l'article 1, alinéa 2

(état au XXXXX)

Carte au 1:25 000 du territoire de la commune municipale de Clavaleyres



Avenir du découpage géopolitique du canton de Berne

Rapport du Conseil-exécutif à l'intention du Grand Conseil faisant suite au postulat 177-2014 (Müller, Berne, PLR)

«A quoi pourrait ressembler le canton de Berne?»

Date de la séance du CE:	6 mars 2019
N° d'affaire:	2014.JGK.4219
Direction:	Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques
Classification:	Non classifié

Table des matières

1 L'essentiel en bref ... 3

2 Contexte ... 4
2.1 Postulat – Mandat d'examen et conception du rapport de fond ... 4
2.2 Rapport du Conseil-exécutif du 14 février 2018 ... 5
2.3 Motion Leuenberger (diversité communale – un atout oublié) ... 5

3 Evaluation de la forme actuelle de l'encouragement des fusions et résultats de la procédure de consultation ... 6
3.1 Découpage actuel et fusions abouties ... 6
3.2 Instruments disponibles pour encourager les fusions ... 7
3.3 Nouveaux défis ... 8
3.4 Résultat de la procédure de consultation et orientation générale de la stratégie en matière de fusion ... 10

4 Développement du dispositif d'encouragement des fusions de communes ... 11
4.1 Conception d'une représentation des objectifs à atteindre avec des périmètres propices à l'encouragement de fusions de communes ... 11
4.2 Actualisation et développement des instruments d'encouragement ... 12
4.2.1 Utilisation ciblée des ressources ... 13
4.2.2 Encouragement des fusions des centres avec les communes environnantes ... 14
4.2.3 Influence sur les études préliminaires de fusions et sur la mise en œuvre des projets ... 15
4.2.4 Recours systématique aux instruments de mise en œuvre existants ... 16
4.3 Mise en œuvre des adaptations ... 16

5 Conclusions du Conseil-exécutif ... 17

6 Proposition ... 17

7 Annexe / Evaluation de la procédure de consultation ... 18
7.1 Vue d'ensemble ... 18
7.2 Pilotage stratégique et plan directeur des fusions ... 21
7.3 Développement des mesures d'encouragement ... 22
7.4 Optimisation des instruments encourageant les fusions ... 23
7.5 Synthèse des résultats de la procédure de consultation ... 24

1 L'essentiel en bref

Le présent rapport du Conseil-exécutif a été rédigé à l'intention du Grand Conseil et étudie la question de l'avenir du découpage géopolitique du canton de Berne. Il découle du mandat du postulat 177-2014 (« A quoi pourrait ressembler le canton de Berne ? »), approuvé en session parlementaire le 19 mars 2015 par 85 voix contre 58 et 9 abstentions.

Dans un premier temps, l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT) de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques (JCE) a confié à des auteurs externes le soin de concevoir un rapport de fond sur la question. Ces derniers ont notamment élaboré huit modèles de restructuration du découpage géopolitique du canton de Berne. Dans leur publication du 31 mai 2017[1], le constat est clair : une réduction du nombre de communes à 100 ou 150 marquerait déjà un net progrès par rapport à la situation actuelle, particulièrement en ce qui concerne le développement spatial, les capacités à fournir des services publics, l'attrait des sites et l'autonomie financière des communes.

Dans son rapport du 14 février 2018[2], le Conseil-exécutif a mis en cause la pertinence d'un changement structurel radical et a avancé que le postulat, avec sa proposition de 50 communes selon le degré de concentration le plus élevé, fixait un objectif irréaliste. Cela dit, le Conseil-exécutif était aussi d'avis que, dépourvu d'une stratégie et d'un objectif spatial clair en matière de restructuration territoriale, le système d'encouragement des fusions de communes présentait un potentiel d'amélioration. Le Conseil-exécutif a donc envisagé, puis exposé au printemps 2018, un modèle conceptuel définissant un cadre spatial pour les fusions, un « plan directeur des fusions » censé servir d'instrument stratégique de pilotage ainsi que de deux options de mise en œuvre.

La procédure de consultation s'est déroulée du 16 février au 25 juin 2018. Les prises de position ont servi à l'élaboration du présent rapport, ce qui explique les modifications parfois fondamentales apportées au contenu (cf. chap. 3.4 et 7).

Les résultats de la procédure[3] confortent le Conseil-exécutif dans l'idée qu'il est nécessaire de repenser l'avenir du découpage géopolitique du canton et d'actualiser la politique en la matière, comme il le souligne dans le programme gouvernemental de législature de 2019 à 2022[4] avec le quatrième objectif, de sorte que les fusions de communes qui se profilent soient pilotées de façon ciblée selon une perspective globale. La plupart des participants à la procédure de consultation souhaite en effet le maintien du dispositif existant ainsi qu'une optimisation ponctuelle.

Au chapitre 4, le Conseil-exécutif brosse à grand trait la forme que doit prendre la géopolitique bernoise ainsi que le développement des mesures d'encouragement des fusions, nécessaire à cette fin. Pour ce faire, il s'est inspiré des données scientifiques existantes, des expériences faites jusqu'à présent et des prises de position reçues lors de la procédure de consultation.

Le plan directeur des fusions, dont l'ébauche a fait l'objet de la procédure de consultation, est laissé de côté et remplacé par une représentation des objectifs à atteindre et des périmètres

[1] Le rapport de fond du 31 mai 2017 sur l'avenir du découpage géopolitique du canton de Berne est disponible à l'adresse : https://www.be.ch/portal/fr/veroeffentlichungen/geschaefte/vernehmlassungen/abgeschlossene.html.
[2] Le rapport d'expertise du Conseil-exécutif à l'intention du Grand Conseil concernant le postulat 177-2014 qui a été mis en consultation est disponible à l'adresse : https://www.be.ch/portal/fr/veroeffentlichungen/geschaefte/vernehmlassungen/abgeschlossene.html.
[3] Cf. chapitre 7.
[4] Programme gouvernemental de législature 2019 à 2022 (engagement 2030), objectif 4, projet n° 4.2.

au sein desquels les fusions sont encouragées. Le nouvel outil doit être élaboré selon un processus participatif et offrir un aperçu du nouveau découpage géopolitique visé.

Par rapport aux instruments destinés à encourager les fusions, la procédure de consultation a clairement révélé que l'option privilégiant le principe du libre choix a remporté davantage de succès que l'option d'un changement de stratégie fondamental (approche descendante). Cette dernière n'a ainsi pas été retenue, tandis qu'un développement et une optimisation des instruments d'encouragement proposés seront entrepris.

2 Contexte

2.1 Postulat – Mandat d'examen et conception du rapport de fond

Le 3 septembre 2014, Messieurs Müller (PLR, Berne) et Grivel (PLR, Biel/Bienne), députés au Grand Conseil, ainsi que dix autres signataires ont déposé le postulat 177-2014 (« A quoi pourrait ressembler le canton de Berne ? ») qui précisait qu'un examen approfondi était nécessaire pour montrer à quoi pourrait ressembler le canton de Berne si sa subdivision répondait aux critères et aux besoins actuels de l'économie et de l'aménagement du territoire et comptait moins de 50 communes. Selon eux, le modèle conceptuel qui en résulterait devait présenter un canton plus fort, plus équilibré et plus sûr de lui.
Les auteurs du postulat ont confié ce mandat au Conseil-exécutif principalement au vu des problèmes économiques et structurels du canton qu'ils associent aux « structures très locales et compliquées » des quelque 360 communes.

Le postulat fait également référence à l'encouragement des fusions de communes tel que pratiqué depuis 2005 en ces termes : « Il manque dans les petites fusions effectuées jusqu'à présent une vision globale. Elles sont chronophages et les progrès sont maigres. Dans les fusions de communes, ils [*sic*] y a souvent des gagnants et des perdants, d'où leur échec partiel. C'est pourquoi il faut changer d'approche. La question à se poser est la suivante : comment subdiviserait-on ce canton aujourd'hui ? »

Le Grand Conseil a adopté ce postulat le 19 mars 2015 par 85 voix contre 58 et 9 abstentions. La décision n'a pas été prise sans qu'un débat parfois animé ait eu lieu[5]. Les positions allaient du rejet catégorique à l'approbation convaincue. Dans le cadre de son mandat, le Conseil-exécutif a estimé que le modèle conceptuel devait refléter la variété des opinions et présenter tout le spectre des scénarios d'application possibles.

Le mandat relatif au suivi externe du projet a été confié à un consortium de trois entreprises. La consigne de départ était celle formulée dans le postulat : développer un modèle conceptuel. Dans un second temps, les mandataires ont aussi été priés de concevoir tous les scénarios d'application envisageables.

Le rapport de fond qui en résulte date du 31 mai 2017[6]. Les auteurs tirent de l'étude un constat clair : une réduction du nombre de communes à 100 ou 150 marquerait déjà un net pro-

[5] Journal du Grand Conseil, pp. 316-325 (2014.RRGR.904).

[6] Du rapport de fond, il ressort que la perspective adoptée (économique, spatio-environnementale ou socio-fédérative) importe moins que le degré de concentration (c'est-à-dire le nombre de communes) du pouvoir communal. Un degré de concentration faible (quelque 100 communes) permettrait de donner significativement plus de pouvoir et de moyens aux communes pour piloter le développement territorial et d'accroître leurs capacités, l'attractivité des sites ainsi que leur autonomie financière. Les avantages d'un degré élevé de concentration (moins de 100 communes) seraient plus marqués encore, mais les transformations impliquées entraîneraient un coût très important du fait de leur caractère radical, notamment en ce qui concerne la nécessité de procéder à une nouvelle répartition des tâches entre le canton et les communes. Les conclusions du rapport montrent entre autres que le calendrier et les éventuelles charges (en matière de finances ou de personnel), à l'instar du choix de la stratégie (descendante ou ascendante), sont autant de facteurs déterminant le succès du projet. Il ressort *grosso modo* du rapport qu'une réduction portant le nombre de communes à 100 ou 150 apporterait un lot non négligeable d'améliorations en termes de potentiel d'action et de développement territorial ainsi que dans d'autres domaines.

grès par rapport à la situation actuelle, particulièrement en ce qui concerne le développement spatial, les capacités à fournir des services publics, l'attrait des sites et l'autonomie financière des communes.

Répondant à une demande subsidiaire, les mandataires externes ont élaboré un modèle global découpant l'espace en unités spatiales homogènes à partir d'une synthèse des résultats obtenus pour les huit premiers modèles s'agissant des perspectives économique, spatio-environnementale et socio-fédérative[7].

2.2 Rapport du Conseil-exécutif du 14 février 2018

Le Conseil-exécutif a évalué le rapport de fond et a partagé ses connaissances et ses recommandations dans un rapport d'expertise publié le 14 février 2018.

Il a notamment constaté qu'une réduction à quelque 200 communes à moyen ou long terme, contre 346 aujourd'hui, constituait déjà un défi majeur. Il a donc jugé que la demande du postulat de repenser un canton à 50 communes ou moins manquait de pragmatisme et ne produirait pas l'effet escompté pour le moment.

Dans son rapport du 14 février 2018, le Conseil-exécutif a toutefois repris l'idée d'un modèle conceptuel composé d'unités spatiales homogènes et a proposé un plan directeur des fusions qui devait structurer les objectifs en matière de découpage territorial. Cette nouveauté a été soumise au débat lors de la procédure de consultation à dessein.

En plus des indications sur les limites prévues et l'attribution des communes à un périmètre de fusion, le Conseil-exécutif a esquissé des axes de mise en œuvre en présentant deux options clairement définies. Chaque option se compose de plusieurs principes et instruments centraux.

La procédure de consultation, lancée le 16 février, a pris fin le 25 juin 2018. Les résultats montrent qu'il existe un engagement fort et général envers la politique en matière de fusion, pour autant que le principe du libre choix reste prépondérant. Une approche descendante, consistant à donner une plus grande latitude au canton pour ordonner des fusions, a en effet fait face à un net rejet. Malgré les nombreuses critiques essuyées par le projet concret de plan directeur des fusions, le fait d'avoir une idée précise et de pouvoir se représenter les objectifs en matière de découpage géopolitique a été salué. Les chapitres 3.4 et 7 présentent plus finement les résultats de la consultation.

2.3 Motion Leuenberger (diversité communale – un atout oublié)

Parallèlement à la procédure de consultation, une motion a été déposée le 19 mars 2018 au sujet de la diversité communale. Considérant cette dernière comme un atout oublié, les auteurs de la motion 053-2018 demandaient qu'il soit renoncé pour un moment à soumettre au Grand Conseil le rapport du Conseil-exécutif « Avenir du découpage géopolitique du canton de Berne » du 14 février 2018. Ils exigeaient aussi du Conseil-exécutif qu'il investigue davantage au préalable les économies réalisées suite aux fusions de communes abouties ainsi que les coûts occasionnés par une diminution du nombre de communes à 100 ou 150 et ses effets sur la participation politique et sur le nombre de personnes qui assument une charge honorifique.

[7] Cf. les documents soumis à la consultation; les annexes 1a et 1b sont disponibles à l'adresse : https://www.be.ch/portal/fr/veroeffentlichungen/geschaefte/vernehmlassungen/abgeschlossene.html.

Dans sa réponse, début septembre 2018[8], le Conseil-exécutif a proposé le rejet de la motion. Le Grand Conseil a suivi cette recommandation au cours de la session de novembre 2018. Le rapport adapté à la suite de la procédure ordinaire de consultation doit être soumis au Grand Conseil comme prévu.

A noter toutefois que l'élaboration participative d'une représentation des objectifs à atteindre en matière de découpage territorial, décrite au chapitre 4, répond partiellement aux attentes de la motion.

3 Evaluation de la forme actuelle de l'encouragement des fusions et résultats de la procédure de consultation

3.1 Découpage actuel et fusions abouties

En comparaison nationale, le canton de Berne est fractionné en très petites structures. En 2017, la médiane[9] était de 1183 habitants par commune, contre 1475 au niveau suisse. Pour la taille moyenne des communes en 2017 la tendance qui se dessine est comparable : la moyenne bernoise est de 2924 habitants par commune contre une moyenne nationale de 3733[10]. Au cours de cette année, 162 (46,3%) communes bernoises comptaient moins de 1000 habitants, ce qui représente seulement 8 pour cent environ de la population cantonale.

Le nombre de communes est passé de 400 en 2003[11] à 346 en 2019. Au début de cette année, le canton comptabilisait 37 fusions décidées ou mises en œuvre et ces projets impliquaient 94 communes. A une exception près, que l'on peut qualifier de stratégique puisqu'elle engageait huit communes (Fraubrunnen, 2014), les fusions ont surtout concerné la réunion de deux à quatre communes. Trois à quatre fusions devraient aboutir en 2020 et 2021. Courant 2018, de premières discussions ont eu lieu entre la commune suburbaine d'Ostermundigen et la ville de Berne, qui souhaitent entreprendre une étude préliminaire en vue de leur fusion. La perspective de fusions revêtant une importance stratégique semble ainsi à nouveau possible.

On ne peut toutefois nier que les communes, lorsqu'elles sont nombreuses à vouloir fusionner, éprouvent souvent des difficultés. L'exemple le plus récent est celui de l'arrêt des études préliminaires pour la fusion de onze communes dans le nord de la Haute-Argovie. Alors que les cinq plus petites communes ont voté en faveur de la poursuite des études préliminaires, les plus grandes communes se sont prononcées à l'encontre du projet stratégique qui aurait abouti à la constitution d'une commune de quelque 15 000 habitants. En outre, le projet de fusion à cinq communes dans la vallée de la Gürbe a été revu en décembre 2017 ; il ne porte à présent plus que sur trois communes.

Il faut se rendre à l'évidence : les trois objectifs d'effet visés par la législation concernée[12] n'ont pas été et ne sont pas pleinement atteints pour tous les projets de fusion. Ces objectifs sont l'accroissement des capacités des communes, le renforcement de l'autonomie communale et l'accomplissement efficace des prestations communales à des coûts avantageux. Dans la plupart des cas, une ou plusieurs petites, voire très petites, communes cherchent à fusionner avec une plus grande commune se trouvant dans une meilleure situation afin de

[8] https://www.rr.be.ch/rr/fr/index/rrbonline/rrbonline/suche_rrb.html

[9] La première moitié des communes bernoises se situe en dessous de la barre des 1183 habitants, tandis que l'autre se trouve en dessus (d'après Wikipédia, la médiane est le point milieu d'un ensemble de valeurs lorsqu'elles sont distribuées par ordre de grandeur).

[10] Source : Bericht zum Zustand der Berner Gemeinden 2017, Ergebnisse einer Gemeindebefragung, Steiner/Kaiser/Reichmuth ; Suisse. Institution suisse pour le management public, 2017.

[11] Les deux premières fusions ont eu lieu le 1er janvier 2004 ; les communes avaient déjà pu bénéficier d'une aide financière.

[12] Article 1, alinéa 2 de la loi du 25 novembre 2004 sur l'encouragement des fusions de communes (loi sur les fusions de communes, LFCo ; RSB 170.12).

garantir leur « viabilité ». En général, le niveau des prestations est ramené aux standards de la commune la mieux portante. Les considérations stratégiques sur l'amélioration des performances (l'accroissement des possibilités d'action dans les domaines de l'aménagement et de la promotion économique par exemple) sont régulièrement prises en compte lors de la phase d'étude de la fusion, même si aucune garantie ne peut être offerte à cet égard à la population appelée aux urnes.

Suite aux fusions décidées ou concrétisées depuis 2004, presque toutes les communes ont constaté le maintien de leur aptitude à fournir des prestations, voire une atténuation sensible des problèmes existants ou auxquels elles auraient dû faire face. Dans plusieurs cas, les fusions ont même permis des économies et des baisses d'impôt substantielles dans un laps de temps relativement bref[13] en dépit du constat de la récente étude menée par la Haute école de Saint-Gall selon laquelle les fusions ne génèreraient pas vraiment d'économies[14]. Il faut ici ajouter une précision : le canton de Berne ne relève pour les dix dernières années qu'un seul cas de commune politique qui a nécessité la mise en place d'une administration spéciale.

Les effets des fusions existantes ou prévues, dont celles du canton de Berne, sont actuellement examinés et évalués dans le cadre d'une étude intitulée « Fusions-Check »[15] portant sur une longue période et menée sous la direction de la Haute école de technique et de gestion de Coire (HTW)[16]. Des comparaisons intercantonales seront ainsi possibles.

3.2 Instruments disponibles pour encourager les fusions

Aujourd'hui, l'encouragement des fusions de communes repose sur quatre piliers :

- Soutien financier[17] (contributions au financement de projets, aide financière aux fusions abouties, compensations selon la LPFC[18])
- Conseil et suivi[19] lors des phases préliminaire et de mise en œuvre
- Elaboration et mise à disposition de modèles de document et de guides
- Droit de proposer et d'ordonner (lancement d'études préliminaires et usage de moyens de contrainte dans les cas clairement circonscrits par la loi)

Les mesures ont été mises en place avec l'entrée en vigueur en 2005 de la loi sur l'encouragement des fusions de communes, avant de faire l'objet d'un examen en 2009 dans le cadre du contrôle des effets et des résultats (évaluation de la LFCo)[20] suite auquel le Grand Conseil a exigé plusieurs modifications dans une déclaration de planification du 10 décembre 2009[21]. C'est sur cette base que les citoyens du canton de Berne ont décidé en 2012 de modifier la Constitution cantonale (ConstC) et la loi sur les communes (LCo). Le but était d'apporter plusieurs améliorations au dispositif pour l'encouragement des fusions de communes, dont l'assouplissement de la garantie constitutionnelle de l'existence des communes

[13] D'après les taxes de la nouvelle commune de Stocken-Höfen, la fusion, effective au 1er janvier 2014, est la principale raison de la baisse d'impôt au 1er janvier 2017.
[14] Studerus et Schaltegger, Fiscal effects of voluntary municipal mergers in Switzerland, 2016, Haute école de Saint-Gall.
[15] Instrument de mesure global pour le contrôle de l'efficacité des fusions de communes sur la base de 47 indicateurs.
[16] Projet intitulé « Fusions-Check » géré par le centre de management public (Zentrum für Verwaltungsmanagement) de la Haute école de technique et de gestion de Coire (HTW).
[17] Entre 2004 et mi-2019, le soutien financier accordé sous forme de prestations complémentaires liées au projet (prestations pour l'étude préliminaire) pour 39 fusions (37 concernant les communes et 2, les paroisses) se monte à quelque 25,4 millions de francs.
[18] Article 34, alinéa 1 de la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC ; RSB 631.1).
[19] L'OACOT dispose de 120 pour cent de poste pour le conseil et le suivi des projets de réforme des collectivités de droit communal.
[20] Rapport « Contrôle des effets et des résultats des mesures destinées à encourager les fusions de communes (Evaluation de la loi sur les fusions de communes) » présenté par le Conseil-exécutif au Grand Conseil le 26 août 2009 (ACE 1478/2009).
[21] Journal du Grand Conseil, 2009, p. 1588 ss.

(art. 108 ConstC) afin que des fusions puissent être ordonnées[22]. L'entrée en vigueur, le 1er janvier 2013, des adaptations apportées aux bases légales a permis une première optimisation des instruments et des procédures.
L'article 4b, alinéa 2 LCo est un exemple des améliorations apportées[23]. Depuis 2013, l'OACOT lance, sur requête des communes souhaitant fusionner et avec leur concours, une enquête territoriale pour identifier dès les prémices de la procédure le nombre maximal de communes qui, dans un même périmètre, sont favorables à une étude en vue d'une fusion. L'impact de ces enquêtes territoriales est jusqu'à présent néanmoins très faible (cf. aussi chap. 3.3). Il n'en reste pas moins qu'elles garantissent une certaine clarté et transparence utiles à la réalisation du projet. Cette mesure a pour objectif d'éviter que les études doivent soudainement s'étendre à un périmètre plus vaste à un stade avancé de la procédure et de contrecarrer les fusions en cascade[24] (cf. aussi chap. 3.3). Jusqu'à présent, l'OACOT n'a pas étendu son influence conformément à l'article 4b, alinéa 2 LCo en procédant par exemple à des études en vue d'une fusion à la place des communes (contre leur gré) attendu que ses ressources étaient limitées.

Exception faite de ces quelques modifications ponctuelles, les instruments disponibles depuis 2004 ont été jugés appropriés et les effets des fusions sont positifs.

3.3 Nouveaux défis

Le Conseil-exécutif estime que l'encouragement des fusions de communes, mis en place il y a 16 ans, a fait ses preuves. Face aux nouveaux défis, il est néanmoins parvenu à la conclusion qu'il fallait continuer à développer sa stratégie en la matière.

Pour les projets suivis depuis 2004, comme pour les fusions abouties, les ressources humaines et financières[25] mises à disposition sont relativement modestes par rapport à d'autres cantons. Dans son quatrième monitoring des cantons[26], Avenir Suisse[27] a décerné en 2012 une bonne note à l'encouragement des fusions de communes du canton de Berne, compte tenu de toutes les mesures et offres proposées dans le domaine des réformes communales (cf. chap. 3.2).

Deux notions sont ici essentielles : le principe du libre choix, selon lequel une fusion naît de la volonté des communes, ainsi que les prestations de suivi et de conseils pour les questions procédurales, juridiques et financières. Toutefois, il faut constater qu'aucun objectif stratégique en matière d'espace ne sous-tend l'encouragement des fusions de communes. L'objectif déterminé en 2004, tant de l'ordre du qualitatif (exécution des tâches administratives, autonomie communale) que du quantitatif (réduction du nombre de communes de 400 à 300) concernait avant tout le grand nombre de très petites communes et leur intégration dans une structure plus performante. Il n'existe ni standards définis, ni périmètres au sein desquels il faudrait encourager les fusions. Comme relevé plus haut, les fusions stratégiques à propre-

---

[22] Cf. à cet égard le message du Grand Conseil pour la votation populaire cantonale du 23 septembre 2012.

[23] Depuis le 1er janvier 2013, le canton de Berne dispose de nouveaux instruments en vertu de l'article 4b LCo : Le service compétent de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques
a soutient et conseille les communes qui souhaitent fusionner ;
b peut proposer des fusions de communes ;
c procède si nécessaire à des études en vue d'une fusion de communes.

[24] Le terme « fusion en cascade » désigne une fusion de communes impliquant des communes ayant déjà mis en œuvre une fusion moins de trois ans auparavant. Les fusions successives donnent lieu à une aide financière réduite (art. 7 LFCo).

[25] Cf. notes de bas de page 17 à 20.

[26] Rühli, Lukas. Autonomie communale – entre illusion et réalité. Monitoring des cantons 4, 2012, Avenir Suisse. Dans cette étude, le canton de Berne est quatrième du classement général en matière de politique structurelle communale (cf. 5.1.5, p. 159 ss dans la version allemande). Les résultats obtenus dans le domaine de l'encouragement des fusions de communes a fortement influencé la position du canton de Berne dans le classement.

[27] « En tant que think tank indépendant, Avenir Suisse développe des idées pour le futur de la Suisse, en se fondant sur des études scientifiques et des principes libéraux, inspirés de l'économie de marché. » (source : www.avenir-suisse.ch)

ment parler au sens du postulat ou selon les critères du rapport de fond n'ont de loin pas été monnaie courante au cours des 15 dernières années.
Un aperçu des résultats empiriques sur le long terme est plutôt rare et peu documenté ; l'expérience acquise depuis 2005 et les données récoltées systématiquement depuis 2013 ne permettent que cette conclusion : lors d'une fusion, le maintien des performances et le bon fonctionnement des communes, tout comme la qualité des services publics, figurent au premier rang des préoccupations. En tout état de cause, on peut dire en sa faveur que la politique bernoise en matière de fusion produit ses effets et les déploie là où il existe un vrai besoin.

En même temps, l'encouragement des fusions de communes fait pourtant face à de nouveaux défis. Depuis quelques années, on assiste à une multiplication des cas où les plus petites et faibles communes sont favorables à une fusion tandis que leurs voisines ne ressentent aucune nécessité à cet égard ou ne souhaitent pas courir de risque. Le cas de communes de moyenne envergure disposées à fusionner avec une seule commune mais pas avec plusieurs petites communes (voisines) en même temps s'est produit à plusieurs reprises et se produit encore. Un instrument efficace pour pallier de telles circonstances fait encore défaut. Pour le moment, il n'est par exemple pas possible de fournir une aide financière supplémentaire à une commune qui encourt des risques et engage ses propres capacités[28] en choisissant de fusionner simultanément avec plusieurs communes plus ou moins en difficulté.

Ce contexte favorise les fusions en cascade, soit des projets dont la mise en œuvre passe par la participation d'au moins une commune qui a déjà fusionné. Or cette situation, requérant beaucoup de ressources, n'est pas satisfaisante du point de vue des petites communes ni des grandes dont l'efficacité est supérieure et encore moins pour le canton.
La réalisation de plusieurs petites fusions dans un même périmètre a en outre récemment conduit à l'isolement récurrent des communes ne participant pas aux projets. Plusieurs raisons peuvent l'expliquer : le manque d'engagement des communes performantes comme la volonté de la commune de suivre sa propre voie.

Vient s'ajouter à cela le fait que les enquêtes territoriales[29] proposées ou menées par l'OACOT au cours des dernières années dans les environs des communes souhaitant fusionner, bien que nombreuses, ont pour la plupart un caractère fortuit et ne sont pas conçues selon une vue d'ensemble répondant à des critères uniformes.
Les périmètres plus vastes que la moyenne ne peuvent bénéficier que dans une moindre mesure d'une aide financière accrue pour les études préliminaires ; il en va de même pour les aides financières pouvant être proposées après la fusion à partir d'une troisième partie prenante au projet.

Les mesures d'incitation disponibles, tout comme les moyens de contrainte (la possibilité de réduire les prestations selon la LPFC[30] et même d'ordonner des fusions) n'est généralement pas la solution face à ces nouveaux défis. En effet, les exigences légales ne sont pas toujours remplies et les projets lancés sur une base volontaire ne doivent pas être mis en péril.

---

[28] Les risques encourus pour la capacité des communes performantes lors des études préliminaires pour la fusion de trois communes au moins découlent souvent entre autres de l'organisation de projet qui nécessite un travail certain, de la différence des conditions économiques, de l'état (différent) des infrastructures, des éventuelles exigences des plus petites parties prenantes ainsi que de la complexité de l'harmonisation des textes législatifs et de l'interdépendance communale.

[29] Selon l'article 4b, alinéa 2, lettre *b* LCo, le service compétent de la JCE peut proposer des fusions de communes. Cet instrument existe depuis 2013 et est régulièrement utilisé sous la forme d'enquêtes territoriales. Ces dernières sont généralement menées par les communes elles-mêmes ou l'OACOT. Cette démarche permet avant tout aux communes environnantes de disposer suffisamment tôt des informations sur le projet afin que le périmètre de la fusion soit le plus pertinent et imposant possible.

[30] Conformément à l'article 35a, alinéa 1 LPFC, le Conseil-exécutif peut réduire les prestations dues en vertu de la présente loi aux communes qui refusent d'entreprendre l'étude préliminaire à une fusion ou s'opposent à une fusion lorsque les prestations en faveur de ces communes seraient probablement inférieures suite à une fusion.

De plus en plus de communes disposées à fusionner se renseignent d'elles-mêmes auprès de l'OACOT au lancement du projet au sujet d'une représentation contraignante dont la vocation serait de circonscrire pour tout le canton des périmètres concrets propices aux fusions de communes. Une telle demande fait partie des défis supplémentaires rencontrés dans le domaine de l'encouragement des fusions de communes.

3.4 Résultat de la procédure de consultation et orientation générale de la stratégie en matière de fusion

Le projet de rapport du Conseil-exécutif du 14 février 2018 a été soumis à consultation entre le 16 février et le 25 juin 2018 (cf. chap. 2.2). Les 70 prises de position reçues révèlent un engagement fort et une participation intensive, mais soulignent aussi l'aspect controversé de la forme que doit prendre l'encouragement des fusions de communes.

Les avis, présentés en détail au chapitre 7 (annexe), peuvent être résumés comme suit:

- Le plan directeur des fusions, tel que soumis à consultation, a fait l'objet de maintes critiques. L'idée principale qui sous-tendait ce plan, c'est-à-dire que le canton jouisse d'une vue d'ensemble précise de sa politique en matière de fusion, a en revanche été saluée par de nombreux participants à la procédure. Une représentation des objectifs à atteindre en matière de découpage territorial sera par conséquent conçue selon un processus participatif et fera ressortir les périmètres propices à l'encouragement des fusions de communes.

- Proposant une approche descendante au pilotage de la politique en matière de fusion, la deuxième option du rapport a été largement rejetée. Aussi, le présent rapport se fonde sur l'option garantissant le maintien du principe du libre choix ainsi qu'un développement et une optimisation des instruments.

Depuis un certain temps déjà, le Conseil-exécutif soutient la mise en place d'un vaste débat sur la stratégie bernoise en termes de fusion et l'examen de son perfectionnement (cf. chap. 3.3). Les nouvelles connaissances disponibles et les défis nourrissent sa réflexion. Comme il le souligne dans le programme gouvernemental de législature de 2019 à 2022[31] avec le quatrième objectif, le Conseil-exécutif entend aider les régions et les communes à faire fructifier leurs atouts et actualiser la politique actuelle en matière de fusion afin d'encourager la création de communes performantes jouissant d'un bonne capacité d'action.

Il faut donc poursuivre résolument sur la voie des fusions volontaires et recourir aux outils permettant de soutenir et d'accélérer le processus de manière ciblée.

La requête du postulat Müller a donné l'impulsion à la réflexion sur la forme future de l'encouragement des fusions de communes. Le rapport de fond sur l'avenir du découpage géopolitique du canton de Berne doit fournir la base scientifique nécessaire aux discussions techniques.

Au chapitre 4 du présent rapport, le Conseil-exécutif met donc à la disposition du Grand Conseil ses conclusions et ses recommandations pour étayer le débat politique concernant l'évolution des mesures d'encouragement des fusions.

[31] Programme gouvernemental de législature 2019 à 2022 (engagement 2030), objectif 4, projet n° 4.2.

4 Développement du dispositif d'encouragement des fusions de communes

4.1 Conception d'une représentation des objectifs à atteindre avec des périmètres propices à l'encouragement de fusions de communes

Le Conseil-exécutif est convaincu qu'une représentation des objectifs visés en matière de découpage géopolitique doit être conçue et utilisée comme instrument stratégique de pilotage. A cette fin, un processus doit être engagé sur la base des données disponibles, des expériences faites, mais aussi des connaissances et des impressions des unités administratives décentralisées de chaque région.

Le Conseil-exécutif considère que cet instrument répond aux attentes du mandat donné suite à l'adoption du postulat (modèle conceptuel) tout comme aux critiques et aux remarques constructives reçues à l'occasion de la procédure de consultation. L'orientation stratégique de la politique en la matière et le développement de l'encouragement des fusions ont reçu le soutien de la plupart des participants à la procédure de consultation.
De nombreuses prises de position indiquent que le modèle conceptuel prévu ou la vision stratégique sont des instruments essentiels cohérents pour une approche globale. Malgré les critiques fondamentales – tout aussi nombreuses – s'élevant contre la proposition du rapport du 14 février 2018 concernant les critères de définition des périmètres et de la distribution des communes, un remaniement du projet impliquant les communes, qui connaissent les spécificités régionales, semble possible.

L'élaboration de cette représentation requiert l'observation des exigences et principes suivants :

- La représentation des objectifs à atteindre définit les périmètres où il convient d'encourager les fusions de communes, offrant ainsi la vue d'ensemble du territoire cantonal qu'ont exigée les auteurs du postulat.

- La création de périmètres où il convient d'encourager les fusions de communes sert la cause du développement territorial durable et correspond ainsi aux objectifs de législature du Conseil-exécutif.

- Contrairement à ce que le projet mis en consultation prévoyait avec le plan directeur des fusions, aucun critère matériel ne définit les périmètres propices à l'encouragement des fusions. Ces derniers sont déterminés par le réseau de centres du plan directeur 2030. Ils jouent dans tous les cas un rôle important pour que tout un chacun puisse se représenter les objectifs à atteindre. Tous les périmètres proposés comprennent un centre ainsi qu'un plus ou moins grand nombre de communes avoisinantes.

- Le nouvel instrument ne fixera pas d'étalon de mesure. Si le projet ne prévoit pas un nombre précis de communes, il doit s'articuler autour des conclusions du rapport de fond du 31 mai 2017, selon lesquelles une réduction du nombre de communes à 100 ou 150 marquerait déjà un net progrès par rapport à la situation actuelle.

- Les fusions au sein des différentes régions offrent aux communes de nouvelles options d'action sur le long terme dans les domaines de l'économie, de l'aménagement de l'espace et de la gestion de l'environnement ainsi que de la sociologie qui tiennent compte des particularités locales et du processus de réforme déjà lancé.

- Les périmètres devant faire l'objet d'un encouragement décrits présentent globalement des caractéristiques analogues mais pas forcément identiques à celles des espaces

fonctionnels[32]. Leur délimitation tient compte des circonstances et des enjeux qui diffèrent parfois sur un territoire hétérogène qui s'étend de l'Arc jurassien à la chaîne des Alpes. Les questions auxquelles doivent répondre les agglomérations ne sont en outre pas les mêmes que celles auxquelles sont confrontées les régions rurales. La représentation des objectifs à atteindre donne à chaque commune un aperçu théorique des conséquences d'une fusion sous les angles économique, territorial et social.

- Il convient en outre de déterminer les conditions des éventuelles fusions sur une partie du périmètre seulement ou ne tenant pas compte des zones illustrées dans la représentation des objectifs à atteindre.

- La mise en œuvre partielle ou totale des objectifs qui restent à définir ne remet fondamentalement en cause ni la structure de l'administration cantonale, ni la coopération régionale, pas plus que le système de financement et de compensation des charges.

- La réalisation ne peut se faire sans l'actualisation ni le développement des instruments d'encouragement des fusions. Les bases légales nécessaires à cet égard sont traitées selon le processus législatif usuel (cf. chap. 4.3).

La vision stratégique de l'avenir du paysage géopolitique du canton doit, comme le rappelle le Conseil-exécutif, être conçue selon un processus participatif. Il convient de mandater l'OACOT, déjà impliqué et responsable de l'affaire, pour la formation d'une organisation de projet au terme des débats politiques qui se dérouleront lors de la session parlementaire de juin 2019.

Fort de ce constat, le Conseil-exécutif se prononcera sur l'instauration d'un groupe de projet dédié à la question.

Principe directeur 1: Une vision stratégique de l'avenir du découpage géopolitique est élaborée sur une base participative nécessitant le concours des communes et sous la direction du canton.

4.2 Actualisation et développement des instruments d'encouragement

Déjà disponibles, les bases et instruments destinés à l'encouragement des fusions de communes soutiendront la réalisation du découpage territorial prévu selon la représentation des objectifs qui doit voir le jour. Ils seront néanmoins à améliorer et, au besoin, à compléter. L'idée sous-jacente à la proposition est un développement efficace et ciblé du dispositif existant au moyen des ressources financières et humaines disponibles.

Ce genre d'optimisation n'appelle que de modestes modifications de la législation. Le caractère volontaire des fusions doit rester prééminent et les fusions ne doivent être ordonnées

[32] Selon le Conseil-exécutif, il est logique de recourir aux critères reconnus des espaces fonctionnels. Comme tendent à le prouver de nombreuses publications en particulier dans le domaine de l'aménagement du territoire, cette notion ne connaît pas de définition universelle.
Le gouvernement trouve toutefois dans un texte législatif du canton de Glaris tous les éléments essentiels pour définir ce qu'est un espace fonctionnel. L'article 5 de l'ordonnance sur les constructions du canton de Glaris (Bauverordnung ; GS VII B/1/1) précise qu'il s'agit d'un espace qui s'étend au-delà des frontières communales ou cantonales et qui se définit par les relations et le comportement des habitants, les critères d'accessibilité ainsi que les activités du lieu et leur mise en réseau. L'article cite par ailleurs quelques types d'espaces fonctionnels : espaces économiques, agglomérations, espaces ruraux, régions touristiques,… Aux termes de l'articles, la proposition d'utiliser des caractéristiques pour chaque région d'un canton aussi vaste que celui de Berne n'est pas infondée.

qu'à titre exceptionnel dans les limites conçues exhaustivement par la loi (fusions forcées), ce qui rend inutile toute modification de la Constitution cantonale.

Présentées ci-après, les mesures prévues pour être combinées entre elles, qui peuvent être utilisées toutefois indépendamment l'une de l'autre, doivent faire l'objet d'une procédure (législative) *ad hoc* dès que l'orientation générale sera définie.

4.2.1 Utilisation ciblée des ressources

Descriptif de la mesure :
Cette mesure prévoit avant tout le recours ciblé aux ressources financières et humaines dont le canton dispose pour les fusions de communes au sein d'un périmètre défini.
Aucun objectif quantitatif n'est fixé, ni pour le nombre de communes ni pour la taille de la population. En revanche, seules les fusions stratégiques des communes d'un périmètre défini pourront à l'avenir prétendre à un accompagnement actif. Le potentiel stratégique d'une fusion au sein d'un périmètre donné se définit par exemple par la participation de plusieurs communes (rurales) ayant un lien évident avec un centre, mais aussi par les projets de fusions des agglomérations. Comme cela a déjà été mentionné au chapitre 4.1, le potentiel sera jugé en fonction des circonstances et des enjeux de chaque fusion, car ils diffèrent parfois sur le territoire s'étendant de l'Arc jurassien à la chaîne des Alpes.

Aussi bien les prestations complémentaires liées au projet (que le canton accorde pour l'étude préliminaire conformément à l'art. 34 LFPC) que l'aide financière octroyée lorsque la fusion est achevée (selon les art. 3 ss LFCo) verront leurs critères réévalués :

- Les **prestations complémentaires liées à des projets** seront octroyées pour les études préliminaires de fusion lorsque celle-ci est considérée comme stratégique selon les objectifs représentés. La possibilité d'une participation pour moitié du canton aux coûts des projets, ainsi que le moment où elle intervient et sa corrélation avec la réussite du projet donneront lieu à une réflexion. Le versement des prestations complémentaires pourrait éventuellement être subordonné au type de collaboration avec les communes concernées et au volume de travail assumé.

- L'octroi de l'**aide financière** après la finalisation d'une fusion, qui répond aujourd'hui à des critères linéaires[33], est à revoir.

Effet escompté :
Le nombre de fusions qui ne sont pas considérées comme stratégiques, entre très petites communes ou en cascade, se verra diminué même si elles resteront possibles selon le principe du libre choix, qui n'est pas remis en cause. Les très petites communes seront obligées de signaler leur difficulté à remplir leurs tâches dès qu'elles en décèleront les signes avant-coureurs et à faire part de leur volonté de fusionner.
Lorsqu'il s'agit de fusions non stratégiques, l'organisation des projets ne sera suivie par le canton qu'à titre restreint[34], mais elle pourra encore se baser sur le matériel et les modèles de document existants.

[33] L'aide financière selon la LCo est calculée en multipliant le montant de la subvention par habitant (400 fr.) par le chiffre de la population résidante des communes (jusqu'à 1000 habitants par commune) et par un multiplicateur majoré de 0,1 unité pour chaque commune supplémentaire lorsque la fusion implique plus de deux communes.
[34] Est compris par accompagnement ponctuel le soutien minimal accordé aux communes pour les questions d'ordre juridique ou procédural afin qu'elles élaborent des bases légales remplissant les conditions d'approbation qui puissent être soumises au canton.

Ressources et adaptations nécessaires / défis :
On estime que l'encouragement des fusions nécessite des moyens au moins de l'ordre de ceux prévus jusqu'à présent par les crédits-cadres. Il conviendra de redéfinir les besoins tous les quatre ans afin que le Grand Conseil garde le contrôle sur les coûts. Seules des modifications ponctuelles de la législation sont nécessaires.

Il a en outre déjà été relevé que les fusions ne correspondant pas aux objectifs fixés devront faire l'objet d'une décision au cas par cas avant de pouvoir compter sur un éventuel soutien financier. A cette fin, des critères de dérogation et une audition des communes sont nécessaires.

Principe directeur 2 : Les ressources financières et humaines sont allouées de manière à privilégier les fusions stratégiques. La représentation des objectifs à atteindre et les périmètres qu'il convient encore de définir servent de base à la détermination de l'affectation efficiente des finances et du soutien accordé.
Les bases légales assurant actuellement la garantie d'un soutien financier sont retravaillées.

4.2.2 Encouragement des fusions des centres avec les communes environnantes

Preuve est faite que les communes présentant une capacité financière faible ne sont pas, à bien des égards, des partenaires idéaux pour un projet avec des communes centres et représentent même parfois un risque (cf. explications au chap. 3.3).

Descriptif de la mesure :
Encourager de manière ciblée les fusions projetées par des communes plutôt faibles du point de vue économique et des communes centres (disposant d'une meilleure situation financière et plus performantes), qui ne sont de loin pas dénuées de sens sur le plan spatial, doit passer par l'instauration d'un nouvel instrument et d'une incitation supplémentaire. Ils peuvent prendre la forme d'un montant unique et limité dans le temps (en plus de l'aide financière aux fusions abouties).
Ce bonus n'est accordé qu'aux communes fusionnant dans un périmètre circonscrit dans la représentation des objectifs à atteindre. Il faut trancher au cas par cas, suivant les particularités régionales (p. ex. collaboration en place), le périmètre dont l'importance stratégique est la plus grande tout en évitant que la fusion avec un centre provoque l'isolement de certaines communes.

Il convient de déterminer des critères clairs et fiables pour le calcul d'un éventuel bonus. Quant aux communes centres et de très petite taille pouvant prétendre à cette contribution, c'est la représentation des objectifs à atteindre qui permettra de les identifier.

Effet escompté :
Il s'agit avant toute chose de proposer un instrument destiné à l'encouragement ciblé et stratégique des fusions. Celui-ci doit tenir compte des circonstances qui diffèrent parfois entre les communes (centres) et les agglomérations.
Cet outil doit également ouvrir une brèche pour la réalisation de fusions qui, comme mentionné au chapitre 3.3, ne sauraient autrement se produire vu la réticence des communes disposant de meilleures conditions, qui quant à elles n'ont pas besoin de fusionner et anticipent même un risque (financier).

Ressources et adaptations nécessaires / défis :
Les moyens pour la mise en œuvre de cette mesure doivent chaque fois faire l'objet d'un crédit-cadre, à l'instar de ce qui se fait aujourd'hui pour l'aide financière. Cela rend possible la planification en termes de politique financière et budgétaire.

Il paraît indispensable aujourd'hui de fixer un ordre de priorité avec des critères d'évaluation et de les exploiter. La planification des ressources doit advenir à un stade précoce ; c'est im-

portant pour les communes concernées, mais aussi pour les finances cantonales. Ces bonus, employés de manière efficace, créent un besoin supplémentaire en ressources.

Il n'a jamais été légiféré sur le potentiel versement d'un bonus à une commune pourvue d'une meilleure capacité d'action. Un projet législatif doit être élaboré. Il convient de déterminer l'opportunité de l'inclure dans la LFCo.

Ce bonus ne doit pas être confondu avec la contribution exceptionnelle au sens de l'article 4l LCo qui, lorsqu'une fusion est ordonnée, peut être octroyée par le Grand Conseil à la nouvelle commune pour l'atténuation des charges financières supplémentaires.

Principe directeur 3 : L'octroi d'un bonus est prévu pour l'encouragement ciblé des fusions entre plusieurs très petites communes et une commune centre, ainsi que pour les fusions dans les agglomérations.
Une base légale et des critères seront élaborés à cette fin.

4.2.3 Influence sur les études préliminaires de fusions et sur la mise en œuvre des projets

Descriptif de la mesure :
Dans les projets de fusion décidés sur une base volontaire au sein des périmètres définis, le canton (par l'intermédiaire de l'OACOT) intervient de façon active lors des phases préliminaire et de mise en œuvre. Aujourd'hui, tous les projets de fusions, pour autant que demande en soit faite, bénéficient du soutien et des conseils de l'OACOT. A l'avenir, le suivi sera plus sélectif : il ne sera garanti que pour les projets respectant les objectifs fixés. L'objectif est d'allouer au mieux les ressources humaines restreintes. Vu les modèles qui ont été élaborés, les documents relatifs au projet de fusion disponibles et les réglementations transitoires, qui ont depuis leur introduction fait leurs preuves, la dimension pionnière du travail qui attend les communes souhaitant fusionner a largement diminué par rapport à il y a encore 10 ou 15 ans.

En outre, le canton usera davantage de la possibilité de proposer des fusions et procèdera lui-même aux études nécessaires (art. 4b, al. 2, lit. *b* et *c* LCo).

Effet escompté :
En exerçant une plus forte influence lors des études préliminaires, le canton est à même d'agir activement et de manière ciblée à un stade précoce de la procédure concernant des fusions pertinentes du point de vue stratégique et souhaitables sur le plan cantonal. Il peut aussi remédier à l'exclusion des communes se trouvant en marge du projet et ainsi à la création d'îlots (c.-à-d. de communes qui n'ont pas participé à la fusion).

Ressources et adaptations nécessaires / défis :
L'intervention active et multipliée au stade des études préliminaires requiert la mise à disposition par le canton de ressources humaines supplémentaires. Au regard du droit, il convient de prévoir que les communes soient obligées de collaborer (p. ex. lors de la collecte d'informations et des travaux de fond).

Il serait aussi judicieux d'examiner la possibilité d'une standardisation supplémentaire de la phase préliminaire ainsi que d'une simplification du contenu de la procédure. Il s'agirait notamment de rendre les prescriptions et les modèles plus contraignants pour les projets en cours (portée des rapports de base et des études de faisabilité) et de diminuer le contenu obligatoire des contrats de fusion.

Principe directeur 4 : Le canton influence directement les études préliminaires de fusions et la mise en œuvre des projets calqués sur la représentation des objectifs à atteindre et les périmètres qu'elle définit.

4.2.4 Recours systématique aux instruments de mise en œuvre existants

Descriptif de la mesure :
Sur la base de la représentation des objectifs à atteindre, les prestations au sens de la LPFC[35] seront réduites de manière méthodique pour les fusions ordonnées et pour les communes qui refusent une fusion malgré leur capacité financière restreinte. La liste des instruments de mise en œuvre, et des conditions d'utilisation prévues de manière exhaustive, demeure inchangée.

Effet escompté :
Un examen systématique et rendu public à temps ainsi que l'emploi des instruments de mise en œuvre et des moyens de contrainte existants favorisent l'introduction d'études préliminaires dans les unités spatiales homogènes et entravent la création d'îlots (communes ne participant pas au projet de fusion). Dans les grands projets en cours, le périmètre minimal de la fusion en cas d'échec doit être indiqué afin que le canton renonce à envisager le recours aux instruments en question. Le cas pourrait par exemple se présenter lorsqu'un projet avec sept communes n'a pas abouti et qu'un autre est mis en place sur des périmètres partiels comprenant trois et quatre communes.

Ressources et adaptations nécessaires / défis :
Au niveau des ressources, un calcul de toutes les économies réalisées grâce à la réduction des prestations au sens de la LPFC pour l'ensemble des combinaisons de fusion n'est pas possible. La représentation des objectifs et les périmètres définis permettent toutefois une approche systématique.

Preuve a été faite au cours des dernières années que le renoncement d'une ou de plusieurs communes ne met souvent pas un terme aux projets de fusion. Plus le périmètre de la fusion est petit, plus les chances de réussite sont élevées. Contraindre une commune à collaborer peut porter préjudice à l'ensemble du projet. C'est une des raisons pour lesquelles on a renoncé par le passé à réduire les prestations au sens de la LPFC, même si les conditions étaient en principe réunies, et a fortiori à les soumettre à l'organe compétent. Le Conseil-exécutif estime que la réduction des prestations pour les communes ne désirant pas fusionner devra néanmoins à l'avenir être appliquée méthodiquement aussi en cas de potentiel restreint afin de contribuer à la réalisation de fusions stratégiques.

En solution de dernier recours, le canton peut ordonner une fusion. Dans ce cas, les conditions strictes et exhaustives restent un obstacle de taille. La représentation des objectifs offre toutefois des précisions quant aux « intérêts communaux, régionaux ou cantonaux prépondérants » (inscrits à l'article 108 ConstC sans plus de détail) qui justifient le recours à cette solution.

Principe directeur 5 : Les instruments de mise en œuvre et les moyens de contrainte existants sont utilisés systématiquement sur la base de la représentation des objectifs.

4.3 Mise en œuvre des adaptations

L'adaptation des instruments existants d'encouragement des fusions n'appelle en principe qu'une modification limitée de la législation (LCo, OCo, LPFC et LFCo). Aucune adaptation de la Constitution cantonale n'est nécessaire.

Il est possible de combiner entre elles les mesures d'optimisation. Les différences structurelles et géographiques qui existent entre les régions du canton doivent être prises en considération.

[35] Cf. note de bas de page 30 au sujet des conditions régissant la réduction des prestations au sens de la LPFC.

Les ressources prévues pour le suivi des projets doivent être accrues afin que l'accompagnement des projets de fusions, qui est actuellement ponctuel, puisse laisser la place à un pilotage actif des fusions ayant un but stratégique, comme le prévoit la représentation des objectifs.

5 Conclusions du Conseil-exécutif

Le Conseil-exécutif est d'avis que l'encouragement des fusions de communes doit être amélioré et que le temps est venu d'élaborer un programme général pour l'avenir du découpage géopolitique du canton.

Le Conseil-exécutif soumet donc au Grand Conseil des recommandations pour l'orientation future de l'encouragement des fusions qui tiennent compte des résultats de la procédure de consultation sous la forme d'un rapport au sens de l'article 51, alinéa 1, lettre *c* LGC[36]. Le Grand Conseil peut en prendre entièrement ou partiellement connaissance ou le renvoyer. S'il en prend connaissance, il peut assortir le rapport de déclarations de planification. S'il le renvoie, il peut l'assortir de charges à l'attention du Conseil-exécutif.

Selon l'opinion du Grand Conseil au sujet des principes directeurs, le Conseil-exécutif se chargera de la suite des travaux et proposera au Grand Conseil les modifications législatives nécessaires en temps opportun.

6 Proposition

Vu l'article 52, alinéa 1 LGC, le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil de prendre connaissance du présent rapport (et de classer par la même occasion le postulat).

[36] Loi du 4 juin 2013 sur le Grand Conseil (LGC ; RSB 151.21).

7 Annexe / Evaluation de la procédure de consultation

7.1 Vue d'ensemble

Entre le 16 février 2018 et le 25 juin 2018, 70 prises de position ont été envoyées par les partis politiques[37], les communes[38], les conférences régionales, les régions, les associations, les sociétés et par d'autres acteurs consultés (ci-après : organisations[39]), ainsi que par des services cantonaux (leurs remarques ne sont pas rendues publiques)[40].
Le tableau suivant donne un bref aperçu[41] des avis émis (au moyen d'une prise de position publique) sur les différents éléments du rapport, tels que la réorientation de l'encouragement des fusions de communes, le plan directeur des fusions (carte représentant les unités spatiales homogènes) ainsi que les deux options décrites et leurs principes directeurs.

Critère fondamental / Principe directeur	**Partis**	**Communes**	**Organisations**
Orientation stratégique de l'encouragement des fusions de communes	Environ **deux tiers** des prises de position publiques approuvent le principe d'une orientation stratégique de la politique d'encouragement des fusions de communes. Le **tiers** restant s'y oppose.		
Plan directeur des fusions (carte représentant les unités spatiales homogènes ; annexe 1 du rapport du 14 février 2018)	**Approbation :** Les Verts, PBD, PEV, PLR, PS **Rejet :** UDC, UDF	**Approbation :** Berne, Bienne, Eggiwil, Freimettigen, Lyss, Niederhünigen, Thoune **Rejet :** Ittigen, Köniz, Langenthal Langnau, Münsingen, Muri, Röthenbach i.E., Rumendingen, Rümligen, St. Stephan, Steffisburg Trubschachen, Worb,	**Approbation :** Association *Bern neu gründen,* conférence régionale de Berne – Mittelland, conférence régionale de l'Oberland oriental, région de la Haute-Argovie, région du Kiesental **Rejet :** ACB/CCB, CAF, CMJB, communauté d'intérêt pour l'espace rural, conférence des maires du Haut-Emmental, conférence régionale de l'Emmental,

[37] Les Verts, PBD, PEV, PLR, PS, UDC, UDF (8).

[38] Belp, Berne (conseil communal et commission de l'agglomération), Biel/Bienne, Eggiwil, Freimettigen, Häutligen, Ittigen, Köniz, Langenthal, Langnau, Lauperswil, Lyss, Mirchel, Muri, Münsingen, Niederhünigen, Ostermundigen, Röthenbach i.E., Rumendingen, Rümligen, Steffisburg, St. Stephan, Thoune, Trubschachen, Worb, Wynigen, Zollikofen (27).

[39] Conférence régionale de Berne – Mittelland, conférence régionale de l'Oberland oriental, conférence régionale de l'Emmental, région du Kiesental, région de la Haute-Argovie, espace de développement de Thoune (ERT), PME bernoises, Association des avocats bernois, Chambre d'agriculture du Jura bernois, Union du commerce et de l'industrie (UCI), région d'aménagement du Kandertal et du Haut-Simmental – Pays de Gessenay, communauté d'intérêt pour l'espace rural (*Interessengemeinschaft ländlicher Raum*, association *Bern neu gründen*, Association bernoise des communes et corporations bourgeoises, Conseil du Jura bernois (CJB), Conférence des maires du Jura bernois et du district bilingue de Bienne (CMJB), Conseil des affaires francophones de l'arrondissement de Biel/Bienne (CAF), Association des communes du canton de Berne / Cadres des communes bernoises (ACB/CCB), conférence des maires du Haut-Emmental, Eglise nationale catholique romaine, Tribunal administratif (21).

[40] Directoire des offices des poursuites et des faillites du canton de Berne, Directoire des préfectures, Contrôle des finances, Direction de la magistrature, APEA de Berne, Association des préposés aux poursuites et faillites et des chefs de section encaissement de l'intendance des impôts du canton de Berne (6), ainsi que les Directions (8).

[41] Le tableau offre une vue d'ensemble des prises de position évaluables en les classant selon les critères fondamentaux et les principes directeurs introduits dans le rapport ainsi qu'en fonction de l'avis exprimé (approbation ou rejet). Un grand nombre des 70 prises de position contient plus d'une remarque et les réponses vont de l'approbation au rejet. Certaines prises de position font en outre part d'observations générales sur l'encouragement des fusions de communes et sur le découpage géopolitique; celles-ci ne figurent pas dans le tableau mais ont été évaluées. Il en va de même pour les critiques constructives, les propositions d'amélioration et les déclarations portant sur chacun des principes directeurs.

		Wynigen	ERT
Option 1 **dans son ensemble** (légère optimisation ; développement modéré)	**Approbation :** Les Verts, PBD, PLR, UDC **Rejet :** PVL, UDF	**Approbation :** Belp, Eggiwil, Freimettigen, Ittigen, Lyss, Mirchel, Muri, Niederhünigen, Ostermundigen, Rumendigen, Berne, Langenthal, Thoune **Rejet :** Bienne, Köniz	**Approbation :** ACCB, conférence régionale de Berne – Mittelland, conférence régionale de l'Oberland oriental, région de la Haute-Argovie, région du Kiesental, UCI **Rejet :** CMBJ, commission de l'agglomération de la ville de Berne, communauté d'intérêt pour l'espace rural, ERT
Principe directeur 1 (maintien du caractère volontaire des fusions)	**Approbation :** Les Verts, PEV, PLR **Rejet :** -	**Approbation :** Belp, Berne, Langenthal, Münsingen, Muri, Röthenbach i.E., Rümligen, Worb **Rejet :** -	**Approbation :** ACB/CCB, ACCB, association *Bern neu gründen*, commission de l'agglomération de la ville de Berne, conférence des maires du Haut-Emmental, conférence régionale de l'Emmental, conférence régionale de l'Oberland oriental, ERT, région de la Haute-Argovie, région d'aménagement du Kandertal et du Haut-Simmental – Pays de Gessenay, UCI **Rejet :** -
Principe directeur 2 (allocation ciblée des moyens financiers et des ressources)	**Approbation :** Les Verts, PEV, PLR **Rejet :** -	**Approbation :** Belp, Berne, Langenthal, Lyss, Münsingen, Muri, Röthenbach i.E., Rümligen, Worb **Rejet :** -	**Approbation :** ACB/CCB, conférence des maires du Haut-Emmental, conférence régionale de l'Emmental, conférence régionale de l'Oberland oriental, ERT, UCI **Rejet :** CMJB
Principe directeur 3 (création d'un bonus pour les fusions avec une commune centre)	**Approbation :** Les Verts, PEV, PLR	**Approbation :** Belp, Berne, Langenthal, Lyss, Münsingen, Muri, Röthenbach i.E., Rümligen, Worb	**Approbation :** ACB/CCB, conférence des maires du Haut-Emmental, conférence régionale de l'Emmental, conférence régionale de l'Oberland

			oriental, ERT, UCI **Rejet :** Association *Bern neu gründen*, CMJB
Principe directeur 4 (influence du canton)	**Approbation :** Les Verts, PEV, PLR **Rejet :** -	**Approbation :** Belp, Berne, Langenthal, Lyss, Münsingen, Muri, Röthenbach i.E., Rümligen, Worb **Rejet :** -	**Approbation :** ACB/CCB, conférence des maires du Haut-Emmental, conférence régionale de l'Emmental, conférence régionale de l'Oberland oriental, région de la Haute-Argovie, UCI **Rejet :** ACCB, CMJB, ERT
Principe directeur 5 (recours systématique aux instruments de mise en œuvre et aux moyens de contrainte)	**Approbation :** Les Verts, PEV, PLR **Rejet :** -	**Approbation :** Belp, Berne, Langenthal Münsingen, Muri, Röthenbach i.E., Rümligen, Worb **Rejet :** -	**Approbation :** ACB/CCB, conférence des maires du Haut-Emmental, conférence régionale de l'Emmental, conférence régionale de l'Oberland oriental, région de la Haute-Argovie, UCI **Rejet :** CMJB, ERT, région d'aménagement du Kandertal et du Haut-Simmental – Pays de Gessenay
Option 2 **dans son ensemble** (réorientation stratégique)	**Approbation :** Les Verts, PS, PVL **Rejet :** PBD, PEV, PLR, UDC, UDF	**Approbation :** Bienne **Rejet :** > 20 communes	**Approbation :** - **Rejet :** 12 organisations
Principe directeur 1 (mise en œuvre autonome dans un délai prescrit)	**Approbation :** Les Verts, PS, PVL **Rejet :** PBD, PEV, PLR, UDC, UDF	**Approbation :** - **Rejet :** > 20 communes	**Approbation :** - **Rejet :** 12 organisations
Principe directeur 2 (approche descendante concluant à la mise en œuvre directe)	**Approbation :** Les Verts, PS, PVL **Rejet :** PBD, PEV, PLR, UDC, UDF	**Approbation :** - **Rejet :** > 20 communes	**Approbation :** - **Rejet :** 12 organisations

La procédure de consultation a donné lieu à des prises de position explicites, présentées dans le tableau ci-avant, sur les critères fondamentaux et les principes directeurs. Une analyse détaillée est fournie ci-après.

Le spectre couvert par les prises de position est très large. Les opinions vont du refus complet d'un quelconque changement en matière de fusion de communes (*communes municipales de Rumendingen et de Wynigen*) à une adhésion totale aux deux options (*Les Verts*) en passant par une approche plus modérée selon laquelle les réflexions sont propices à ouvrir un vaste débat (*diverses réponses*).
La mise en œuvre du mandat donné par le postulat, visant un canton à 50 communes au plus, a succombé au refus d'une très nette majorité. L'objectif de 100 à 150 communes rencontre pour sa part un succès considérable (*diverses réponses dont celles de Berne, de Bienne, d'Ittigen, de Lyss et de la conférence régionale de Berne-Mittelland*). Certaines prises de position rejettent cependant l'idée de fixer un objectif quantitatif.

Pour deux participants, le postulat ne demande rien d'autre qu'un rapport de fond, de sorte qu'il n'y a pas (encore) lieu de parler de projet de mise en œuvre (*PME bernoises, Köniz*). Dans un autre cas, les propositions sont critiquées car elles ne sauraient s'appliquer à la partie francophone du canton étant donné que le facteur de la langue est notamment laissé de côté (*Conseil du Jura bernois*).

Différentes voix ont remis fondamentalement en cause l'utilité des grandes fusions sur la base notamment de l'étude de Studerus et Schaltegger[42] *(plusieurs petites communes rurales et la communauté d'intérêt pour l'espace rural).*

Bien que le rapport de fond résultant d'un mandat donné par la JCE à des experts externes n'ait pas fait l'objet de la procédure de consultation, il est considéré parfois comme une bonne source susceptible d'alimenter le débat *(Köniz)* ; d'autres fois, il est jugé trop scientifique, incompréhensible et abstrait *(ACB/CCB et huit communes, ainsi que la conférence des maires du Haut-Emmental et la conférence régionale de l'Emmental, qui renvoient explicitement à cette prise de position). Certains jugent même que les auteurs du rapport sont dépourvus de tout esprit critique au sujet des fusions (commission de l'agglomération de la ville de Berne, Muri, région de la Haute-Argovie)*.

7.2 Pilotage stratégique et plan directeur des fusions

De nombreuses prises de position (*ACB/CCB et des communes qui mentionnent explicitement cette prise de position)* saluent l'idée d'un pilotage ciblé selon une perspective globale (approche stratégique en matière d'espace).
Un des participants considère le modèle introduisant des unités spatiales homogènes comme une base cohérente *(Bienne)*. Dans certains cas, des suggestions de périmètres ont même été faites après un examen attentif de la division en unités spatiales homogènes *(région de la Haute-Argovie).*

Plusieurs acteurs refusent net l'idée d'un plan directeur des fusions comme fondement scientifique *(ACB/CCB et des communes qui mentionnent explicitement cette prise de position, conférence régionale de l'Emmental, UDC).* Parfois cet instrument est qualifié de projet onéreux qui est pensé sur le papier sans la connaissance pratique nécessaire des lieux. En plus de la simple critique émise à plusieurs reprises contre les limites dessinées et la formation des périmètres, les prises de positions demandent une description plus détaillée et compréhensible

[42] Cf. note de bas de page 14.

des espaces formés et des critères utilisés (pour la délimitation) qui serait établie à la suite de la consultation et de l'implication précoce des communes, des régions ainsi que de l'ACB. La procédure a aussi été l'occasion dans un cas de demander l'établissement d'études de potentiel.
Une grande commune précise par ailleurs que le plan directeur des fusions n'établit pratiquement aucune proposition contraignante pour Thoune et ses environs *(Steffisburg)*. A ce sujet, il convient de noter que de nombreuses communes de la région en question n'ont pas été attribuées de manière univoque à une unité spatiale, raison pour laquelle elle ne sont pas colorées sur la carte.

Finalement, indépendamment des remarques sur le fond concernant la carte des unités spatiales homogènes, la valeur d'un plan directeur des fusions par rapport à d'autres instruments d'aménagement et sa force légale ont fait l'objet de réflexions.

Ainsi, la *conférence régionale de l'Oberland oriental* et la *commune de Lyss* ont par exemple indiqué qu'elles pourraient concevoir le plan directeur des fusions comme faisant partie intégrante du plan directeur 2030 et qu'il devrait être régulièrement retravaillé à l'instar des autres instruments d'aménagement. Elles ont aussi précisé, comme la *commune de Köniz*, que la question de la position de cette mesure par rapport à d'autres instruments d'aménagement et sa portée juridique restaient à déterminer.

7.3 Développement des mesures d'encouragement

A la question de savoir s'il faut développer (modérément) les mesures d'encouragement ou si une réorientation stratégique est nécessaire, les réponses divergeaient dans une large mesure :

Une réorientation stratégique ?

Cinq prises de position exprimaient la volonté d'opter pour une réorientation stratégique totale ou partielle. Cet avis a entre autres été motivé par le fait que le canton devait jouir d'un plus grand pouvoir d'intervention et que l'autonomie communale méritait une redéfinition (*PS*). En parallèle, cette même prise de position laisse entendre qu'un tel processus ne se fait pas du jour au lendemain.

Les intervenants qui approuvent la réorientation stratégique sont en faveur des deux principes directeurs ébauchés (c'est-à-dire la mise en œuvre autonome dans un délai prescrit ou la mise en œuvre directe) ainsi que, suivant les circonstances, de mesures échelonnées.

Le camp des opposants compte quant à lui une bonne cinquantaine de participants. L'idée d'une réorientation stratégique est en substance perçue comme inapplicable, peu judicieuse et irréaliste. Les motifs cités sont le caractère inconnu des coûts de transaction, le déséquilibre important entre l'utilité présumée et la pratique ainsi que la réorganisation fondamentale du canton qui en découlerait. Plusieurs acteurs refusent tout simplement une approche descendante, en se référant parfois aux instruments de contrainte qui, selon eux, existent déjà aujourd'hui en suffisance.

Une légère optimisation ?

L'idée d'une légère optimisation connaît un sort inversement proportionnel :
Quelque 50 réponses s'expriment en faveur de cette option et avancent des critiques constructives *(ACB/CCB et de multiples communes qui mentionnent explicitement cette prise de position, deux tiers des communes de l'espace de développement de Thoune, conférence régionale de Berne-Mittelland).*

Dans près de deux tiers des prises de position, le maintien du caractère volontaire des fusions a été défini comme une condition *sine qua non* (cf. instruments *infra*).

Certains participants, comme la *ville de Berne*, ont choisi cette option pour des raisons pratiques. L'argument avancé est qu'elle ne nécessite qu'une adaptation législative minime, ce qui garantit une mise en œuvre rapide.

Par contre, les détracteurs estiment qu'il faut instaurer des incitations novatrices et de meilleure qualité (*association* Bern neu gründen*)* et qu'une version légèrement adaptée de ce qui se fait actuellement en matière d'encouragement de fusions de communes ne permet pas d'atteindre l'objectif de 100 à 150 communes *(Köniz)*. Les *Vert'Libéraux* sont d'avis que la légère optimisation ne parviendra à offrir qu'une mince amélioration.

7.4 Optimisation des instruments encourageant les fusions

Le maintien du caractère volontaire des fusions (principe directeur 1) et la création d'un bonus pour les fusions avec des communes centres (principe directeur 3) ressortent, parmi tous les principes directeurs de l'option 1, grands « vainqueurs » de la procédure de participation. Un grand nombre de communes partagent donc à cet égard aussi l'avis de l'*ACB/CCB*.

Caractère volontaire (principe directeur 1)
Dans près de deux tiers des prises de position, le maintien du caractère volontaire des fusions a été défini comme une condition *sine qua non*.

Allocation des moyens financiers et des ressources selon le plan directeur des fusions (principe directeur 2)
L'allocation ciblée des ressources a été saluée à plusieurs reprises, au détriment du principe de l'arrosoir utilisé pour le versement des prestations accordées pour la préparation de la fusion et l'octroi de l'aide financière en cas de fusion aboutie.
Un participant à la procédure ne s'est pas contenté d'approuver le principe d'une allocation ciblée des moyens : il a même demandé d'une façon générale à ce qu'un plus grand volume de ressources financières et humaines soit investi (*Les Verts*).

Bonus pour les fusions avec une commune centre (principe directeur 3)
Comme indiqué au préalable, ce dispositif, brossé à grands traits, a reçu l'approbation de plusieurs participants, bien qu'il soit souvent précisé qu'une préparation soigneuse est nécessaire avant la mise en œuvre d'un tel outil.

L'*ACB* et les *CCB* relèvent que la mise en place d'un bonus est la bienvenue, mais qu'elle soulève beaucoup de questions. Dans leur prise de position, ils répètent que le plan directeur, proposé comme base, doit faire l'objet d'une redéfinition.
A propos du squelette de ce dispositif et d'une possible priorisation de l'octroi du bonus, deux intervenants indiquent que le principe du premier arrivé, premier servi est injustifié *(Langenthal, Les Verts).*

Influence accrue du canton (principe directeur 4)
Si plusieurs communes approuvent le fait que le canton ait une plus grande influence, l'*ACB* et les *CCB* estiment qu'il doit faire preuve de retenue dans la mise en œuvre des projets de fusion.

Recours systématique aux instruments de mise en œuvre et aux moyens de contrainte (principe directeur 5)
Les résultats de la procédure de consultation laissent apparaître une approbation de principe des instruments existants et du recours systématique à ces mécanismes. Des doutes ont plusieurs fois été émis quant au potentiel et aux conséquences d'une possible réduction dans le

cadre de la péréquation financière selon l'article 35a LPFC[43].

7.5 Synthèse des résultats de la procédure de consultation

Les contours de l'encouragement des fusions de communes à l'avenir selon une approche stratégique sur le plan de l'aménagement et l'idée d'une description et d'une représentation visuelle des périmètres privilégiés pour la mise en œuvre de fusions ont reçu l'assentiment d'une majorité des participants à la procédure. Le plan directeur des fusions, présenté comme fondement théorique, a cependant fait l'objet de nombreuses remarques concernant les limites définies et a soulevé des questions relatives à ses effets juridiques et son caractère contraignant. C'est la raison pour laquelle le présent rapport n'utilise plus le terme « plan directeur des fusions ».

Le rapport du 14 février 2018 proposait deux options ; l'une envisageait une légère optimisation du dispositif actuel en matière de fusion de communes, tandis que l'autre s'en détachait clairement et visait une réorientation stratégique de fond. Cette seconde option (approche descendante avec la possibilité éventuelle de mise en œuvre directe à l'avenir) est tuée dans l'œuf compte tenu des prises de position. Tous les développements la concernant dans le rapport du 14 février 2018 ont donc été supprimés (chap. 5.3).

Pour le développement modéré de la stratégie cantonale en matière de fusion (qui correspond à une légère optimisation), le Conseil-exécutif esquissait dans son rapport du 14 février 2018 différentes mesures et instruments d'encouragement susceptibles d'être appliqués indépendamment les uns des autres ou de manière combinée. L'évaluation des prises de position a permis de prendre connaissance de plusieurs informations précieuses pour l'élaboration des futurs mécanismes d'encouragement. Il a plusieurs fois été mentionné que les instruments ébauchés en vue d'une légère optimisation ne pouvaient pas permettre, une fois mis en œuvre, une diminution radicale du nombre de communes telle que visée.

[43] Cf. note de bas de page 30.

Arrêté du Conseil-exécutif

N° d'ACE:	227/2019
Date:	6 mars 2019
Direction:	Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques
N° d'affaire:	2014.JGK.4219
Classification:	Non classifié

Avenir du découpage géopolitique du canton de Berne
Rapport du Conseil-exécutif à l'intention du Grand Conseil

Sur proposition de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques,

le Conseil-exécutif arrête :

1. Le rapport faisant suite au postulat 177-2014 sur l'avenir du découpage géopolitique du canton de Berne est approuvé.

2. Conformément aux dispositions de l'article 52, alinéa 1 de la loi du 4 juin 2013 sur le Grand Conseil (LGC), le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil de prendre connaissance du rapport.

Au nom du Conseil-exécutif
Le chancelier :
Auer

CANTON DE BERNE * CONSEIL-EXECUTIF *

Destinataires
- Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques
- Grand Conseil

Annexe
- Rapport sur l'avenir du découpage géopolitique du canton de Berne

03|04|O|2

Arrêté du Conseil-exécutif

N° d'ACE:	226/2019
Date:	6 mars 2019
Direction:	Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques
N° d'affaire:	2018.JGK.2049
Classification:	Non classifié

Crédit-cadre 2020 à 2023 destiné à l'aide financière du canton aux mesures prises et aux indemnités versées dans le cadre de l'aménagement du territoire ; subventions cantonales

1 Objet

L'aide financière du canton aux mesures prises et aux indemnités versées dans le cadre de l'aménagement du territoire correspond à des subventions allouées aux communes et aux organisations, en particulier pour les planifications et les projets dans le cadre de l'aménagement du territoire, des plans directeurs de l'énergie et de la politique régionale. Le présent crédit-cadre doit mettre à disposition les moyens nécessaires à l'octroi de subventions. Ces ressources servent en particulier à financer à long terme les projets relevant des politiques de l'aménagement du territoire, de l'environnement, de l'énergie ainsi que de la politique régionale qui revêtent un intérêt particulier pour le canton conformément aux dispositions spéciales en la matière.

2 Bases légales

– Article 33 de la Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (ConstC ; RSB 101.1)
– Articles 139 et 140 de la loi du 9 juin 1985 sur les constructions (LC ; RSB 721.0)
– Ordonnance du 10 juin 1998 sur l'aide financière du canton aux mesures prises et aux indemnités versées dans le cadre de l'aménagement du territoire (Ordonnance sur le financement de l'aménagement, OFA ; RSB 706.111)
– Article 155 de la loi du 16 mars 1998 sur les communes (LCo ; RSB 170.11)
– Articles 56 et 57 de la loi cantonale du 15 mai 2011 sur l'énergie (LCEn ; RSB 741.1)
– Article 46, article 48, alinéa 1 et article 53 de la loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP ; RSB 620.0)
– Article 149 et article 152, alinéa 4 de l'ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP ; RSB 621.1)

3 Nature et qualification juridique de la dépense

Il s'agit de nouvelles dépenses uniques au sens des articles 46 et 48, alinéa 1, lettre *a* LFP qui prend la forme d'un crédit d'engagement pluriannuel (crédit-cadre pour les exercices 2020 à 2023).

4 Montant déterminant du crédit

Montant total du crédit-cadre : 7,6 millions de francs

5 Nature du crédit / Compte / Groupe de produits / Exercice

Nature du crédit : crédit-cadre 2020 à 2023

Montant : CHF 7 600 000.–

Le crédit sera relayé par les paiements suivants :

2020	CHF	1 550 000.–
2021	CHF	1 550 000.–
2022	CHF	2 250 000.–
2023	CHF	2 250 000.–
Total	**CHF**	**7 600 000.–**

Unités CCPR : 1759 Office des affaires communales et de l'organisation du territoire
1613 Office des transports publics et de la coordination des transports
1579 Office des ponts et chaussées

Groupes de produits : 05.06.9102 Organisation du territoire
09.13.9100 Transports publics et coordination des transports
09.09.9100 Infrastructures

Compte : 363200 Subventions accordées aux communes et aux groupes intercommunaux

Les dépenses sont inscrites au budget 2020 et au plan intégré « mission-financement » pour la période 2021 à 2024.

6 Organe responsable de l'utilisation du crédit et de la prolongation de la durée de validité

En vertu de l'article 53, alinéa 2 LFP, l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques (JCE) est désigné comme organe compétent pour l'utilisation des moyens consentis et pour l'exécution du présent arrêté. Il décide de l'éventuelle prolongation de la durée du crédit-cadre (art. 53, al. 2, lit. *b* LFP).
Pour l'octroi de subventions cantonales portant sur l'élaboration des conceptions régionales des transports et de l'urbanisation (CRTU), le montant prévu est de 1 342 500 francs ; la compétence pour l'utilisation de la moitié de cette somme est étendue à l'Office des transports publics et de la coordination des transports et à l'Office des ponts et chaussées de la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie. Chacune des Directions est donc responsable d'un montant de 671 250 francs.

7 Compétence / référendum financier

Conformément à l'article 76, lettre *e* en relation avec l'article 62, alinéa 1, lettre *c* de la Constitution du canton de Berne (ConstC), l'approbation du présent crédit-cadre est de la compétence du Grand Conseil.

Le présent arrêté est soumis au vote populaire facultatif (référendum financier) conformément à l'article 62, alinéa 1, lettre *c* ConstC. Il doit être publié dans la feuille officielle cantonale.

8 Motif

Les subventions aux mesures prises et aux indemnités versées dans le cadre de l'aménagement du territoire sont une mesure à long terme ayant trait à la politique de l'aménagement, à la politique de l'environnement et à la politique régionale. Le présent crédit-cadre doit mettre à disposition entre 2020 et 2023 les moyens nécessaires à l'octroi de l'aide financière aux bénéficiaires, c'est-à-dire les communes ainsi que les régions d'aménagement et les conférences régionales. Le montant demandé s'élève à 7,6 millions de francs et correspond au crédit-cadre accordé pour la période allant de 2016 à 2019 compte tenu des mesures d'économie votées par le Grand Conseil dans le cadre du programme d'allégement (PA) 2018 (mesure n° 45.14.1).

Le développement territorial du canton et les nombreuses interactions avec d'autres domaines restent pour le canton de Berne un défi de taille qui prend parfois de nouvelles proportions. Les modifications législatives, le développement du plan directeur cantonal (plan directeur 2030) et des plans sectoriels cantonaux ainsi que l'accomplissement de divers mandats politiques (déclarations de planification et interventions parlementaires au Grand Conseil) ont modifié, complété et complexifié les tâches relevant de l'aménagement du territoire. Le canton a tout intérêt à voir ces dernières accomplies dans un délai opportun et dans le respect des standards qualitatifs, ce dont il peut s'assurer en octroyant des subventions aux organismes communaux et régionaux. Le présent crédit-cadre, prévu pour la période allant de 2020 à 2023, doit mettre à disposition les ressources nécessaires pour un programme de quatre ans.

Au nom du Conseil-exécutif
Le chancelier :
Auer

CANTON DE BERNE * CONSEIL-EXECUTIF *

Destinataires :
- Grand Conseil
- Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques
- Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie

Rapport

Date de la séance du CE:	6 mars 2019
Direction:	Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques
N° d'affaire:	2018.JGK.2049
Classification:	Non classifié

Crédit-cadre 2020 à 2023 destiné à l'aide financière du canton aux mesures prises et aux indemnités versées dans le cadre de l'aménagement du territoire

Table des matières

1 Synthèse 2

2 Bases légales 3

3 Description de l'affaire 3

4 Rappel 4

5 Mesures prises et indemnités versées dans le cadre de l'aménagement du territoire 5

6 Moyens engagés 11

7 Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes 13

8 Répercussions financières, répercussions sur l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux 13

9 Répercussions sur les communes 13

10 Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société 13

11 Répercussions d'un éventuel rejet du crédit-cadre 14

12 Proposition 14

1 Synthèse

Les subventions du canton aux mesures prises et aux indemnités versées dans le cadre de l'aménagement du territoire sont une mesure à long terme ayant trait à la politique de l'aménagement, à la politique de l'environnement et à la politique régionale. Le crédit-cadre demandé doit mettre à disposition, entre 2020 et 2023, les moyens nécessaires à l'octroi de l'aide financière aux bénéficiaires, c'est-à-dire les communes ainsi que les régions d'aménagement et les conférences régionales.

Un crédit d'un montant de 7,6 millions de francs est demandé pour la période allant de 2020 à 2023. La hauteur du crédit correspond au montant accordé pour la période allant de 2016 à 2019 compte tenu des mesures d'économie votées par le Grand Conseil en novembre 2017 dans le cadre du programme d'allégement (PA) 2018 (mesure n° 45.14.1). Elle est par ailleurs nettement inférieure à celle des précédentes années:

Période	Crédit-cadre (en millions de francs)	Commentaire
2004 à 2007	13,2	
2008 à 2011	10,0	
2012 à 2015	9,4	Le crédit-cadre demandé a été réduit à 7 millions de francs dans le cadre du train de mesures visant à éviter un nouvel endettement structurel, ce qui correspond à une réduction du montant annuel disponible de 0,6 million de francs.
2016 à 2019	9,0	Dans le cadre du PA 2018, le montant initial du crédit a été réduit à 7,6 millions de francs, ce qui a pour effet de retrancher 0,7 million de francs aux ressources de 2018 et de 2019. Lors de la session de juin 2018, le Grand Conseil a accordé un crédit complémentaire de 2 millions de francs pour 2018 et 2019.
2020 à 2023	7,6	Le crédit-cadre demandé tient compte des mesures d'économie décidées dans le cadre du PA 2018. Le montant pour 2020 et 2021 a en effet été revu à la baisse (0,7 millions de fr. en moins par année)

Le développement territorial du canton et ses nombreuses interactions avec d'autres domaines restent un défi de taille pour le canton et présente à l'occasion de nouvelles dimensions. Les récents changements législatifs (révision de la LAT, révision partielle de 2016 de la législation sur les constructions et mise en œuvre de l'initiative sur les terres cultivables, etc.), le développement du plan directeur cantonal (plan directeur 2030) et des plans sectoriels cantonaux ainsi que la mise en œuvre de divers mandats politiques (déclarations de planification et interventions parlementaires au Grand Conseil) ont modifié, complété et complexifié les

tâches relevant de l'aménagement du territoire. Le canton a tout intérêt à voir ces dernières accomplies. Or il est en son pouvoir de garantir non seulement qu'elles le soient, mais aussi qu'elles respectent les conditions de délai et de qualité en octroyant des subventions aux organismes communaux et régionaux responsables de l'aménagement. Le crédit-cadre pour la période allant de 2020 à 2023 doit mettre à disposition les ressources nécessaires pour un programme de quatre ans.

2 Bases légales

– Article 33 de la Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (ConstC ; RSB 101.1)
– Article 155 de la loi du 16 mars 1998 sur les communes (LCo ; RSB 170.11)
– Articles 139 et 140 de la loi du 9 juin 1985 sur les constructions (LC ; RSB 721.0)
– Ordonnance du 10 juin 1998 sur l'aide financière du canton aux mesures prises et aux indemnités versées dans le cadre de l'aménagement du territoire (Ordonnance sur le financement de l'aménagement, OFA ; RSB 706.111)
– Article 57 de la loi cantonale du 15 mai 2011 sur l'énergie (LCEn ; RSB 741.1)
– Article 43 de l'ordonnance cantonale du 26 octobre 2011 sur l'énergie (OCEn ; RSB 741.111)
– Article 46, article 48, alinéa 1 et article 53 de la loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP ; RSB 620.0)
– Article 149 et article 152, alinéa 4 de l'ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP ; RSB 621.1)

3 Description de l'affaire

3.1 Subventions versées dans le cadre de l'aménagement du territoire

Le crédit-cadre doit mettre à disposition les moyens nécessaires pour le subventionnement des mesures prises et des indemnités versées dans le cadre de l'aménagement du territoire. Les sommes sont versées aux conférences régionales et aux secrétariats des régions d'aménagement ainsi que pour la réalisation de plans supracommunaux et régionaux et d'autres projets relevant de l'aménagement du territoire qui revêtent un intérêt cantonal. Par la réalisation de plans et d'autres projets, les organismes responsables de l'aménagement sur les plans communal et régional concrétisent des prescriptions légales et politiques essentielles, ce qui contribue indéniablement au développement du canton. Il va sans dire que le canton a un intérêt particulier à ce que l'aménagement du territoire évolue de manière qualitative et selon les exigences de notre époque. Un soutien financier adéquat est ainsi justifié.

Dans le programme gouvernemental de législature 2019 à 2022, le Conseil-exécutif a défini l'aménagement du territoire comme une priorité. Avec le premier objectif énoncé, il a encore prouvé sa volonté de promouvoir un aménagement durable du territoire.

Dans son plan directeur, ses plans sectoriels, ses conceptions et ses arrêtés, le canton se borne à réglementer ce qui est indispensable à la concrétisation de ses intérêts. Il respecte ainsi le principe de la subsidiarité et laisse aux responsables de l'aménagement qui lui sont subordonnés la marge de décision qui leur revient. Dans un canton aussi étendu et hétérogène que celui de Berne, l'action régionale joue entre autres un rôle moteur. Le canton sou-

tient les actions nécessaires et pertinentes sur le plan supracommunal ou régional en allouant des subventions cantonales selon les dispositions spéciales existant en la matière (art. 139 s. LC, art. 57 LCEn, art. 1 ss OFA).

3.2 Crédit-cadre

La base légale du crédit-cadre se trouve à l'article 53 LFP. Un crédit-cadre est un crédit d'engagement, limité dans le temps, pour l'accomplissement d'un programme. Ainsi les sommes mises à disposition permettent le financement pour une durée déterminée d'une tâche étatique qualifiée de programme. L'arrêté octroyant le crédit-cadre précise l'autorité ou le service compétent pour décider de son utilisation et pour en prolonger la durée. C'est ensuite par des arrêtés d'exécution que l'autorité ou le service libère le crédit-cadre.

Comme ces précédentes années, l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT) de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques (JCE) est désigné comme étant principalement compétent. Il examine les demandes de subvention, met au point les décisions y relatives (arrêtés d'exécution concernant le crédit-cadre), veille au versement des montants et effectue les contrôles requis. Etant donné que le crédit-cadre sert aussi aux subventions destinées à l'élaboration des différentes conceptions régionales des transports et de l'urbanisation (CRTU), la compétence pour l'utilisation à cette fin des ressources a été étendue à l'Office des transports publics (OTP) et à l'Office des ponts et chaussées (OPC) de la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie (TTE). Cette dernière participe selon l'usage en effet pour moitié à cette aide. Les deux offices sont aussi impliqués en perspective d'une éventuelle prolongation de la durée du crédit-cadre.

4 Rappel

4.1 Mandats politiques

Ces dernières années, le sujet de l'aménagement n'a pas manqué d'être traité par les responsables politiques qui ont formulé plusieurs demandes dans les interventions parlementaires et les déclarations de planification. On peut notamment mentionner la motion 103/2015 (organisation d'un concours sur le thème du logement et de l'urbanisation interne), adoptée sous forme de postulat en novembre 2015, la motion 166/2016 (PDE-Logement: garantir la qualité du développement de l'habitat), adoptée en mars 2017, ainsi que la déclaration de planification du Grand Conseil, publiée en novembre 2017 lors de l'adoption du rapport de controlling sur l'exécution du plan sectoriel cantonal en matière d'extraction de matériaux, de décharges et de transports (controlling EDT).

4.2 Nouvelles dispositions légales et plan directeur 2030

La mise en œuvre de la teneur révisée de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 1er mai 2014 (1re étape de la révision de la LAT) est un vrai défi pour le canton, mais aussi pour les organismes régionaux et communaux responsables de l'aménagement.

Le plan directeur cantonal 2030, résultat d'un remaniement en profondeur adopté en 2015, et l'entrée en vigueur le 1er avril 2017 de la législation cantonale révisée sur les constructions (modification de la LC, la DPC et l'OC) ont permis au canton de procéder aux adaptations nécessaires pour répondre aux exigences des prescriptions fédérales et prévoir par la même occasion de nouveaux mandats visant le développement des bases de planification du canton, des régions et des communes.

On ignore encore les effets qu'aura la seconde étape de la révision de la LAT tout comme ceux de la modification du plan sectoriel des surfaces d'assolement qui a aussi actuellement lieu. L'orientation que semblent prendre ces deux textes laisse toutefois entrevoir un nouveau lot de tâches à accomplir dans le domaine de l'aménagement du territoire.

5 Mesures prises et indemnités versées dans le cadre de l'aménagement du territoire

5.1 Bases légales

En application des articles 139 et 140 LC, les bénéficiaires et les mesures ci-après peuvent être soutenus à un taux de subvention qui se situe entre 30 et 100 pour cent des frais (sans qu'il n'existe de droit à une subvention):

a) les régions d'aménagement ou les conférences régionales et leurs plans ;
b) les projets (études de base, plans ou mesures) de l'aménagement du territoire de communes, de régions d'aménagement, de conférences régionales ou de particuliers qui revêtent de l'importance du point de vue de l'écologie ou de l'économie, dans la mesure où ils présentent pour lui un intérêt particulier ;
c) les organisations offrant des prestations de consultation, d'instruction et d'information en matière de droit régissant les constructions, l'aménagement et la protection de l'environnement, ainsi que des prestations en matière de chemins de randonnée et de pistes cyclables ;
d) les planifications communales élaborées de manière coordonnée par plusieurs communes et faisant concorder les objectifs et les besoins de celles-ci indépendamment des limites du territoire communal.

En application de l'article 140, alinéa 1 LC, le Conseil-exécutif a réglé dans l'ordonnance sur le financement de l'aménagement les taux de subvention applicables, la désignation des organisations ayant droit aux subventions, les critères déterminant les frais à prendre en compte, la procédure et la surveillance. Une subvention annuelle allant de 5000 à 20 000 francs peut être accordée aux secrétariats de régions d'aménagement pour leur travail d'information, de conseil, de coordination et de conciliation (art. 6 OFA). L'article 155, alinéa 3 LCo prévoit que le canton accorde des subventions appropriées sous forme de subventions de base complétées par des subventions par habitant aux conférences régionales pour leurs frais administratifs ; les détails relatifs au calcul de ces dernières sont réglés à l'article 6a OFA.

Les plans des régions peuvent bénéficier d'une subvention de 75 pour cent des frais au plus. Le montant de la subvention est déterminé en fonction de l'intérêt qu'ils présentent pour le canton. Les CRTU au sens de l'article 98a LC, particulièrement importantes pour le canton, bénéficient d'une subvention de 75 pour cent. Les planifications élaborées de manière coordonnée par plusieurs communes ainsi que d'autres projets revêtant un intérêt particulier en matière d'aménagement du territoire peuvent bénéficier d'une subvention de 50 pour cent des frais au plus.

En vertu de l'article 57 LCEn et de l'article 8a OFA, le canton fournit pour les plans directeurs communaux de l'énergie dont l'édiction est obligatoire une indemnité de 50 pour cent. Pour les travaux visant l'édiction des plans qui ne sont pas prescrits, une subvention jusqu'à concurrence de 50 pour cent des coûts occasionnés peut être versée.

5.2 Zones d'activités

La législation fédérale révisée sur l'aménagement du territoire a instauré de nouvelles prescriptions relatives à la délimitation des zones d'activités (art. 30a, al. 2 OAT[1] et directives techniques sur les zones à bâtir). Entrées en vigueur le 1er mai 2014, elles requièrent un système de gestion des zones d'activités (SGZA) sur la base duquel se justifie le classement en zone à bâtir nécessaire. Il s'agit ainsi de piloter et d'optimiser la délimitation et l'utilisation des zones d'activités à l'échelle régionale.

Dans le cadre de la déclaration de planification du Grand Conseil concernant le rapport sur l'aménagement du territoire de 2014[2], le premier recensement a eu lieu en 2016 moyennant une collaboration étroite entre le canton et les conférences régionales ou les régions d'aménagement qui a permis l'introduction du SGZA.

Ce système est primordial pour la mise à disposition des surfaces nécessaires au développement économique du canton. Comme l'évaluation des besoins dépend des données recueillies, celles-ci doivent être mises à jour et, si nécessaire, complétées. La tâche est exigeante et les mandats qui en découlent doivent être confiés aux régions d'aménagement et aux conférences régionales.

5.3 Plans directeurs de l'énergie

Selon l'article 10 LCEn, le Conseil-exécutif désigne dans le plan directeur cantonal les communes (d'une certaine grandeur) tenues d'édicter un plan directeur communal de l'énergie. Les autres communes restent libres de le faire. Les communes voisines devant harmoniser leurs plans directeurs de l'énergie, l'article 11 LCEn prévoit dans ces cas la possibilité d'édicter un plan directeur régional de l'énergie. La planification énergétique des communes et des régions est toujours plus importante compte tenu des prescriptions politiques et de la nécessité d'encourager l'utilisation d'énergies renouvelables.

Les plans directeurs de l'énergie dont l'édiction est prescrite (art. 57, al. 1 LCEn) bénéficient d'une subvention cantonale de 50 pour cent des coûts imputables. Dans les autres cas, le canton dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour l'octroi de subventions ; il *peut* allouer des aides financières couvrant jusqu'à 50 pour cent des coûts imputables (art. 57, al. 2 LCEn). Lorsque l'harmonisation supracommunale, prévue par la législation, aboutit à l'édiction d'un plan directeur régional de l'énergie, le canton accorde une indemnisation financière en appliquant par analogie les prescriptions relatives aux communes. L'octroi des subventions cantonales pour les plans directeurs communaux et régionaux ressort de l'OACOT, à l'instar de la procédure d'examen préalable et d'approbation (art. 12, al. 2 LCEn).

Dans le plan directeur cantonal (fiche de mesures C_08), le Conseil-exécutif a désigné au total 34 communes comme étant obligées d'édicter un plan directeur de l'énergie et pouvant par conséquent prétendre à un subventionnement de 50 pour cent des coûts déterminants. Fin 2017, 23 de ces communes disposaient d'un plan approuvé. Huit d'entre elles sont en train d'élaborer leur plan directeur de l'énergie, alors que trois communes n'ont encore à ce jour rien entrepris. La fiche de mesures C_08 liste 26 autres communes pour lesquelles l'opportunité de prendre des mesures doit être examinée. A cela s'ajoutent encore les projets

[1] Ordonnance du 28 juin 2000 sur l'aménagement du territoire (OAT ; RS 700.1)

[2] Déclaration de planification du Grand Conseil du 19 novembre 2014 concernant la question de principe 2 concernant le rapport sur l'aménagement du territoire de 2014, Journal du Grand Conseil, 2014, p. 987 ss.

qui ne sont pas requis par la loi et qui peuvent bénéficier d'une subvention allant jusqu'à 50 pour cent des coûts occasionnés (art. 57 LCEn).

5.4 Plans directeurs éoliens régionaux

Dans la fiche de mesure C_21 du plan directeur cantonal, le Conseil-exécutif exige des régions d'aménagement et des conférences régionales concernées par des territoires potentiels pour l'implantation d'éoliennes qu'elles se dotent d'un plan directeur éolien. Pour l'heure, les régions d'aménagement du Jura bernois (Association Jura-Bienne et Association Centre-Jura), la région d'aménagement de la Haute-Argovie de même que la Conférence régionale de l'Emmental et celle de Berne – Mittelland disposent d'un plan entré en force. L'instrument d'aménagement en question fait encore défaut dans la région d'aménagement du Seeland et de Biel/Bienne, l'espace de développement de Thoune, la région d'aménagement du Haut-Simmental – Gessenay, la région d'aménagement du Kandertal et la Conférence régionale de l'Oberland oriental. Pour ces projets, le canton subventionne les coûts à hauteur maximale de 50 pour cent (art. 7, al. 1 OFA).

5.5 Conceptions régionales des transports et de l'urbanisation (CRTU)

Conformément à l'article 98a LC, la planification coordonnée des transports et l'urbanisation, ainsi que leur harmonisation mutuelle figurent dans une conception régionale des transports et de l'urbanisation (CRTU). Les CRTU sont édictées par les conférences régionales ou les régions d'aménagement selon les prescriptions du Conseil-exécutif en tant que plan directeur régional (partiel) et sont actualisées tous les quatre ans. Leur rôle dans la coordination entre l'urbanisation et le développement des transports est essentiel, car elles contiennent le projet d'agglomération « transports et urbanisation » (PA T+U) de la Confédération. La planification cantonale de l'infrastructure et des transports ainsi que les décisions d'investissement y relatives se fondent sur la synthèse cantonale des CRTU.

Faisant suite à la première mouture des CRTU (1re génération) en 2012, les CTRU de la deuxième génération ont été approuvées en 2016 et les PA T+U de la troisième génération ont été présentés à la Confédération. A présent, de nombreux projets prévus par ces deux instruments doivent être mis en œuvre et développés. En outre, les CRTU font l'objet depuis 2018 d'un processus d'actualisation suivant les consignes du Conseil-exécutif et de la Confédération. Les CRTU 2021 tiendront plus particulièrement compte des prescriptions du plan directeur concernant le milieu bâti et de l'harmonisation demandée par la teneur révisée de la LAT en matière d'urbanisation supracommunale et régionale. Cet instrument gagnera donc encore en importance[3].

Le processus d'actualisation ne s'arrête pas avec les mesures approuvées qui seront mises en œuvre dès 2021 dans le cadre des CRTU et des PA T+U : l'édiction des CRTU 2025 et des PA T+U de la cinquième génération figure au programme. Les régions d'aménagement ou les conférences régionales lanceront les préparatifs dès 2021.

[3] Parmi les tâches de coordination relevant de l'urbanisation que les CRTU de la deuxième génération ont accomplies, on peut citer :

- la détermination et le développement, du point de vue de l'aménagement, de pôles régionaux d'habitation et d'activités, de secteurs de restructuration et de densification,
- la coordination de projets générant une importante fréquentation compte tenu des pôles de développement cantonaux,
- la désignation et le développement, du point de vue de l'aménagement, de régions prioritaires régionales pour l'habitat et le travail.

La TTE participe au subventionnement de l'élaboration des CRTU ou des mesures destinées aux transports qu'elles contiennent à hauteur de la moitié des coûts occasionnés. Les moyens dont la Direction a besoin pour ce faire sont compris dans le montant du crédit-cadre demandé. Les montants ainsi mis à disposition sont directement versés par l'OTP et l'OPC. Pour cette raison, les deux offices sont habilités, en plus de l'OACOT, pour l'affectation des ressources.

Sans l'aide financière accordée à hauteur de 75 pour cent par le canton conformément à la loi, les travaux devant être entrepris ne pourraient pas l'être à temps et leur qualité pourrait en pâtir. Si les PA T+U venaient à ne pas être actualisés conformément aux attentes de la Confédération, les subventions fédérales pourraient ne plus être versées pour les projets d'infrastructure importants ou, dans le meilleur des cas, leur montant serait réduit.

5.6 Plan sectoriel en matière d'extraction de matériaux, de décharges et de transport (EDT)

Conformément aux prescriptions fixées selon le principe de subsidiarité dans le plan sectoriel cantonal en matière d'extraction de matériaux, de décharges et de transports (EDT), les régions d'aménagement et les conférences régionales coordonnent, dans leurs plans directeurs régionaux EDT, l'extraction de gravier, de sable et de roches, la gestion des matériaux d'excavation, l'élimination des déchets de chantier minéraux et des matériaux inertes ainsi que le transport de matériaux lié à ces opérations. Ces organes supracommunaux jouent donc un rôle essentiel dans le domaine. Les plans directeurs régionaux tiennent compte des besoins détectés et des sites évalués. En tant que bases d'aménagement obligatoires pour les autorités, ils prévoient les modalités d'agrandissement ou de réalisation des projets d'extraction et de décharge qui ont valeur contraignante pour les propriétaires fonciers à l'échelon communal.

Comme indiqué, le canton et les régions édictent respectivement le plan sectoriel et les plans directeurs régionaux EDT. Cette répartition des tâches a fait ses preuves et n'a pas besoin d'être modifiée. Le canton doit cependant davantage intervenir dans les cas urgents – si possible avec l'accord de la commune concernée et de la région d'aménagement ou de la conférence régionale compétente – et devra édicter les instruments d'aménagement requis, comme le veut la déclaration de planification du Grand Conseil de 2014. Les plans directeurs régionaux EDT restent toutefois un élément central pour les plans d'affectation communaux ayant force obligatoire pour les propriétaires fonciers, ce qui justifie une aide financière cantonale couvrant jusqu'à 50 pour cent des coûts. Il convient ici de noter que les plans édictés avant 2012 doivent être actualisés pour correspondre aux prescriptions aujourd'hui en vigueur.

Les régions d'aménagement et les conférences régionales sont aussi d'une précieuse aide pour le canton dans l'élaboration des bases du domaine EDT ainsi que dans la collecte de données et leur interprétation. S'agissant notamment des décharges de matériaux d'excavation et de matériaux inertes, des données pertinentes sont particulièrement nécessaires pour les prévisions sur les volumes de comblement qui permettent d'éviter une pénurie de sites de décharge. Les organes supracommunaux susmentionnés élaborent les bases et les prévisions, formulent des recommandations en conséquence et procèdent périodiquement à l'actualisation de ces données. Le canton soutient ces démarches au moyen de subventions.

5.7 Projets dans le domaine du paysage selon la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT)

Il est prévu que la Confédération renforce sa politique agricole avec l'aide des cantons au cours de la prochaine période de programme (2020 à 2024) dans le cadre de la RPT. A cette fin, les domaines « Paysage », « Sites marécageux », « Parcs d'importance nationale et sites du patrimoine mondial naturel » sont dorénavant réunis en une seule convention-programme dans le domaine du paysage et complétés. Conformément au Manuel sur les conventions-programmes conclues dans le domaine de l'environnement, la Confédération (plus précisément l'Office fédéral de l'environnement) soutient les mesures de mise en œuvre et de valorisation dans les paysages à valeur particulière et de mise sous protection formelle des sites marécageux (2e objectif du programme) ainsi que les mesures de valorisation de la biodiversité et de la qualité du paysage dans les agglomérations (3e objectif du programme). Etant donné qu'en application de la RPT, la participation de la Confédération au financement dépend de l'aide accordée par les cantons, il convient de rendre les ressources nécessaires disponibles au niveau cantonal (cela ne concerne pas les parcs d'importance nationale ni les sites du patrimoine mondial naturel[4]).

5.8 Mise en œuvre des pôles de développement cantonaux (PDE)

En 1989, le canton de Berne a étoffé sa stratégie économique en créant le programme des PDE. Une pièce maîtresse dans le développement spatial et économique du canton a ainsi vu le jour. Le programme des PDE ne s'arrête pas aux pôles de développement cantonaux, il concerne aussi les zones stratégiques d'activités (ZSA). La fiche de mesure C_04 du plan directeur cantonal désigne 38 sites, dont 21 font l'objet d'une exploitation active. Le controlling des PDE de 2012 à 2016 a montré que le programme cantonal avait fait ses preuves. Il a permis la création de conditions favorables au développement économique comme le confirme l'augmentation des emplois et de la valeur ajoutée proportionnellement plus importante sur les sites que dans le reste du canton. La disponibilité des sites des PDE ne va pas de soi ; elle résulte de la mise en œuvre de mesures d'aménagement. L'intérêt pour le canton est indéniable s'agissant des travaux d'aménagement menés par la commune du PDE ou de la ZSA pour son développement, raison pour laquelle des subventions cantonales sont octroyées.

5.9 PDE-Logement

En adoptant la motion 166-2016, le Grand Conseil a chargé le Conseil-exécutif de lancer un nouveau programme PDE-Logement pour assurer le développement du milieu bâti dans le domaine du logement et de soutenir les communes dans l'élaboration de bases et de plans pour la construction de logements présentant un intérêt pour le canton en leur accordant des subventions cantonales et en prenant des mesures de coordination. Il s'agissait également pour le Conseil-exécutif de demander au Grand Conseil les ressources nécessaires au versement des subventions cantonales dans le cadre du programme PDE-Logement avec le prochain crédit-cadre 2020 à 2023 relatif à l'aide financière du canton aux mesures prises et aux indemnités versées dans le cadre de l'aménagement du territoire.

[4] Les moyens nécessaires aux subventions accordées dans le domaine des parcs d'importance nationale et pour le site « Alpes suisses Jungfrau-Aletsch », inscrit au patrimoine mondial de l'UNESCO, font l'objet d'un autre crédit-cadre (art. 20 de la loi sur les parcs d'importance nationale et sur les sites du patrimoine mondial naturel [LPaP ; RSB 426.51]).

Dans sa réponse, le Conseil-exécutif a estimé que la demande formulée sur le fond dans l'intervention méritait d'être soutenue du point de vue de l'aménagement du territoire. Le contenu de l'intervention recoupait en effet les objectifs de la politique cantonale en matière d'aménagement (mesures A_07 et A_08 du plan directeur cantonal). Le Conseil-exécutif a donc précisé que les moyens nécessaires seraient demandés dans le crédit-cadre pour la période 2020 à 2023 relatif à l'aide financière du canton aux mesures prises et aux indemnités versées dans le cadre de l'aménagement du territoire.

Un programme en deux étapes assure la mise en œuvre de la motion. Dans un premier temps, le canton proposera les bases nécessaires ainsi qu'une assistance aux communes afin qu'elles puissent, en dépit de conditions parfois difficiles, développer et réaliser de façon ciblée et efficace les projets de construction relevant de l'urbanisation interne grâce à des informations utiles et pertinentes. Dans un second temps, il soutiendra les projets communaux de construction dont le lieu est particulièrement bien choisi et garantira leur qualité moyennant des prestations de conseil ou l'octroi de subventions. Ces dernières dépendent des montants alloués par le crédit-cadre 2020 à 2023. Le taux de subvention sera défini au cas par cas en fonction des critères et des conditions du programme PDE-Logement, fixés quant à eux par les bases élaborées lors de la première phase du programme.

Ce programme, d'une part, encouragera le développement des constructions dédiées au logement et les projets d'intérêt cantonal et régional (mesure A_08[5], CRTU) et, d'autre part, répondra à la demande du postulat 103-2015 (organisation d'un concours sur le thème du logement et de l'urbanisation interne).

5.10 Bilan intermédiaire

Les tâches liées à l'aménagement du territoire dont il faudra s'occuper ces prochaines années sont nombreuses, complexes et ardues. Le crédit-cadre, demandé pour la période allant de 2020 à 2023, doit servir à mettre à disposition les ressources nécessaires pour l'octroi de subventions appropriées afin que ces tâches puissent être accomplies en temps opportun et selon les standards de qualité attendus.

Les tâches sont certes toujours plus nombreuses et plus complexes, mais le crédit-cadre faisant l'objet du présent rapport ne demande pas plus de moyens que ceux prévus pour la période de 2016 à 2018 compte tenu des mesures d'assainissement des finances et des mesures d'économies décidées par le Grand Conseil dans le cadre du PA 2018 (mesure n° 45.14.1). L'OACOT s'efforce, lorsqu'il octroie des subventions cantonales relevant de l'aménagement du territoire, de faire preuve de retenue et de s'en tenir à un ordre des priorités afin que les besoins financiers restent au même niveau, ce que favorise par ailleurs la fin du cofinancement de l'introduction du cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (dont le financement initial a mobilisé d'importantes ressources, une unique fois et de manière limitée dans le temps, à charge du crédit-cadre précédent et d'un crédit complémentaire).

Le montant du crédit-cadre demandé, de l'ordre de 7,6 millions de francs, respecte la demande d'économie annuelle de 700 000 francs entre 2018 et 2021 (décidée pour le groupe de produits « Organisation du territoire » dans le cadre du PA 18).

[5] Plan directeur, mesure A_08 (Promouvoir les pôles d'urbanisation d'importance cantonale consacrés au logement).

6 Moyens engagés

6.1 Rétrospective

En septembre 2015, le Grand Conseil a autorisé un crédit-cadre de 9 millions de francs au total pour la période allant de 2016 à 2019 (soit 2,25 millions de fr. par an) destiné à l'aide financière du canton aux mesures prises et aux indemnités versées dans le cadre de l'aménagement du territoire.

En novembre 2017, le Grand Conseil a toutefois décidé des coupes budgétaires à hauteur de 0,7 million de francs par année entre 2018 et 2021 concernant le groupe de produits « Organisation du territoire ». Les moyens disponibles pour 2018 et 2019 n'ont donc plus été que de 1,55 million de francs par année. Toutefois, un événement imprévisible – une nette augmentation du nombre de demandes de subventionnement pour la mise en place du cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière – est venu redistribuer les cartes. Fin 2017, il a en effet fallu constater que, malgré une politique d'octroi restrictive couplée à un criblage strict des demandes réalisé en fonction des priorités, les montants prévus pour les subventions cantonales dans le domaine de l'aménagement du territoire n'étaient pas suffisants pour 2018 et 2019. Etant donné que la situation portait préjudice à la mise en œuvre en bonne et due forme de plans et projets importants ou indispensables du point de vue cantonal, le Conseil-exécutif a soumis en juin 2018 au Grand Conseil une demande de crédit complémentaire devant notamment permettre l'introduction dans les délais du cadastre susmentionné, imposé par le droit fédéral. Le crédit complémentaire, de 2 millions de francs, a été approuvé par le Grand Conseil le 13 juin 2018 (2015.RRGR.614).

Le tableau suivant présente les ressources allouées pour des subventions en faveur de mesures d'aménagement au cours des quatre dernières années (2015 à 2018).

	Subventions allouées				Σ
	2015	**2016**	**2017**	**2018**	**Somme**
Communes	129 485	1 140 992	1 424 688	618 660	3 270 318
Régions	1 050 481	1 047 091	1 210 441	783 405	4 043 173
Total	**1 179 966**	**2 188 083**	**2 635 129**	**1 402 065**	**7 313 491**

6.2 Priorités

Les moyens disponibles pour l'aide financière aux mesures relevant de l'aménagement du territoire sont limités alors que le nombre de demandes et le volume des montants vont croissant. Une pratique d'octroi restrictive a donc été mise en place. Elle repose sur un ordre des priorités qui garantit une répartition correcte du point de vue du droit et fondée sur des critères objectifs. Les projets peuvent être répartis entre trois catégories exposées ci-après.

Première catégorie :
Dans la mesure où les dispositions légales en la matière et les engagements fermes ne laissent aucune marge de manœuvre sur l'octroi de subventions ni sur leur montant (taux de sub-

vention), les demandes de subvention concernées doivent être traitées en priorité. Il s'agit de la subvention accordée annuellement aux secrétariats des régions d'aménagement (art. 6 OFA), de la subvention prévue pour les frais administratifs liés à la gestion d'une conférence régionale (art. 155, al. 3 LCo et art. 6a OFA), de la subvention pour les plans directeurs communaux de l'énergie obligatoires (art. 57, al. 1 LCEn et art. 8a OFA) ainsi que la subvention pour les CRTU (art. 7, al. 2 OFA).

Deuxième catégorie :
Les demandes pour les plans et projets de communes et des régions d'aménagement ou des conférences régionales revêtant pour le canton un intérêt particulier au sens des articles 139, alinéa 1, lettre *b* LC et 8 OFA sont traitées avant celles qui ne remplissent pas ce critère. Contrairement à la première catégorie, il existe une marge d'appréciation (définie toutefois par le cadre légal) qu'il convient d'exploiter. Le taux minimal est de 30 pour cent (art. 140, al. 1 LC). La hauteur du montant est décidée à l'aune de l'intérêt cantonal dont est porteur le projet. Le degré d'intérêt pour le canton est déterminé en particulier sur la base du plan directeur cantonal, des plans directeurs, des plans sectoriels et des concepts cantonaux, des arrêtés du Grand Conseil et du Conseil-exécutif et des objectifs du programme de législature (art. 8, al. 2 OFA). Sont en particulier qualifiés de projets revêtant un intérêt particulier pour le canton les plans directeurs régionaux EDT, les plans directeurs de l'énergie des communes non obligatoires (art. 57, al. 2 LCEn et art. 8a OFA) et certains plans régionaux, dont ceux qui concernent les PDE désignés par le plan directeur cantonal. Les plans dont l'objet ou la teneur vise une planification coordonnée entre plusieurs communes (art. 139, al. 1, lit. *d* LC et art. 7a OFA) font aussi partie de la deuxième catégorie.

Troisième catégorie :
Toutes les autres demandes – émanant des communes, des organisations régionales ou de privés – concernant d'autres mesures d'aménagement du territoire pour lesquelles il existe une marge de manœuvre légale et concrète dans la fixation du montant de la subvention et la décision de son octroi sont traitées après que l'on a tenu compte des autres catégories. Ces demandes sont réunies et examinées une seule fois l'an lors d'une évaluation globale (prise de connaissance de toutes les demandes et estimation des ressources à disposition). Si les montants nécessaires sont encore disponibles, ils sont octroyés au titre de subventions cantonales. Dans tous les cas, les demandes doivent porter sur un projet d'intérêt cantonal qu'il faut pouvoir prouver. Un intérêt communal ou régional ne suffit pas. Le cas échéant, le taux de subvention est fixé au minimum légal de 30 pour cent (art. 140, al. 1, lit. *a* LC).

6.3 Perspectives

Vu la nature des dépenses, on ne peut prévoir aujourd'hui de manière fiable le volume des subventions accordées entre 2020 et 2023 ni le montant effectivement versé (en principe au terme des travaux) pas plus que le type, le nombre et l'ordre de grandeur des demandes de subvention. En effet, l'expérience montre qu'ils dépendent de divers facteurs qui ne peuvent être ni influencés ni anticipés. Les données empiriques permettent de prévoir que les demandes de subvention déposées pour la période allant de 2020 à 2023 (et une réserve pour les imprévus) devraient porter sur un montant équivalent à ce qui a été enregistré précédemment. Un crédit-cadre de l'ordre de 7,6 millions de francs est donc demandé.

7 Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes

Le programme gouvernemental de législature 2019 à 2022 désigne l'aménagement du territoire comme un but primordial. Le Conseil-exécutif fixe comme premier objectif un aménagement durable du territoire. Les dépenses relatives au crédit-cadre sont inscrites au budget 2020 et au plan intégré « mission-financement » pour la période 2021 à 2024.

8 Répercussions financières, répercussions sur l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux

La proposition a des répercussions sur les finances cantonales dans la mesure où le crédit-cadre constitue de nouvelles dépenses uniques pour un montant de 7,6 millions de francs.

9 Répercussions sur les communes

Le montant mis à disposition par le crédit-cadre permet aux communes et à leurs organisations régionales (régions d'aménagement ou conférences régionales) de réaliser d'importantes mesures d'aménagement du territoire qui présentent un intérêt considérable pour le canton, comme l'élaboration des CRTU, le développement des sites d'importance stratégique (PDE et ZSA), l'harmonisation des plans directeurs de l'énergie communaux et supracommunaux ou l'édiction des plans directeurs EDT. Les subventions prévues pour les frais administratifs liés à la gestion d'une conférence régionale et les montants annuels accordés aux secrétariats des régions d'aménagement allègent la charge qui pèse sur les communes. Les régions d'aménagement et les conférences régionales gèrent des affaires toujours plus nombreuses et complexes dans les domaines de l'aménagement du territoire, de la planification énergétique, de l'encouragement des activités culturelles et de la politique régionale, ce qui implique des gains de synergie, mais aussi un travail administratif et de coordination d'autant plus important. En leur octroyant annuellement des subventions, le canton de Berne s'assure de la continuité de la coordination régionale des planifications et des mesures relevant de l'aménagement du territoire.

10 Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société

Les plans et projets d'intérêt cantonal qui pourront être soutenus au moyen du crédit-cadre demandé auront des répercussions sur les trois dimensions du développement durable : les CRTU en tant qu'instruments importants d'aménagement pour les conférences régionales et les régions d'aménagement visent une harmonisation globale et durable des transports et de l'urbanisation. La coordination du développement à un échelon global doit permettre en particulier la gestion parcimonieuse du sol, ressource qui n'est pas illimitée, et une urbanisation répondant aux exigences de notre temps qui soit socialement responsable. La synthèse cantonale des CRTU forme une base solide sur laquelle reposent la planification cantonale de l'infrastructure et des transports ainsi que les décisions d'investissement y relatives. Il s'agit là de garantir que les investissements ne soient pas plus dispendieux que nécessaire et qu'ils soient effectués pour les bons projets. D'autres plans communaux et régionaux, notamment ceux qui résultent du mandat donné par la législation sur l'énergie ou dans le cadre de la RPT (plans directeurs communaux de l'énergie et projets dans le domaine du paysage), ont des effets sur l'environnement et la société dont il faut tenir compte. Par ailleurs, les pôles de développement et le lancement du programme PDE-Logement auront aussi des répercussions sur la société, tandis que les instruments de planification EDT ont une fonction essentielle dans l'économie. L'octroi de subventions cantonales est un excellent moyen pour créer des

conditions favorables à l'essor économique. Les projets d'infrastructure importants relevant des PA T+U, intégrés aux CRTU, bénéficient du versement de subventions considérables de la part de la Confédération, ce qui a un effet positif sur le développement des constructions et sur l'économie. Le SGZA revêt en outre une importance particulière pour l'économie, car il fournit des informations de la plus haute utilité au sujet des réserves de zones existantes et des potentiels de développement des entreprises en place et d'implantation de nouvelles sociétés.

Les subventions accordées par le canton contribuent ainsi indéniablement à la mise en œuvre, à la mise à jour ponctuelle et à la qualité des plans et projets des communes et régions en matière d'aménagement qui sont centraux pour l'économie, la société et l'environnement.

11 Répercussions d'un éventuel rejet du crédit-cadre

Le rejet du crédit-cadre ou la réduction des subventions cantonales aux mesures prises et aux indemnités versées dans le cadre de l'aménagement du territoire seraient lourds de conséquences pour le canton comme pour les organismes responsables de l'aménagement à un niveau inférieur. Si les projets ne sont plus subventionnés ou ne bénéficient plus que d'un montant fortement réduit, il n'existe que deux solutions : soit les communes assument le financement seules, soit les plans et projets ne sont plus réalisés, sont mal exécutés ou sont reportés. Une telle situation prétérite finalement le développement du canton et la qualité de l'aménagement du territoire dans son ensemble. La LAT révisée accroît les exigences posées aux plans d'aménagement cantonaux, régionaux et communaux. Si l'on veut éviter que le développement ne s'en trouve freiné, il s'agit d'améliorer encore ces plans, le cas échéant, pour qu'ils soient en mesure d'y répondre. Si les projets et plans importants pour le canton ne pouvaient plus être soutenus au moyen des subventions appropriées de manière ciblée, cela pourrait retarder ou entraver leur développement économique, avec à la clef des répercussions négatives sur le secteur de la construction.

12 Proposition

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'approuver le crédit-cadre pour la période allant de 2020 à 2023, de 7 600 000 francs, destiné à l'aide financière du canton aux mesures prises et aux indemnités versées dans le cadre de l'aménagement du territoire.

Le crédit-cadre est soumis au référendum financier facultatif et doit faire l'objet d'une publication dans les feuilles officielles cantonales.

Arrêté du Conseil-exécutif

N° d'ACE:	407/2019
Date:	1er mai 2019
Direction:	Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques
N° d'affaire:	2019.JGK.2482
Classification:	Non classifié

Autorités de protection de l'enfant et de l'adulte ; groupe de produits « Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte » (05.17.9101) ; dépassement du solde I (budget global) Crédit supplémentaire 2018

1 Objet

Crédit supplémentaire 2018 de 2 128 543,72 francs pour le groupe de produits 05.17.9101

2 Bases légales

Article 57 de la loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP)

Article 160 de l'ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP)

3 Montant du crédit et groupe de produits

Montant du crédit inscrit au budget	CHF	136 172 008,13
Crédit supplémentaire / dépassement de crédit	CHF	2 128 543,72 Autorités de protection de l'enfant et de l'adulte, groupe de produits 05.17.9101
Compensation	CHF	2 128 543,72 Offices des poursuites et des faillites, groupe de produits « poursuites et faillites » 05.14.9101

4 Qualification juridique de la dépense

Il s'agit d'une dépense liée périodique.

5 Répercussions sur le calcul des prestations

La compensation par l'intermédiaire du groupe de produits « poursuites et faillites » n'a aucune répercussion sur la réalisation des objectifs.

6 Répercussions sur la comptabilité financière

Par rapport au montant du crédit inscrit au budget, la comptabilité financière présente une différence de 2 431 990,66 francs.

7 Nature du crédit et exercice

Crédit supplémentaire pour 2018

8 Motif

Le solde I (budget global) du groupe de produits 05.17.9101 « Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte » est inférieur de 2 128 543,72 francs au montant du crédit inscrit au budget.

Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte, GP « Autorité de l'enfant et de l'adulte » 05.17.9101	**Crédit budgétaire**	**Comptes 2018**	**Différence**
Rentrées financières	CHF -27 810 100,00	CHF -29 415 466,59	CHF 1 605 366,59
Frais de personnel	CHF 23 300 290,56	CHF 23 001 794,07	CHF 298 496,49
Frais de matériel	CHF 140 673 898,91	CHF 144 663 190,30	CHF -3 989 291,39
Intérêts et amortissements standard	CHF 7918,66	CHF 51 034,07	CHF -43 115,41
Autres coûts	CHF 0,00	CHF 0,00	CHF 0,00
Solde I (budget global)	**CHF 136 172 008,13**	**CHF 138 300 551,85**	**CHF -2 128 543,72**

Le fait que les charges de biens, services et marchandises soient de tout juste 4 millions de francs supérieures à la valeur prévue s'explique principalement par les coûts des mesures, sur lesquels les APEA n'ont guère d'influence. Citons notamment l'augmentation des coûts dans le domaine des placements à des fins d'assistance (PAFA) due au tarif TARPSY en vigueur depuis 2018, aux contextes particuliers rencontrés avec des personnes extrêmement difficiles à placer ainsi qu'au nombre plus élevé de PAFA. Il y a lieu de relever en outre les coûts plus élevés liés aux enquêtes et aux curatelles, que les services sociaux gèrent pour le compte des APEA. L'augmentation des frais de matériel est notamment due aux pertes sur créances envers des tiers qui sont supérieures à la valeur prévue. Les charges supplémentaires ont pu être partiellement compensées de manière interne aux APEA grâce à des rentrées financières plus élevées provenant des émoluments et des remboursements ainsi qu'à des charges de personnel plus faibles.

Au nom du Conseil-exécutif
Le chancelier :
Auer

CANTON DE BERNE * CONSEIL-EXECUTIF *

Rapport

Date de la séance du CE: 1er mai 2019
Direction: Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques
N° d'affaire: 2019.JGK.2482
Classification: Non classifié

JCE ; Autorités de protection de l'enfant et de l'adulte ; groupe de produits « Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte » (05.17.9101) ; dépassement du solde I (budget global)
Crédit supplémentaire 2018

Table des matières

1 Synthèse 2

2 Bases légales 2

3 Description de l'affaire / du projet 2

4 Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes 3

5 Répercussions sur les finances, l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux 3

6 Répercussions sur les communes 3

7 Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société 3

8 Proposition 3

13|00|K|3

1 Synthèse

Dans le cadre du calcul des marges contributives des autorités de protection de l'enfant et de l'adulte, divers facteurs ont contribué au dépassement du solde :

- Les coûts du domaine résidentiel pour les adultes ont augmenté, ce qui s'explique par l'introduction du tarif TARPSY. Ce nouveau modèle de décompte n'était pas encore connu au moment de l'établissement du budget.
- Les frais des enquêtes effectuées par les services sociaux et par d'autres tiers (frais de procédure) ainsi que les coûts de gestion de curatelles (coûts des mesures) se sont eux aussi accrus.

2 Bases légales

Article 57 de la loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP)

Article 160 de l'ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP)

3 Description de l'affaire / du projet

Le solde I du budget global du groupe de produits 05.17.9101 « Autorité de l'enfant et de l'adulte » est inférieur de 2 128 543,72 francs au montant du crédit inscrit au budget.

Autorités de protection de l'enfant et de l'adulte, GP « Autorité de l'enfant et de l'adulte » 05.17.9101	**Crédit budgétaire**	**Comptes 2018**	**Différence**
Rentrées financières	CHF -27 810 100,00	CHF -29 415 466,59	CHF 1 605 366,59
Frais de personnel	CHF 23 300 290,56	CHF 23 001 794,07	CHF 298 496,49
Frais de matériel	CHF 140 673 898,91	CHF 144 663 190,30	CHF -3 989 291,39
Intérêts et amortissements standard	CHF 7918,66	CHF 51 034,07	CHF -43 115,41
Autres coûts	CHF 0,00	CHF 0,00	CHF 0,00
Solde I (budget global)	**CHF 136 172 008,13**	**CHF 138 300 551,85**	**CHF -2 128 543,72**

Le fait que les charges de biens, services et marchandises soient de tout juste 4 millions de francs supérieures à la valeur prévue s'explique principalement par les coûts des mesures sur lesquels les APEA n'ont guère d'influence. Citons notamment l'augmentation des coûts dans le domaine des placements à des fins d'assistance (PAFA) due au tarif TARPSY en vigueur depuis 2018, aux contextes particuliers rencontrés avec des personnes extrêmement difficiles à placer ainsi qu'au nombre plus élevé de PAFA. Il y a lieu de relever en outre les coûts plus

élevés liés aux enquêtes et aux curatelles, que les services sociaux gèrent pour le compte des APEA. L'augmentation des frais de matériel est notamment due aux pertes sur créances envers des tiers qui sont supérieures à la valeur prévue. Les charges supplémentaires ont pu être partiellement compensées de manière interne aux APEA grâce à des rentrées financières plus élevées provenant des émoluments et des remboursements ainsi qu'à des charges de personnel plus faibles.

4 Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes

Il n'existe aucune interface pertinente.

5 Répercussions sur les finances, l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux

Le crédit supplémentaire n'a aucune répercussion sur l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux. Par rapport au montant du crédit inscrit au budget, la comptabilité financière présente une différence de 2 431 990,66 francs.

6 Répercussions sur les communes

Le crédit supplémentaire n'a aucune répercussion sur les communes.

7 Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société

Le crédit supplémentaire n'a aucune répercussion dans ces domaines.

8 Proposition

Vu les considérations qui précèdent, il est proposé d'approuver le crédit supplémentaire destiné aux autorités de protection de l'enfant et de l'adulte.

Arrêté du Conseil-exécutif

N° d'ACE:	409/2019
Date:	1er mai 2019
Direction:	Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques
N° d'affaire:	2019.JGK.2485
Classification:	Non classifié

Bureaux du registre foncier ; groupe de produits « registre foncier » (GP 05.15.9101) ; dépassement du solde I (budget global)
Crédit supplémentaire 2018

1 Objet

Crédit supplémentaire 2018 de 1 833 385,99 francs pour le groupe de produits « registre foncier ».

2 Bases légales

Article 57 de la loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP)

Article 160 de l'ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP)

3 Montant du crédit et groupe de produits

Montant du crédit inscrit au budget	CHF	287 930,65
Crédit supplémentaire	CHF	1 833 385,99 Registre foncier Groupe de produits 05.15.9101
Compensation	CHF	1 833 385,99 Office des poursuites et des faillites, groupe de produits « poursuites et faillites » 05.14.9101

4 Qualification juridique de la dépense

Le montant inscrit à la ligne « frais de personnel » est une dépense liée périodique. A la ligne « rentrées financières », il s'agit de recettes liées périodiques. A la ligne « intérêts et amortissements prévisionnels », il s'agit d'une dépense nouvelle unique.

5 Répercussions sur le calcul des prestations

La compensation par l'intermédiaire du groupe de produits « poursuites et faillites » n'a aucune répercussion sur la réalisation des objectifs.

6 Répercussions sur la comptabilité financière

Compte tenu des recettes supplémentaires générées par les impôts sur les mutations, la comptabilité financière présente une amélioration par rapport au montant budgété avec un solde de 20 951 360,35 francs.

7 Nature du crédit et exercice

Crédit supplémentaire pour 2018

8 Motif

Le dépassement dans le solde I (budget global) du groupe de produits s'explique d'une part par des rentrées financières plus faibles et d'autre part par des frais de personnel et des coûts standard plus élevés par rapport aux prévisions.

Bureaux du registre foncier GP « registre foncier » 05.15.9101	**Crédit budgétaire**	**Comptes 2018**	**Différence**
Rentrées financières	CHF -14 305 300,00	CHF -13 521 033,05	CHF -784 266,95
Frais de personnel	CHF 13 901 457,02	CHF 14 418 655,83	CHF -517 198,81
Frais de matériel	CHF 687 899,93	CHF 464 989,18	CHF 222 910,75
Intérêts et amortissements prévisionnels	CHF 3873,70	CHF 758 704,68	CHF -754 830,98
Autres coûts	CHF 0,00	CHF 0,00	CHF 0,00
Solde I (budget global)	**CHF 287 930,65**	**CHF 2 121 316,64**	**CHF -1 833 385,99**

En raison de divers facteurs, dont certains ne peuvent être influencés, le montant des émoluments administratifs n'a pas correspondu à celui qui avait été budgété. Les facteurs suivants ont limité les recettes : recul du nombre de réquisitions d'inscription de nouvelles affaires au registre foncier, augmentation du nombre d'affaires non soumises à des émoluments, par exemple en relation avec des travaux d'épuration, importants retards dans le traitement des affaires et réduction du nombre de renseignements fournis contre un émolument du fait de la numérisation croissante des pièces justificatives du registre foncier.

La mise en œuvre du modèle de carrière et l'engagement de collaborateurs expérimentés pour occuper des postes vacants ont entraîné une augmentation des frais de personnel. De plus en plus de tâches simples disparaissent (en raison de la numérisation) et celles qui doivent être effectuées deviennent plus exigeantes.

Du fait du changement de pratique dans le domaine de la comptabilisation et de la présentation de l'impôt sur les mutations ayant fait l'objet d'un sursis, un correctif de 748 000 francs environ, portant sur la rectification de valeur de créances, a dû être apporté. Il a été inscrit à la ligne « Intérêts et amortissements prévisionnels » et a entraîné une différence supplémentaire (détérioration) du solde I par rapport au budget. La somme des impôts sur les mutations ayant fait l'objet de sursis n'est donc plus inscrite au bilan. A compter de 2018, elle sera mentionnée en annexe au rapport de gestion comme créances conditionnelles.

Au nom du Conseil-exécutif
Le chancelier :
Auer

Rapport

Date de la séance du CE: 1er mai 2019
Direction: Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques
N° d'affaire: 2019.JGK.2485
Classification: Non classifié

JCE ; bureaux du registre foncier ; groupe de produits « registre foncier » (GP 05.15.9101) ; dépassement du solde I (budget global)
Crédit supplémentaire 2018

Table des matières

1 Synthèse 2

2 Bases légales 2

3 Description de l'affaire / du projet 2

4 Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes 3

5 Répercussions sur les finances, l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux 3

6 Répercussions sur les communes 3

7 Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société 3

8 Proposition 3

13|00|K|3

1 Synthèse

Lors du calcul des marges contributives des bureaux du registre foncier, divers facteurs ont contribué au dépassement du solde. Tout d'abord, le montant des émoluments perçus pour les actes administratifs a été inférieur à celui qui avait été budgété. Par ailleurs, des frais de personnel et des coûts du poste « Intérêts et amortissements prévisionnels » plus élevés que prévus ont concouru eux aussi à la détérioration du solde. Le dépassement du solde I (budget global) se monte à 1 833 385,99 francs.

2 Bases légales

Article 57 de la loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP)

Article 160 de l'ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP)

3 Description de l'affaire / du projet

En raison de divers facteurs, dont certains ne peuvent être influencés, le montant des émoluments administratifs n'a pas correspondu à celui qui avait été budgété. Les facteurs suivants ont limité les recettes : recul du nombre de réquisitions d'inscription de nouvelles affaires au registre foncier, augmentation du nombre d'affaires non soumises à des émoluments, par exemple en relation avec des travaux d'épuration, importants retards dans le traitement des affaires et réduction du nombre de renseignements fournis contre un émolument du fait de la numérisation croissante des pièces justificatives du registre foncier.

La mise en œuvre du modèle de carrière et l'engagement de collaborateurs expérimentés pour occuper des postes vacants ont entraîné une augmentation des frais de personnel d'environ 160 000 francs. De plus en plus de tâches simples disparaissent (en raison de la numérisation) et celles qui doivent être effectuées deviennent plus exigeantes. Le budget 2018 ne tenait pas compte de ces changements. Par ailleurs, le JCE a constitué une réserve de Direction dans les limites de son effectif cible pour les projets et les remplacements consécutifs à des congés de maternité ou à des congés non payés. En 2018, les bureaux du registre foncier ont prélevé sur cette réserve 1,3 équivalent plein temps, ce qui correspond à quelque 180 000 francs. Les postes inclus dans la réserve de Direction ont été inscrits au budget 2018 du Secrétariat général. Les comptes de 2018 présentent des provisions pour les comptes épargne-temps de l'ordre de 112 000 francs. Pour le reste, les frais supplémentaires, de quelque 65 000 francs, sont imputables à plusieurs postes d'importance moindre (p. ex. augmentation des allocations de fonction).

Du fait du changement de pratique dans le domaine de la comptabilisation et de la présentation de l'impôt sur les mutations ayant fait l'objet d'un sursis, un correctif de 748 000 francs environ, portant sur la rectification de valeur de créances, a dû être apporté. Il a été inscrit à la ligne « Intérêts et amortissements prévisionnels » et a entraîné une différence supplémentaire (détérioration) du solde I par rapport au budget. La somme des impôts sur les mutations ayant fait l'objet de sursis n'est donc plus inscrite au bilan. A compter de 2018, elle sera mentionnée en annexe au rapport de gestion comme créances conditionnelles.

Bureaux du registre foncier GP « registre foncier » 05.15.9101	Crédit budgétaire	Comptes 2018	Différence
Rentrées financières	CHF -14 305 300,00	CHF -13 521 033,05	CHF -784 266,95
Frais de personnel	CHF 13 901 457,02	CHF 14 418 655,83	CHF -517 198,81
Frais de matériel	CHF 687 899,93	CHF 464 989,18	CHF 222 910,75
Intérêts et amortissements prévisionnels	CHF 3873,70	CHF 758 704,68	CHF -754 830,98
Autres coûts	CHF 0,00	CHF 0,00	CHF 0,00
Solde I (budget global)	**CHF 287 930,65**	**CHF 2 121 316,64**	**CHF -1 833 385,99**

4 Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes

Il n'existe aucune interface pertinente.

5 Répercussions sur les finances, l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux

Le crédit supplémentaire n'a aucune répercussion sur l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux. Compte tenu des recettes supplémentaires générées par les impôts sur les mutations, la comptabilité financière présente une amélioration par rapport au montant budgété avec un solde de 20 951 360,35 francs.

6 Répercussions sur les communes

Le crédit supplémentaire n'a aucune répercussion sur les communes.

7 Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société

Le crédit supplémentaire n'a aucune répercussion dans ces domaines.

8 Proposition

Vu les considérations qui précèdent, il est proposé d'approuver le crédit supplémentaire destiné aux bureaux du registre foncier.

MF

Intervention parlementaire. Réponse commune du Conseil-exécutif et prise de position de la Commission des finances

Réponse commune aux motions financières 012-2019 et 013-2019

N° de l'intervention:	012-2019
Type d'intervention:	Motion financière
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2019.RRGR.27
Déposée le:	12.02.2019
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Marti (Bern, PS) (porte-parole)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Oui
Urgence accordée:	Oui 07.03.2019
N° d'ACE:	302/2019 du 3 avril 2019
Direction:	Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques
Classification:	–
Proposition du Conseil-exécutif:	**Adoption**
Proposition de la Commission des finances:	**Adoption**

Plus d'argent pour les réductions de primes

Le Conseil-exécutif est chargé, d'une part, d'augmenter le solde du groupe de produits 6.7.9 (*mise en œuvre des prescriptions sur les assurances sociales*) du prochain budget de sorte qu'il atteigne la somme nécessaire au respect des exigences relatives aux réductions de primes telles qu'énoncées à l'article 65 alinéa 1bis LAMal et conformément à l'arrêt du Tribunal fédéral 8C_228/2018 et, d'autre part, de réduire considérablement la charge qui pèse sur la population.

Développement :

Un arrêt récent du Tribunal fédéral (8C_228/2018) a remis en cause la pratique du canton de Lucerne en ce qui concerne les réductions individuelles des primes d'assurance-maladie pour les familles avec enfants. Dans son argumentation, le Tribunal fédéral a rappelé la disposition de l'article 65, alinéa 1bis de la LAMal, qui prévoit, pour les bas et moyens revenus, une réduction

de 50 pour cent au moins des primes des jeunes adultes en formation, et de 80 pour cent depuis cette année pour les enfants. Selon la définition du Tribunal fédéral, toutes les personnes dont le revenu se situe entre 70 et 150 pour cent du revenu net moyen du canton se trouvent dans la catégorie des « ménages à revenus moyens ». Cet arrêt du Tribunal fédéral a obligé le canton de Lucerne à relever la limite de revenu qu'il a fixée pour qu'une partie de la classe moyenne inférieure puisse de nouveau bénéficier d'un soutien. La portée de cette décision est nationale. Le tout dernier monitorage de l'Office fédéral de la santé publique[1] dresse un état des lieux des réductions individuelles de primes accordées aux revenus moyens et s'appuie sur la même définition des ménages à revenus moyens que le Tribunal fédéral. Il résulte de cette analyse qu'au moins huit cantons – dont le canton de Berne – ne prévoient aucune aide pour les revenus moyens. Les ménages à revenus moyens doivent désormais recevoir une aide conséquente sans que la situation des bénéficiaires actuels s'en trouve péjorée.

Motivation de l'urgence : Au vu de l'arrêt du Tribunal fédéral concernant le canton de Lucerne, il apparaît que le canton de Berne n'observerait pas non plus les prescriptions fédérales relatives à la réduction individuelle des primes. Cela doit être corrigé au plus vite.

N° de l'intervention:	013-2019
Type d'intervention:	Motion financière
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2019.RRGR.28
Déposée le:	13.02.2019
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Imboden (Bern, Les Verts) (porte-parole)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Oui
Urgence accordée:	Oui 07.03.2019
N° d'ACE:	302/2019 du 3 avril 2019
Direction:	Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques
Classification:	–
Proposition du Conseil-exécutif:	**Adoption**
Proposition de la Commission des finances:	**Adoption**

Plus de moyens pour les réductions de primes

[1] Cf. https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/kuv-aufsicht/bakv/pramienverbilligung/praemienverbilligung-niveau6/monitoring-2018-schlussbericht1.pdf.download.pdf/monitoring-2018-schlussbericht.pdf

Le Conseil-exécutif est chargé, d'une part, d'augmenter le solde du groupe de produits 6.7.9 (*mise en œuvre des prescriptions sur les assurances sociales*) du prochain budget et du prochain plan intégré mission-financement de sorte qu'il atteigne au moins la somme nécessaire au respect des exigences relatives aux réductions de primes conformément à l'article 65 alinéa 1bis LAMal et à l'arrêt du Tribunal fédéral 8C_228/2018 et, d'autre part, de réduire considérablement la charge qui pèse sur la population.

Développement :

Le monitorage sur les réductions de primes que la Confédération a publié en décembre 2019[2] montre clairement que la politique de réduction des primes souhaitée par la Confédération n'est pas mise en œuvre correctement par le canton de Berne. Dans son arrêt du 22 janvier 2019, le Tribunal fédéral a conclu que la limite de revenu pour la réduction des primes d'assurance-maladie des enfants et des jeunes adultes fixée à 54 000 francs par le canton de Lucerne était trop basse, et qu'elle était contraire au droit fédéral. Ce, même si les cantons disposent d'une très grande liberté de décision pour définir les termes « bas et moyens revenus ».

Selon les objectifs du Conseil fédéral en matière de politique sociale, la charge des ménages ne doit pas dépasser huit pour cent du revenu. Dans le canton de Berne, cette valeur est largement dépassée, et depuis 2014, la situation ne fait qu'empirer. Les primes d'assurance-maladie (réductions de primes comprises) représentent en moyenne 17 pour cent du revenu des ménages bernois. Le canton de Berne, qui se situe nettement au-dessus de la moyenne suisse, est relégué à l'antépénultième place. Dans le canton, les dépenses par tête d'habitant consacrées aux réductions de primes sont extrêmement basses et ont même fondu d'un quart (!) au cours des dix dernières années. Aucun autre canton en Suisse n'a aussi massivement réduit ses dépenses par tête d'habitant.

Motivation de l'urgence : La hausse, d'année en année, des primes d'assurance-maladie constitue une charge importante pour nombre de ménages de la classe moyenne. Dans un nouvel arrêt, le Tribunal fédéral demande aux cantons d'appliquer des réductions de primes appropriées. Le canton de Berne doit donc accorder plus de moyens budgétaires aux réductions de primes dans son budget 2020 et son plan intégré mission-financement.

Réponse commune du Conseil-exécutif

Les auteurs des motions ont chargé le Conseil-exécutif, d'une part, d'augmenter le solde du groupe de produits 6.7.9 (mise en œuvre des prescriptions sur les assurances sociales) lors du prochain processus budgétaire de sorte qu'il atteigne au moins la somme nécessaire au respect des exigences relatives aux réductions de primes conformément à l'article 65, alinéa 1bis de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) et à l'arrêt du Tribunal fédéral 8C_228/2018 et, d'autre part, de réduire considérablement la charge qui pèse sur la population.

L'article 65, alinéa 1bis LAMal spécifie que les cantons doivent réduire de 50 pour cent au moins les primes des enfants (80 pour cent dès 2021) et de 50 pour cent au moins celles des jeunes

[2] Assurance maladie : monitorage de la réduction de primes
https://www.bag.admin.ch/bag/fr/home/versicherungen/krankenversicherung/krankenversicherung-versicherte-mit-wohnsitz-in-der-schweiz/praemienverbilligung/monitoringpraemienverbilligung.html

adultes en formation pour les « bas et moyens revenus ». Le droit fédéral ne définit cependant pas ce qu'il faut entendre par là. Par l'arrêt 8C_228/2018 rendu le 22 janvier 2019, le Tribunal fédéral a pour la première fois pris position sur la manière de déterminer la limite du revenu applicable pour l'octroi de la réduction des primes. Le Conseil-exécutif a analysé cette décision et les éventuelles répercussions au niveau cantonal de la méthode de calcul proposée. Ses conclusions ont été publiées le 4 avril 2019. L'analyse a révélé que des dispositions devaient être prises pour les couples avec un enfant car la limite donnant droit à la réduction individuelle des primes se trouvait, avec 67 pour cent, en dessous de la valeur du canton de Lucerne, de 72,5 pour cent (cf. tableau 1). Pour les couples avec deux enfants, la limite est de 80 pour cent du revenu net médian, dépassant ainsi sensiblement la valeur du canton de Lucerne. Quant aux couples avec trois enfants, le taux est de 93 pour cent[3]. Cette différence s'explique par les déductions sociales prévues par le canton de Berne. En effet, un montant de 10 000 francs par enfant est déductible, ce qui augmente d'autant la limite déterminant le droit à la réduction des primes.

	70% du revenu net médian	**Revenu net médian**	**150% du revenu net médian**	**Limite applicable pour l'octroi de la réduction des primes**	**Limite fixée par rapport au revenu net médian**
Couple avec un enfant	CHF 61 010.60	CHF 87 158	CHF 130 737.00	CHF 58 000	67%
Couple avec deux enfants	CHF 59 237.50	CHF 84 625	CHF 126 937.50	CHF 68 000	80%
Couple avec trois enfants	CHF 59 016.65	CHF 84 310	CHF 126 464.25	CHF 78 000	93%
Famille monoparentale	CHF 31 738.70	CHF 45 341	CHF 68 011.50	CHF 51 500	114%

Tableau 1: Revenu moyen pour les ménages avec enfants et limites applicables pour l'octroi de la réduction des primes dans le canton de Berne (source: système électronique pour l'exécution de la LAMal, 2017, calcul du canton selon l'ATF 8C_228/2018).

Le Conseil-exécutif a examiné différentes mesures pour augmenter la limite pour les couples avec un enfant afin de soulager le budget des ménages au revenu moyen au sens de l'article 65, alinéa 1bis LAMal. Il est parvenu à la conclusion que le moyen d'y arriver était de combiner plusieurs mesures.

Contrairement à ce qui se fait dans les autres cantons, le canton de Berne calcule le droit à la réduction des primes de manière extrêmement différenciée. Il tient en effet compte de plusieurs composantes du revenu (p. ex. 3^{e} pilier a, cotisations de membre, participation à des communautés héréditaires) et prévoit plusieurs types de déductions sociales (pour les enfants, pour les couples et pour les personnes seules). Une différenciation des déductions pour enfant correspond à la première mesure proposée : une somme de 15 000 francs doit être prise en considération pour le premier enfant, à laquelle s'ajoutent 10 000 francs par enfant supplémentaire. La deuxième mesure se concentre davantage sur la catégorie des familles dont le revenu déterminant[4] est compris entre 35 001 et 38 000 francs ; si les enfants ou les jeunes adultes qui en sont réputés membres suivent une formation, ils pourront bénéficier d'une réduction de 50 pour cent au lieu de 25 à présent (art. 10 de l'ordonnance cantonale sur l'assurance-maladie [OCAMal]) tandis que les parents n'auront alors plus droit à une réduction des primes. Etant donné l'accroissement du montant accordé au titre de la réduction des primes pour les enfants, leurs parents, dont la réduction des primes est jusqu'à présent de 25 pour cent, bénéficieront d'une plus grande réduction. Aussi, les deux mesures garantissent que personne ne perde au change.

[3] L'arrêt du Tribunal fédéral ne dit rien sur les familles monoparentales. Calculé selon la méthode proposée par le Tribunal fédéral, le taux est de plus de 114 pour cent dans le canton de Berne (cf. tableau 1). L'idée qu'un revenu net de 45 341 francs se situerait dans la catégorie des revenus moyens fait cependant débat et montre les limites de la méthode de calcul utilisée par le Tribunal fédéral.
[4] Le revenu déterminant sur la base duquel le droit à la réduction des primes est calculé correspond au revenu net corrigé conformément à l'article 6 OCAMal.

En combinant les mesures, le canton augmente la limite applicable pour toutes les familles. La valeur critique d'un couple avec un enfant passe ainsi de 67 à 76 pour cent. Pour un couple avec deux enfants, elle est de 90 pour cent et pour les familles comptant trois enfants ou plus, elle dépasse 100 pour cent (cf. tableau 2).

	Revenu net médian	Limite applicable pour l'octroi de la réduction des primes	Limite fixée par rapport au revenu net médian	Nouvelle limite applicable pour l'octroi de la réduction des primes	Nouvelle limite fixée par rapport au revenu net médian
Couple avec un enfant	CHF 87 158	CHF 58 000	67%	CHF 66 000	76%
Couple avec deux enfants	CHF 84 625	CHF 68 000	80%	CHF 76 000	90%
Couple avec trois enfants	CHF 84 310	CHF 78 000	93%	CHF 86 000	102%
Famille monoparentale	CHF 45 341	CHF 51 500	114%	CHF 59 500	131%

Tableau 2: Effet des mesures combinées sur les limites applicables pour l'octroi de la réduction des primes dans le canton de Berne (source: système électronique pour l'exécution de la LAMal, 2017, calcul du canton).

Grâce aux mesures proposées, quelque 13 000 personnes (5000 ménages) de plus qu'aujourd'hui bénéficieront de la réduction des primes tandis que le montant accordé au titre de cette dernière connaîtra une hausse pour quelque 50 000 personnes (24 000 ménages) selon les estimations. Suite à l'introduction des mesures, le canton fera face à des dépenses supplémentaires de 23 millions de francs environ pour 2020 (charges totales de 450 millions de francs au lieu de 427 millions de francs). En raison des nouvelles prescriptions fédérales qui exigent dès 2021 une réduction de 80 pour cent des primes des enfants, les dépenses supplémentaires s'élèveront à quelque 30 millions de francs (charges totales de 483 millions de francs au lieu de 453 millions de francs). D'autres dépenses supplémentaires sont aussi prévisibles pour les années 2022 et suivantes.

A l'heure d'établir le budget, le gouvernement allouera un montant suffisant au groupe de produits 6.7.9 et fera en sorte que les modifications nécessaires de l'ordonnance cantonale sur l'assurance-maladie entrent en vigueur au 1er janvier 2020.

S'agissant de la motion financière 013-2019, le Conseil-exécutif souhaite ajouter une dernière précision. Le gouvernement sait que l'efficacité de la politique sociale cantonale en matière de réduction des primes le classe plutôt au bas de l'échelle du monitorage de l'Office fédéral de la santé publique (cf. interpellation 225-2013, motion 113-2017). Il tient toutefois à souligner que ce monitorage a pour but d'offrir une comparaison nationale et qu'il s'appuie donc sur des valeurs standardisées ne tenant que partiellement compte des particularités cantonales. Dans le canton de Berne, une partie de la réduction des primes accordée aux bénéficiaires de l'aide sociale et de prestations complémentaires (différence entre le montant maximum et la réduction des primes ordinaire) n'est plus comprise dans le budget consacré à la réduction des primes depuis la révision de 2012 de la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges ; le montant en question, de quelque 190 millions de francs par an, est budgété pour l'aide sociale et les prestations complémentaires. Comme toutes ces dépenses sont gérées par les autres cantons moyennant une seule enveloppe budgétaire, il va de soi que les chiffres du canton de Berne sont bien moins élevés. La remarque de Madame Imboden, lorsqu'elle affirme que les dépenses cantonales par habitant ont fondu d'un quart au cours des dix dernières années dans le domaine de la réduction des primes, manque d'exactitude étant donné qu'elle n'inclut pas les quelque 190 millions de francs versés tous les ans depuis 2012 dans son calcul. Dans le monitorage de 2017, la légende du graphique de la page 50 précise d'ailleurs que les chiffres du canton ne sont que partiellement comparables à ceux des années précédentes.

Prise de position de la Commission des finances

La Commission des finances se rallie à une nette majorité aux arguments du Conseil-exécutif et propose au Grand Conseil d'adopter les deux motions financières.

Destinataire
- Grand Conseil

MF

Intervention parlementaire. Réponse commune du Conseil-exécutif

Réponse commune aux motions financières 012-2019 et 013-2019

N° de l'intervention:	012-2019
Type d'intervention:	Motion financière
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2019.RRGR.27
Déposée le:	12.02.2019
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Marti (Bern, PS) (porte-parole)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Oui
Urgence accordée:	Oui 07.03.2019
N° d'ACE:	302/2019 du 3 avril 2019
Direction:	Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques
Classification:	–
Proposition du Conseil-exécutif:	**Adoption**

Plus d'argent pour les réductions de primes

Le Conseil-exécutif est chargé, d'une part, d'augmenter le solde du groupe de produits 6.7.9 (*mise en œuvre des prescriptions sur les assurances sociales*) du prochain budget de sorte qu'il atteigne la somme nécessaire au respect des exigences relatives aux réductions de primes telles qu'énoncées à l'article 65 alinéa 1bis LAMal et conformément à l'arrêt du Tribunal fédéral 8C_228/2018 et, d'autre part, de réduire considérablement la charge qui pèse sur la population.

Développement :

Un arrêt récent du Tribunal fédéral (8C_228/2018) a remis en cause la pratique du canton de Lucerne en ce qui concerne les réductions individuelles des primes d'assurance-maladie pour les familles avec enfants. Dans son argumentation, le Tribunal fédéral a rappelé la disposition de l'article 65, alinéa 1bis de la LAMal, qui prévoit, pour les bas et moyens revenus, une réduction de 50 pour cent au moins des primes des jeunes adultes en formation, et de 80 pour cent depuis cette année pour les enfants. Selon la définition du Tribunal fédéral, toutes les personnes dont le revenu se situe entre 70 et 150 pour cent du revenu net moyen du canton se trouvent dans la

catégorie des « ménages à revenus moyens ». Cet arrêt du Tribunal fédéral a obligé le canton de Lucerne à relever la limite de revenu qu'il a fixée pour qu'une partie de la classe moyenne inférieure puisse de nouveau bénéficier d'un soutien. La portée de cette décision est nationale. Le tout dernier monitorage de l'Office fédéral de la santé publique[1] dresse un état des lieux des réductions individuelles de primes accordées aux revenus moyens et s'appuie sur la même définition des ménages à revenus moyens que le Tribunal fédéral. Il résulte de cette analyse qu'au moins huit cantons – dont le canton de Berne – ne prévoient aucune aide pour les revenus moyens. Les ménages à revenus moyens doivent désormais recevoir une aide conséquente sans que la situation des bénéficiaires actuels s'en trouve péjorée.

Motivation de l'urgence : Au vu de l'arrêt du Tribunal fédéral concernant le canton de Lucerne, il apparaît que le canton de Berne n'observerait pas non plus les prescriptions fédérales relatives à la réduction individuelle des primes. Cela doit être corrigé au plus vite.

N° de l'intervention:	013-2019
Type d'intervention:	Motion financière
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2019.RRGR.28
Déposée le:	13.02.2019
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Imboden (Bern, Les Verts) (porte-parole)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Oui
Urgence accordée:	Oui 07.03.2019
N° d'ACE:	302/2019 du 3 avril 2019
Direction:	Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques
Classification:	–
Proposition du Conseil-exécutif:	**Adoption**

Plus de moyens pour les réductions de primes

Le Conseil-exécutif est chargé, d'une part, d'augmenter le solde du groupe de produits 6.7.9 (*mise en œuvre des prescriptions sur les assurances sociales*) du prochain budget et du prochain plan intégré mission-financement de sorte qu'il atteigne au moins la somme nécessaire au respect des exigences relatives aux réductions de primes conformément à l'article 65 alinéa 1bis

[1] Cf. https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/kuv-aufsicht/bakv/pramienverbilligung/praemienverbilligung-niveau6/monitoring-2018-schlussbericht1.pdf.download.pdf/monitoring-2018-schlussbericht.pdf

LAMal et à l'arrêt du Tribunal fédéral 8C_228/2018 et, d'autre part, de réduire considérablement la charge qui pèse sur la population.

Développement :

Le monitorage sur les réductions de primes que la Confédération a publié en décembre 2019[2] montre clairement que la politique de réduction des primes souhaitée par la Confédération n'est pas mise en œuvre correctement par le canton de Berne. Dans son arrêt du 22 janvier 2019, le Tribunal fédéral a conclu que la limite de revenu pour la réduction des primes d'assurance-maladie des enfants et des jeunes adultes fixée à 54 000 francs par le canton de Lucerne était trop basse, et qu'elle était contraire au droit fédéral. Ce, même si les cantons disposent d'une très grande liberté de décision pour définir les termes « bas et moyens revenus ».

Selon les objectifs du Conseil fédéral en matière de politique sociale, la charge des ménages ne doit pas dépasser huit pour cent du revenu. Dans le canton de Berne, cette valeur est largement dépassée, et depuis 2014, la situation ne fait qu'empirer. Les primes d'assurance-maladie (réductions de primes comprises) représentent en moyenne 17 pour cent du revenu des ménages bernois. Le canton de Berne, qui se situe nettement au-dessus de la moyenne suisse, est relégué à l'antépénultième place. Dans le canton, les dépenses par tête d'habitant consacrées aux réductions de primes sont extrêmement basses et ont même fondu d'un quart (!) au cours des dix dernières années. Aucun autre canton en Suisse n'a aussi massivement réduit ses dépenses par tête d'habitant.

Motivation de l'urgence : La hausse, d'année en année, des primes d'assurance-maladie constitue une charge importante pour nombre de ménages de la classe moyenne. Dans un nouvel arrêt, le Tribunal fédéral demande aux cantons d'appliquer des réductions de primes appropriées. Le canton de Berne doit donc accorder plus de moyens budgétaires aux réductions de primes dans son budget 2020 et son plan intégré mission-financement.

Réponse commune du Conseil-exécutif

Les auteurs des motions ont chargé le Conseil-exécutif, d'une part, d'augmenter le solde du groupe de produits 6.7.9 (mise en œuvre des prescriptions sur les assurances sociales) lors du prochain processus budgétaire de sorte qu'il atteigne au moins la somme nécessaire au respect des exigences relatives aux réductions de primes conformément à l'article 65, alinéa 1bis de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) et à l'arrêt du Tribunal fédéral 8C_228/2018 et, d'autre part, de réduire considérablement la charge qui pèse sur la population.

L'article 65, alinéa 1bis LAMal spécifie que les cantons doivent réduire de 50 pour cent au moins les primes des enfants (80 pour cent dès 2021) et de 50 pour cent au moins celles des jeunes adultes en formation pour les « bas et moyens revenus ». Le droit fédéral ne définit cependant pas ce qu'il faut entendre par là. Par l'arrêt 8C_228/2018 rendu le 22 janvier 2019, le Tribunal fédéral a pour la première fois pris position sur la manière de déterminer la limite du revenu applicable pour l'octroi de la réduction des primes. Le Conseil-exécutif a analysé cette décision et les éventuelles répercussions au niveau cantonal de la méthode de calcul proposée. Ses conclu-

[2] Assurance maladie : monitorage de la réduction de primes https://www.bag.admin.ch/bag/fr/home/versicherungen/krankenversicherung/krankenversicherung-versicherte-mit-wohnsitz-in-der-schweiz/praemienverbilligung/monitoringpraemienverbilligung.html

sions ont été publiées le 4 avril 2019. L'analyse a révélé que des dispositions devaient être prises pour les couples avec un enfant car la limite donnant droit à la réduction individuelle des primes se trouvait, avec 67 pour cent, en dessous de la valeur du canton de Lucerne, de 72,5 pour cent (cf. tableau 1). Pour les couples avec deux enfants, la limite est de 80 pour cent du revenu net médian, dépassant ainsi sensiblement la valeur du canton de Lucerne. Quant aux couples avec trois enfants, le taux est de 93 pour cent[3]. Cette différence s'explique par les déductions sociales prévues par le canton de Berne. En effet, un montant de 10 000 francs par enfant est déductible, ce qui augmente d'autant la limite déterminant le droit à la réduction des primes.

	70% du revenu net médian	**Revenu net médian**	**150% du revenu net médian**	**Limite applicable pour l'octroi de la réduction des primes**	**Limite fixée par rapport au revenu net médian**
Couple avec un enfant	CHF 61 010.60	CHF 87 158	CHF 130 737.00	CHF 58 000	67%
Couple avec deux enfants	CHF 59 237.50	CHF 84 625	CHF 126 937.50	CHF 68 000	80%
Couple avec trois enfants	CHF 59 016.65	CHF 84 310	CHF 126 464.25	CHF 78 000	93%
Famille monoparentale	CHF 31 738.70	CHF 45 341	CHF 68 011.50	CHF 51 500	114%

Tableau 1: Revenu moyen pour les ménages avec enfants et limites applicables pour l'octroi de la réduction des primes dans le canton de Berne (source: système électronique pour l'exécution de la LAMal, 2017, calcul du canton selon l'ATF 8C_228/2018).

Le Conseil-exécutif a examiné différentes mesures pour augmenter la limite pour les couples avec un enfant afin de soulager le budget des ménages au revenu moyen au sens de l'article 65, alinéa 1bis LAMal. Il est parvenu à la conclusion que le moyen d'y arriver était de combiner plusieurs mesures.

Contrairement à ce qui se fait dans les autres cantons, le canton de Berne calcule le droit à la réduction des primes de manière extrêmement différenciée. Il tient en effet compte de plusieurs composantes du revenu (p. ex. 3^{e} pilier a, cotisations de membre, participation à des communautés héréditaires) et prévoit plusieurs types de déductions sociales (pour les enfants, pour les couples et pour les personnes seules). Une différenciation des déductions pour enfant correspond à la première mesure proposée : une somme de 15 000 francs doit être prise en considération pour le premier enfant, à laquelle s'ajoutent 10 000 francs par enfant supplémentaire. La deuxième mesure se concentre davantage sur la catégorie des familles dont le revenu déterminant[4] est compris entre 35 001 et 38 000 francs ; si les enfants ou les jeunes adultes qui en sont réputés membres suivent une formation, ils pourront bénéficier d'une réduction de 50 pour cent au lieu de 25 à présent (art. 10 de l'ordonnance cantonale sur l'assurance-maladie [OCAMal]) tandis que les parents n'auront alors plus droit à une réduction des primes. Etant donné l'accroissement du montant accordé au titre de la réduction des primes pour les enfants, leurs parents, dont la réduction des primes est jusqu'à présent de 25 pour cent, bénéficieront d'une plus grande réduction. Aussi, les deux mesures garantissent que personne ne perde au change.

En combinant les mesures, le canton augmente la limite applicable pour toutes les familles. La valeur critique d'un couple avec un enfant passe ainsi de 67 à 76 pour cent. Pour un couple avec deux enfants, elle est de 90 pour cent et pour les familles comptant trois enfants ou plus, elle dépasse 100 pour cent (cf. tableau 2).

[3] L'arrêt du Tribunal fédéral ne dit rien sur les familles monoparentales. Calculé selon la méthode proposée par le Tribunal fédéral, le taux est de plus de 114 pour cent dans le canton de Berne (cf. tableau 1). L'idée qu'un revenu net de 45 341 francs se situerait dans la catégorie des revenus moyens fait cependant débat et montre les limites de la méthode de calcul utilisée par le Tribunal fédéral.
[4] Le revenu déterminant sur la base duquel le droit à la réduction des primes est calculé correspond au revenu net corrigé conformément à l'article 6 OCAMal.

	Revenu net médian	Limite applicable pour l'octroi de la réduction des primes	Limite fixée par rapport au revenu net médian	Nouvelle limite applicable pour l'octroi de la réduction des primes	Nouvelle limite fixée par rapport au revenu net médian
Couple avec un enfant	CHF 87 158	CHF 58 000	67%	CHF 66 000	76%
Couple avec deux enfants	CHF 84 625	CHF 68 000	80%	CHF 76 000	90%
Couple avec trois enfants	CHF 84 310	CHF 78 000	93%	CHF 86 000	102%
Famille monoparentale	CHF 45 341	CHF 51 500	114%	CHF 59 500	131%

Tableau 2: Effet des mesures combinées sur les limites applicables pour l'octroi de la réduction des primes dans le canton de Berne (source: système électronique pour l'exécution de la LAMal, 2017, calcul du canton).

Grâce aux mesures proposées, quelque 13 000 personnes (5000 ménages) de plus qu'aujourd'hui bénéficieront de la réduction des primes tandis que le montant accordé au titre de cette dernière connaîtra une hausse pour quelque 50 000 personnes (24 000 ménages) selon les estimations. Suite à l'introduction des mesures, le canton fera face à des dépenses supplémentaires de 23 millions de francs environ pour 2020 (charges totales de 450 millions de francs au lieu de 427 millions de francs). En raison des nouvelles prescriptions fédérales qui exigent dès 2021 une réduction de 80 pour cent des primes des enfants, les dépenses supplémentaires s'élèveront à quelque 30 millions de francs (charges totales de 483 millions de francs au lieu de 453 millions de francs). D'autres dépenses supplémentaires sont aussi prévisibles pour les années 2022 et suivantes.

A l'heure d'établir le budget, le gouvernement allouera un montant suffisant au groupe de produits 6.7.9 et fera en sorte que les modifications nécessaires de l'ordonnance cantonale sur l'assurance-maladie entrent en vigueur au 1er janvier 2020.

S'agissant de la motion financière 013-2019, le Conseil-exécutif souhaite ajouter une dernière précision. Le gouvernement sait que l'efficacité de la politique sociale cantonale en matière de réduction des primes le classe plutôt au bas de l'échelle du monitorage de l'Office fédéral de la santé publique (cf. interpellation 225-2013, motion 113-2017). Il tient toutefois à souligner que ce monitorage a pour but d'offrir une comparaison nationale et qu'il s'appuie donc sur des valeurs standardisées ne tenant que partiellement compte des particularités cantonales. Dans le canton de Berne, une partie de la réduction des primes accordée aux bénéficiaires de l'aide sociale et de prestations complémentaires (différence entre le montant maximum et la réduction des primes ordinaire) n'est plus comprise dans le budget consacré à la réduction des primes depuis la révision de 2012 de la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges ; le montant en question, de quelque 190 millions de francs par an, est budgété pour l'aide sociale et les prestations complémentaires. Comme toutes ces dépenses sont gérées par les autres cantons moyennant une seule enveloppe budgétaire, il va de soi que les chiffres du canton de Berne sont bien moins élevés. La remarque de Madame Imboden, lorsqu'elle affirme que les dépenses cantonales par habitant ont fondu d'un quart au cours des dix dernières années dans le domaine de la réduction des primes, manque d'exactitude étant donné qu'elle n'inclut pas les quelque 190 millions de francs versés tous les ans depuis 2012 dans son calcul. Dans le monitorage de 2017, la légende du graphique de la page 50 précise d'ailleurs que les chiffres du canton ne sont que partiellement comparables à ceux des années précédentes.

Destinataire
- Grand Conseil

MF

Intervention parlementaire. Réponse commune du Conseil-exécutif et prise de position de la Commission des finances

Réponse commune aux motions financières 012-2019 et 013-2019

N° de l'intervention:	012-2019
Type d'intervention:	Motion financière
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2019.RRGR.27
Déposée le:	12.02.2019
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Marti (Bern, PS) (porte-parole)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Oui
Urgence accordée:	Oui 07.03.2019
N° d'ACE:	302/2019 du 3 avril 2019
Direction:	Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques
Classification:	–
Proposition du Conseil-exécutif:	**Adoption**
Proposition de la Commission des finances:	**Adoption**

Plus d'argent pour les réductions de primes

Le Conseil-exécutif est chargé, d'une part, d'augmenter le solde du groupe de produits 6.7.9 (*mise en œuvre des prescriptions sur les assurances sociales*) du prochain budget de sorte qu'il atteigne la somme nécessaire au respect des exigences relatives aux réductions de primes telles qu'énoncées à l'article 65 alinéa 1bis LAMal et conformément à l'arrêt du Tribunal fédéral 8C_228/2018 et, d'autre part, de réduire considérablement la charge qui pèse sur la population.

Développement :

Un arrêt récent du Tribunal fédéral (8C_228/2018) a remis en cause la pratique du canton de Lucerne en ce qui concerne les réductions individuelles des primes d'assurance-maladie pour les familles avec enfants. Dans son argumentation, le Tribunal fédéral a rappelé la disposition de l'article 65, alinéa 1bis de la LAMal, qui prévoit, pour les bas et moyens revenus, une réduction

de 50 pour cent au moins des primes des jeunes adultes en formation, et de 80 pour cent depuis cette année pour les enfants. Selon la définition du Tribunal fédéral, toutes les personnes dont le revenu se situe entre 70 et 150 pour cent du revenu net moyen du canton se trouvent dans la catégorie des « ménages à revenus moyens ». Cet arrêt du Tribunal fédéral a obligé le canton de Lucerne à relever la limite de revenu qu'il a fixée pour qu'une partie de la classe moyenne inférieure puisse de nouveau bénéficier d'un soutien. La portée de cette décision est nationale. Le tout dernier monitorage de l'Office fédéral de la santé publique[1] dresse un état des lieux des réductions individuelles de primes accordées aux revenus moyens et s'appuie sur la même définition des ménages à revenus moyens que le Tribunal fédéral. Il résulte de cette analyse qu'au moins huit cantons – dont le canton de Berne – ne prévoient aucune aide pour les revenus moyens. Les ménages à revenus moyens doivent désormais recevoir une aide conséquente sans que la situation des bénéficiaires actuels s'en trouve péjorée.

Motivation de l'urgence : Au vu de l'arrêt du Tribunal fédéral concernant le canton de Lucerne, il apparaît que le canton de Berne n'observerait pas non plus les prescriptions fédérales relatives à la réduction individuelle des primes. Cela doit être corrigé au plus vite.

N° de l'intervention:	013-2019
Type d'intervention:	Motion financière
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2019.RRGR.28
Déposée le:	13.02.2019
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Imboden (Bern, Les Verts) (porte-parole)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Oui
Urgence accordée:	Oui 07.03.2019
N° d'ACE:	302/2019 du 3 avril 2019
Direction:	Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques
Classification:	–
Proposition du Conseil-exécutif:	**Adoption**
Proposition de la Commission des finances:	**Adoption**

Plus de moyens pour les réductions de primes

[1] Cf. https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/kuv-aufsicht/bakv/pramienverbilligung/praemienverbilligung-niveau6/monitoring-2018-schlussbericht1.pdf.download.pdf/monitoring-2018-schlussbericht.pdf

Le Conseil-exécutif est chargé, d'une part, d'augmenter le solde du groupe de produits 6.7.9 (*mise en œuvre des prescriptions sur les assurances sociales*) du prochain budget et du prochain plan intégré mission-financement de sorte qu'il atteigne au moins la somme nécessaire au respect des exigences relatives aux réductions de primes conformément à l'article 65 alinéa 1bis LAMal et à l'arrêt du Tribunal fédéral 8C_228/2018 et, d'autre part, de réduire considérablement la charge qui pèse sur la population.

Développement :

Le monitorage sur les réductions de primes que la Confédération a publié en décembre 2019[2] montre clairement que la politique de réduction des primes souhaitée par la Confédération n'est pas mise en œuvre correctement par le canton de Berne. Dans son arrêt du 22 janvier 2019, le Tribunal fédéral a conclu que la limite de revenu pour la réduction des primes d'assurance-maladie des enfants et des jeunes adultes fixée à 54 000 francs par le canton de Lucerne était trop basse, et qu'elle était contraire au droit fédéral. Ce, même si les cantons disposent d'une très grande liberté de décision pour définir les termes « bas et moyens revenus ».

Selon les objectifs du Conseil fédéral en matière de politique sociale, la charge des ménages ne doit pas dépasser huit pour cent du revenu. Dans le canton de Berne, cette valeur est largement dépassée, et depuis 2014, la situation ne fait qu'empirer. Les primes d'assurance-maladie (réductions de primes comprises) représentent en moyenne 17 pour cent du revenu des ménages bernois. Le canton de Berne, qui se situe nettement au-dessus de la moyenne suisse, est relégué à l'antépénultième place. Dans le canton, les dépenses par tête d'habitant consacrées aux réductions de primes sont extrêmement basses et ont même fondu d'un quart (!) au cours des dix dernières années. Aucun autre canton en Suisse n'a aussi massivement réduit ses dépenses par tête d'habitant.

Motivation de l'urgence : La hausse, d'année en année, des primes d'assurance-maladie constitue une charge importante pour nombre de ménages de la classe moyenne. Dans un nouvel arrêt, le Tribunal fédéral demande aux cantons d'appliquer des réductions de primes appropriées. Le canton de Berne doit donc accorder plus de moyens budgétaires aux réductions de primes dans son budget 2020 et son plan intégré mission-financement.

Réponse commune du Conseil-exécutif

Les auteurs des motions ont chargé le Conseil-exécutif, d'une part, d'augmenter le solde du groupe de produits 6.7.9 (mise en œuvre des prescriptions sur les assurances sociales) lors du prochain processus budgétaire de sorte qu'il atteigne au moins la somme nécessaire au respect des exigences relatives aux réductions de primes conformément à l'article 65, alinéa 1bis de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) et à l'arrêt du Tribunal fédéral 8C_228/2018 et, d'autre part, de réduire considérablement la charge qui pèse sur la population.

L'article 65, alinéa 1bis LAMal spécifie que les cantons doivent réduire de 50 pour cent au moins les primes des enfants (80 pour cent dès 2021) et de 50 pour cent au moins celles des jeunes

[2] Assurance maladie : monitorage de la réduction de primes
https://www.bag.admin.ch/bag/fr/home/versicherungen/krankenversicherung/krankenversicherung-versicherte-mit-wohnsitz-in-der-schweiz/praemienverbilligung/monitoringpraemienverbilligung.html

adultes en formation pour les « bas et moyens revenus ». Le droit fédéral ne définit cependant pas ce qu'il faut entendre par là. Par l'arrêt 8C_228/2018 rendu le 22 janvier 2019, le Tribunal fédéral a pour la première fois pris position sur la manière de déterminer la limite du revenu applicable pour l'octroi de la réduction des primes. Le Conseil-exécutif a analysé cette décision et les éventuelles répercussions au niveau cantonal de la méthode de calcul proposée. Ses conclusions ont été publiées le 4 avril 2019. L'analyse a révélé que des dispositions devaient être prises pour les couples avec un enfant car la limite donnant droit à la réduction individuelle des primes se trouvait, avec 67 pour cent, en dessous de la valeur du canton de Lucerne, de 72,5 pour cent (cf. tableau 1). Pour les couples avec deux enfants, la limite est de 80 pour cent du revenu net médian, dépassant ainsi sensiblement la valeur du canton de Lucerne. Quant aux couples avec trois enfants, le taux est de 93 pour cent[3]. Cette différence s'explique par les déductions sociales prévues par le canton de Berne. En effet, un montant de 10 000 francs par enfant est déductible, ce qui augmente d'autant la limite déterminant le droit à la réduction des primes.

	70% du revenu net médian	**Revenu net médian**	**150% du revenu net médian**	**Limite applicable pour l'octroi de la réduction des primes**	**Limite fixée par rapport au revenu net médian**
Couple avec un enfant	CHF 61 010.60	CHF 87 158	CHF 130 737.00	CHF 58 000	67%
Couple avec deux enfants	CHF 59 237.50	CHF 84 625	CHF 126 937.50	CHF 68 000	80%
Couple avec trois enfants	CHF 59 016.65	CHF 84 310	CHF 126 464.25	CHF 78 000	93%
Famille monoparentale	CHF 31 738.70	CHF 45 341	CHF 68 011.50	CHF 51 500	114%

Tableau 1: Revenu moyen pour les ménages avec enfants et limites applicables pour l'octroi de la réduction des primes dans le canton de Berne (source: système électronique pour l'exécution de la LAMal, 2017, calcul du canton selon l'ATF 8C_228/2018).

Le Conseil-exécutif a examiné différentes mesures pour augmenter la limite pour les couples avec un enfant afin de soulager le budget des ménages au revenu moyen au sens de l'article 65, alinéa 1bis LAMal. Il est parvenu à la conclusion que le moyen d'y arriver était de combiner plusieurs mesures.

Contrairement à ce qui se fait dans les autres cantons, le canton de Berne calcule le droit à la réduction des primes de manière extrêmement différenciée. Il tient en effet compte de plusieurs composantes du revenu (p. ex. 3^{e} pilier a, cotisations de membre, participation à des communautés héréditaires) et prévoit plusieurs types de déductions sociales (pour les enfants, pour les couples et pour les personnes seules). Une différenciation des déductions pour enfant correspond à la première mesure proposée : une somme de 15 000 francs doit être prise en considération pour le premier enfant, à laquelle s'ajoutent 10 000 francs par enfant supplémentaire. La deuxième mesure se concentre davantage sur la catégorie des familles dont le revenu déterminant[4] est compris entre 35 001 et 38 000 francs ; si les enfants ou les jeunes adultes qui en sont réputés membres suivent une formation, ils pourront bénéficier d'une réduction de 50 pour cent au lieu de 25 à présent (art. 10 de l'ordonnance cantonale sur l'assurance-maladie [OCAMal]) tandis que les parents n'auront alors plus droit à une réduction des primes. Etant donné l'accroissement du montant accordé au titre de la réduction des primes pour les enfants, leurs parents, dont la réduction des primes est jusqu'à présent de 25 pour cent, bénéficieront d'une plus grande réduction. Aussi, les deux mesures garantissent que personne ne perde au change.

[3] L'arrêt du Tribunal fédéral ne dit rien sur les familles monoparentales. Calculé selon la méthode proposée par le Tribunal fédéral, le taux est de plus de 114 pour cent dans le canton de Berne (cf. tableau 1). L'idée qu'un revenu net de 45 341 francs se situerait dans la catégorie des revenus moyens fait cependant débat et montre les limites de la méthode de calcul utilisée par le Tribunal fédéral.
[4] Le revenu déterminant sur la base duquel le droit à la réduction des primes est calculé correspond au revenu net corrigé conformément à l'article 6 OCAMal.

En combinant les mesures, le canton augmente la limite applicable pour toutes les familles. La valeur critique d'un couple avec un enfant passe ainsi de 67 à 76 pour cent. Pour un couple avec deux enfants, elle est de 90 pour cent et pour les familles comptant trois enfants ou plus, elle dépasse 100 pour cent (cf. tableau 2).

	Revenu net médian	Limite applicable pour l'octroi de la réduction des primes	Limite fixée par rapport au revenu net médian	Nouvelle limite applicable pour l'octroi de la réduction des primes	Nouvelle limite fixée par rapport au revenu net médian
Couple avec un enfant	CHF 87 158	CHF 58 000	67%	CHF 66 000	76%
Couple avec deux enfants	CHF 84 625	CHF 68 000	80%	CHF 76 000	90%
Couple avec trois enfants	CHF 84 310	CHF 78 000	93%	CHF 86 000	102%
Famille monoparentale	CHF 45 341	CHF 51 500	114%	CHF 59 500	131%

Tableau 2: Effet des mesures combinées sur les limites applicables pour l'octroi de la réduction des primes dans le canton de Berne (source: système électronique pour l'exécution de la LAMal, 2017, calcul du canton).

Grâce aux mesures proposées, quelque 13 000 personnes (5000 ménages) de plus qu'aujourd'hui bénéficieront de la réduction des primes tandis que le montant accordé au titre de cette dernière connaîtra une hausse pour quelque 50 000 personnes (24 000 ménages) selon les estimations. Suite à l'introduction des mesures, le canton fera face à des dépenses supplémentaires de 23 millions de francs environ pour 2020 (charges totales de 450 millions de francs au lieu de 427 millions de francs). En raison des nouvelles prescriptions fédérales qui exigent dès 2021 une réduction de 80 pour cent des primes des enfants, les dépenses supplémentaires s'élèveront à quelque 30 millions de francs (charges totales de 483 millions de francs au lieu de 453 millions de francs). D'autres dépenses supplémentaires sont aussi prévisibles pour les années 2022 et suivantes.

A l'heure d'établir le budget, le gouvernement allouera un montant suffisant au groupe de produits 6.7.9 et fera en sorte que les modifications nécessaires de l'ordonnance cantonale sur l'assurance-maladie entrent en vigueur au 1er janvier 2020.

S'agissant de la motion financière 013-2019, le Conseil-exécutif souhaite ajouter une dernière précision. Le gouvernement sait que l'efficacité de la politique sociale cantonale en matière de réduction des primes le classe plutôt au bas de l'échelle du monitorage de l'Office fédéral de la santé publique (cf. interpellation 225-2013, motion 113-2017). Il tient toutefois à souligner que ce monitorage a pour but d'offrir une comparaison nationale et qu'il s'appuie donc sur des valeurs standardisées ne tenant que partiellement compte des particularités cantonales. Dans le canton de Berne, une partie de la réduction des primes accordée aux bénéficiaires de l'aide sociale et de prestations complémentaires (différence entre le montant maximum et la réduction des primes ordinaire) n'est plus comprise dans le budget consacré à la réduction des primes depuis la révision de 2012 de la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges ; le montant en question, de quelque 190 millions de francs par an, est budgété pour l'aide sociale et les prestations complémentaires. Comme toutes ces dépenses sont gérées par les autres cantons moyennant une seule enveloppe budgétaire, il va de soi que les chiffres du canton de Berne sont bien moins élevés. La remarque de Madame Imboden, lorsqu'elle affirme que les dépenses cantonales par habitant ont fondu d'un quart au cours des dix dernières années dans le domaine de la réduction des primes, manque d'exactitude étant donné qu'elle n'inclut pas les quelque 190 millions de francs versés tous les ans depuis 2012 dans son calcul. Dans le monitorage de 2017, la légende du graphique de la page 50 précise d'ailleurs que les chiffres du canton ne sont que partiellement comparables à ceux des années précédentes.

Prise de position de la Commission des finances

La Commission des finances se rallie à une nette majorité aux arguments du Conseil-exécutif et propose au Grand Conseil d'adopter les deux motions financières.

Destinataire
- Grand Conseil

MF

Intervention parlementaire. Réponse commune du Conseil-exécutif

Réponse commune aux motions financières 012-2019 et 013-2019

N° de l'intervention:	012-2019
Type d'intervention:	Motion financière
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2019.RRGR.27
Déposée le:	12.02.2019
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Marti (Bern, PS) (porte-parole)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Oui
Urgence accordée:	Oui 07.03.2019
N° d'ACE:	302/2019 du 3 avril 2019
Direction:	Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques
Classification:	–
Proposition du Conseil-exécutif:	**Adoption**

Plus d'argent pour les réductions de primes

Le Conseil-exécutif est chargé, d'une part, d'augmenter le solde du groupe de produits 6.7.9 (*mise en œuvre des prescriptions sur les assurances sociales*) du prochain budget de sorte qu'il atteigne la somme nécessaire au respect des exigences relatives aux réductions de primes telles qu'énoncées à l'article 65 alinéa 1bis LAMal et conformément à l'arrêt du Tribunal fédéral 8C_228/2018 et, d'autre part, de réduire considérablement la charge qui pèse sur la population.

Développement :

Un arrêt récent du Tribunal fédéral (8C_228/2018) a remis en cause la pratique du canton de Lucerne en ce qui concerne les réductions individuelles des primes d'assurance-maladie pour les familles avec enfants. Dans son argumentation, le Tribunal fédéral a rappelé la disposition de l'article 65, alinéa 1bis de la LAMal, qui prévoit, pour les bas et moyens revenus, une réduction de 50 pour cent au moins des primes des jeunes adultes en formation, et de 80 pour cent depuis cette année pour les enfants. Selon la définition du Tribunal fédéral, toutes les personnes dont le revenu se situe entre 70 et 150 pour cent du revenu net moyen du canton se trouvent dans la

catégorie des « ménages à revenus moyens ». Cet arrêt du Tribunal fédéral a obligé le canton de Lucerne à relever la limite de revenu qu'il a fixée pour qu'une partie de la classe moyenne inférieure puisse de nouveau bénéficier d'un soutien. La portée de cette décision est nationale. Le tout dernier monitorage de l'Office fédéral de la santé publique[1] dresse un état des lieux des réductions individuelles de primes accordées aux revenus moyens et s'appuie sur la même définition des ménages à revenus moyens que le Tribunal fédéral. Il résulte de cette analyse qu'au moins huit cantons – dont le canton de Berne – ne prévoient aucune aide pour les revenus moyens. Les ménages à revenus moyens doivent désormais recevoir une aide conséquente sans que la situation des bénéficiaires actuels s'en trouve péjorée.

Motivation de l'urgence : Au vu de l'arrêt du Tribunal fédéral concernant le canton de Lucerne, il apparaît que le canton de Berne n'observerait pas non plus les prescriptions fédérales relatives à la réduction individuelle des primes. Cela doit être corrigé au plus vite.

N° de l'intervention:	013-2019
Type d'intervention:	Motion financière
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2019.RRGR.28
Déposée le:	13.02.2019
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Imboden (Bern, Les Verts) (porte-parole)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Oui
Urgence accordée:	Oui 07.03.2019
N° d'ACE:	302/2019 du 3 avril 2019
Direction:	Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques
Classification:	–
Proposition du Conseil-exécutif:	**Adoption**

Plus de moyens pour les réductions de primes

Le Conseil-exécutif est chargé, d'une part, d'augmenter le solde du groupe de produits 6.7.9 (*mise en œuvre des prescriptions sur les assurances sociales*) du prochain budget et du prochain plan intégré mission-financement de sorte qu'il atteigne au moins la somme nécessaire au respect des exigences relatives aux réductions de primes conformément à l'article 65 alinéa 1bis

[1] Cf. https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/kuv-aufsicht/bakv/pramienverbilligung/praemienverbilligung-niveau6/monitoring-2018-schlussbericht1.pdf.download.pdf/monitoring-2018-schlussbericht.pdf

LAMal et à l'arrêt du Tribunal fédéral 8C_228/2018 et, d'autre part, de réduire considérablement la charge qui pèse sur la population.

Développement :

Le monitorage sur les réductions de primes que la Confédération a publié en décembre 2019[2] montre clairement que la politique de réduction des primes souhaitée par la Confédération n'est pas mise en œuvre correctement par le canton de Berne. Dans son arrêt du 22 janvier 2019, le Tribunal fédéral a conclu que la limite de revenu pour la réduction des primes d'assurance-maladie des enfants et des jeunes adultes fixée à 54 000 francs par le canton de Lucerne était trop basse, et qu'elle était contraire au droit fédéral. Ce, même si les cantons disposent d'une très grande liberté de décision pour définir les termes « bas et moyens revenus ».

Selon les objectifs du Conseil fédéral en matière de politique sociale, la charge des ménages ne doit pas dépasser huit pour cent du revenu. Dans le canton de Berne, cette valeur est largement dépassée, et depuis 2014, la situation ne fait qu'empirer. Les primes d'assurance-maladie (réductions de primes comprises) représentent en moyenne 17 pour cent du revenu des ménages bernois. Le canton de Berne, qui se situe nettement au-dessus de la moyenne suisse, est relégué à l'antépénultième place. Dans le canton, les dépenses par tête d'habitant consacrées aux réductions de primes sont extrêmement basses et ont même fondu d'un quart (!) au cours des dix dernières années. Aucun autre canton en Suisse n'a aussi massivement réduit ses dépenses par tête d'habitant.

Motivation de l'urgence : La hausse, d'année en année, des primes d'assurance-maladie constitue une charge importante pour nombre de ménages de la classe moyenne. Dans un nouvel arrêt, le Tribunal fédéral demande aux cantons d'appliquer des réductions de primes appropriées. Le canton de Berne doit donc accorder plus de moyens budgétaires aux réductions de primes dans son budget 2020 et son plan intégré mission-financement.

Réponse commune du Conseil-exécutif

Les auteurs des motions ont chargé le Conseil-exécutif, d'une part, d'augmenter le solde du groupe de produits 6.7.9 (mise en œuvre des prescriptions sur les assurances sociales) lors du prochain processus budgétaire de sorte qu'il atteigne au moins la somme nécessaire au respect des exigences relatives aux réductions de primes conformément à l'article 65, alinéa 1bis de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) et à l'arrêt du Tribunal fédéral 8C_228/2018 et, d'autre part, de réduire considérablement la charge qui pèse sur la population.

L'article 65, alinéa 1bis LAMal spécifie que les cantons doivent réduire de 50 pour cent au moins les primes des enfants (80 pour cent dès 2021) et de 50 pour cent au moins celles des jeunes adultes en formation pour les « bas et moyens revenus ». Le droit fédéral ne définit cependant pas ce qu'il faut entendre par là. Par l'arrêt 8C_228/2018 rendu le 22 janvier 2019, le Tribunal fédéral a pour la première fois pris position sur la manière de déterminer la limite du revenu applicable pour l'octroi de la réduction des primes. Le Conseil-exécutif a analysé cette décision et les éventuelles répercussions au niveau cantonal de la méthode de calcul proposée. Ses conclu-

[2] Assurance maladie : monitorage de la réduction de primes https://www.bag.admin.ch/bag/fr/home/versicherungen/krankenversicherung/krankenversicherung-versicherte-mit-wohnsitz-in-der-schweiz/praemienverbilligung/monitoringpraemienverbilligung.html

sions ont été publiées le 4 avril 2019. L'analyse a révélé que des dispositions devaient être prises pour les couples avec un enfant car la limite donnant droit à la réduction individuelle des primes se trouvait, avec 67 pour cent, en dessous de la valeur du canton de Lucerne, de 72,5 pour cent (cf. tableau 1). Pour les couples avec deux enfants, la limite est de 80 pour cent du revenu net médian, dépassant ainsi sensiblement la valeur du canton de Lucerne. Quant aux couples avec trois enfants, le taux est de 93 pour cent[3]. Cette différence s'explique par les déductions sociales prévues par le canton de Berne. En effet, un montant de 10 000 francs par enfant est déductible, ce qui augmente d'autant la limite déterminant le droit à la réduction des primes.

	70% du revenu net médian	**Revenu net médian**	**150% du revenu net médian**	**Limite applicable pour l'octroi de la réduction des primes**	**Limite fixée par rapport au revenu net médian**
Couple avec un enfant	CHF 61 010.60	CHF 87 158	CHF 130 737.00	CHF 58 000	67%
Couple avec deux enfants	CHF 59 237.50	CHF 84 625	CHF 126 937.50	CHF 68 000	80%
Couple avec trois enfants	CHF 59 016.65	CHF 84 310	CHF 126 464.25	CHF 78 000	93%
Famille monoparentale	CHF 31 738.70	CHF 45 341	CHF 68 011.50	CHF 51 500	114%

Tableau 1: Revenu moyen pour les ménages avec enfants et limites applicables pour l'octroi de la réduction des primes dans le canton de Berne (source: système électronique pour l'exécution de la LAMal, 2017, calcul du canton selon l'ATF 8C_228/2018).

Le Conseil-exécutif a examiné différentes mesures pour augmenter la limite pour les couples avec un enfant afin de soulager le budget des ménages au revenu moyen au sens de l'article 65, alinéa 1bis LAMal. Il est parvenu à la conclusion que le moyen d'y arriver était de combiner plusieurs mesures.

Contrairement à ce qui se fait dans les autres cantons, le canton de Berne calcule le droit à la réduction des primes de manière extrêmement différenciée. Il tient en effet compte de plusieurs composantes du revenu (p. ex. 3^{e} pilier a, cotisations de membre, participation à des communautés héréditaires) et prévoit plusieurs types de déductions sociales (pour les enfants, pour les couples et pour les personnes seules). Une différenciation des déductions pour enfant correspond à la première mesure proposée : une somme de 15 000 francs doit être prise en considération pour le premier enfant, à laquelle s'ajoutent 10 000 francs par enfant supplémentaire. La deuxième mesure se concentre davantage sur la catégorie des familles dont le revenu déterminant[4] est compris entre 35 001 et 38 000 francs ; si les enfants ou les jeunes adultes qui en sont réputés membres suivent une formation, ils pourront bénéficier d'une réduction de 50 pour cent au lieu de 25 à présent (art. 10 de l'ordonnance cantonale sur l'assurance-maladie [OCAMal]) tandis que les parents n'auront alors plus droit à une réduction des primes. Etant donné l'accroissement du montant accordé au titre de la réduction des primes pour les enfants, leurs parents, dont la réduction des primes est jusqu'à présent de 25 pour cent, bénéficieront d'une plus grande réduction. Aussi, les deux mesures garantissent que personne ne perde au change.

En combinant les mesures, le canton augmente la limite applicable pour toutes les familles. La valeur critique d'un couple avec un enfant passe ainsi de 67 à 76 pour cent. Pour un couple avec deux enfants, elle est de 90 pour cent et pour les familles comptant trois enfants ou plus, elle dépasse 100 pour cent (cf. tableau 2).

[3] L'arrêt du Tribunal fédéral ne dit rien sur les familles monoparentales. Calculé selon la méthode proposée par le Tribunal fédéral, le taux est de plus de 114 pour cent dans le canton de Berne (cf. tableau 1). L'idée qu'un revenu net de 45 341 francs se situerait dans la catégorie des revenus moyens fait cependant débat et montre les limites de la méthode de calcul utilisée par le Tribunal fédéral.
[4] Le revenu déterminant sur la base duquel le droit à la réduction des primes est calculé correspond au revenu net corrigé conformément à l'article 6 OCAMal.

	Revenu net médian	Limite applicable pour l'octroi de la réduction des primes	Limite fixée par rapport au revenu net médian	Nouvelle limite applicable pour l'octroi de la réduction des primes	Nouvelle limite fixée par rapport au revenu net médian
Couple avec un enfant	CHF 87 158	CHF 58 000	67%	CHF 66 000	76%
Couple avec deux enfants	CHF 84 625	CHF 68 000	80%	CHF 76 000	90%
Couple avec trois enfants	CHF 84 310	CHF 78 000	93%	CHF 86 000	102%
Famille monoparentale	CHF 45 341	CHF 51 500	114%	CHF 59 500	131%

Tableau 2: Effet des mesures combinées sur les limites applicables pour l'octroi de la réduction des primes dans le canton de Berne (source: système électronique pour l'exécution de la LAMal, 2017, calcul du canton).

Grâce aux mesures proposées, quelque 13 000 personnes (5000 ménages) de plus qu'aujourd'hui bénéficieront de la réduction des primes tandis que le montant accordé au titre de cette dernière connaîtra une hausse pour quelque 50 000 personnes (24 000 ménages) selon les estimations. Suite à l'introduction des mesures, le canton fera face à des dépenses supplémentaires de 23 millions de francs environ pour 2020 (charges totales de 450 millions de francs au lieu de 427 millions de francs). En raison des nouvelles prescriptions fédérales qui exigent dès 2021 une réduction de 80 pour cent des primes des enfants, les dépenses supplémentaires s'élèveront à quelque 30 millions de francs (charges totales de 483 millions de francs au lieu de 453 millions de francs). D'autres dépenses supplémentaires sont aussi prévisibles pour les années 2022 et suivantes.

A l'heure d'établir le budget, le gouvernement allouera un montant suffisant au groupe de produits 6.7.9 et fera en sorte que les modifications nécessaires de l'ordonnance cantonale sur l'assurance-maladie entrent en vigueur au 1er janvier 2020.

S'agissant de la motion financière 013-2019, le Conseil-exécutif souhaite ajouter une dernière précision. Le gouvernement sait que l'efficacité de la politique sociale cantonale en matière de réduction des primes le classe plutôt au bas de l'échelle du monitorage de l'Office fédéral de la santé publique (cf. interpellation 225-2013, motion 113-2017). Il tient toutefois à souligner que ce monitorage a pour but d'offrir une comparaison nationale et qu'il s'appuie donc sur des valeurs standardisées ne tenant que partiellement compte des particularités cantonales. Dans le canton de Berne, une partie de la réduction des primes accordée aux bénéficiaires de l'aide sociale et de prestations complémentaires (différence entre le montant maximum et la réduction des primes ordinaire) n'est plus comprise dans le budget consacré à la réduction des primes depuis la révision de 2012 de la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges ; le montant en question, de quelque 190 millions de francs par an, est budgété pour l'aide sociale et les prestations complémentaires. Comme toutes ces dépenses sont gérées par les autres cantons moyennant une seule enveloppe budgétaire, il va de soi que les chiffres du canton de Berne sont bien moins élevés. La remarque de Madame Imboden, lorsqu'elle affirme que les dépenses cantonales par habitant ont fondu d'un quart au cours des dix dernières années dans le domaine de la réduction des primes, manque d'exactitude étant donné qu'elle n'inclut pas les quelque 190 millions de francs versés tous les ans depuis 2012 dans son calcul. Dans le monitorage de 2017, la légende du graphique de la page 50 précise d'ailleurs que les chiffres du canton ne sont que partiellement comparables à ceux des années précédentes.

Destinataire
- Grand Conseil

M

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	010-2019
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☒
N° d'affaire:	2019.RRGR.24
Déposée le:	07.02.2019
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Marti (Bern, PS) (porte-parole)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Oui
Urgence accordée:	Oui 07.03.2019
N° d'ACE:	515/2019 du 15 mai 2019
Direction:	Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques
Classification:	–
Proposition du Conseil-exécutif:	**Adoption**

Réductions individuelles des primes: le gouvernement doit passer à l'action!

Le Conseil-exécutif est chargé d'adapter immédiatement les dispositions légales relatives aux réductions individuelles de primes pour que les ménages à revenus moyens du canton de Berne bénéficient eux aussi d'un soutien, conformément à l'arrêt 8C_228/2018 du Tribunal fédéral, ce qui soulagera considérablement la population.

Développement :

Un arrêt récent du Tribunal fédéral (8C_228/2018) a remis en cause la pratique du canton de Lucerne en ce qui concerne les réductions individuelles des primes d'assurance-maladie pour les familles avec enfants. Dans son argumentation, le Tribunal fédéral a rappelé la disposition de l'article 65, alinéa 1bis de la LAMal, qui prévoit, pour les bas et moyens revenus, une réduction de 50 pour cent au moins des primes des jeunes adultes en formation, et de 80 pour cent depuis cette année pour les enfants. Selon la définition du Tribunal fédéral, toutes les personnes dont le revenu se situe entre 70 et 150 pour cent du revenu net moyen du canton se trouvent dans la catégorie des « ménages à revenus moyens ». Cet arrêt du Tribunal fédéral a obligé le canton

de Lucerne à relever la limite de revenu qu'il a fixée pour qu'une partie de la classe moyenne inférieure puisse de nouveau bénéficier d'un soutien.

La portée de cette décision est nationale. Le tout dernier monitorage de l'Office fédéral de la santé publique[1] dresse un état des lieux des réductions individuelles de primes accordées aux revenus moyens et s'appuie sur la même définition des ménages à revenus moyens que le Tribunal fédéral. Il résulte de cette analyse qu'au moins huit cantons – dont le canton de Berne – ne prévoient aucune aide pour les revenus moyens. Dans la nouvelle réglementation, les ménages à revenus moyens doivent recevoir une aide conséquente sans que cela se fasse au détriment des bénéficiaires actuels.

Motivation de l'urgence : Au vu de l'arrêt du Tribunal fédéral concernant le canton de Lucerne, il apparaît que le canton de Berne n'observerait pas non plus les prescriptions fédérales relatives à la réduction individuelle des primes. Cela doit être corrigé au plus vite.

Réponse du Conseil-exécutif

La présente motion relève de la compétence exclusive du Conseil-exécutif (motion ayant valeur de directive). Le gouvernement dispose ainsi d'une latitude relativement importante en ce qui concerne le degré de réalisation des objectifs, les moyens à mettre en œuvre et les modalités d'exécution du mandat. En outre, c'est à lui qu'incombe la responsabilité de la décision.

La motionnaire charge le Conseil-exécutif d'adapter immédiatement les dispositions légales relatives aux réductions individuelles des primes pour que les ménages au revenu moyen du canton de Berne bénéficient du soutien prévu à l'article 65, alinéa 1bis de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal), conformément à l'arrêt du Tibunal fédéral 8C_228/2018, ce qui doit considérablement soulager la population.

L'article 65, alinéa 1bis LAMal spécifie que les cantons doivent réduire de 50 pour cent au moins les primes des enfants (80 pour cent dès 2021) et de 50 pour cent au moins celles des jeunes adultes en formation pour les « bas et moyens revenus ». Le droit fédéral ne définit cependant pas quantitativement ce qu'il faut entendre par là. Par l'arrêt 8C_228/2018 rendu le 22 janvier 2019, le Tribunal fédéral a pour la première fois pris position sur la manière de déterminer la limite du revenu applicable pour l'octroi de la réduction des primes. Le Conseil-exécutif a analysé cette décision et les éventuelles répercussions au niveau cantonal de la méthode de calcul proposée. Ses conclusions ont été publiées le 4 avril 2019. L'analyse a révélé que des dispositions devaient être prises pour les couples avec un enfant car la limite donnant droit à la réduction individuelle des primes se trouvait, avec 67 pour cent, en dessous de la valeur du canton de Lucerne, de 72,5 pour cent (cf. tableau 1). Pour les couples avec deux enfants, la limite est de 80 pour cent du revenu net médian, dépassant ainsi sensiblement la valeur du canton de Lucerne. Quant aux couples avec trois enfants, le taux est de 93 pour cent[2]. Cette différence s'explique par les déductions sociales prévues par le canton de Berne. En effet, un montant de 10 000 francs par enfant est déductible, ce qui augmente d'autant la limite déterminant le droit à la réduction des primes.

[1] Cf. https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/kuv-aufsicht/bakv/pramienverbilligung/praemienverbilligung-niveau6/monitoring-2018-schlussbericht1.pdf.download.pdf/monitoring-2018-schlussbericht.pdf

[2] L'arrêt du Tribunal fédéral ne dit rien sur les familles monoparentales. Calculé selon la méthode proposée par le Tribunal fédéral, le taux est de plus de 114 pour cent dans le canton de Berne (cf. tableau 1). L'idée qu'un revenu net de 45 341 francs se situerait dans la catégorie des revenus moyens fait cependant débat et montre les limites de la méthode de calcul utilisée par le Tribunal fédéral.

	70% du revenu net médian	Revenu net médian	150% du revenu net médian	Limite applicable pour l'octroi de la réduction des primes	Limite fixée par rapport au revenu net médian
Couple avec un enfant	CHF 61 011	CHF 87 158	CHF 130 737	CHF 58 000	67%
Couple avec deux enfants	CHF 59 238	CHF 84 625	CHF 126 938	CHF 68 000	80%
Couple avec trois enfants	CHF 59 017	CHF 84 310	CHF 126 464	CHF 78 000	93%
Famille monoparentale	CHF 31 739	CHF 45 341	CHF 68 012	CHF 51 500	114%

Tableau 1 : Revenu moyen pour les ménages avec enfants et limites applicables pour l'octroi de la réduction des primes dans le canton de Berne (source : système électronique pour l'exécution de la LAMal, 2017, calcul du canton selon l'ATF 8C_228/2018).

Le Conseil-exécutif a examiné différentes mesures pour augmenter la limite pour les couples avec un enfant afin de soulager sensiblement le budget des ménages au revenu moyen inférieur au sens de l'article 65, alinéa 1bis LAMal. Il est parvenu à la conclusion que le moyen d'y arriver était de combiner plusieurs mesures. Contrairement à ce qui se fait dans les autres cantons, le canton de Berne calcule le droit à la réduction des primes de manière extrêmement différenciée. Il tient en effet compte de plusieurs composantes du revenu (p. ex. 3^{e} pilier a, cotisations de membre, participation à des communautés héréditaires) et prévoit plusieurs types de déductions sociales (pour les enfants, pour les couples et pour les personnes seules). Une différenciation des déductions pour enfant correspond à la première mesure proposée : une somme de 15 000 francs doit être prise en considération pour le premier enfant, à laquelle s'ajoutent 10 000 francs par enfant supplémentaire. La deuxième mesure se concentre davantage sur la catégorie des familles dont le revenu déterminant[3] est compris entre 35 001 et 38 000 francs ; si les enfants ou les jeunes adultes qui en sont réputés membres suivent une formation, ils pourront bénéficier d'une réduction de 50 pour cent au lieu de 25 à présent (art. 10 de l'ordonnance cantonale sur l'assurance-maladie [OCAMal]) tandis que les parents n'auront alors plus droit à une réduction des primes. Etant donné l'accroissement du montant accordé au titre de la réduction des primes pour les enfants, leurs parents, dont la réduction des primes est jusqu'à présent de 25 pour cent, bénéficieront d'une plus grande réduction. Aussi, les deux mesures garantissent que personne ne perde au change.

En combinant les mesures, le canton augmente la limite applicable pour toutes les familles. La valeur critique d'un couple avec un enfant passe ainsi de 67 à 76 pour cent. Pour un couple avec deux enfants, elle est de 90 pour cent et pour les familles comptant trois enfants ou plus, elle dépasse 100 pour cent (cf. tableau 2).

Grâce aux mesures proposées, quelque 13 000 personnes (5000 ménages) de plus qu'aujourd'hui bénéficieront de la réduction des primes tandis que le montant accordé au titre de cette dernière connaîtra une hausse pour quelque 50 000 personnes (24 000 ménages) selon les estimations. Suite à l'introduction des mesures, le canton fera face à des dépenses supplémentaires de 23 millions de francs environ pour 2020 (charges totales de 450 millions de francs au lieu de 427 millions de francs). En raison des nouvelles prescriptions fédérales qui exigent dès 2021 une réduction de 80 pour cent des primes des enfants, les dépenses supplémentaires s'élèveront en 2021 à quelque 30 millions de francs (charges totales de 483 millions de francs au lieu de 453 millions de francs). D'autres dépenses supplémentaires sont aussi prévisibles pour les années 2022 et suivantes en raison de l'évolution des primes.

[3] Le revenu déterminant sur la base duquel le droit à la réduction des primes est calculé correspond au revenu net corrigé conformément à l'article 6 OCAMal.

	Revenu net médian	Limite applicable pour l'octroi de la réduction des primes	Limite fixée par rapport au revenu net médian	Nouvelle limite applicable pour l'octroi de la réduction des primes	Nouvelle limite fixée par rapport au revenu net médian
Couple avec un enfant	CHF 87 158	CHF 58 000	67%	CHF 66 000	76%
Couple avec deux enfants	CHF 84 625	CHF 68 000	80%	CHF 76 000	90%
Couple avec trois enfants	CHF 84 310	CHF 78 000	93%	CHF 86 000	102%
Famille monoparentale	CHF 45 341	CHF 51 500	114%	CHF 59 500	131%

Tableau 2 : Effet des mesures combinées sur les limites applicables pour l'octroi de la réduction des primes dans le canton de Berne (source : système électronique pour l'exécution de la LAMal, 2017, calcul du canton).

Destinataire

- Grand Conseil

M

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	200-2018
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2018.RRGR.564
Déposée le:	06.09.2018
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Sancar (Bern, Les Verts) (porte-parole) Mentha (Liebefeld, PS) Löffel-Wenger (Münchenbuchsee, PEV)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Non
Urgence accordée:	
N° d'ACE:	179/2019 du 20 février 2019
Direction:	Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques
Classification:	–
Proposition du Conseil-exécutif:	**Rejet**

Revoir l'imposition des rentes de l'AVS et de l'AI pour prévenir la pauvreté parmi les personnes retraitées

Le Conseil-exécutif est chargé de faire le nécessaire pour qu'une fois leurs impôts payés, les bénéficiaires de rentes de vieillesse et de rentes d'invalidité avec ou sans prestations complémentaires (PC) disposent d'un revenu qui ne soit pas inférieur au montant des dépenses reconnues pour prétendre à des prestations complémentaires. S'ils n'atteignent pas ce seuil, les impôts devront être réduits du montant correspondant.

Développement :

Les bénéficiaires de rentes de l'AVS et de l'AI sont parfois mis en difficulté par leurs impôts. L'Intendance des impôts les met en poursuite parce qu'ils ne peuvent pas s'en acquitter. Ces poursuites, prescrites par la législation en vigueur, occasionnent inutilement du travail et des coûts pour les autorités et les personnes concernées. Les demandes de remise sont souvent rejetées : aucune n'a été accordée ces dernières années. Les remises sont accordées sur la

base du minimum vital défini par le droit des poursuites. Ce système est injuste pour bon nombre de personnes retraitées car elles vivent au bord de la pauvreté. Les rentes et les PC ne pouvant pas être saisies, les poursuites se soldent par un acte de défaut de biens. Ce qui fait tourner l'administration à vide et grimper les coûts, sans pour autant générer de revenu. Cette pratique cantonale est contraire à la Constitution fédérale, qui est très claire à ce sujet : « les rentes doivent couvrir les besoins vitaux de manière appropriée » (art. 112, al. 2, lit. *b* Cst.).

Concernant le revenu imposable, il existe un déséquilibre entre les personnes qui touchent des PC et celles qui n'en touchent pas. Si une personne (ou un couple) qui a exercé une activité lucrative toute sa vie dispose avec ses rentes AI et LPP ou AVS et LPP de ressources à peine supérieures au niveau donnant droit aux PC, une fois les impôts payés, il lui reste bien moins d'argent qu'à une personne touchant des PC, qui a peut-être versé beaucoup moins de contributions.

Les PC sont prévues pour que les personnes en situation de handicap et les personnes âgées puissent mener une existence conforme aux exigences de la dignité humaine. On ne saurait accepter que les personnes qui n'en bénéficient pas soient désavantagées et se retrouvent au-dessous du seuil des PC à cause de la charge fiscale. Il faut mettre en place un système juste.

On peut rétablir la justice en faisant en sorte qu'après imposition de leurs rentes AI et AVS (et LPP), les personnes retraitées avec ou sans PC disposent d'un revenu qui ne soit pas inférieur au montant des dépenses reconnues pour prétendre à des PC.

Réponse du Conseil-exécutif

La loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (LPC[1] ; RS 831.30) veille à couvrir les besoins vitaux par le biais des prestations complémentaires. Celles-ci garantissent la couverture du minimum vital si la rente AVS ou AI, les contributions de la caisse de pension et un éventuel 3e pilier ne sont financièrement pas suffisants.

Les auteurs de la motion relèvent que, pour les personnes au bénéfice d'une rente, il arrive que le revenu à disposition ne suffise plus pour couvrir le minimum vital (dépenses reconnues selon l'art. 10 LPC) à cause de l'impôt dû qu'il faudrait donc, selon eux, réduire en conséquence.

Le Conseil-exécutif comprend les préoccupations des auteurs de la motion désireux de réduire la charge fiscale des bénéficiaires de rentes dans un tel cas. Cependant, la législation fiscale bernoise connaît déjà une déduction dans ce sens. La « déduction pour revenu modeste » est octroyée lorsque le revenu imposable plus dix pour cent de la fortune n'excède pas 15 000 francs. Cette limite passe à 20 000 francs pour les couples mariés. La déduction est augmentée pour chaque enfant pour lequel la personne contribuable a droit à la déduction pour enfant (art. 40, al. 6 et 7 de la loi sur les impôts ; RSB 661.11).

La déduction pour revenu modeste présente deux avantages très nets par rapport à celle qui est proposée sur l'impôt dû :

1. La déduction supplémentaire pour revenu modeste permet de réduire l'impôt dû de façon appropriée pour tous les groupes de personnes à bas revenu – et pas seulement pour les bénéficiaires de rentes – là où il générerait sinon une charge disproportionnée. Une déduc-

[1] https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20051695/index.html

tion spécifique réservée aux bénéficiaires de rentes serait contraire au principe d'égalité de traitement prévu dans la Constitution.

2. Les cantons sont autorisés à fixer eux-mêmes les déductions sociales. Comme d'autres déductions, celles-ci entraînent une baisse du revenu imposable, et donc de l'impôt dû. Les cantons ne sont par contre pas habilités à opérer des déductions sur le montant de l'impôt. L'introduction d'une telle déduction contreviendrait au droit fédéral[2] et ne résisterait pas à un examen devant le juge[3].

De l'avis du gouvernement, la réglementation en vigueur suffit pour soulager les personnes ayant un revenu modeste. Par conséquent, il convient de renoncer à introduire une déduction sur le montant de l'impôt, au demeurant inadmissible selon la législation sur l'harmonisation, et qui, de surcroît, défavorisait les personnes ne bénéficiant pas d'une rente.

Des considérations d'ordre pratique quant aux modalités d'une nouvelle déduction telles que proposées concrètement viennent encore appuyer ce point de vue. Si l'on voulait instaurer une déduction sur la différence entre revenu imposable et minimum vital, l'Intendance des impôts devrait désormais calculer, dans le cadre de la taxation, non seulement le revenu imposable, mais encore le montant des dépenses reconnues par les PC et le « revenu disponible ». Comme les dépenses reconnues par les PC ne constituent pas un montant fixe, mais qu'elles se calculent au cas par cas, les contribuables devraient fournir aux autorités fiscales des informations supplémentaires (loyer, etc.) qui ne sont normalement requises que pour le calcul du droit aux prestations complémentaires. Voilà qui compliquerait excessivement la déclaration et la taxation, et c'est là une raison supplémentaire pour renoncer à introduire une telle déduction.

Au vu de ce qui précède, le Conseil-exécutif propose le rejet de la motion.

Destinataire

- Grand Conseil

[2] Loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID ; RS 642.14)

[3] REICH / VON AH / BRAWAND in: Zweifel / Beusch [éd.], Kommentar zum Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden, 3e édition, note 63a ad article 9

M

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	006-2019
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2019.RRGR.9
Déposée le:	24.01.2019
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Leuenberger (Trubschachen, PBD) (porte-parole)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Oui
Urgence accordée:	Oui 07.03.2019
N° d'ACE:	514/2019 du 15 mai 2019
Direction:	Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques
Classification:	–
Proposition du Conseil-exécutif:	**Rejet**

LiLPC: évaluation des immeubles à leur valeur officielle

Le Conseil-exécutif est chargé de soumettre une révision de la loi portant introduction de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (LiLPC) pour que les immeubles non agricoles soient évalués à leur valeur officielle dans le calcul des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI.

Développement :

La modification des valeurs de répartition annoncée par la Conférence suisse des impôts dans sa lettre circulaire n°22 (modification du 17 septembre 2018)[1] est passée pratiquement inaperçue. Les valeurs de répartition servent à l'estimation des immeubles dans le cadre des répartitions intercantonales des impôts. Dans le canton de Berne, la valeur de répartition pour les immeubles non agricoles est passée de 100 pour cent à 155 pour cent de la valeur officielle au 1er janvier 2019.

[1] http://www.steuerkonferenz.ch/downloads/kreisschreiben/KS_22_Repartitionsfaktoren_geaendert_F_20180918.pdf

Dans le canton de Berne, conformément à la LiLPC[2], la valeur de répartition joue un rôle déterminant dans l'évaluation des immeubles (art. 4). Cela veut dire que les immeubles non agricoles qui sont transférés à une valeur inférieure à 155 pour cent de leur valeur officielle à partir du 1er janvier 2019 sont intégrés dans le calcul des prestations complémentaires comme revenu, à titre de dessaisissement de fortune. Pour les prestations actuelles, la fortune nette prise en compte comme revenu est plus élevée. Dans de nombreuses régions, surtout rurales, lier l'estimation des immeubles à la valeur de répartition passe à côté de la réalité économique et affecte même dans ce cas des personnes qui, par exemple, ont besoin de soins et doivent donc bénéficier de prestations complémentaires.

Il a été décidé de réaliser une nouvelle évaluation générale des biens immobiliers au 31 décembre 2020, selon laquelle, conformément à l'arrêté du Grand Conseil, la valeur cible à atteindre doit être une médiane proche de 70 pour cent de la valeur vénale. Par cette mesure, le Conseil-exécutif espère que les valeurs officielles soient ainsi adaptées à la réalité actuelle du marché. De cette façon, la valeur officielle, utilisée pour le calcul des prestations complémentaires, reflèterait les réalités économiques actuelles. De plus, il est logique de se servir de la valeur officielle pour limiter au maximum le travail administratif qu'implique le calcul de la PC. C'est pourquoi la LiLPC doit être modifiée en conséquence.

Motivation de l'urgence : les nouvelles valeurs de répartition entrent en vigueur au 1er janvier 2019 et ont les conséquences décrites ci-dessus. Le canton de Berne doit adapter la législation le plus vite possible pour éviter les déséquilibres évoqués.

Réponse du Conseil-exécutif

La motion demande une modification de la loi portant introduction de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (LiLPC) pour que la valeur officielle des immeubles non agricoles serve au calcul des prestations complémentaires.

Parmi les immeubles non agricoles, les immeubles servant d'habitation se distinguent des autres. La distinction est tout particulièrement importante car elle sous-tend l'évaluation de la valeur de l'immeuble prise en considération dans le calcul du droit aux prestations complémentaires. Pour les personnes propriétaires d'un *immeuble qui leur sert d'habitation*, le droit fédéral prévoit que le calcul se fonde sur la valeur fiscale, c'est-à-dire la valeur officielle (art. 17, al. 1 OPC-AVS/AI[3]). Ainsi, les personnes retraitées au revenu faible qui habitent dans un immeuble leur appartenant ne sont pas obligées de s'en défaire, par exemple, et peuvent finir leurs jours dans un environnement familier[4]. Par conséquent, cette catégorie d'immeubles continue à être prise en compte à sa valeur officielle dans le calcul du droit aux prestations complémentaires.

Pour les *immeubles ne servant pas d'habitation* et en cas de *dessaisissement d'un immeuble*, c'est par contre la valeur vénale qui est déterminante, conformément aux prescriptions fédérales (art. 17, al. 4 et 5 OPC-AVS/AI). L'idée est simple : les immeubles en question ne doivent pas être conservés pour les héritiers au détriment du système d'octroi des prestations complémen-

[2] https://www.belex.sites.be.ch/frontend/versions/238

[3] Ordonnance du 15 janvier 1971 sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (OPC-AVS/AI; RS 831.301)

[4] Müller, Rechtsprechung des Bundesgerichts zum ELG, 3e édition, art. 11, n. 363

taires[5]. Il s'agit typiquement des situations où les personnes assurées vivent dans un foyer tout en possédant encore un immeuble. Dans pareil cas, l'immeuble ne sert plus à des fins d'habitation, mais entre en compte dans le calcul des prestations complémentaires. Ce cas se présente aussi lorsque la personne assurée possède un ou plusieurs immeubles qu'elle n'occupe pas elle-même. Les immeubles ne servant pas d'habitation constituent donc habituellement des valeurs patrimoniales. Le droit fédéral permet alors aux cantons d'appliquer, en lieu et place de la valeur vénale, la valeur de répartition déterminante pour les répartitions intercantonales (art. 17, al. 6 OPC-AVS/AI). Le canton de Berne a fait usage de ce droit et les immeubles sont évalués selon la valeur déterminante pour la répartition intercantonale de l'impôt (art. 4 LiLPC).

L'application de la valeur officielle pour les immeubles ne servant pas d'habitation et en cas de dessaisissement d'un immeuble, demandée par la motion, n'est pas prévue par le législateur fédéral. Une modification de l'article 4 LiLPC au sens où l'entend le motionnaire serait donc contraire au droit fédéral. De plus, la valeur officielle d'un immeuble est généralement inférieure à la valeur vénale. Si la valeur officielle (plus faible) était utilisée à la place de la valeur de répartition intercantonale pour les immeubles qui ne servent pas d'habitation à leurs propriétaires, ces derniers et les personnes disposant d'autres valeurs patrimoniales risqueraient de ne pas être traités de manière égale.

A part la valeur de répartition intercantonale, seule la valeur vénale est prévue par la législation fédérale (art. 17, al. 6 OPC-AVS/AI). Retenir la valeur vénale au lieu de la valeur de répartition intercantonale pour l'évaluation des immeubles qui ne servent pas de logement à leur propriétaire poserait des problèmes de mise en œuvre. Un changement du genre rendrait nécessaire l'estimation de la valeur vénale de tous les immeubles concernés, ce qui engendrerait un important surcroît de travail administratif ainsi que des frais supplémentaires résultant du mandat y relatif. En outre, la valeur de répartition intercantonale est aussi applicable pour savoir s'il y a renonciation à des parts de fortune en cas de dessaisissement d'un immeuble, à titre onéreux ou gratuit (art. 17, al. 5 OPC-AVS/AI). Il faudrait donc aussi se référer à une valeur vénale antérieure au moment de déterminer rétroactivement la renonciation à des parts de fortune ; la situation pourrait être problématique lorsque le dessaisissement remonte à de nombreuses années.

Les dispositions d'exécution de la loi sur les prestations complémentaires édictées par les cantons sont soumises à l'approbation de la Confédération (art. 29 LPC)[6]. L'approbation d'actes législatifs cantonaux est un moyen pour la Confédération d'exercer sa surveillance sur les cantons. Elle garantit la concordance entre le droit fédéral et le droit cantonal. Elle est la condition de la validité de ces actes et de leurs changements. L'Office des assurances sociales (OAS) a soumis pour examen préalable la proposition de modification de l'article 4 LiLPC, comme le prévoit la motion, à l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS). Par courrier du 15 mars 2019, l'OFAS a indiqué que la proposition ne pouvait pas être approuvée. Les arguments avancés correspondent peu ou prou à la présente réponse.

Destinataire
- Grand Conseil

[5] Cf. 4e note de bas de page
[6] Loi fédérale du 6 octobre 2006 sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (loi sur les prestations complémentaires, LPC; RS 831.30)

M

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	053-2019
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☒
N° d'affaire:	2019.RRGR.71
Déposée le:	04.03.2019
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Marti (Bern, PS) (porte-parole) Ruchti (Seewil, UDC) Streit-Stettler (Bern, PEV) Frutiger (Oberhofen, PBD) de Meuron (Thun, Les Verts) Alberucci (Ostermundigen, pvl)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Oui
Urgence accordée:	Oui 07.03.2019
N° d'ACE:	520/2019 du 15 mai 2019
Direction:	Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques
Classification:	–
Proposition du Conseil-exécutif:	**Vote point par point** Point 3 (motion ayant valeur de directive) : Adoption Points 1, 2, 4 : Adoption sous forme de postulat

Mesures de lutte contre les cartels du gravier et du béton

Le Conseil-exécutif est chargé :

1. de garantir un contrôle indépendant et efficace des entreprises du secteur du gravier ;
2. de créer une base légale permettant, si une entente est soupçonnée, de réclamer la transparence sur les chiffres d'affaires des entreprises du secteur du gravier ;
3. de revoir les compétences au sein de l'administration cantonale, en particulier en ce qui concerne la planification et le contrôle des carrières, et de les communiquer intelligiblement ;
4. d'étudier la possibilité d'une action en dommages-intérêts pour prix surfaits lorsque la décision de la COMCO sur les entreprises de gravier et de béton entrera en force.

Développement :

Le 28 février 2019, la Commission de la concurrence (COMCO) a communiqué le résultat de son enquête sur deux producteurs de béton et de gravier. Il en ressort que les groupes Kästli et Alluvia se sont entendus sur différents éléments du prix du béton et du gravier pendant plusieurs années jusqu'en 2013, et ont coordonné leurs régions d'activité. Ils se sont mis d'accord sur les listes de prix, se sont réciproquement communiqué leurs rabais sur les quantités et ont instauré le versement d'une prime sur le gravier et le béton (Kies- und Betonbatzen). Les deux groupes ont octroyé à leurs clients des avantages prédéfinis seulement s'ils se fournissaient exclusivement en béton et en gravier auprès d'eux. Pour le calcul et le paiement des rabais et des avantages, ils utilisaient un lieu d'encaissement commun, grâce auquel ils échangeaient des informations détaillées sur les prix et les quantités. Par l'ensemble de leurs comportements, ils ont amoindri la pression concurrentielle entre eux sur le marché du béton et du gravier dans la région de la ville de Berne et environs, se sont protégés contre des concurrents et ont augmenté leur marge de manœuvre pour fixer des prix plus élevés. Ces comportements enfreignent la loi sur les cartels. La COMCO a sanctionné les groupes Alluvia et Kästli pour un montant total d'environ 22 millions de francs. Cette décision peut faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal administratif fédéral.

En 2017, la Commission de gestion du Grand Conseil (CGes) s'est elle aussi intéressée de près au secteur du gravier, des décharges et du transport et a chargé le Contrôle des finances (CF) de procéder à une vérification. Si le rapport du CF n'est pas public, on sait maintenant qu'en raison des cartels, le canton de Berne a payé entre trois et cinq millions de francs par an de coûts de construction en trop.

Cela fait des années que le secteur du gravier et du béton fait l'objet de controverses. A l'occasion des débats sur le Controlling EDT 2017 (Mise en œuvre du plan sectoriel cantonal en matière d'extraction de matériaux, de décharges et de transports), le Grand Conseil a déjà, au moyen de déclarations de planification, prié le gouvernement de prendre des mesures.

Les résultats de l'enquête de la COMCO, récemment rendus publics, indiquent clairement quelles mesures concrètes permettraient d'empêcher les cartels.

Motivation de l'urgence : La décision claire de la COMCO est l'occasion pour le canton de Berne de renforcer immédiatement ses contrôles et ses activités de surveillance dans le secteur du gravier. L'absence de réaction rapide entamerait la crédibilité du canton.

Réponse du Conseil-exécutif

La demande formulée au troisième point de la motion relève de la compétence exclusive du Conseil-exécutif (motion ayant valeur de directive). Le gouvernement dispose ainsi d'une latitude relativement importante en ce qui concerne le degré de réalisation des objectifs, les moyens à mettre en œuvre et les modalités d'exécution du mandat. En outre, c'est à lui qu'incombe la responsabilité de la décision.

Les motionnaires chargent le Conseil-exécutif de mettre en œuvre des mesures faisant obstacle aux cartels du gravier et du béton. Le gouvernement condamne toutes les ententes cartellaires interdites et s'est toujours engagé, dans le cadre de ses compétences toutefois très limitées, pour la libre concurrence. Il reconnaît que le sujet est d'intérêt public et hautement sensible et,

considérant que des mesures concrètes s'imposent dans le domaine EDT (extraction de matériaux, décharges et transports), partage la position des motionnaires.

Point 1

Pour tout ce qui a trait au contrôle relevant du droit de la concurrence ou de l'économie de marché, il est renvoyé à la réponse du point 2.

Dans le canton de Berne, le contrôle des gravières et des décharges relève de la compétence de l'Office des eaux et des déchets (OED) de la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie (TTE). Dans le cadre de son mandat, le canton inspecte les gravières et les décharges, mais ne peut pas surveiller les entreprises. Les tâches d'exécution en question peuvent être déléguées à des tiers conformément à l'article 43 de la loi sur la protection de l'environnement (LPE) et à l'article 3 de la loi cantonale sur la protection des eaux (LCPE). Ce sont les inspecteurs de l'Association Suisse de l'industrie des Graviers et du Béton (ASGB) qui procèdent à la visite annuelle des gravières et décharges (pour le canton de Berne et 14 autres cantons). Les contours de la collaboration entre le canton de Berne et l'ASGB sont réglés dans un accord d'inspection. La TTE a ainsi délégué la tâche du contrôle des gravières à l'ASGB selon les termes de l'accord du 1er janvier 1999. L'association rend compte annuellement de ses activités dans des rapports – entre autres – d'inspection, dont elle discute avec l'OED.

Le Conseil-exécutif approuve les exigences posées par les motionnaires et propose donc l'adoption du point 1 sous forme de postulat, afin que le canton puisse examiner, dans les limites restreintes de son pouvoir, quelles méthodes de contrôle sont envisageables et offriraient plus de transparence.

Point 2

La loi fédérale sur les cartels et autres restrictions à la concurrence (loi sur les cartels, LCart) prévoit des mesures visant à empêcher les restrictions et promeut la concurrence. La mise en œuvre de cette loi relève de la compétence exclusive de la Confédération et en particulier de la Commission de la concurrence (COMCO). Cette dernière a donc pour tâche de régulariser l'ensemble du marché intérieur suisse. Le Conseil-exécutif trouve que la réglementation en vigueur est efficace et praticable.

Le Conseil-exécutif est favorable à la demande des motionnaires concernant la transparence, en particulier à propos des chiffres d'affaires. Il est prêt à proposer l'adoption de ce point de la motion sous forme de postulat, car un examen préalable méticuleux de la question doit avoir lieu. Il s'agit tout d'abord de repérer là où une adaptation de la législation s'avère nécessaire ou quelles sont les possibilités déjà disponibles et surtout admises par le droit fédéral.

Point 3

Les compétences au sein de l'administration cantonale sont clairement réparties entre la JCE (aménagement) et la TTE (contrôle).

Il est toutefois prévu que les règles générales de compétence de l'ordonnance sur les constructions fassent l'objet d'un examen et soient, au besoin, améliorées. De plus, le Conseil-exécutif veut intensifier la coordination entre les Directions ainsi que la collaboration des Directions et des offices et services. La communication des compétences doit aussi être améliorée. La présente

demande est étroitement liée à la cinquième déclaration de planification concernant le rapport de controlling EDT de 2017.

Point 4

A quelques exceptions près, le canton de Berne n'a pas directement conclu de contrat avec des entreprises exploitant des gravières ou des décharges. Il n'a affaire qu'à des entreprises du bâtiment et ne sait pas le prix auquel elles achètent le gravier. Etant donné que le canton de Berne fait des appels d'offres, il peut partir du principe que les prestations qu'il paie sont les plus avantageuses sur le marché. Il est toutefois impossible d'exclure que le canton a subi, en tant que maître d'ouvrage de routes et de bâtiments, des dommages financiers. En 2018, la TTE a déjà chargé des juristes d'établir si et de qui le canton pouvait exiger un remboursement des surcoûts selon la législation sur les cartels. L'avis de droit conclut que les chances d'obtenir une indemnisation sont très faibles, tandis que le risque lié à la procédure peut être très grand.

Pour se laisser la possibilité d'intenter une action, le canton a obtenu des entreprises concernées par le rapport de la COMCO qu'elles renoncent au délai de prescription. Il étudiera une nouvelle fois la possibilité d'intenter une action après l'entrée en force de la décision de la COMCO. Le Conseil-exécutif propose donc au Grand Conseil d'adopter le point 4 sous forme de postulat.

En résumé, le Conseil-exécutif est prêt à adopter le point 3 en tant que motion ayant valeur de directive et propose l'adoption sous forme de postulat des points 1, 2 et 4.

Destinataire
- Grand Conseil

M

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	160-2018
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☒
N° d'affaire:	2018.RRGR.518
Déposée le:	01.09.2018
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Lanz (Thun, UDC) (porte-parole) Wyss (Wengi, UDC) Amstutz (Schwanden Sigriswil, UDC) Bichsel (Zollikofen, UDC) Augstburger (Gerzensee, UDC)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Non
Urgence accordée:	
N° d'ACE:	178/2019 du 20 février 2019
Direction:	Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques
Classification:	–
Proposition du Conseil-exécutif:	**Rejet**

Revenir en arrière sur l'amortissement intégral des préfinancements et financements spéciaux

Le Conseil-exécutif est chargé de présenter au Grand Conseil une adaptation des bases légales ou d'adapter lui-même celles qui sont dans son domaine de compétences afin de permettre à nouveau aux communes d'amortir intégralement et en une fois les investissements issus de préfinancements et de financements spéciaux (comme c'était le cas avec le MCH1).

Développement :

Le nouveau modèle comptable MCH2 ne permet plus aux communes d'amortir directement et en une fois les investissements financés au moyen de préfinancements ou de financements spéciaux. Cela soulève l'incompréhension dans les nombreuses communes qui disposent de tels préfinancements ou financements spéciaux. Conformément au MCH2, les amortissements ne peuvent plus être comptabilisés de manière unique mais doivent être répartis sur toute la durée de vie de l'élément. Pour les communes, ce mécanisme est compliqué et il est difficile à com-

prendre pour les autorités de milice. L'intervention a donc pour objectif de permettre d'amortir en totalité et en une seule fois les investissements issus de préfinancements ou de financements spéciaux, comme c'était le cas avec le modèle comptable MCH1.

Réponse du Conseil-exécutif

La présente motion relève de la compétence exclusive du Conseil-exécutif (motion ayant valeur de directive). Le gouvernement dispose ainsi d'une latitude relativement importante en ce qui concerne le degré de réalisation des objectifs, les moyens à mettre en œuvre et les modalités d'exécution du mandat. En outre, c'est à lui qu'incombe la responsabilité de la décision.

Le MCH2 a notamment pour objectif de rendre la présentation des comptes des collectivités de droit public plus proche du modèle de l'économie privée et, par conséquent, d'augmenter la clarté de la comptabilité d'une commune. La Conférence des directeurs cantonaux des finances (CDF) a fixé pour principe suprême en matière de présentation des comptes que celle-ci doit offrir la vision la plus conforme possible à la réalité de la situation financière correspondant à l'état de la fortune, des finances et des revenus[1]. Voilà qui permettra notamment d'obtenir à long terme que le patrimoine administratif d'une commune affiche la valeur actuelle effective (valeur d'acquisition ou de production moins la dépréciation sur toute la durée d'utilisation).

Si des éléments du patrimoine sont amortis au-delà de la dépréciation effective, comme le demandent les auteurs de la motion, il en résulte des réserves latentes et le bilan n'affiche plus la valeur réelle du patrimoine administratif de manière transparente, ce qui est contraire aux principes du MCH2. Les communes restent libres de constituer des financements spéciaux sous le régime du MCH2. Si ceux-ci sont destinés au préfinancement de patrimoine administratif, ils peuvent également servir à l'amortissement annuel en fonction de la dépréciation. La charge d'amortissement liée à ce patrimoine administratif préfinancé est neutralisée et ne vient plus grever le résultat annuel. S'agissant du résultat des comptes, il n'y a aucune différence entre les prescriptions actuellement en vigueur et l'objectif visé par la motion : le prélèvement d'une tranche d'amortissement tout comme celui de l'ensemble du montant préfinancé sur le financement spécial sont sans effet sur le résultat. La méthode appliquée à l'heure actuelle dans les communes présente toutefois l'avantage que le bilan affiche les valeurs patrimoniales effectives et qu'il satisfait donc aux exigences de transparence. De plus, il est possible à long terme de planifier en temps utile le réinvestissement à l'échéance de la durée d'utilisation. Si de nouveaux investissements sont amortis directement et en une fois conformément à la motion et que tous les moyens requis pour les investissements sont prélevés sur le financement spécial, la comparaison d'une commune à l'autre devient plus difficile. Si l'on tient compte par ailleurs du fait que, pour un financement spécial, il n'y a, en règle générale, pas de liquidités à l'actif du bilan, autrement dit pas d'argent, on s'aperçoit que même le prélèvement de l'ensemble des ressources nécessaires aux investissements sur le financement spécial ne garantit pas que l'on dispose des fonds nécessaires et que la commune ne doive pas s'endetter à nouveau.

Les auteurs de la motion arguent que la réglementation est difficile à comprendre pour les autorités de milice des communes. Il est évident que les communes et leurs représentants ne peuvent

[1] Manuel « Modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes (MCH2) », édité par la Conférence des directeurs cantonaux des finances, 2008

pas encore s'être familiarisés entièrement avec la nouvelle pratique, vu le peu de temps qui s'est écoulé depuis l'introduction du MCH2. En effet, celui-ci ne s'appliquera à la présentation des comptes que pour la troisième fois en 2019. Il faudra du temps jusqu'à ce que les avantages du nouveau modèle soient visibles et que l'on puisse en prendre conscience. L'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire et les associations communales[2] ont constitué un groupe de travail afin de clarifier la demande eu égard à la maîtrise des paramètres financiers et à d'autres offres de formation ad hoc destinées aux membres des autorités, l'objectif étant de mettre sur pied, le cas échéant, des cours répondant aux besoins.

La critique éventuelle selon laquelle le canton prévoirait de pouvoir lui-même déroger à ses prescriptions initiales en autorisant des amortissements intégraux à charge de financements spéciaux n'est pas pertinente. La comparaison avec les communes ne se justifie pas, attendu que le canton s'est imposé en matière d'équilibre des finances, avec le frein à l'endettement, des règles bien plus strictes pour le compte de résultats et le compte des investissements qu'il ne l'exige de la part des communes. Ainsi, ces dernières peuvent budgéter un déficit pour autant qu'il soit couvert par des capitaux propres ou qu'il puisse vraisemblablement être compensé à moyen terme. De son côté, le canton a besoin, pour un budget déficitaire, de l'assentiment des trois cinquièmes des membres du Grand Conseil, même s'il dispose de capitaux propres. Si les communes ont huit ans pour amortir un découvert du bilan, le canton doit compenser un déficit dans les comptes annuels qui n'est pas couvert par des capitaux propres au budget de la deuxième année suivante déjà. Le canton ne donne par ailleurs aucune directive aux communes en ce qui concerne l'autofinancement des investissements. En revanche, le frein à l'endettement exige du canton que le budget affiche un degré d'autofinancement d'au moins 100 pour cent. Il s'ensuit que les conditions sont par trop différentes pour soutenir la comparaison.

Conscient que l'introduction du MCH2 dans les communes doit encore être consolidée et dans un souci de stabilité juridique, le Conseil-exécutif propose le rejet de la motion.

Destinataire
- Grand Conseil

[2] Association des communes bernoises (ACB), Cadres des communes bernoises (CCB)

M

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	246-2018
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2018.RRGR.702
Déposée le:	19.11.2018
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Rüegsegger (Riggisberg, UDC) (porte-parole) Bösiger (Niederbipp, UDC) Ruchti (Seewil, UDC) Etter (Treiten, PBD)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Oui
Urgence accordée:	Non 22.11.2018
N° d'ACE:	408/2019 du 1 mai 2019
Direction:	Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques
Classification:	–
Proposition du Conseil-exécutif:	**Vote point par point** 1. Adoption sous forme de postulat et classement 2. Rejet 3. Rejet

Pour une information pédologique moderne

Le Conseil-exécutif est chargé :

1. de planifier et de mener à bien la cartographie exhaustive des sols du canton de Berne ;
2. d'étudier la possibilité de financer l'acquisition de l'information pédologique par la taxe sur la plus-value dans la loi sur les constructions ;
3. si nécessaire, d'adapter en conséquence la loi sur les constructions.

Développement :

Le rapport 2018 sur l'aménagement du territoire indique clairement que le manque d'informations pédologiques n'est pas un problème de l'agriculture mais qu'il s'agit d'une question cruciale pour l'ensemble de l'économie et que le développement du canton de Berne en dépend largement.

Au chiffre 4.2.3 du rapport 2018 sur l'aménagement du territoire (p. 27), Objectif principal C, Créer des conditions propices au développement économique, on trouve le titre marginal suivant : « *Pesée des intérêts compliquée par l'absence de bases ».* A ce paragraphe, on peut lire ceci : « *L'absence d'informations foncières fait souvent obstacle à une pesée des intérêts ciblée et efficace »,* « *Des informations foncières exhaustives permettent en effet de choisir judicieusement les emplacements des différentes affectations »,* « *Il existe donc un intérêt public considérable à la disponibilité de telles données. »*

La Commission de gestion du Grand Conseil (CGes) a elle aussi constaté que des mesures s'imposaient et s'est déclarée favorable, dans son communiqué de presse du 5 mars 2018, à l'élaboration d'une carte des sols couvrant l'ensemble du territoire cantonal. Les informations pédologiques sont éminemment importantes surtout en vue de la mise en œuvre du plan sectoriel des surfaces d'assolement (PS SDA) et pour maintenir les possibilités de développement dans le canton de Berne. Ces informations sont par ailleurs nécessaires à la mise en œuvre efficace de l'article 8c de la loi sur les constructions (« Utilisation de matériaux terreux non pollués »).

Selon la JCE et la CGes, une esquisse de stratégie est en cours de réalisation et devrait être prête fin 2018. Un projet pilote a par ailleurs récemment démarré avec les partenaires intéressés et associés des secteurs et des services cantonaux concernés dans le Seeland. Toutefois, il est d'ores et déjà prévisible que la réalisation requerra d'importantes ressources financières. S'il est vrai que les nouvelles approches permettent de réduire drastiquement les coûts, les besoins financiers attendus n'en restent pas moins considérables. Il est donc dans l''intérêt de l'économie toute entière de mettre les ressources nécessaires à disposition.

Motivation de l'urgence : Le rapport sur l'aménagement du territoire et les bases en question sont traitées par le Grand Conseil à la session de novembre. Les adaptations de la loi sur les constructions sont actuellement débattues. D'autres adaptations – pour autant qu'elles soient nécessaires – pourraient être intégrées maintenant.

Réponse du Conseil-exécutif

La motion a pour objectif de promouvoir et mettre en œuvre la cartographie exhaustive des sols du canton de Berne en vue de laquelle l'acquisition des informations pédologiques serait financée par (le produit de) la taxe sur la plus-value, perçue par les communes. Une modification de la loi sur les constructions (LC) est proposée si nécessaire.

Le Conseil-exécutif partage l'avis de l'auteur de la motion, selon lequel des informations pédologiques pertinentes et fondées ont une importance cruciale, non seulement pour l'agriculture, mais aussi pour l'ensemble de l'économie. Comme il l'est exposé à juste titre dans la motion, des informations pédologiques exhaustives constituent un fondement important pour les décisions relatives à l'espace ainsi qu'aux sols et dont dépendent le développement spatial et l'urbanisation du canton.

L'existence d'informations pédologiques exhaustives, pertinentes et fondées constitue indubitablement un intérêt public important, ce que reconnaît déjà l'administration cantonale : l'Office de

l'agriculture et de la nature (OAN), l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT) et l'Office des eaux et des déchets (OED) ont constaté il y a longtemps déjà dans une feuille de route visant à régler la question complexe de la responsabilité des tâches d'exécution dans le domaine de la politique foncière que le canton de Berne avait besoin d'informations pédologiques de meilleure qualité et plus complètes. Les services concernés ont par conséquent mandaté la Haute école des sciences agronomiques, forestières et alimentaires (BFH-HAFL) fin 2017 pour établir une stratégie détaillée devant sous-tendre l'élaboration d'une carte exhaustive des sols du canton. La conception d'une telle stratégie, subdivisée en cinq étapes, représente un défi important en raison de l'absence de travaux comparables, de l'ampleur de la tâche (superficie à traiter), du degré de précision prévu ainsi que de la brièveté du délai imparti. L'établissement de la carte des sols souhaitée présente de nombreuses interfaces avec divers domaines et nécessite en partie l'utilisation de nouvelles technologies. La BFH-HAFL estime qu'il s'agit d'un projet unique de par sa nature et son envergure, qui exige une préparation minutieuse et pourrait s'étendre sur une dizaine d'années. Par conséquent, les études actuellement en cours sont elles aussi coûteuses et prennent beaucoup de temps. Le financement des travaux préparatoires, déjà entamés, est assuré au moyen du budget ordinaire. La requête principale de l'auteur de la motion a donc été satisfaite par l'amorce de travaux préparatoires visant à établir une carte exhaustive des sols du canton de Berne. Le financement de la première phase du projet étant assuré, il n'y a pas lieu d'avoir recours, du moins dans un premier temps, au produit de la taxe sur la plus-value.

Les travaux de cartographie proprement dits seront longs et onéreux. Les ressources nécessaires, qui se chiffrent en millions de francs, ne pourront être puisées dans le budget ordinaire des offices concernés mais devront être mises à disposition en temps voulu par les organes compétents en matière financière au moyen d'un crédit ad hoc. La participation de la Confédération aux coûts du projet est encore incertaine. Au vu des coûts attendus, et donc des moyens nécessaires, il serait tout à fait irréaliste d'envisager l'utilisation de la part du produit de la taxe sur la plus-value revenant au canton, étant donné que les financements spéciaux créés à cet égard par le canton ne suffiraient pas ; en outre, il est exclu que le canton utilise la part du produit de la taxe sur la plus-value revenant aux communes ou les financements spéciaux créés par ces dernières. Qui plus est, le produit de cette taxe revient à hauteur de 90 pour cent aux communes et à hauteur de dix pour cent seulement au canton. Par ailleurs, il est permis de douter sérieusement de la compatibilité d'une telle affectation avec les prescriptions du droit fédéral (art. 5 de la loi sur l'aménagement du territoire [LAT]). Ce dernier prévoit l'affectation du produit de la taxe sur la plus-value principalement à la compensation d'expropriations matérielles dues à un déclassement et seulement dans un second temps au financement d'autres mesures d'aménagement. Il est donc très douteux que la cartographie des sols du canton de Berne fasse partie des affectations pour lesquelles le droit fédéral prévoit l'utilisation du produit de cette taxe. Les cantons dont la législation ne correspond pas aux exigences du droit fédéral (art. 38a, al. 5 LAT) sont, dans le pire des cas, sanctionnés par un moratoire sur les classements en zone à bâtir, ce que le Conseil-exécutif entend éviter à tout prix. Une adaptation des dispositions concernant la compensation de la plus-value dans la LC serait délicate du point de vue légal et risque d'être politiquement controversée. Pour ces raisons, le Conseil-exécutif rejette la proposition d'adaptation des dispositions légales en vigueur.

Destinataire

- Grand Conseil

M

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	142-2018
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2018.RRGR.450
Déposée le:	04.07.2018
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Gullotti (Tramelan, PS) (porte-parole) Marti (Bern, PS)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Non
Urgence accordée:	
N° d'ACE:	177/2019 du 20 février 2019
Direction:	Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques
Classification:	–
Proposition du Conseil-exécutif:	**Adoption sous forme de postulat**

Pour une statistique transparente et précise des appartenances religieuses des citoyens/-nes inscrit(e)s au registre des habitants des communes bernoises

Le Conseil-exécutif est chargé d'élaborer les bases légales permettant de distinguer l'appartenance religieuse des personnes domiciliées dans les communes bernoises de manière plus précise que la législation actuelle l'autorise.

Développement :

Dans le canton de Berne, conformément à l'ISCB 1/152.04/13.1 du 20 janvier 2014, intitulée « Inscription de l'appartenance religieuse dans le registre des habitants »[1], il n'existe aucune base légale permettant de différencier de manière détaillée l'appartenance religieuse des personnes inscrites dans le registre des habitants des communes bernoises, hormis les membres des Eglises reconnues par l'Etat et les personnes sans confession.

[1] ISCB 1/152.04/13.1

A son arrivée dans une commune bernoise, la/le citoyen/ne peut s'inscrire sous les désignations suivantes :

- Eglise réformée évangélique,
- Eglise catholique romaine,
- Eglise catholique chrétienne,
- Communauté israélite / Communauté juive,
- ou, dernière rubrique admise : « N'appartient pas à une communauté religieuse reconnue de droit public ».

Pour le législateur, l'appartenance religieuse est une donnée particulièrement digne de protection. Elle nécessite un traitement prudent, conformément à la législation cantonale sur la protection des données en corrélation avec la loi fédérale sur l'harmonisation des registres.

Seule une base légale claire autorise donc une distinction d'un courant religieux ou philosophique à l'autre.

Une telle différentiation de l'appartenance religieuse des habitants d'une localité permettrait aux communes bernoises et au canton de mieux appréhender la culture religieuse de ses citoyens/-nes. Cela faciliterait une application nuancée des politiques d'intégration sur le plan confessionnel, encouragerait le dialogue interconfessionnel et offrirait la possibilité d'étudier l'évolution de la relation des citoyens/nes à la spiritualité.

Une base de données précise serait aussi un outil précieux pour la stratégie sur les religions que le canton de Berne est en train d'élaborer.

Une distinction claire entre mouvements religieux serait aussi ressentie comme un signe de respect vis-à-vis des citoyens/-nes engagé(e)s activement dans leur croyance et dans leur communauté.

Le Jura bernois compte par exemple une grande variété de sensibilités religieuses évangéliques qui sont aujourd'hui toutes assimilées à la rubrique « N'appartient pas à une communauté religieuse reconnue de droit public ».

La diversité de la pratique religieuse est un fait. A l'instar de l'Office fédéral de la statistique[2], le canton de Berne[3] doit catégoriser de manière plus claire le religieux en distinguant, outre les Eglises officielles chrétiennes et juives, les communautés évangéliques dans toute leur diversité (pentecôtistes, adventistes, anabaptistes, etc.), les églises orthodoxes, les communautés musulmanes, les communautés bouddhistes, hindouistes notamment, sans oublier la frange de la population qui ne s'identifie pas dans la pratique religieuse.

[2] OFS, Appartenance religieuse 2013-2015
[3] Statistique cantonale : Population ventilée selon l'appartenance religieuse et confessionnelle

Réponse du Conseil-exécutif

1. Les auteurs de la motion relèvent à juste titre qu'en vertu des bases légales actuellement en vigueur, seules les désignations suivantes relatives à l'appartenance religieuse sont admissibles dans le registre du contrôle des habitants[4] :
    a. Eglise réformée évangélique (subdivisée, dans la partie germanophone du canton, en Eglise réformée évangélique et en Eglise réformée évangélique de langue française)
    b. Eglise catholique romaine (subdivisée, dans la partie germanophone du canton, en Eglise catholique romaine et en Eglise catholique romaine de langue française)
    c. Eglise catholique chrétienne
    d. Communauté israélite / Communauté juive
    e. N'appartient pas à une communauté religieuse reconnue de droit public
    f. Inconnue[5]

    Le canton de Berne recueille ainsi les caractères déclarés obligatoires par la Confédération concernant l'appartenance religieuse, à savoir l'» appartenance à une communauté religieuse reconnue de droit public ou reconnue d'une autre manière par le canton »[6]. Il témoigne sa volonté de respecter l'orientation religieuse en ce qu'il n'applique pas la mention « inconnue » (comme prescrit par la Confédération) ou « sans confession » (comme il était d'usage de le faire autrefois dans les registres du contrôle des habitants des communes bernoises) aux personnes ne faisant pas partie d'une communauté religieuse reconnue de droit public ou reconnue d'une autre manière, mais qu'il fait figurer « N'appartient pas à une communauté religieuse reconnue de droit public ». Une telle inscription évite de laisser supposer à des personnes croyantes qu'elles seraient areligieuses, au sens d'une discrimination.

    A de très rares exceptions près, les logiciels des communes destinés au registre du contrôle des habitants ont tous été adaptés aux prescriptions cantonales pour ce qui est des codes liés à l'» appartenance religieuse »[7] depuis la publication de l'ISCB susmentionnée. Une nouvelle adaptation ou extension est certes techniquement possible, mais aurait à nouveau un impact financier sur les communes.

2. Le Conseil-exécutif peut concevoir que l'impossibilité d'inscrire leur appartenance religieuse précise dans le registre du contrôle des habitants suscite l'incompréhension des personnes croyantes désignées comme « n'appartenant pas à une communauté religieuse reconnue de droit public ». Un recensement détaillé de l'appartenance religieuse peut par ailleurs se révéler utile et intéressant pour le canton à des fins statistiques et pour la mise en œuvre d'une politique d'intégration réussie.

    D'autres arguments de poids à mettre en relation avec l'Etat de droit incitent néanmoins à porter un regard critique sur une saisie plus détaillée de l'appartenance religieuse.

    Toutes les personnes croyantes qui « n'appartiennent pas à une communauté religieuse reconnue de droit public » ne souhaitent pas nécessairement dévoiler cette appartenance, notamment vis-à-vis des autorités. La liberté de religion, autrement dit la liberté de conscience

[4] Cf. ISCB 1/152.04/13.1 du 20 janvier 2014
[5] Par exemple chez les nouveau-nés lorsque l'appartenance religieuse n'est pas encore établie
[6] Cf. article 6, lettre *l* de la loi fédérale sur l'harmonisation de registres (LHR ; RS 431.02)
[7] Cf. note 4

et de croyance qui est inscrite dans la Constitution fédérale et dans la Constitution du canton[8], s'oppose à une saisie de l'appartenance religieuse, à moins qu'il n'existe un intérêt public prépondérant. Contrairement à celles qui sont reconnues de droit public, les autres communautés religieuses ne sont pas liées avec le canton par un rapport juridique qui implique des droits et devoirs mutuels et justifie le recensement par l'Etat de l'appartenance religieuse.

S'agissant de la saisie ou non de l'appartenance religieuse précise dans le registre du contrôle des habitants, il existe à l'heure actuelle un critère très clair, à savoir l'appartenance ou la non-appartenance à une communauté religieuse reconnue par le canton. Si l'on renonce à ce critère et que l'on introduit une saisie détaillée également pour les autres communautés religieuses, il sera très difficile d'établir les appartenances religieuses qui doivent être prises en compte. Outre la question de principe visant à cerner les caractéristiques permettant de définir ce que l'on entend par « religion »[9], il faudrait également, au motif de l'égalité de traitement, pouvoir refléter les différentes orientations pour l'ensemble des religions. On ne saurait autoriser ou requérir des distinctions très nuancées dans le cas des communautés évangéliques sans faire de différences au sein de l'islam (p. ex. sunnites, chiites ; autres subdivisions au sein de ces deux groupes, etc.). Ce vaste éventail de différenciations possibles et vraisemblablement nécessaires est source de problèmes qu'il convient de ne pas sous-estimer pour la définition des bases légales et la tenue des registres du contrôle des habitants. La question se pose ici de savoir s'il sera possible d'aboutir à une délimitation et à une définition qui ne soient pas arbitraires.

Les avantages cités par les auteurs de la motion en termes de planification, de statistiques et d'amélioration de la politique d'intégration ne justifient pas en soi que l'on recense l'appartenance religieuse de tout un chacun. Il faut avant tout des données rendues anonymes pour les objectifs évoqués. Or garantir l'anonymat risquerait d'être problématique dans les communes de peu d'habitants où il serait relativement aisé de remonter jusqu'aux individus concernés. C'est là un aspect délicat au regard de la liberté de conscience et de croyance.

3. L'appartenance religieuse fait partie des données dites particulièrement dignes de protection conformément à l'article 3, lettre *a* de la loi sur la protection des données[10]. Le traitement de ces données constitue une atteinte grave au droit fondamental à la protection des données[11] et requiert une base légale formelle. Comme le relèvent très justement les auteurs de la motion, le canton de Berne devrait dans un premier temps créer la base légale visant à recenser l'appartenance à des communautés religieuses non reconnues. Hormis une base légale suffisante, il faut encore notamment un intérêt public prépondérant justifiant l'atteinte au droit fondamental.

   Vu les explications données au point 2, la présence de l'intérêt public prépondérant nécessaire pour justifier l'atteinte au droit fondamental est une question en suspens qui requiert un examen approfondi et une confrontation minutieuse des différents arguments.

[8] Article 15 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse (Cst.; RS 101) ; article 14 de la Constitution du canton de Berne (ConstC ; RSB 101.1)

[9] Pour un aperçu de différentes définitions possibles, voir https://de.wikipedia.org/wiki/Religionsdefinition (*également* https://fr.wikipedia.org/wiki/Religion)

[10] Loi sur la protection des données (LCPD ; RSB 152.04)

[11] Article 18 ConstC

A la lumière de l'évolution et du dynamisme qui caractérisent le paysage religieux, le Conseil-exécutif est disposé à examiner la question sans parti pris. Il est d'avis qu'il convient d'attendre l'issue de ces examens pour décider s'il convient ou non de soumettre au Grand Conseil une modification de la législation allant dans le sens de la motion.

Destinataire

- Grand Conseil

M

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	054-2019
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2019.RRGR.72
Déposée le:	04.03.2019
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Seiler (Trubschachen, Les Verts) (porte-parole) Krähenbühl (Unterlangenegg, UDC) Grogg-Meyer (Bützberg, PEV)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Oui
Urgence accordée:	Oui 07.03.2019
N° d'ACE:	442/2019 du 8 mai 2019
Direction:	Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques
Classification:	–
Proposition du Conseil-exécutif:	**Vote point par point** Points 1 à 3: adoption et classement Point 4: rejet

Passer à un financement axé sur la personne dans les placements extrafamiliaux

Le Conseil-exécutif est chargé de réglementer désormais le financement des placements extrafamiliaux des enfants et des adolescents selon les principes suivants :

1. Le financement des placements volontaires des enfants et des adolescents est aligné sur celui des placements extrafamiliaux ordonnés par une autorité de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA).

2. Tous les établissements accueillant des enfants, des adolescents ou des adultes qui sont subventionnés par le canton ou l'Etat présentent à l'autorité de placement un décompte des coûts complets par cliente ou client. Ce changement de système en faveur d'un financement axé sur la personne permettra de mettre fin au versement de subventions par avance sous forme de forfait.

3. La contribution des parents est traitée de la même manière pour tous les établissements.

4. Dès que le passage à un financement axé sur la personne est effectué et suffisamment éprouvé, le projet Oaec doit être élaboré, si cela est toujours pertinent, et soumis au Grand Conseil.

Développement :

L'intervention M 009-2016 de Samuel Krähenbühl – dont les points 1 à 3, de teneur similaire à ceux de la présente motion, ont été adoptés sous forme de postulat – n'a toujours pas été mise en œuvre. Au contraire, le projet Oaec, placé sous la responsabilité de l'Office fédéral des mineurs, menace de limiter fortement la marge de manœuvre dont disposent les prestations fournies dans le cadre d'un placement dans une famille d'accueil (placements, suivi sociopédagogique, formation et perfectionnement des parents d'accueil ainsi que conseils et thérapies aux enfants placés) et les familles d'accueil collaborant pour les fournir, au point qu'il ne sera plus possible de tenir compte des besoins des personnes placées.

Comment les besoins des futurs parents d'accueil et les prestations qu'ils fournissent dans le cadre du placement évolueront à l'avenir, cela dépend des personnes placées, des besoins particuliers de chacune et des frais pédagogiques et d'encadrement en jeu. Tout porte à croire qu'à l'avenir, de plus en plus d'enfants, de jeunes et d'adultes présentant des besoins particuliers seront placés dans des familles d'accueil, notamment parce qu'il est apparu que leur comportement était incompatible avec le contexte résidentiel d'un foyer et qu'ils ont besoin d'un autre cadre social qu'un groupe d'habitation, caractéristique de la vie en foyer. Le fait d'harmoniser le plus possible le financement, comme le prévoit le projet Oaec, et de confier aux services sociaux la seule responsabilité pédagogique des placements risque de faire perdre de vue les défis réels auxquels sont confrontés les parents d'accueil, les prestations fournies dans le cadre du placement chez des parents d'accueil, les services sociaux qui souvent croulent sous les cas à traiter et surtout, enfin, les personnes placées elles-mêmes.

Motivation de l'urgence : Le financement axé sur la personne doit être étudié au cas par cas et déterminé en fonction des besoins de chacun.

Réponse du Conseil-exécutif

Afin de mettre en œuvre la motion 221-2011 (Kneubühler, Nidau PLR « Simplification des structures des institutions d'aide à la jeunesse »), le Conseil-exécutif a lancé le 12 mars 2014 (ACE 338-2014) le projet « Optimiser les aides éducatives complémentaires dans le canton de Berne » (Oaec), en le plaçant sous la responsabilité de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques (JCE). Les analyses menées dans le cadre du projet, au sujet des prestations sociopédagogiques de type ambulatoire ou résidentiel destinées aux enfants ayant un besoin particulier d'encouragement et de protection, ont clairement révélé les lacunes du système actuel, notamment le manque de transparence et de comparabilité des coûts et des prestations, les inégalités juridiques, les normes partiellement contradictoires, les pratiques diverses en matière de surveillance mais aussi la nécessité d'agir. Les prestations fournies dans le cadre du placement chez des parents nourriciers (PPP) ne faisaient pas exception. Un nouveau modèle a donc été développé : il s'agit de soumettre ces prestations à un pilotage, un financement et une surveillance uniformes, relevant d'une instance unique. Une vaste procé-

dure de consultation a eu lieu en mars 2017 et le projet a reçu l'approbation d'une grande majorité des participants.

Ce nouveau modèle définit un cadre cantonal contraignant prévoyant des compétences, des instruments et des processus clairement définis aux plans tant stratégique qu'opérationnel. Le canton assume la responsabilité globale et se concentre sur la planification et le pilotage (y c. le développement de l'offre). En collaboration avec des prestataires d'offres résidentielles et ambulatoires, il garantit la mise à disposition de prestations de qualité et en quantité suffisante, en mode ambulatoire comme en institution. Il conclut des contrats de prestations en tenant compte des moyens à disposition et en se fondant sur un catalogue cantonal des prestations et sur une évaluation permanente des données et des coûts. Des directives uniformes de rang supérieur en matière de présentation des comptes et de gestion des prestations doivent garantir une affectation des ressources à la fois appropriée, économique et efficace. Simultanément, les prestataires doivent obtenir davantage de souplesse et de marge de manœuvre entrepreneuriale. Ce cadre contraignant appliqué à la gestion des prestations doit apporter une aide optimale aux commanditaires (autorités de protection de l'enfant et de l'adulte, services sociaux, autorités scolaires, autorités d'exécution des peines applicables aux mineurs) et les soutenir dans leurs prises de décision au cas par cas en tenant compte des besoins individuels des enfants et des jeunes.

Le 4 juillet 2018, le Conseil-exécutif a pris connaissance du rapport final du projet Oaec et approuvé le nouveau modèle de pilotage, de financement et de surveillance (ACE 786/2018). A cette occasion, il a chargé la JCE d'élaborer les bases légales nécessaires à la mise en œuvre du modèle. Le projet législatif entrera en principe en vigueur le 1er janvier 2022.

Points 1 et 2
Avec le nouveau modèle, la prestation fournie par une institution de type résidentiel n'est plus rétribuée par l'intermédiaire d'une couverture du déficit ou d'une subvention d'exploitation, mais par le forfait couvrant les coûts complets qui lui est attribué. Les services de placement paient à l'institution la prestation indiquée pour un enfant selon le forfait prévu dans le contrat conclu, que la mesure ait été décidée (« librement ») d'un commun accord avec les personnes détentrices de l'autorité parentale ou qu'elle ait été ordonnée par l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA). La différence de financement entre les placements librement consentis et ceux ordonnés par l'APEA disparaît ainsi. Cependant, la répartition des coûts entre le canton et les communes reste tributaire du type de placement : lorsqu'il a été défini par les services sociaux puis décidé d'un commun accord, les coûts sont assumés par le canton et les communes, mais lorsqu'il est ordonné par l'APEA ceux-ci sont pris en charge par le canton uniquement.

Point 3
La participation aux coûts des personnes ayant une obligation d'entretien n'est pas réglée de manière uniforme dans le canton de Berne : le montant que paient les parents pour des prestations similaires varie suivant le mode d'attribution et suivant l'autorité cantonale compétente pour l'institution. Le modèle de participation dépendant du revenu, échelonnée en fonction de la capacité financière de chacun, doit désormais servir de base de calcul unique pour tous les placements de mineurs en institution. Des dérogations à l'obligation de contribuer et des limites supérieures sont prévues.

Point 4
Le changement de système demandé dans la motion requiert une adaptation de la législation. Les enseignements tirés du projet Oaec ont été intégrés au projet de loi sur les prestations particulières d'encouragement et de protection destinées aux enfants (loi sur l'encouragement et la protection, LPEP) dont la procédure de consultation est en cours de préparation. Dans sa teneur, le projet répond aux exigences d'un financement (indirect) par sujet et d'égalité de traitement entre les institutions. Des propositions d'encouragement en faveur du PPP et des prescriptions y relatives en font également partie intégrante.

Aussi le Conseil-exécutif propose-t-il au Grand Conseil d'adopter et de classer les points 1 à 3 de la présente motion et d'en rejeter le point 4.

Destinataire
- Grand Conseil

M

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	105-2018
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2018.RRGR.362
Déposée le:	05.06.2018
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Imboden (Bern, Les Verts) (porte-parole) Ammann (Bern, LG) Schindler (Bern, PS) Streit-Stettler (Bern, PEV) Vanoni (Zollikofen, Les Verts)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Non
Urgence accordée:	
N° d'ACE:	1297/2018 du 5 décembre 2018
Direction:	Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques
Classification:	–
Proposition du Conseil-exécutif:	**Rejet**

Communication du loyer précédent aux locataires pour plus de transparence

Le Conseil-exécutif est chargé de créer les bases légales pour qu'en vertu de l'article 269d du Code des obligations, les communes avec un faible taux de logements vacants puissent introduire l'obligation d'utiliser la formule officielle lors de la conclusion d'un nouveau contrat de bail.

Développement :

Selon la législation en vigueur, les cantons peuvent déclarer obligatoire sur leur territoire ou dans certaines régions l'utilisation de la formule prévue à l'article 269d du Code des obligations à la conclusion d'un nouveau contrat de bail. Différents cantons ont fait usage cette possibilité. Ainsi, dans les cantons de FR, NE, NW, VD, GE, ZG et ZH, en cas de pénurie de logements les bailleurs sont obligés de faire connaître le loyer initial au moyen d'une formule agréée par le canton.

Cette obligation n'est valable qu'à partir du moment où le nombre de logements vacants est inférieur à un pourcentage défini (dans le canton de Zurich, ce dernier est fixé à 1,5 %). La situation

a changé à plusieurs égards depuis le dépôt d'une motion similaire en 2012 et la réponse du Conseil-exécutif proposant de la rejeter. D'une part, cette réglementation a été introduite dans de nouveaux cantons et réclamée dans d'autres (cf. initiatives déposées dans les cantons de BS, LU et TI) et d'autre part, dans le canton de Berne aussi, certaines communes comme celles de Zollikofen et de Berne ont manifesté leur volonté d'introduire cette réglementation.

Comme le révèle une nouvelle étude, dans notre canton aussi il est nécessaire d'agir au niveau des loyers. Le niveau moyen des loyers dans le canton de Berne (16,4 CHF/m^2) a beau se situer légèrement en-dessous de la moyenne des autres cantons (17,8 CHF/m^2), il s'est élevé de 11,9 pour cent entre 2003 et 2015. Cette hausse est nettement plus élevée que le renchérissement, qui a augmenté de 4,7 pour cent durant cette même période.[i] Une grande partie de la population bernoise est locataire et est donc directement concernée par ces augmentations. La problématique est particulièrement marquée dans les villes et les communes confrontées à une pénurie de logements, avec un nombre de logements vacants très faible. Dans ces cas, la différence entre le loyer en cours et le loyer de l'offre ne cesse d'augmenter. Les majorations de loyer ont surtout lieu au moment du changement de locataire. L'obligation de remplir une formule agréée contribue à instaurer la transparence et peut avoir pour effet de freiner l'augmentation des coûts. Les nouveaux locataires se rendent immédiatement compte de l'augmentation du loyer et peuvent en exiger l'explication. Cela ne demande pas aux bailleurs un supplément de travail administratif puisque les contrats de bail sont de manière générale établis par écrit. Le fait de devoir remplir une formule pour chiffrer le loyer et donner les raisons d'une éventuelle augmentation n'occasionne pas un travail excessif. Le coût du logement est le poste le plus élevé dans le budget des ménages et son importance économique et sociale est donc énorme.

Voici ce que le canton a récemment répondu à la commune de Zollikofen au sujet de sa motion visant à faire de la transparence sur le loyer précédent :

« *Par ailleurs, le Conseil-exécutif estime que l'obligation d'utiliser une formule officielle n'est pas un instrument approprié pour pallier la pénurie de logements étant donné que cela ne modifie pas l'offre de logements disponibles. Elle ne peut remplacer un soutien ciblé apporté à la construction de nouveaux logements dans les régions concernées. Rien ne permet d'affirmer que l'obligation d'utiliser une formule officielle exerce un effet modérateur des loyers en faisant augmenter le nombre de contestations de loyer initial abusif. Cela n'a en tous les cas pas pu être démontré dans les cantons qui ont instauré cette obligation.* »[ii] [notre traduction].

Rappelons au Conseil-exécutif que l'obligation d'utiliser une formule agréée ne vise en aucun cas à faire office d'aide au logement, mais qu'elle a un effet préventif sur le montant des loyers et est donc utile en ce sens.

Réponse du Conseil-exécutif

L'article 270, alinéa 2 CO permet aux cantons connaissant une pénurie de logements de rendre obligatoire, sur tout ou une partie de leur territoire, l'usage d'une formule officielle pour indiquer le dernier loyer lors de la conclusion d'un nouveau bail. Jusqu'à présent, les cantons de Genève, Fribourg, Vaud, Neuchâtel, Nidwald, Zoug et Zurich ont fait usage de cette possibilité.

Dans la pratique, on parle de pénurie lorsque le taux de logements vacants est inférieur à 1,5 pour cent et de pénurie prononcée (crise du logement) lorsque ce taux passe au-dessous de 1 pour cent. Si l'on considère l'ensemble du territoire, le canton de Berne ne souffre pas depuis 2017 d'une pénurie de logements au sens de l'article 270, alinéa 2 CO (taux de logements va-

cants 2017 : 1,84 pour cent, 2018 : 1,83 pour cent[iii]), ce qui exclut momentanément tout débat relatif à une introduction de la formule officielle à l'échelle cantonale.

La motion réclame la création d'une base légale permettant aux communes ayant un faible taux de logements vacants d'introduire l'obligation de remplir la formule officielle à la conclusion d'un nouveau contrat de bail. Le Conseil-exécutif est toutefois d'avis qu'aucun motif pertinent ne justifie une introduction locale de l'obligation d'utiliser la formule officielle. Il n'y a pas de raison que certains locataires bénéficient d'une plus grande transparence que d'autres ; le danger que représente les loyers initiaux excessifs se rencontre partout.

Au demeurant, l'obligation au sens de l'article 270, alinéa 2 CO ne confère pas de droits supplémentaires aux locataires. En effet, il est possible, aujourd'hui déjà, de contester le montant du loyer initial selon les critères des articles 269 et suivants lorsque les conditions prévues à l'article 270, alinéa 1 OC sont réunies. L'introduction de l'obligation d'utiliser la formule officielle ne modifierait pas les conditions matérielles et formelles de la contestation.

Tout comme auparavant, le Conseil-exécutif estime que la solution proposée par les motionnaires n'est pas appropriée pour lutter contre la pénurie, puisqu'elle n'a aucune incidence sur l'offre de logements et ne peut pas remplacer des mesures ciblées d'encouragement à la construction dans les régions concernées.

Dans ces circonstances, le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil de rejeter la motion.

Destinataire

- Grand Conseil

---

[i] « Nachhaltige Entwicklung im Kanton Bern. Monitoring 2017 und Bilanz der Legislaturplanung 2015−2018 » (Développement durable dans le canton de Berne. Monitoring 2017 et bilan du programme de la législature 2015-2018), rapport du Conseil-exécutif, mai 2018. p. 64 (en allemand, avec résumé en français)
http://www.bve.be.ch/bve/fr/index/direktion/ueber-die-direk-rek-tion/dossiers/nachhaltige_entwicklungne/ne_im_kanton_bern.assetref/dam/documents/BVE/AUE/de/bve_aue_ne_ktbe_bericht_monitoring_2017_bilanz_2018_df.pdf

[ii] http://www.zollikofen.ch/dl.php/de/5af2a5bfd89b5/02.1 Jahresbericht 2017 GGRA.pdf
Motion Dietiker/PS : «Mehr bezahlbare Wohnungen und faire Mietverhältnisse in der Gemeinde Zollikofen dank Offenlegung des vorherigen Mietzinses» (Plus de logements abordables et des contrats de location justes grâce à la communication du loyer précédent)

[iii] Office fédéral de la statistique (OFS), Dénombrement des logements vacants, Logements vacants et taux de logements vacants par canton, évolution.
https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/catalogues-banques-donnees/tableaux.assetdetail.5827695.html

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	186-2018
Type d'intervention:	Interpellation
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2018.RRGR.550
Déposée le:	03.09.2018
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Siegenthaler (Thun, PS) (porte-parole)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Non
Urgence accordée:	
N° d'ACE:	230/2019 du 6 mars 2019
Direction:	Direction de l'économie publique
Classification:	–

Conditions de travail dans les salons de coiffure pour hommes

Entre mars et juillet 2018, des contrôles coordonnés ont été effectués dans plusieurs salons de coiffure pour hommes de la ville de Thoune, l'accent ayant notamment été mis sur les éléments suivants :

- emploi de personnes n'ayant pas le droit de travailler en vertu de la législation sur les étrangers,
- paiement de salaires ne permettant pas de couvrir les besoins vitaux (respect des clauses de la convention collective nationale des coiffeurs),
- lutte contre le travail au noir,
- décompte inexistant ou non conforme des cotisations sociales ou des impôts,
- respect des prescriptions de police économique (obligation d'indiquer les prix).

Depuis 2016 environ, de nombreux salons de coiffure pour hommes, également appelés « barbershops », ont ouvert leurs portes à Thoune, mais aussi dans d'autres villes du canton de Berne et de Suisse. Ces établissements ne proposent toutefois pas des services de barbier au sens traditionnel du terme, leur principale activité consistant à réaliser des coupes de cheveux tendance à l'aide d'une tondeuse électrique. La politique de prix bas pratiquée par certains établissements laisse supposer que tous ne peuvent pas verser à leurs employés et employées un salaire leur permettant de couvrir leurs besoins vitaux. La nouvelle convention collective nationale

des coiffeurs, dont le champ d'application a été étendu par le Conseil fédéral, est applicable depuis le 1er mars 2018. Dans dix établissements sur les douze ayant été contrôlés, les manquements suivants ont pu être relevés : travail au noir, violation des clauses de la convention collective nationale des coiffeurs, erreurs dans le décompte des cotisations sociales, de l'impôt à la source et de la taxe sur la valeur ajoutée, non-respect de la législation sur les étrangers et de la réglementation en matière d'indication des prix.

Force est de constater qu'il existe des inégalités entre les établissements. Si certains « piétinent » la protection des travailleurs et travailleuses, d'autres respectent la réglementation en vigueur, ce qui les désavantage face à la concurrence. Enfin, il est également question ici de recettes qui n'entrent pas dans les caisses de l'Etat.

Les contrevenants sont manifestement conscients que les autorités disposent de ressources limitées, ne leur permettant pas de mener régulièrement des contrôles coordonnés et efficaces. Le fait que les propriétaires ne soient pas soumis à l'obligation d'obtenir une autorisation cantonale, comme c'est le cas dans le domaine de l'hôtellerie et de la restauration, complique grandement la tâche des organes de contrôle.

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

1. Que pense-t-il des résultats des contrôles effectués dans la ville de Thoune ?
2. Est-il conscient que les employé-e-s de nombreux salons de coiffure pour hommes ne perçoivent aujourd'hui pas un salaire leur permettant de couvrir leurs besoins vitaux ?
3. Avant d'octroyer les permis de travail requis, le beco Economie bernoise vérifie-t-il que le salaire minimal prévu par la convention collective nationale des coiffeurs sera versé aux personnes concernées ?
4. Dans le cas de contrats de stage, des vérifications sont-elles effectuées pour s'assurer qu'il existe bien dans les établissements accueillant des stagiaires une personne compétente pour les encadrer ?
5. Comment le Conseil-exécutif compte-t-il à l'avenir faire en sorte que les collaborateurs et collaboratrices, les établissements sérieux, les institutions sociales et les pouvoirs publics ne soient plus défavorisés par ces pratiques commerciales ?
6. Peut-il envisager de réintroduire une obligation d'autorisation ou, du moins, une obligation d'annonce assortie de sanctions pénales pour les salons de coiffure ?

Réponse du Conseil-exécutif

Diverses tâches d'exécution relevant de différentes compétences sont réalisées dans le cadre des contrôles coordonnés menés par la police du commerce et la police cantonale ainsi que par le beco ou le Contrôle du marché du travail Berne (ci-après CMTBE), et mentionnés par l'auteur de l'interpellation.

Le beco Economie bernoise (ci-après beco) est responsable de la coordination des contrôles de lutte contre le travail au noir. Le CMTBE effectue ces contrôles au sein des établissements sur mandat du beco et les coordonne si nécessaire avec les inspecteurs du commerce communaux et/ou la police cantonale. En cas d'éléments suspects, le beco demande à l'établissement con-

cerné de fournir des documents complémentaires et les transmet pour examen aux autorités spécialisées responsables de l'exécution de la législation relative aux assurances sociales et aux impôts (caisses de compensation AVS, assureurs-accident ou Intendance des impôts par exemple). Par conséquent, les cas concrets d'infraction ne sont pas évalués par le beco mais par l'autorité spécialisée compétente. Le beco dénonce un établissement uniquement lorsqu'il refuse de fournir les documents complémentaires requis. Il informe par ailleurs toutes les commissions paritaires professionnelles des sous-enchères salariales constatées dans leur branche lors de contrôles réalisés dans le cadre de la lutte contre le travail au noir. Il s'agit là du mandat confié au beco en vertu de la législation sur le travail au noir.

Le beco est par ailleurs chargé des décisions préalables en matière de marché du travail (communément appelées « permis de travail » en Suisse). Le beco délivre ces autorisations conformément aux conditions légales définies dans la loi sur les étrangers et l'intégration (LEI, anciennement LEtr). Il contrôle pour ce faire les conditions de travail et de rémunération et examine les demandes relatives aux contrats de stage afin de s'assurer qu'il existe effectivement des plans et des possibilités de formation.

Les contrôles et l'application des salaires minimaux en vigueur dans le secteur de la coiffure relèvent quant à eux de la compétence de la commission paritaire suisse du métier de coiffeur. Le canton n'est pas compétent pour contrôler les salaires versés dans ce secteur ni pour y faire respecter les salaires minimaux. Il incombe aux commissions paritaires professionnelles d'effectuer les contrôles et de sanctionner les sous-enchères salariales en vertu de la CCT.

De nombreuses commissions paritaires professionnelles chargent le CMTBE d'effectuer des contrôles dans les locaux des établissements. Le Conseil-exécutif estime que cette délégation des compétences a fait ses preuves car le CMTBE dispose d'une grande expertise dans le domaine des contrôles du marché du travail et connaît extrêmement bien la réalité du marché du travail bernois. Depuis le 1er janvier 2019, la commission paritaire suisse du métier de coiffeur a également chargé le CMTBE de contrôler le respect des salaires minimaux dans les salons de coiffure du canton de Berne.

En vertu de la loi sur le commerce et l'industrie, toute activité industrielle peut en principe être exercée sans restrictions. Les restrictions apportées aux activités industrielles en vertu de cette loi, telles que l'obligation d'annonce ou d'autorisation, ne sont admissibles que lorsqu'elles servent à protéger l'ordre public et la santé, à assurer la sécurité ou à préserver le public des pratiques commerciales déloyales. L'objectif de réduction des cas de non-respect des salaires minimaux en vigueur ou d'infractions à la législation sur les assurances sociales ne fait pas partie des diverses raisons justifiant une restriction des activités industrielles. Il existe d'autres moyens d'atteindre cet objectif (contrôles par les partenaires sociaux ou contrôles et sanctions par les institutions sociales par exemple).

Le Conseil-exécutif répond comme suit aux questions posées :

1. En 2018, 26 établissements, soit au total 77 employés et 19 travailleurs indépendants, ont été contrôlés dans la ville de Thoune et dans d'autres villes. Un établissement a été dénoncé pour violation de l'obligation de renseigner. Deux infractions à la loi sur les

étrangers et l'intégration ont été constatées et six cas sont encore en train d'être examinés par les autorités spécialisées. Dans 17 cas, aucune infraction n'a été constatée. (état au 1er janvier 2019)

2. Le Conseil-exécutif sait que les salaires minimaux ne sont pas toujours respectés dans le secteur de la coiffure. La commission paritaire suisse du métier de coiffeur, compétente pour la réalisation des contrôles, est également consciente de cette problématique et a conclu avec le CMTBE une convention de prestations concernant les contrôles dans le canton de Berne, en vigueur à compter du 1er janvier 2019. Le Conseil-exécutif espère ainsi observer une amélioration de la situation.
3. Avant d'octroyer un permis de travail, le beco examine toutes les conditions légales, y compris les conditions de travail et de rémunération.
4. Dans le cadre des demandes concernant les stages, il est également contrôlé durant la procédure d'autorisation que les conditions requises pour un stage sont bien réunies.
5. Le Conseil-exécutif utilise tous les moyens légaux dont il dispose pour lutter contre le travail au noir dans le canton de Berne et assurer des conditions équitables sur le marché du travail. Il prévoit de continuer à le faire à l'avenir.
6. Comme indiqué en introduction, les conditions légales requises pour mettre en place une obligation de disposer d'une autorisation pour exercer une activité industrielle ne sont pas réunies. C'est aux institutions sociales et aux commissions paritaires professionnelles qu'il incombe de faire appliquer les dispositions légales.

Destinataire

- Grand Conseil

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	206-2018
Type d'intervention:	Interpellation
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2018.RRGR.572
Déposée le:	10.09.2018
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Vanoni (Zollikofen, Les Verts) (porte-parole) Grupp (Biel/Bienne, Les Verts)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Non
Urgence accordée:	
N° d'ACE:	253/2019 du 13 mars 2019
Direction:	Direction de l'économie publique
Classification:	–

Missions légales négligées faute de moyens pour la promotion de la nature

Ce qui a d'abord éveillé l'attention, c'est ce que l'on pouvait lire dans le communiqué de presse du Conseil-exécutif du 28 juin 2018 sous le titre avenant de « Soutien plus important à la biodiversité » : grâce aux mesures immédiates en faveur de la biodiversité décidées par le Conseil fédéral, le gouvernement cantonal bernois a reçu 4,4 millions de francs de plus de contributions fédérales pour remplir sa mission légale dans le domaine « Espèces, biotopes, sites marécageux, réseaux et compensation écologique » pour la période de quatre années en cours. L'augmentation de la contribution fédérale induit toutefois une hausse du financement par le canton de près de 2,3 millions de francs. Afin de maintenir la charge cantonale aussi basse que possible, l'Office de l'agriculture et de la nature (OAN) a fait appel à des fonds de tiers. Plus d'un million de francs lui ont déjà été promis.

La recherche de plus amples informations sur le site Web du service de la promotion de la nature de l'OAN a donné des résultats alarmants : le programme de travail 2018-2021 que ce service y a publié indique qu'il ne serait plus possible de satisfaire aux exigences minimales pour l'entretien en bonne et due forme des réserves naturelles cantonales et des objets d'importance nationale du fait des réductions du budget prévues pour les quatre prochaines années. Il devient donc de plus en plus difficile de respecter les prescriptions fédérales. La perte de valeurs naturelles devrait être maintenue au minimum grâce à l'établissement de priorités. Et pour compenser le manque de contributions cantonales, il faudrait poursuivre l'acquisition de fonds de tiers.

Ainsi, les mesures convenues avec la Confédération auraient plus de chance d'être assurées, ce qui réduit le risque d'une réduction ou d'un remboursement des contributions fédérales ».

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

1. Que pense le Conseil-exécutif du fait que, faute de moyens cantonaux suffisants pour le domaine de la promotion de la nature, le canton ne puisse assumer complètement ses tâches légales et pourrait manquer aux engagements dont il a convenus avec la Confédération ?

2. Que pense le Conseil-exécutif du risque que la Confédération réduise ses contributions ou qu'elle en exige le remboursement ? Le manque de fonds a-t-il déjà eu de tels effets contre-productifs au cours de ces dernières années ?

3. Que pense le Conseil-exécutif du fait que le canton de Berne doive faire appel à des fonds de tiers pour pouvoir accomplir ses tâches légales ? Ne faut-il pas craindre des conflits d'intérêts dès lors qu'il faut compter sur le cofinancement privé de tiers pour assurer les mesures de protection prescrites par la loi ?

4. Y a-t-il d'autres domaines pour lesquels le canton a une mission à remplir où les tâches légales sont négligées et/ou il est fait appel à des fonds de tiers ? Si oui, lesquels et dans quelle mesure ?

5. Quelles ressources cantonales, ou quelles augmentations de budget, seraient nécessaires pour que le service de la promotion de la nature du canton assume de nouveau pleinement sa mission légale et les engagements dont il a convenus avec la Confédération sans avoir à quémander des fonds de tiers ?

6. Quelles démarches et quelles mesures le Conseil-exécutif entend-il prendre dans les années qui viennent pour réduire puis combler le fossé entre les moyens nécessaires et ceux à disposition ?

7. Face à la menace qui pèse sur la biodiversité (induite notamment par le dérèglement climatique), où le Conseil-exécutif estime-t-il qu'il faut prendre des mesures, indépendamment des lacunes constatées, pour préserver et promouvoir les valeurs naturelles considérables du canton de Berne ainsi que la diversité des paysages, de la faune et de la flore dont il est à juste à titre si fier ?

8. A qui vont en fin de compte les moyens actuellement disponibles pour la promotion de la nature ? A quelle hauteur s'élève par exemple la part des dépenses pour les contrats (de construction) avec les entreprises locales, pour le paiement des travaux d'entretien réalisés par l'agriculture, pour l'encouragement du travail bénévole ou pour les travaux directement exécutés par les collaboratrices et les collaborateurs du canton ?

Réponse du Conseil-exécutif

Les moyens financiers du canton de Berne sont limités ; il incombe au Conseil-exécutif de les utiliser de manière optimale et de définir des priorités afin d'exploiter le plus efficacement possible les ressources disponibles. Le Conseil-exécutif s'appuie pour ce faire sur les synergies existantes et recourt également à des solutions alternatives pour mener à bien des tâches qu'il n'est pas légalement tenu d'accomplir mais qu'il est habilité à exécuter en vertu de formulations potestatives. Toutefois, dans le domaine de la protection de la nature, compte tenu des ressources à disposition, seules les tâches prescrites par la loi sont exécutées, et ce depuis des années. Une grande partie des délais inscrits dans la législation pour la réalisation des inventaires fédéraux ne sont pas respectés (p. ex. hauts-marais : 1997 ; bas-marais : 2000 ; zones alluviales : 1998). Imposée par la Confédération, la mise sous protection ayant force obligatoire pour les propriétaires fonciers n'est pas non plus appliquée pour la plupart des objets figurant dans des inventaires fédéraux (p. ex. bas-marais, prairies et pâturages secs).

Dans le canton de Berne, la troisième partie du plan sectoriel Biodiversité est actuellement en consultation. Le plan sectoriel Biodiversité met en évidence les mesures requises au sein du canton dans le domaine de la promotion de la nature. Il doit permettre au canton de combler les lacunes constatées au niveau de l'exécution de la législation. Ce plan confère par ailleurs aux principales étapes des mesures de préservation et de promotion de la biodiversité une dimension contraignante pour les autorités du canton de Berne. Avec l'entrée en vigueur du plan sectoriel Biodiversité, le canton de Berne obtiendra plus de moyens fédéraux alloués à la promotion de la nature. La mise en œuvre rigoureuse de ces mesures permettra de mieux appliquer les principales consignes figurant dans la législation fédérale et cantonale. Les dépenses supplémentaires qui en résulteront pour le canton ont été inscrites au plan financier (à partir de 2021) adopté par le Grand Conseil lors de la session de novembre 2018.

Points 1 et 2

Comme le montre le plan sectoriel Biodiversité, il existe des lacunes en matière de protection de la nature en raison notamment du manque de ressources. Ces retards augmentent le risque de dégradation de la valeur naturelle de certains sites. La Confédération et le canton réglementent dans le cadre de conventions-programmes RPT[1] conclues pour quatre ans les prestations qu'ils cofinancent dans le domaine de la protection de la nature (p. ex. valorisation d'objets inscrits dans des inventaires fédéraux, entretien de bas-marais d'importance nationale et régionale). En moyenne, la Confédération prend en charge environ la moitié des coûts. Les négociations portent notamment sur les possibilités dont dispose le canton en matière de ressources financières et de ressources en personnel. Par ailleurs, les conventions-programmes conclues avec la Confédération contiennent une clause définissant la procédure applicable en cas de modification des conditions-cadres pendant la durée de la convention. Cela peut notamment être le cas lorsque des changements au niveau des conditions générales de politique financière entraînent l'introduction d'un programme d'économies ou d'allégement, ou la mise en œuvre de mesures d'assainissement. La clause susmentionnée permet alors de minimiser le risque de violations du contrat. Malgré la réduction des ressources cantonales opérée dans le cadre des programmes d'allégement, il n'a pas fallu procéder au remboursement de fonds fédéraux. Ces coupes ont

[1] *RPT : Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons*

pour l'instant pu être compensées par le service spécialisé compétent grâce aux fonds accordés par des tiers.

Points 3 et 4

Les fonds de tiers sont un instrument cantonal accepté par la Confédération. Le Conseil-exécutif est donc favorable à leur utilisation. Les instituts de recherche et de formation doivent eux aussi faire appel à des fonds de tiers en vertu de leur mandat de prestations et sont tenus ce faisant de continuer à garantir leur indépendance. Les conflits d'intérêts entre le canton et les organisations privées qui mettent des fonds à disposition doivent être identifiés dans le domaine de la promotion de la nature également, et il convient le cas échéant de renoncer à certains soutiens. Toutefois, il s'agit ici essentiellement d'exploiter les synergies entre le canton et des tiers tels que des fondations ou des fonds écologiques de producteurs d'énergie, lesquels partagent les intérêts du canton.

Au vu des moyens limités dont il dispose, le Conseil-exécutif utilise sa marge de manœuvre afin d'établir des priorités, compte tenu notamment des ressources à disposition. Nous ne savons pas dans quels domaines ni dans quelle mesure le canton doit recourir à des fonds de tiers supplémentaires car il n'existe pas de statistiques à ce sujet.

Point 5

Selon une étude menée conjointement par l'Institut fédéral de recherches sur la forêt, la neige et le paysage, le Forum Biodiversité de l'Académie suisse des sciences naturelles et Pro Natura Suisse, il faudrait investir le double des moyens actuels rien que pour mettre en œuvre comme il se doit les inventaires fédéraux des biotopes nationaux

(https://www.wsl.ch/fileadmin/user_upload/WSL/Services_Produkte/Waldwanderungen/Soerenberg/CoutsProtectionDesBiotopes.pdf). Cette étude ne tient pas compte de toutes les autres dépenses requises pour la préservation de la biodiversité (p. ex. objets d'importance locale et régionale, mesures spécifiques de protection des espèces prioritaires au niveau national).

Outre la mise en œuvre des dispositions concernant les biotopes d'importance nationale, le canton de Berne est responsable des biotopes d'importance régionale, de la protection des espèces et du développement de l'infrastructure écologique (mise en réseau). Les biotopes d'importance locale relèvent quant à eux de la compétence des communes. Dans le cadre de la RPT, la Confédération prend en charge environ la moitié des coûts (actuellement : max. 65 % pour les biotopes d'importance nationale, max. 40 % pour ceux d'importance locale et régionale, max. 50 % pour la protection des espèces et l'infrastructure écologique). D'après l'étude susmentionnée, il faudrait au moins doubler le budget actuel pour que le mandat légal puisse être mis en œuvre de manière satisfaisante. L'augmentation des moyens permettrait de réduire considérablement les importantes lacunes en matière d'exécution, de freiner la dégradation de la valeur naturelle de certains sites, voire d'inverser ponctuellement la tendance. Les frais de personnel sont un facteur de coûts important qui n'a pas été pris en compte dans l'étude. Les travaux doivent être lancés, suivis et contrôlés par le canton. Les prestations fournies et les résultats obtenus doivent être

attestés et documentés à l'attention de la Confédération (rapports annuels). Par conséquent, une augmentation significative du budget ne sera vraiment utile que si les ressources en personnel requises sont disponibles. Le service spécialisé compétent estime que trois à cinq postes supplémentaires seraient nécessaires (+ 17 ou 28 %). Le plan sectoriel Biodiversité fait état de coûts supplémentaires nettement moins élevés, ce qui est lié au fait que les mesures qu'il contient ont été fortement priorisées. Il convient dans un premier temps de combler les importantes lacunes (administratives) au niveau de l'exécution de la législation. Cela permettra au canton de Berne d'obtenir des subventions fédérales globalement plus élevées pour les diverses tâches d'exécution et d'intensifier ainsi les travaux de mise en œuvre.

Points 6 et 7

Dans le canton de Berne, la troisième partie du plan sectoriel Biodiversité est actuellement en consultation. Ce document met en évidence les mesures requises en matière de promotion de la nature dans le canton de Berne et doit permettre à ce dernier de combler progressivement et durablement les lacunes constatées au niveau de l'exécution de la législation.

Point 8

En 2017, le total des dépenses s'élevait à environ 12 millions de francs, dont un montant fixe de 9,7 millions (80 %) destiné aux contrats d'exploitation, c'est-à-dire à l'agriculture, et 0,8 million (6,6 %) à l'entretien des réserves naturelles, c'est-à-dire à des entrepreneurs locaux (p. ex. entreprises forestières, entreprises de construction). Un montant de 1,1 million de francs (9,2 %) a été dépensé pour les prestations de tiers (p. ex. réalisation d'études de base, étude de projets de valorisation, coûts des demandes de permis de construire). Ces moyens vont eux aussi en grande partie aux PME bernoises.

Les surveillant-e-s volontaires de la protection de la nature (SVPN) et les gardien-ne-s volontaires de réserves naturelles (GVRN) ne reçoivent aucune indemnité. Seuls les frais (trajets, repas) leur sont remboursés.

Le Service de la promotion de la nature dispose d'un effectif de 18 postes à plein temps financé par le canton (état au 1er janvier 2018).

Destinataire
- Grand Conseil

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	289-2018
Type d'intervention:	Interpellation
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2018.RRGR.761
Déposée le:	09.12.2018
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Imboden (Bern, Les Verts) (porte-parole)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Oui
Urgence accordée:	Oui 07.03.2019
N° d'ACE:	494/2019 du 15 mai 2019
Direction:	Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale
Classification:	-

Répercussions sur les entreprises générales des nouvelles conditions définies dans le cadre du projet de restructuration du domaine de l'asile et des réfugiés dans le canton de Berne (NA-BE)

Le projet de restructuration du domaine de l'asile et des réfugiés dans le canton de Berne (NA-BE) devrait avoir été mis en œuvre à l'été 2020. Il vise principalement à accroître l'intégration professionnelle des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire, et à affranchir le plus grand nombre de personnes possible de l'aide sociale. Sur mandat de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP), des partenaires dans les cinq régions du canton se chargeront des tâches d'aide sociale et de promotion de l'intégration et, partant, assumeront la responsabilité opérationnelle globale du processus d'intégration des personnes affectées à leur région. Ces partenaires seront avant tout tenus d'atteindre les objectifs d'effet visés tout en disposant d'une grande marge de manœuvre entrepreneuriale dans ce cadre.

Les bases légales pour cela n'existent pas encore, la consultation sur la loi sur l'aide sociale dans le domaine de l'asile et des réfugiés (LAAR) vient de se terminer. L'appel d'offres a en revanche déjà été publié sur SIMAP. La date de clôture est le 18 janvier 2019. Selon l'appel d'offres, le canton recherche des entreprises générales pour cinq lots régionaux. Les critères d'adjudication sont les suivants : 35 % prix, 15 % implantation régionale, 15 % encouragement linguistique et 5 % expérience.

Le projet NA-BE prévoit quelques nouveautés qui peuvent effectivement conduire à une meilleure intégration des personnes admises provisoirement et des réfugiés et réfugiées. C'est le cas par exemple de la centralisation de la gestion par cas auprès d'un seul organisme, d'une collaboration plus directe entre l'hébergement et la réinsertion sociale et professionnelle avec l'ancrage régional plus fort prévu, et la collaboration renforcée avec l'économie régionale qui l'accompagne. Les conditions générales pour déposer des offres sont toutefois désormais telles que l'une des idées fortes de ce concept justement, à savoir l'ancrage régional de ces structures à constituer, ne peut guère se déployer.

Ces exigences signifient concrètement pour le lot Berne par exemple que l'organisation mandatée doit engager entre 2 et 3 millions de francs de fonds propres ces six à sept prochaines années, qu'elle ne récupérera qu'après six ou sept ans si suffisamment de personnes ont atteint ces objectifs. Aucune des organisations mandatées jusque-là ne dispose de telles réserves en capitaux propres. Les organisations intéressées doivent pouvoir se servir de leurs réserves globales (nationales) ou recourir à un crédit. Dans ce contexte se posent diverses questions auxquelles une réponse doit être apportée avant l'octroi des marchés.

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

1. Le canton peut-il faire préfinancer des millions de francs de tâches qui relèvent légalement de sa compétence par des partenaires contractuels externes ?

2. Comment garantir que les grandes organisations ou les multinationales ne soient plus les seules à pouvoir faire une offre ou à être sélectionnées ?

3. L'exclusion de petites organisations bien implantées au niveau régional n'est-elle pas contradictoire avec l'une des idées fortes du concept, à savoir l'ancrage régional ?

4. Comment s'assurer que des personnes moins aptes à répondre aux exigences du marché du travail selon l'évaluation effectuée au début du processus soient suffisamment encouragées, au lieu de se concentrer sur les personnes en bonne santé, fortes et jeunes ?

5. Comment s'assurer que l'insertion professionnelle, la plus rapide possible, soit aussi durable, sans effet de va-et-vient ?

6. Lorsque l'insertion professionnelle se fait dans des conditions précaires (contrats à durée déterminée, petits boulots, emplois sous-payés), comment empêcher sur le long terme le phénomène des travailleurs et travailleuses pauvres (et partant la nécessité d'un complément de l'aide sociale) ?

7. Comment la qualité sera-t-elle garantie pendant les huit années que dureront les contrats ?

8. Quelles qualifications professionnelles sont exigées du personnel qui remplit les mandats pour les entreprises générales ou leurs sous-traitants ?

9. Sur quelles bases légales la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale s'appuie-t-elle lorsqu'elle adjuge des marchés avant qu'une base légale n'existe ?

Motivation de l'urgence : l'attribution des mandats par la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale et la délibération de la loi sont imminentes. Il faut faire la lumière sur ces questions.

Réponse du Conseil-exécutif

Par ACE 1130-2018 du 31 octobre 2018, le Conseil-exécutif a habilité l'Office des affaires sociales, service compétent de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP), à lancer un appel d'offres au sens de l'article 4 de l'ordonnance du 16 octobre 2002 sur les marchés publics (OCMP ; RSB 731.21). La procédure a été menée à terme. Les lots ont été adjugés et l'attribution a été communiquée aux partenaires régionaux le 26 avril 2019.

Lot	Région	Partenaires régionaux
1	Ville de Berne et agglomération	Ville de Berne, Direktion für Bildung, Soziales und Sport (BSS) ; sous-traitant : Armée du Salut Suisse
2	Berne-Mittelland	Croix-Rouge suisse canton de Berne (CRS Canton de Berne)
3	Jura bernois – Seeland	Croix-Rouge suisse canton de Berne (CRS Canton de Berne)
4	Emmental – Haute-Argovie	ORS Service AG
5	Oberland bernois	Asyl Berner Oberland

Question 1

Le droit en vigueur autorise le canton à faire préfinancer une tâche. Dans le cas présent, cette démarche est toutefois très improbable.

Le domaine de l'asile et des réfugiés est sujet à de larges fluctuations, que les partenaires régionaux doivent pouvoir absorber, y compris sur le plan financier. Le versement de l'indemnisation sous forme d'acompte est conçu pour éviter aux prestataires de devoir assurer le financement préalable de l'encadrement et de l'aide sociale, par exemple. Tout porte également à croire qu'il en ira de même dans le domaine de l'encouragement de l'intégration pour lequel le canton prend en charge 40% des coûts totaux directement après la décision d'asile ainsi qu'une partie des frais liés aux personnes admises à titre provisoire ou réfugiées résidant déjà sur le territoire bernois avant le transfert des tâches aux partenaires régionaux. Ces derniers ne devraient donc pas avoir à avancer le financement s'ils remplissent les objectifs donnant droit à une indemnisation.

Question 2

La SAP a évalué l'aptitude des différents prestataires à remplir leur mandat, notamment sur les plans économique, financier et technique, au moyen de critères contraignants définis dans le dossier d'appel d'offres public. Quelles que soient leur taille et leur capacité financière, toutes les parties intéressées peuvent, et doivent, remplir ces critères pour remporter l'adjudication (voir également réponse à la question 1).

Question 3

Les lots ont été adjugés aux partenaires régionaux sur la base des critères définis dans le dossier d'appel d'offres, lesquels n'excluent en aucun cas les organisations de petite taille ancrées au niveau régional. Le gouvernement renvoie également aux réponses aux questions 1 et 2.

Question 4

L'encouragement des personnes moins aptes à répondre aux exigences du marché du travail fait partie des prescriptions de l'Agenda Intégration Suisse (AIS). Selon ce programme commun de la Confédération et des cantons, toutes les personnes doivent acquérir des connaissances linguistiques minimales (niveau A1) et être intégrées sur le plan social. Les parties intéressées à soumettre une offre ont dû respecter les conditions fixées dans ce document de référence.

Question 5

Les objectifs d'effet du domaine de l'encouragement de l'intégration sont formulés de manière à favoriser une intégration rapide et durable sur le marché du travail. Ainsi, les partenaires régionaux perçoivent une partie du forfait lorsqu'une personne trouve un emploi ou suit une formation, puis une autre partie lorsqu'elle est autonome financièrement pendant au minimum un an. L'indemnisation versée dépend du degré d'atteinte de l'objectif.

Question 6

Il est préférable de bénéficier des prestations de l'aide sociale à titre complémentaire que d'en être entièrement dépendant. Si l'entrée sur le marché du travail constitue une première étape, elle ne garantit pas l'indépendance financière totale pour tout le monde, les aptitudes étant variables d'un individu à l'autre. Par conséquent, certaines personnes auront toujours besoin d'une aide financière complémentaire.

Question 7

Des contrôles et des audits ont lieu régulièrement en vue de comparer les mandataires des différentes régions. Le cas échéant, des mesures, que les prestataires sont tenus de mettre en œuvre dans le temps imparti, sont définies. A l'expiration du délai de sommation, la SAP est en droit de résilier le contrat si les prestataires ne satisfont pas ou satisfont insuffisamment à leurs obligations.

Question 8

Il n'existe aucune directive spécifique à ce sujet. Néanmoins, les objectifs que les partenaires régionaux s'engagent à atteindre constituent indirectement un cadre de travail pour le personnel.

Question 9

Conformément à la législation en vigueur (loi sur l'aide sociale, loi portant introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers et loi sur l'asile), l'adjudication d'un marché relève déjà de la compétence de la Direction de la police et des affaires militaires (POM) et de la SAP. Le Conseil-exécutif a en outre explicitement chargé la SAP d'organiser la procédure d'appel d'offres par ACE 1130/2018 du 31 octobre 2018.

Destinataire

- Grand Conseil

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	001-2019
Type d'intervention:	Interpellation
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2019.RRGR.2
Déposée le:	07.01.2019
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Roulet Romy (Malleray, PS) (porte-parole)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Oui
Urgence accordée:	Oui 07.03.2019
N° d'ACE:	495/2019 du 15 mai 2019
Direction:	Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale
Classification:	-

Pour s'occuper du domaine de l'asile et des réfugiés dans le projet NA-BE, il faut des partenaires de confiance ancrés dans les régions qui ont acquis le savoir et l'expérience plutôt que des entreprises privées étrangères à but lucratif

Le canton de Berne a pour objectif de réorganiser tout le domaine cantonal de l'asile et des réfugiés et la mise en œuvre du projet NA-BE est prévue en juillet 2020.

Pour ce faire, la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP) recherche des partenaires assumant la responsabilité opérationnelle globale du processus d'intégration des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés reconnus. Elle a publié un appel d'offres le 18 novembre 2018 ouvert à tous pour les prestations suivantes : encouragement de l'intégration, hébergement, gestion des cas et encadrement, aide sociale. Les lots sont au nombre de cinq répartis par région (Ville de Berne et agglomération, Berne-Mitteland, Jura bernois et Seeland, Emmental et Haute-Argovie, Oberland bernois). Le Conseil-exécutif choisira un partenaire par région selon des critères précis et définis pour un accord-cadre du 1er juillet 2020 au 31 décembre 2028.

Treize organisations et aides sociales ont actuellement le mandat du canton de Berne dans le domaine de l'asile et sont ancrées depuis des années dans les régions (Caritas, Armée du Salut, Croix-Rouge suisse, Asile Bienne région, Asile Berne Oberland, etc.). Elles ont acquis une

grande expérience du terrain régional et offrent de l'emploi à la population locale. Certaines organisations à but non lucratif disposent de la certification ZEWO. Ce label distingue les organisations qui utilisent les dons et subventions conformément au but, de façon conforme et efficace. Elles informent avec transparence et méritent la confiance des donateurs-trices et bailleurs. Ce label certifie notamment des réserves appropriées sur le bénéfice (quotes de réserves) et l'application de règles éthiques.

ORS Service AG est une grande entreprise qui se positionne officiellement comme candidate pour les cinq régions du canton de Berne. Cette entreprise est implantée en Suisse, Autriche, Allemagne et Italie. Ces deux dernières années, ORS n'a pas bonne réputation en lien avec sa manière de gérer ses fonds monétaires avec des bénéfices croissants d'année en année. ORS service AG appartient à une filiale anglaise avec des investisseurs bénéficiant de rentes élevées. L'argent public profite donc à des actionnaires étrangers plutôt qu'au public cible et à l'économie locale[1].

ORS a obtenu divers mandats de la Confédération dans le domaine migratoire notamment en raison de son offre de prix plus bas. Un des facteurs principaux influant sur le prix se base sur la qualité de la prestation et le traitement du personnel salarié. De grandes critiques émanent sur l'entreprise ORS en matière de qualité de prise en charge des réfugiés dans les centres ainsi que du traitement des salariés et des qualifications requises pour le personnel.

Il serait très inquiétant qu'ORS obtienne plusieurs mandats dans le projet NA-BE car un cumul de risques peut s'avérer important lorsqu'une seule et même entreprise a le monopole du marché. La diversité ainsi qu'une certaine concurrence sont des facteurs importants pour garder le contrôle, l'équilibre et émettre des comparaisons.

Dans le choix des cinq prestataires, il est primordial de prendre en compte l'importance de l'ancrage régional des associations, de favoriser la diversité et de garantir l'emploi des collaborateurs locaux.

Le Conseil-exécutif est prié de donner des renseignements sur l'affaire suivante relative au canton :

1. Quels sont les arguments du Conseil-exécutif qui lui permettent d'envisager de confier la responsabilité du domaine de l'asile et des réfugiés à une entreprise privée à but lucratif qui fait de gros bénéfices plutôt qu'à une organisation à but non lucratif ?

2. Dans le choix de l'attribution des mandats, est-ce que le Conseil-exécutif attache de l'importance à la certification ZEWO dont disposent certaines ONG actuellement en charge du domaine de l'asile ?

3. S'ils perdent leur mandat, comment le canton mesure-t-il le risque encouru par les mandataires actuels quant à leur propre survie institutionnelle ainsi qu'en matière de perte des emplois régionaux ?

[1] https://www.woz.ch/-780c

4. Avant la décision de l'attribution des mandats, comment le Conseil-exécutif compte-t-il évaluer les candidats sur l'éthique professionnelle, la transparence, la gestion des bénéfices et vérifier s'ils disposent de réserves financières appropriées[2] ?

5. Pendant les huit années du mandat, quels seront les instruments de pilotage utilisés pour vérifier l'atteinte des objectifs qualitatifs avec l'utilisation efficiente des fonds alloués pour son but ainsi que pour l'administration et l'obtention de financements afférents ?

Motivation de l'urgence : le délai de dépôt des offres pour le projet NA-BE est fixé au 18 janvier 2019. Il est urgent d'obtenir des éclaircissements.

Réponse du Conseil-exécutif

Par ACE 1130-2018 du 31 octobre 2018, le Conseil-exécutif a habilité l'Office des affaires sociales, service compétent de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP), à lancer un appel d'offres au sens de l'article 4 de l'ordonnance du 16 octobre 2002 sur les marchés publics (OCMP ; RSB 731.21). La procédure a été menée à terme. Les lots ont été adjugés et l'attribution a été communiquée aux partenaires régionaux le 26 avril 2019.

Question 1

Comme évoqué en introduction, une procédure d'appel d'offres public a été publiée le 6 novembre 2018 sur la plateforme simap. Dans ce cadre, les prestataires ont été évalués sur la base de différents critères d'aptitude. Le fait qu'une organisation soumissionnaire poursuive un but lucratif n'entrait pas en ligne de compte. Pour le Conseil-exécutif, il s'agissait avant tout d'identifier les prestataires les plus aptes à atteindre les objectifs de prestation et d'effet définis dans le dossier d'appel d'offres.

Question 2

La certification ZEWO ne constituait pas un critère d'aptitude dans le cadre de la procédure d'appel d'offres. Le gouvernement part du principe que les prestataires ne disposant pas de cette certification sont également capables de remplir les objectifs ambitieux fixés tout en respectant le cadre posé. S'il approuve la majorité des normes ZEWO, le Conseil-exécutif ne juge cependant pas impératif que les prestataires exercent une activité d'utilité publique (norme 1).

Question 3

L'appel d'offres public vise à garantir une utilisation optimale de l'argent des contribuables (économicité) et un traitement équitable de l'ensemble des parties prenantes (égalité de traitement). Tous les soumissionnaires ont ainsi les mêmes chances de se voir adjuger le mandat. En vue d'atteindre ces objectifs d'économicité et d'égalité de traitement, la concurrence joue un rôle important : le prestataire avec qui le marché est passé est celui qui propose le meilleur rapport qualité-prix, conformément aux critères définis (transparence). L'appel d'offres a été lancé en vertu de ces principes du droit des marchés publics et la SAP n'a réalisé aucune évaluation des risques concernant la situation des mandataires actuels.

[2] https://www.zewo.ch/fr/npo/satisfaire-aux-exigences/les-21-normes-zewo, normes 11

Question 4
Cette question n'est plus d'actualité étant donné que les lots ont déjà été adjugés et communiqués sur la base des résultats de la procédure d'appel d'offres. Les prestataires ont été sélectionnés sur la base de critères définis (voir aussi réponse à la question 3).

Question 5

Les partenaires régionaux du domaine de l'encouragement de l'intégration sont indemnisés en fonction des prestations et du degré d'atteinte des objectifs détaillés dans les documents d'appel d'offres. Ce degré est mesuré à l'aide de critères définis et vérifiés en permanence par la SAP (rapport et contrôle des effets). Le cas échéant, des mesures, que les prestataires sont tenus de mettre en œuvre dans le temps imparti, sont définies. A l'expiration du délai de sommation, la SAP est en droit de résilier le contrat si les prestataires ne satisfont pas ou satisfont insuffisamment à leurs obligations.

Destinataire
- Grand Conseil

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 020-2019
Type d'intervention: Interpellation
Motion ayant valeur de directive: ☐
N° d'affaire: 2019.RRGR.36

Déposée le: 28.02.2019

Motion de groupe: Non
Motion de commission: Non
Déposée par: de Meuron (Thun, Les Verts) (porte-parole)

Cosignataires: 0

Urgence demandée: Oui
Urgence accordée: Oui 07.03.2019

N° d'ACE: 522/2019 du 15 mai 2019
Direction: Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale
Classification: Non classifié

Pourquoi changer une équipe gagnante? Reprise des services psychiatriques de l'hôpital de Thoune par le Psychiatriezentrum Münsingen

D'après un communiqué de presse, les conseils d'administration de l'hôpital STS AG, du Centre psychiatrique de Münsingen (CPM) et du Centre hospitalier Bienne ont prévu de centraliser les soins psychiatriques dans ces régions et d'en confier la direction au CPM AG. Dès le 1er janvier 2020, les services psychiatriques de Thoune, mis en place depuis 1982 dans le cadre de l'hôpital général et fonctionnant correctement depuis de manière autonome, doivent être externalisés de la structure de l'hôpital des soins aigus et soumis désormais au Centre psychiatrique de Münsingen. Ces plans des conseils d'administration de l'hôpital STS AG et du CPM ont suscité l'incompréhension chez les spécialistes, dont les membres de la section alémanique de la Société suisse de psychiatrie sociale (SSPS), les personnes concernées et leur entourage dans la région de Thoune.

Cela correspond à un retour à la situation d'il y a 40 ans, lorsque la politique de la santé du canton de Berne s'apprêtait, créant par là une première à l'échelle de la Suisse, à décentraliser les soins psychiatriques et à les intégrer dans les soins médicaux généraux, dans un souci de proximité avec la population, et cela s'est déroulé avec succès depuis. Cela correspondait aux vues des professeurs bernois de renommée internationale et émérites depuis Edgard Heim (médecine psychosociale) et Luc Ciompi (psychiatrie sociale). C'est ainsi que se sont

développés entre autres à Interlaken, Berthoud et Langenthal, à partir des antennes psychiatriques initiales comme à Thoune, des services psychiatriques qui, conformément à l'arrêté du Grand Conseil du 15 novembre 1977, sont intégrés dans l'organisation de l'hôpital de soins aigus et tournés vers les besoins régionaux et locaux.

Mais contrairement à Thoune, leurs conseils d'administration ne songent pas à céder leurs services psychiatriques et à confier leur gestion à une institution traditionnellement résidentielle. Que les membres du conseil d'administration et le CEO de l'hôpital de Thoune songent à le faire montre qu'ils agissent en opposition avec la devise aujourd'hui généralement reconnue « privilégier l'ambulatoire par rapport au résidentiel » et cela a certainement choqué les spécialistes ainsi que les collaboratrices et collaborateurs concernés. Si cette devise est également valable en psychiatrie, le pilotage de ce service doit continuer d'avoir lieu sous le regard d'une institution ambulatoire semi-résidentielle fonctionnant jusqu'à présent de manière autonome et non à partir d'une institution résidentielle traditionnelle.

Nous ne comprenons pas pourquoi Thoune entend mettre en jeu cette caractéristique qualitative d'une organisation hospitalière globale (modèle biopsychosocial). Agir de la sorte revient en effet à abandonner une position stratégique gagnante face à des hôpitaux concurrents comme Interlaken. Les collaboratrices et collaborateurs ainsi que la patientèle de l'hôpital de Thoune profitent du savoir et du soutien qu'offre le service de consultation et de liaison psychiatrique bien étoffé dans les unités de soins somatiques. L'Université de Zurich accorde tant d'importance à ce domaine de spécialité qu'est la psychiatrie de consultation et de liaison qu'elle en finance une chaire (prof. Roland von Känel). Par ailleurs, les expériences négatives faites dans la région de Bienne ne sont pas prises en compte. Il y a environ dix ans, le service psychiatrique de Bienne, qui fonctionnait bien, a été détaché des liens étroits qui le liaient à l'hôpital régional de Bienne et forcé à coopérer avec la clinique de Bellelay. Sous la direction de cette dernière, des soins intégrés devaient être mis en place. L'expérience a montré qu'une telle stratégie était vouée à l'échec. L'offre publique en soins psychiatriques dans la région de Bienne/Seeland est lacunaire, et il n'y existe plus à l'heure actuelle de service psychiatrique d'urgence, ce qui provoque des admissions en clinique qui n'auraient pas lieu d'être.

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

1. Quel jugement le Conseil-exécutif porte-t-il sur la qualité des soins psychiatriques proposés jusqu'à maintenant dans la région de Thoune par les services psychiatriques de l'hôpital de Thoune ?

2. Existe-t-il du point de vue du Conseil-exécutif des raisons valables et impératives justifiant une externalisation des services psychiatriques de Thoune de l'hôpital STS AG et leur intégration dans le CPM SA ?

3. Le Conseil-exécutif partage-t-il l'hypothèse selon laquelle ce projet vise à éviter un risque d'exploitation pour l'hôpital des soins aigus, car après la fusion les coûts non couverts, faute de tarifs adéquats, des prestations psychosomatiques, psychosociales et socio-psychiatriques pourraient l'être indirectement par les ressources du domaine résidentiel ?

4. Le Conseil-exécutif est-il également d'avis qu'il existe des formes de rétribution plus ciblées que celles qui sont espérées par une centralisation rétrograde avec une priorité donnée au secteur résidentiel ?

5. Ces intentions pourraient-elles avoir un lien avec le modèle des coûts normatifs et avec le fait que les rétributions pourraient entraîner des problèmes financiers précisément dans les régions périphériques ?

6. Est-il prouvé que rattacher les services ambulatoires et les services résidentiels à une unique direction sous le mot-clé « Psychiatrie intégrée » est dans l'intérêt de la population concernée ?

7. Le Conseil-exécutif partage-t-il l'avis selon lequel il est possible d'obtenir nettement plus d'intégration en incorporant la psychiatrie à la médecine plutôt qu'en intégrant la psychiatrie institutionnelle ambulatoire au secteur résidentiel, à l'image de ce que Berthoud, Interlaken et Langenthal ont reconnu comme caractéristique qualitative de leur organisation hospitalière ?

8. Le Conseil-exécutif est-il aussi d'avis que l'intégration acquise de la médecine psychosociale et de la psychiatrie sociale au sein de l'hôpital des soins aigus serait remise en cause par la subordination stigmatisante des soins psychiatriques à la psychiatrie résidentielle traditionnelle ?

9. Le Conseil-exécutif peut-il comprendre la crainte qu'à la suite d'un changement de subordination organisationnelle, la psychiatrie sera dévaluée par rapport aux soins somatiques et qu'en raison de la perte du réseau local et de la difficulté accrue pour recruter des collaboratrices et collaborateurs, la qualité des prestations risque de diminuer ?

10. Le Conseil-exécutif est-il également d'avis que le schéma qui a consisté à séparer le service psychiatrique à Bienne de l'hôpital de Bienne alors qu'ils entretenaient des liens étroits n'a pas fait ses preuves et que cela s'est traduit par une dégradation des soins ?

11. Le Conseil-exécutif dispose-t-il de nouvelles données qui permettent d'espérer que cette nouvelle tentative fonctionnera mieux, et peut-il garantir qu'il n'y aura pas de dégradation des soins ?

Motivation de l'urgence : d'après le communiqué de presse du 10 janvier 2019 des organisations concernées, les services psychiatriques de Thoune ainsi que les soins psychiatriques proposés dans la région Bienne/Seeland devraient être intégrés dès le 1er janvier 2020 dans le Psychiatriezentrum Münsingen. Ce calendrier extrêmement serré suppose des décisions urgentes des conseils d'administration concernés, et ces décisions portent sur la qualité des soins à la population.

Réponse du Conseil-exécutif

Selon le communiqué de presse du 9 mai 2019 publié conjointement par le CHR STS AG et le CPM, le conseil d'administration du CHR STS AG s'est prononcé contre l'intégration organisationnelle des services psychiatriques de l'hôpital de Thoune dans le CPM. Le projet doit toutefois être poursuivi dans une forme adaptée. Il s'agit là d'un changement radical de situation.

Point 1
Dans le secteur ambulatoire, aucune mesure objective de la qualité ne permet de comparer les offres ou les fournisseurs de prestations. Le gouvernement part du principe que la qualité des soins psychiatriques dispensés à Thoune est comparable à celle des autres régions du canton.

Point 2
Les hôpitaux disposent de la marge de manœuvre nécessaire et de la compétence requise pour coopérer et mettre ensemble sur pied de nouvelles offres de soins. La Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP) soutient ces efforts.

S'étant fixé depuis de nombreuses années l'objectif d'intégrer la psychiatrie dans les structures de soins somatiques, le Conseil-exécutif salue le renforcement de la collaboration entre les différentes institutions. Ainsi, dans toutes les régions à l'exception de celles de Thoune et de Bienne, soit les services psychiatriques ont été entièrement incorporés dans les structures de soins somatiques (cas des centres hospitaliers régionaux, CHR : SRO AG, RSE AG et fmi ag), soit ils offrent une palette de prestations complète sur un site de soins somatiques (Services psychiatriques universitaires de Berne sur le site de l'Hôpital de l'Ile).

Point 3
En application de la stratégie de propriétaire et sur mandat du Conseil-exécutif, la SAP évalue régulièrement les risques liés à l'exploitation générale et, dans ce cadre, demande au conseil d'administration de l'informer de la marche des affaires. Bien que l'accent soit mis sur le fonctionnement global, certaines activités peuvent aussi être prises en considération (services ambulatoires, unités, etc.). L'Office des hôpitaux (ODH) dialogue par ailleurs régulièrement avec les établissements hospitaliers dans le cadre des entretiens semestriels. Il est admis que s'agissant des prestations ambulatoires, le tarif TARMED négocié entre les hôpitaux et les caisses d'assurance-maladie a tendance à être trop bas, en particulier dans le domaine des soins de base en psychiatrie. Ce problème a en outre été aggravé par les modifications tarifaires arrêtées par le Conseil fédéral l'an dernier. Un éventuel financement transversal n'est possible que tant que les coûts du secteur résidentiel restent inférieurs aux recettes tarifaires. Au vu de la situation actuelle, il semble risqué de développer un modèle d'affaires sur cette base.

Point 4
Le Conseil-exécutif est favorable au virage ambulatoire, qui implique de la part des fournisseurs des prestations la mise sur pied d'une offre en ce sens. Il souligne à cet égard l'importance de la sécurité de la planification et des incitations financières, autant de conditions générales qui découlent des structures tarifaires nationales, sur lesquelles il n'a aucune influence.

Point 5
Le modèle des coûts normatifs appliqué par le canton a été conçu de manière à couvrir les coûts des prestations. Les frais de déplacement des médecins peuvent être décomptés via TARMED, ceux du personnel soignant via le modèle des coûts normatifs (absence de position correspondante dans TARMED). Le fait qu'une région de soins enregistre plus ou moins de frais de déplacement n'a donc pas d'importance.

Point 6

Dans différentes régions comparables au canton de Berne, ces offres sont également intégrées au sein d'une seule institution, devenant ainsi « intégrales ». Tel est notamment le cas de la région de Winterthour et des cantons d'Argovie, de Lucerne, de St-Gall, des Grisons et de Vaud. La couverture en soins de la population y est garantie. L'important est de maintenir un bon équilibre entre les services ambulatoires proches du domicile, les cliniques de jour et les structures résidentielles plus ou moins centralisées. Le fait que toutes les prestations soient placées sous l'égide d'une seule institution permet d'éviter ou du moins de réduire les pertes d'information et d'assurer une bonne continuité.

Point 7
Depuis la planification des hôpitaux de 1977, le Conseil-exécutif entend favoriser les antennes psychiatriques régionales, stratégie qui s'est traduite par l'ouverture de plusieurs services psychiatriques au sein des CHR dans les années 1980 et 1990. Il a réaffirmé cette volonté d'intégrer les soins psychiatriques de base dans les hôpitaux de soins aigus somatiques dans le cadre des planifications des soins 2007, 2011 et 2016, conformément à la loi sur les soins hospitaliers (LSH). Les effets positifs sont multiples : optimisation des diagnostics et des traitements, en particulier pour les personnes présentant plusieurs pathologies, lutte contre la stigmatisation associée aux troubles psychiques et exploitation des synergies au sein de l'hôpital (p. ex. laboratoire). Outre la proximité des soins somatiques, un lien étroit entre la psychiatrie ambulatoire et résidentielle est également pertinent en vue d'éviter des ruptures de la chaîne de soins et d'assurer une certaine continuité de traitement (voir point 6). Ces effets bénéfiques sont aussi le fruit de coopérations adéquates et ne dépendent pas uniquement de l'organisme responsable.

Point 8
Une bonne couverture en soins implique de tenir compte en permanence des besoins des personnes concernées et de leur environnement. Seule une approche interdisciplinaire centrée sur l'individu permet d'éviter les doublons, les prestations inadaptées et les interruptions de traitement. Aujourd'hui, les fournisseurs de prestations ambulatoires situés en amont ou en aval et les groupes cibles peuvent davantage attendre ce type de soins coordonnés de la part des services psychiatriques. Les autorités de protection de l'adulte, les médecins prescripteurs et les organismes financeurs attachent de plus en plus d'importance à l'adéquation et à l'efficacité des traitements psychiatriques et veillent à ce que ces derniers soient prodigués dans un cadre approprié.
Plus que le type d'organisme responsable, ce sont surtout la proximité avec les hôpitaux de soins aigus somatiques et une bonne collaboration interdisciplinaire qui permettent la déstigmatisation.

Point 9
La recherche de personnel spécialisé représente un grand défi pour les hôpitaux et est liée à différents facteurs. L'identification aux valeurs et aux principes de l'entreprise revêt une importance toute particulière dans le domaine médico-social. Tous les fournisseurs de prestations sont tenus de développer, communiquer et mettre en œuvre les normes professionnelles nécessaires à cet égard. L'attrait des places de travail, lui aussi crucial, peut notamment être amélioré par l'intégration de la psychiatrie dans les structures de soins somatiques (domaines d'apprentissage « services de consultation et de liaison » et « collaboration interdisciplinaire »).

Point 10

La situation de Thoune n'est pas directement comparable à ce qui s'est passé à Bienne il y a bientôt 20 ans. Après avoir été externalisés du Centre hospitalier Bienne, les services psychiatriques se sont développés et ont bien fonctionné pendant de nombreuses années. La situation actuelle dans la région de Bienne-Seeland ne saurait être imputée à ce détachement initial et résulte d'autres développements.

Point 11

Dans le cadre de sa stratégie de propriétaire, le Conseil-exécutif influe sur l'orientation stratégique des institutions cantonales, notamment en désignant le conseil d'administration. Il en va de même pour le directeur de la SAP, qui mène avec elles des entretiens périodiques.

Les prestations psychiatriques ambulatoires bénéficiant d'un financement cantonal feront l'objet d'un appel d'offres et seront attribuées par région à compter de 2020. Des critères d'aptitude garantiront l'uniformité des normes s'agissant de la qualité des structures et des processus. L'objectif est d'assurer que chaque région dispose d'un éventail de prestations similaire tant en termes de composition (cliniques de jour, services ambulatoires et services de proximité) que de qualité.

Destinataire

- Grand Conseil

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	030-2019
Type d'intervention:	Interpellation
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2019.RRGR.48
Déposée le:	03.03.2019
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Stucki (Bern, PS) (porte-parole) Kocher Hirt (Worben, PS) Schnegg (Lyss, PEV)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Oui
Urgence accordée:	Oui 07.03.2019
N° d'ACE:	523/2019 du 15 mai 2019
Direction:	Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale
Classification:	Non classifié

Modèle bernois – évaluation des projets-pilotes

Dans un communiqué de presse en date du 13 décembre 2018, le directeur de la santé publique et de la prévoyance sociale a dévoilé les résultats de l'analyse intermédiaire sur la mise en œuvre du « Modèle bernois », le plan stratégique du canton en faveur des adultes en situation de handicap. Dans ce texte, la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP) se réfère à des avis exprimés concernant le projet, sans donner plus de détails. Il serait intéressant de savoir comment la SAP s'y est prise pour évaluer le projet-pilote et quel rôle elle a accordé aux personnes en situation de handicap, à leurs familles, aux fournisseurs de prestations et à leurs associations dans cette démarche. Une évaluation minutieuse des projets-pilotes est d'autant plus importante que la SAP a annoncé que des adaptations du modèle bernois en découleraient. Les décisions concernant d'éventuelles adaptations doivent être prises en s'appuyant sur des bases solides, et une évaluation approfondie en fait partie.

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

1. En quoi consiste l'évaluation des projets-pilotes ? Dans quelle mesure les personnes en situation de handicap, leurs proches, les curatrices et curateurs, les fournisseuses et fournisseurs de prestations et les centres de consultation ont-ils été sollicités ? Sur quels thèmes les questions portaient-elles ? Comment les associations ont-elles été impliquées

dans l'évaluation des projets-pilotes ? Les sondages sont-ils systématiques ? Les résultats sont-ils représentatifs ?

2. Y a-t-il des informations sur la façon dont les personnes en situation de handicap et leurs proches utilisent le nouveau système, ce que cela a changé dans leur situation et si l'outil en question permet de répondre au besoin d'encadrement établi ? Dans quelle mesure l'achat de prestations diffère-t-il du besoin d'encadrement établi ? Observe-t-on des différences en fonction du type de handicap, du degré de handicap, du modèle choisi, etc. ? Quelles conclusions tire-t-on de ces informations ?

3. Y a-t-il des informations sur les moyens financiers investis ? Quelle part de ces moyens financiers est dévolue aux prestations d'encadrement ; quelle part va au financement des assistantes ou assistants, aux prestations des proches et de toute autre personne apportant des prestations d'encadrement ? Quelles conclusions tire-t-on de ces informations ?

4. Les garanties de prise en charge des frais ont-elles été épuisées, et le sont-elles à des degrés différents selon le modèle choisi (encadrement principalement apporté par l'institution, par des assistantes ou assistants, par des proches, modèle mixte) ?

5. Y a-t-il des informations sur ce que les participantes et participants au projet-pilote pensent de la procédure d'évaluation, quelle est son utilité et, éventuellement, quels sont ses défauts ? Les réponses diffèrent-elles en fonction du modèle choisi, du type ou du degré de handicap, etc. ? Quelles conclusions tire-t-on de ces informations ?

6. Y a-t-il des informations sur ce que les participantes et participants au projet-pilote pensent des processus – de l'évaluation de l'utilisation des prestations au décompte des prestations – ; quels sont selon eux les points faibles, les possibilités d'amélioration et de simplification ? Quelles conclusions tire-t-on de ces informations ?

7. Sait-on à quel type d'encadrement (par ex. via les centres de consultation) les participantes et participants au projet-pilote ont-ils eu recours, si cet encadrement était suffisant ou si un encadrement supplémentaire est souhaité ? Quelles conclusions tire-t-on de ces informations ?

8. Y a-t-il des informations sur le nombre de proches qui présentent une facture au canton et de ceux qui y renoncent ? Quels montants cela représente-t-il, et quel est l'ordre de grandeur par rapport aux coûts totaux ? Quelles conclusions tire-t-on de ces informations ?

9. Y a-t-il des informations sur les assistantes et assistants ? Quelle est la proportion de proches, de membres de l'entourage, de personnel spécialisé et de personnel qualifié ? Les personnes en situation de handicap trouvent-elles des assistantes ou assistants adaptés, et comment font-elles pour les trouver ? Quelles conclusions tire-t-on de ces informations ?

10. Comment se fait-il que l'évaluation du projet-pilote ait été glissée dans l'analyse intermédiaire ?

Motivation de l'urgence : la SAP a annoncé que le projet-pilote du modèle bernois serait adapté. Les décisions concernant d'éventuelles adaptations doivent être prises en s'appuyant sur des bases solides, et une évaluation approfondie en fait partie.

Réponse du Conseil-exécutif

Prônant une communication transparente dans tous les domaines, le Conseil-exécutif a transmis l'intégralité des résultats de l'analyse intermédiaire sur la mise en œuvre du plan stratégique en faveur des adultes handicapés aux différents groupes d'intérêts fin 2018.

L'analyse intermédiaire avait pour objectif de vérifier la faisabilité d'un nouveau système de financement dans le domaine des adultes handicapés visant, en premier lieu, l'amélioration de la gestion des subventions cantonales. Une étude d'impact de la réglementation a permis d'identifier les risques et les adaptations requises par rapport au projet de mise en œuvre initial. La Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP) dispose à présent des bases nécessaires en vue du futur processus législatif. Il convient par ailleurs de souligner les attentes considérables suscitées par le plan stratégique, qui vise à renforcer l'autodétermination et favoriser la liberté de choix individuel en matière de logement. Le gouvernement a donc décidé de classer les questions des auteures de l'interpellation. L'analyse intermédiaire s'est également intéressée à l'organisation structurelle du futur système ainsi qu'à des questions opérationnelles, principalement dans le contexte du projet pilote en cours. A noter toutefois que ces points n'ont pas été examinés avec le niveau de détail qui intéresse les auteures de l'interpellation.

Lancé en 2016, le projet pilote ne représente qu'une possibilité de mise en œuvre parmi d'autres et a été réalisé avec des institutions et des ménages privés qui se sont portés volontaires pour tester le système. Le groupe des participantes et participants ne saurait donc constituer un échantillon représentatif. Depuis le début des études de cas (développement avec les cantons de Bâle-Campagne et de Bâle-Ville de la procédure d'évaluation des besoins particuliers et des prestations, PEBP), les attentes sont très élevées s'agissant des résultats de l'évaluation des besoins, des possibilités de choix et de l'organisation des processus. Le canton de Berne a continué de développer la PEBP, tandis que les deux cantons bâlois ont élaboré les outils IBB (besoin individuel d'encadrement avec autoévaluation) et IHP (plan d'aide individuel), qui ont déjà été introduits au niveau législatif.

Rétrospectivement, le Conseil-exécutif déplore la dissolution de la collaboration intercantonale, estimant qu'elle aurait permis de simplifier l'introduction du nouveau système de financement. L'un des inconvénients du projet pilote réside dans le fait que les conditions créées pour les participantes et les participants ne pourront sans doute pas être garanties en l'état au moment de l'introduction généralisée du plan stratégique. Le gouvernement s'emploie par conséquent à trouver des solutions satisfaisantes pour ces personnes tout en procédant aux adaptations et aux simplifications nécessaires en vue de mettre en place un système viable.

Parallèlement, le projet pilote sert à tester des aspects opérationnels avant l'introduction généralisée du nouveau système. A l'instar des répercussions financières, les enseignements tirés ont été pris en compte dans l'analyse intermédiaire.

Le Conseil-exécutif répond aux questions posées comme suit :

Questions 1 et 10

Aucune évaluation globale telle que demandée par les auteures de l'interpellation n'a été réalisée à ce jour. Les expériences engrangées dans le cadre du projet pilote sont toutefois intégrées au fur et à mesure dans la suite des travaux.

Questions 2, 7 et 9

Etant donné que le projet pilote est fondé sur une participation volontaire, il est difficile de tirer des conclusions valables pour l'ensemble du groupe cible. Environ deux tiers des personnes participantes vivent en institution. Peu d'entre elles se rendent dans un logement privé le week-end ou pendant les vacances ; les transferts durables en logement privé sont rares. Les expériences réalisées mettent en évidence un besoin de conseil très élevé en ce qui concerne le décompte des prestations utilisées et le rôle d'employeur.

Questions 3, 4 et 8

Début 2019, quelque 700 personnes décomptaient les prestations utilisées dans le cadre du projet pilote. Une première analyse des données montre que près d'un quart des participantes et participants ont eu recours à des prestations d'assistance fournies par des proches. Il n'est toutefois pas possible d'estimer le nombre de proches qui ont renoncé à décompter leurs prestations. Les expériences engrangées par les institutions ont par ailleurs fourni des informations essentielles sur le décompte de prestations et sur les flux monétaires : la grande majorité des participantes et participants vivant en institution laissent à cette dernière le soin de procéder au décompte et gardent uniquement la maîtrise du contrôle des factures, ce qui remet en question la réglementation actuelle des flux monétaires.

Questions 5 et 6

Les participantes et participants au projet pilote apprécient d'être directement intégrés dans la procédure d'évaluation des besoins mais souhaiteraient plus de transparence quant aux résultats. Parallèlement, les expériences engrangées au cours de la phase pilote de trois ans mettent en évidence une charge de travail très élevée pour toutes les parties prenantes. Une simplification des processus est donc souhaitée.

Destinataire

- Grand Conseil

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	226-2018
Type d'intervention:	Interpellation
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2018.RRGR.657
Déposée le:	06.11.2018
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Knutti (Weissenburg, UDC) (porte-parole) Schär (Schönried, PLR) Speiser-Niess (Zweisimmen, UDC)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Non
Urgence accordée:	
N° d'ACE:	326/2019 du 3 avril 2019
Direction:	Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale
Classification:	-

Il est grand temps de s'atteler à la mise en œuvre du modèle bernois

Jusqu'à fin 2007, les subventions d'exploitation dont bénéficiaient les institutions pour personnes en situation de handicap étaient réparties par l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS). Avec la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, le versement des subventions d'exploitation est depuis 2008 de la seule compétence du canton.

En 2008, le canton de Berne a calculé un forfait journalier spécifique à chaque offre d'institution sur la base du montant net des frais d'exploitation et du nombre maximal de journées de séjour par résidente ou résident. Résultat des comptes, les subventions d'exploitation par résidente ou résident diffèrent d'une institution pour personnes handicapées à l'autre, indépendamment du degré de handicap actuel de chaque résidente et résident. Etant donné les différences entre les montants des subventions, il est impossible de comparer les institutions entre elles !

L'introduction du modèle bernois résoudrait simultanément deux problèmes :

- Premièrement, le passage du flux financier de l'objet (institution) au sujet (résidente ou résident) va dans le sens du droit à l'autodétermination des personnes en situation de handicap

(Convention des Nations Unies relatives aux droits des personnes handicapées, politique du handicap du canton de Berne).

- Deuxièmement, cela mettra fin aux inégalités financières qui perdurent depuis des années entre les institutions. Les subventions d'exploitation seront calculées en fonction des besoins de prise en charge des client-e-s actuel-le-s dans le cadre d'une procédure pour évaluer les besoins individuels (PEPB). Les coûts normatifs étant déterminés par le canton, toutes les institutions recevront les mêmes subventions d'exploitation pour le séjour. Pour la première fois, elles pourront ainsi être comparées entre elles.

Evidemment, l'alignement des subventions d'exploitation fera des « gagnantes » et des « perdantes » parmi les institutions. Lors d'une évaluation critique du modèle bernois, il est donc impératif de faire attention à ce qui sera contesté par chaque groupe d'intérêts.

Même dans la phase de projet pilote, il y a des « gagnantes » et des « perdantes » du fait du maintien des droits acquis (plafonnement du contrat de prestations).

- Les institutions qui avaient jusqu'alors des forfaits journaliers élevés et qui touchent moins de subventions d'exploitation dans le nouveau système de financement profitent du « plafonnement » sur la base de « l'ancien » contrat de prestations avec les anciens forfaits journaliers plus élevés.

- Les institutions qui avaient jusqu'alors des forfaits journaliers bas et qui devraient toucher plus de subventions d'exploitation dans le nouveau système de financement sont désavantagées du fait du « plafonnement » sur la base de « l'ancien » contrat de prestations. La facturation par rapport aux résidentes et résidents se fait par contre selon la nouvelle approche, plus coûteuse.

Comme l'introduction (entrée en vigueur de la loi) du modèle bernois est constamment repoussée, cette inégalité de traitement perdure.

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

1. Le modèle bernois sera-t-il maintenu – tel que prévu initialement ?

2. Quand sera-t-il mis en œuvre de façon définitive par toutes les institutions du canton de Berne ?

3. Quand les droits acquis seront-ils supprimés pour les institutions pilotes qui touchaient des subventions d'exploitation plus élevées (plafonnement sur la base du contrat de prestation) ?

4. Quand les institutions pilotes dont les subventions d'exploitation étaient moins élevées seront-elles libérées du plafonnement sur la base de l'ancien contrat de prestations que leur vaut le « maintien des droits acquis » ?

Réponse du Conseil-exécutif

La politique du handicap mise en œuvre par le canton vise à renforcer l'autodétermination et la liberté de choix des personnes handicapées en introduisant un nouveau système de financement. Celui-ci se fondera sur les besoins de soutien et d'assistance individuels et répondra ainsi au besoin de réforme souligné par l'auteur de l'interpellation.

Conformément aux directives du Grand Conseil, le changement de système doit être neutre en termes de coûts. Par ailleurs, il ressort d'une évaluation des finances bernoises (BAK Basel Economics AG, 2017) que Berne affiche des dépenses supérieures à la moyenne dans ce domaine de prestations en comparaison intercantonale, si bien que la neutralité des coûts est réellement un aspect clé de la réorientation.

En 2016, la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP) a lancé un projet pilote qui met en pratique ce nouveau système de financement avec un échantillon d'institutions et de personnes en situation de handicap vivant dans leur propre logement. A noter toutefois que ce projet concerne uniquement des participant-e-s volontaires, ce qui en limite la pertinence.

Dans le cadre du projet pilote et de la préparation des bases légales requises pour introduire le plan stratégique en faveur des adultes handicapés sur l'ensemble du territoire bernois, des questions fondamentales se sont posées, tant en lien avec la neutralité des coûts exigée qu'avec la nature du système, qui doit être aussi simple et compréhensible que possible. Elles ont incité la SAP à réaliser une analyse intermédiaire pour évaluer les conséquences de cette réglementation. Cette analyse s'est notamment attachée à examiner le groupe cible et sa taille potentielle, les incidences financières d'un changement de système selon les directives du projet pilote, la méthodologie d'évaluation des besoins individuels d'assistance ainsi que la question de la subsidiarité de l'aide aux personnes en situation de handicap par rapport à d'autres régimes de protection sociale.

Le Conseil-exécutif répond comme suit aux questions de l'interpellation.

Question 1

En novembre 2018, une fois les résultats de l'analyse intermédiaire connus, la SAP a décidé de poursuivre la réorientation de l'aide aux personnes handicapées en se basant sur le plan stratégique de 2011. Ses principes fondamentaux sont maintenus, à savoir le renforcement de la liberté de choix en matière de logement et le financement individualisé (par sujet).

L'analyse intermédiaire a toutefois clairement montré qu'un pilotage plus efficace du futur système est indispensable pour éviter des surplus de dépenses et garantir la neutralité des coûts exigée. Il s'agit par ailleurs de simplifier fortement les procédures d'évaluation, de fourniture des prestations et de facturation. Dans le domaine ambulatoire, les personnes handicapées doivent pouvoir engager elles-mêmes du personnel d'assistance et jouer ainsi le rôle d'employeur, comme prévu par le modèle, mais les risques y afférents doivent être réduits dans toute la mesure du possible.

Question 2

Les bases légales visant à la mise en œuvre du plan stratégique sur tout le territoire bernois devraient entrer en vigueur en 2023.

Questions 3 et 4

Le maintien des droits acquis pour les structures participant au projet pilote permet d'assurer l'égalité de traitement de toutes les institutions au bénéfice d'un contrat de prestations avec le canton selon le droit en vigueur. Le cadre financier est par ailleurs réglé de manière à garantir le respect du budget actuel sur toute la durée du projet pilote.

Le nouveau système de financement devrait entrer en vigueur en 2023. Jusqu'à cette date, c'est la loi du 11 juin 2001 sur l'aide sociale (LASoc ; RSB 860.1) qui fait foi pour les négociations concernant les prestations et pour la détermination de la contribution cantonale. D'un point de vue légal, c'est donc au plus tôt en 2023 que la réglementation actuelle pourra être abandonnée.

Destinataire

- Grand Conseil

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	232-2018
Type d'intervention:	Interpellation
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2018.RRGR.688
Déposée le:	19.11.2018
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Striffeler-Mürset (Münsingen, PS) (porte-parole) Gerber (Schüpfen, PBD)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Non
Urgence accordée:	Non
N° d'ACE:	350/2019 du 24 avril 2019
Direction:	Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale
Classification:	-

Répercussions financières de l'arrêt du Tribunal fédéral (9C_446/2017) : prise en charge intégrale par les cantons du financement résiduel des soins ?

Dans la mesure où les coûts des soins ne sont pas couverts par les participations légalement limitées de l'assurance obligatoire des soins et des personnes assurées, les cantons (ou leurs communes) devront, d'après un communiqué du Tribunal fédéral, prendre intégralement en charge les coûts résiduels des soins.

La nouvelle réglementation concernant le financement des soins est entrée en vigueur en 2011. Celle-ci a pour objet la participation aux coûts des prestations de soins dispensées sous forme ambulatoire ou dans des établissements médico-sociaux sur la base d'une prescription médicale et d'un besoin en soins avéré. Selon l'article 25a de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal), une partie des coûts est à la charge de l'assurance obligatoire des soins (AOS). La participation de l'AOS a été fixée par le Conseil fédéral de façon échelonnée à une fourchette entre neuf et 108 francs par jour. Au maximum 21,60 francs peuvent être reportés sur les personnes assurées ; les cantons règlent le financement résiduel. Le canton de Saint-Gall a fixé les montants maximaux du financement résiduel des coûts des soins devant être supportés par les communes politiques compétentes dans la mesure où ces coûts ne sont pas couverts par les participations de l'AOS et des personnes assurées. Les montants maximaux sont compris entre douze et 254 francs par jour selon le niveau des soins. Dans le cas concret, les coûts des soins d'une personne assurée dépassaient les montants maximaux fixés par le canton. La caisse de

compensation du canton de Saint-Gall a limité la participation aux coûts de la commune à ce montant maximal. Le Tribunal des assurances du canton de Saint-Gall a décidé en 2017 que la commune ne devait pas seulement prendre en charge le montant cantonal maximal, mais aussi les coûts des soins qui dépassaient ce montant.

Le Tribunal fédéral a pour l'essentiel rejeté le recours que la caisse de compensation du canton de Saint-Gall avait interjeté contre cette décision. Il a estimé qu'il est en principe permis aux cantons de remplir leur devoir de financement résiduel des coûts des soins par la détermination d'un tarif forfaitaire, mais que ce n'est pas compatible avec le devoir de financement résiduel des cantons selon l'article 25a LAMal, si les montants maximaux fixés par les cantons ne couvrent pas les coûts dans le cas particulier.

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

1. Quelles seront les répercussions financières concrètes de cet arrêt du TF pour le canton de Berne ?
2. Comment et quand cet arrêt du Tribunal fédéral sera-t-il appliqué ?
3. Quelles seront les conséquences de cet arrêt pour les personnes âgées qui nécessitent des soins, pour ce qui est également des prestations complémentaires ?

Réponse du Conseil-exécutif

Introduit le 1er janvier 2011, le nouveau régime de financement des soins a remodelé le système de participation aux coûts. En vertu de l'article 25a de la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal ; RS 832.10), les contributions de l'assurance obligatoire des soins (AOS) et de la personne assurée sont fixées en fonction du besoin en soins. Il incombe aux cantons de régler le financement résiduel. A Berne, celui-ci est pris en charge par le canton sous la forme de coûts normatifs.

Que se passe-t-il lorsqu'un canton définit un plafond légal et que l'entité chargée d'assumer le financement résiduel refuse de rémunérer les montants qui le dépassent ? Examinant cette question dans le cadre de l'arrêt 9C_446/2017 du 20 juillet 2018, le Tribunal fédéral est arrivé à la conclusion que le financement des soins doit couvrir l'intégralité des coûts. Il y a donc lieu d'agir dans les cantons où la couverture des frais est insuffisante.

Le Conseil-exécutif prend position comme suit sur les questions formulées dans l'interpellation.

Question 1

Pour définir les modalités du financement résiduel des soins, le canton de Berne s'est fondé sur le principe « à prestation égale, prix égal » et sur des considérations d'économicité, d'où le modèle des coûts normatifs qu'il a retenu. Ce système a pour avantage de garantir une rétribution identique des prestations à tous les fournisseurs. Les coûts normatifs constituent par ailleurs une solution qui reste pertinente sous l'angle du pilotage des coûts.

Pour calculer le montant des coûts normatifs, le canton se base pour l'essentiel sur trois paramètres : premièrement, le volume des soins saisi à l'aide des outils d'évaluation des besoins RAI ou BESA ; deuxièmement, la dotation en personnel requise en termes quantitatifs et qualitatifs ; troisièmement, les classes salariales des différentes professions soignantes. Les frais matériels sont pris en compte de manière subsidiaire. Les coûts normatifs sont en outre adaptés chaque année en fonction de la croissance de la masse salariale du personnel cantonal arrêtée par le

Conseil-exécutif. Le modèle de financement résiduel qui en résulte garantit une couverture suffisante des coûts des soins. La Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP) n'a pas connaissance d'éléments montrant le contraire. Par conséquent, il ne faut s'attendre à aucune répercussion financière de l'arrêt du Tribunal fédéral, et le Conseil-exécutif ne constate aucun besoin d'agir.

Cela étant, force est de constater que le domaine des soins devra de plus en plus faire face à des cas complexes de soins palliatifs et de démence lourde ainsi qu'à des besoins d'encadrement gérontopsychiatrique. Compte tenu de cette évolution, il faut se demander si, à l'avenir, les catégories de soins actuellement définies couvriront suffisamment les coûts liés à ces situations spécifiques. La SAP prévoit d'examiner cette problématique dans le cadre d'un projet et, le cas échéant, de prendre les mesures qui s'imposent.

Question 2

Il incombe aux cantons de garantir une exécution conforme au droit fédéral du financement résiduel des soins. Sachant que les modalités actuelles permettent de couvrir les coûts dans le canton de Berne, aucune action n'est requise.

Question 3

Comme indiqué précédemment, l'arrêt du Tribunal fédéral n'exige aucune réaction de la part du canton. De plus, le montant du financement résiduel n'est pas déterminant pour calculer la contribution de la personne assurée, qui est définie par la loi. Selon l'article 25a, alinéa 5 LAMal, les coûts des soins ne peuvent être répercutés sur la personne assurée qu'à hauteur de 20 pour cent au plus de la contribution maximale fixée par le Conseil fédéral. La part d'une personne résidant dans une institution de long séjour est ainsi limitée à 21,60 francs par jour. Ce montant fait partie de la taxe d'EMS reconnue comme dépense dans le calcul du droit aux prestations complémentaires. Une adaptation éventuelle du financement résiduel des soins n'aura aucune incidence sur la contribution due par les pensionnaires d'EMS.

Destinataire
- Grand Conseil

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	233-2018
Type d'intervention:	Interpellation
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2018.RRGR.689
Déposée le:	19.11.2018
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Niederhauser (Court, PLR) (porte-parole) Heyer (Perrefitte, PLR)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Non
Urgence accordée:	
N° d'ACE:	352/2019 du 24 avril 2019
Direction:	Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale
Classification:	-

Décompte de la compensation des charges de l'aide sociale

Le financement de l'aide sociale est équitablement réparti entre le canton et les communes, par le biais de la compensation des charges.

La décision relative au décompte de compensation des charges est envoyée par le canton aux communes à la fin mai de chaque année. Les communes ont 30 jours pour payer et un intérêt moratoire est perçu pour les paiements effectués en retard.

Pour les communes, le montant dû est important puisqu'il s'élève à plus de 500 francs par habitant. Or, de nombreuses communes, par manque de liquidités, doivent contracter un emprunt pour honorer cette facture. En effet juin est une période creuse en matière de rentrées d'argent.

Le Conseil-exécutif est prié de donner des renseignements sur l'affaire suivante relative au canton :

1. Le canton pourrait-il envisager d'envoyer la décision relative au décompte de compensation des charges aux communes après leur avoir versé la péréquation financière ?
2. Le canton pourrait-il envisager d'accorder aux communes un payement échelonné sur trois mois, sans percevoir d'intérêt moratoire ?

3. Quelles seraient les conséquences financières pour le canton s'il décidait d'appliquer les points 1 et/ou 2 ci-dessus ?

Réponse du Conseil-exécutif

Le gouvernement a étudié la demande des communes d'optimiser les échéances des paiements dans le cadre du contrôle des résultats de la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC). Il a alors conclu que la réglementation en vigueur était équitable et adéquate. Le Grand Conseil a pris acte du rapport correspondant, l'approuvant à une large majorité (142 voix contre 7 et 2 abstentions), sans remettre en question les échéances des paiements.

Suite à une modification de l'ordonnance sur la perception (OPER) entrée en vigueur au 1er janvier 2011, le délai de paiement des impôts périodiques cantonaux, communaux et paroissiaux a été avancé, notamment afin que la première tranche soit réglée avant fin juin. L'augmentation des liquidités qui en découle pour les communes contredit l'argument mis en avant par l'auteur de l'interpellation. La grande majorité d'entre elles a d'ailleurs réussi à composer avec les échéances actuelles en matière de compensation des charges, ainsi qu'en témoigne le faible montant des intérêts moratoires facturés ces dernières années (3768 francs en 2017 ; 10 221 en 2018).

Il importe en outre de relever que le décompte de la compensation des charges n'entraîne pas uniquement des facturations aux communes, mais aussi des paiements en leur faveur. Si la décision relative au décompte était reportée, ceux-ci seraient eux aussi repoussés, ce qui aurait des conséquences majeures sur la planification des liquidités des grands bénéficiaires tels que les villes de Berne, Bienne et Thoune.

Enfin, le Conseil-exécutif met également en garde contre l'échelonnement en raison de la charge administrative disproportionnée qu'il engendrerait (trois fois supérieure à celle actuelle).

Points 1 et 2

Le droit en vigueur ne permet au canton ni de définir les échéances des paiements ni de renoncer à percevoir des intérêts moratoires. Tant la date à laquelle l'Office des affaires sociales (OAS) arrête les parts des communes pour la compensation des charges de l'aide sociale que les modalités de paiement (exigibilité, intérêts moratoires) sont définies dans l'ordonnance sur la péréquation financière et la compensation des charges (OPFC)[1].

Point 3

Les conséquences financières pour le canton seraient les suivantes, sur la base des montants versés en 2018 et d'un taux d'intérêt d'un pour cent :

Si la décision était envoyée aux communes fin septembre, assortie d'un délai de paiement à fin octobre, les charges d'intérêts augmenteraient d'environ 680 000 francs pour le canton. En partant du principe que celui-ci verserait également leur dû aux communes seulement fin octobre, ses charges seraient réduites de 1 050 000 francs. Au total, il en résulterait un gain de l'ordre de 370 000 francs.

L'échelonnement des paiements sur une période de trois mois, pour sa part, se traduirait par une augmentation des coûts des intérêts d'environ 170 000 francs pour le canton. Parallèlement,

[1] Décision concernant les parts des communes : art. 17, al. 4 OPFC ; exigibilité et intérêts moratoires : art. 25 OPFC

l'étalement du versement de l'avoir aux communes entraînerait une diminution des charges d'environ 260 000 francs. Au total, le gain enregistré serait de l'ordre de 90 000 francs. Il faudrait par contre s'attendre à une charge administrative considérablement plus élevée, comme expliqué aux points 1 et 2.

Destinataire

- Grand Conseil

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	221-2018
Type d'intervention:	Interpellation
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2018.RRGR.631
Déposée le:	25.10.2018
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Stucki (Stettlen, pvl) (porte-parole)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Non
Urgence accordée:	
N° d'ACE:	282/2019 du 20 mars 2019
Direction:	Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie
Classification:	–

Utilisation de laitiers d'aciérie électrique dans le canton de Berne

Dans une lettre d'information de mars 2016, la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie indique que l'Office des ponts et chaussées promeut l'usage de matériaux de construction minéraux recyclés. Les différentes catégories de déchets de chantier minéraux pouvant servir de matériaux de construction recyclés y sont présentées. La lettre évoque enfin le « projet novateur » qui consiste en l'utilisation de laitiers d'aciérie électrique comme matériau de fondation dans le cadre de l'élargissement, à Hellsau, de la route cantonale Berne-Zurich. Ce matériau provient de l'aciérie Gerlafingen, dans le canton de Soleure.

Dans la brochure intitulée « Matériaux de construction minéraux recyclés – Recommandation d'utilisation pour les cantons de Berne et Soleure » publiée en novembre 2017, l'utilisation de béton maigre EOS dans divers éléments de construction pour les routes et le génie civil est évoquée comme une possibilité.

Les laitiers d'aciérie électrique sont des sous-produits industriels issus de la fabrication de l'acier. Comme ce matériau contient des métaux lourds, il ne peut être utilisé que dans des conditions très strictes. Etant donné que les laitiers d'aciérie électrique rendent l'eau très alcaline, ils ne doivent en aucun cas se retrouver en contact avec l'eau pluviale, l'eau de pente, l'eau de source ou l'eau souterraine. Ils ne doivent pas non plus être mélangés aux autres matériaux de cons-

truction et doivent par conséquent être isolés à l'aide d'un feutre ou d'un géotextile. Ils ne peuvent actuellement être remis que dans une décharge contrôlée pour matériaux inertes de type B (matériaux d'excavation pollués). Dans le Plan sectoriel déchets (état : mai 2017), on peut lire que le canton de Berne ne possède pas d'installation de lavage pour traiter les matériaux d'excavation pollués et que ceux-ci doivent donc être transportés vers la Suisse orientale.

Ce Plan sectoriel indique en outre que, ces dernières années, le volume des décharges n'a pas été préservé dans la mesure souhaitée. Comme il a été prouvé, les matériaux bitumineux obtenus par fraisage ou démolition dans le canton de Berne sont en quantités telles qu'il est impossible de tous les revaloriser.

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

1. Les laitiers d'aciérie électrique seront-ils utilisés dans d'autres travaux de construction de routes ou de génie civil que dans celui du projet pionnier cité à Hellsau ? Si oui, où et pourquoi a-t-il été décidé d'utiliser des laitiers d'aciérie électrique plutôt que des matériaux de récupération revalorisés dans les décharges locales ?

2. Quelles expériences ont été faites avec les matériaux de récupération obtenus à partir des laitiers d'aciérie électrique en ce qui concerne leur utilisation lors de l'installation, en comparaison avec les autres matériaux de récupération ? Dans le cas où des objets avec des éléments en laitiers d'aciérie électrique auraient déjà été démontés, a-t-il été possible de procéder à un démontage isolé de ces éléments puis de les recycler ?

3. Les laitiers d'aciérie électrique sont-ils une solution plus économique et plus écologique qu'un matériau de récupération comparable du canton de Berne s'il faut les éliminer après démontage ?

4. Pour quelles raisons le canton de Berne accepte-t-il qu'un sous-produit industriel du canton de Soleure serve de matériau de récupération alors que les décharges locales ont des matériaux réutilisables en réserve ?

5. En quoi l'utilisation de laitiers d'aciérie électrique en tant que matériau de récupération s'accorde-t-elle avec les objectifs de développement durable de la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie ?

Réponse du Conseil-exécutif

Les laitiers de fours électriques issus de la production d'acier font partie des matériaux de construction minéraux recyclés reconnus par la Confédération et les cantons. De par leurs propriétés chimiques et techniques, les laitiers sont comparables aux granulats de béton et sont donc soumis aux mêmes conditions d'utilisation. Les métaux lourds contenus dans les laitiers ne sont pas solubles, car ils constituent une masse solide et compacte avec le matériau. Par conséquent, l'emploi de laitiers d'aciérie électrique est explicitement autorisé dans l'ordonnance fédérale du 4 décembre 2015 sur la limitation et l'élimination des déchets (ordonnance sur les déchets, OLED ; RS 814.600), d'autant plus que les laitiers présentent de très bonnes caractéristiques techniques pour la construction. Une aide à l'exécution élaborée par la Confédération et les cantons (Berne, Grisons, Lucerne, Soleure) a été publiée le 28 janvier 2019.

Dans l'aciérie Gerlafingen, la production électrométallurgique d'acier à partir de ferraille génère environ 90 000 tonnes de laitiers par an. Si ces déchets minéraux ne peuvent être valorisés, ils doivent être stockés dans une décharge de type B, ce qui a des conséquences sur les coûts et l'utilisation du volume de décharge. Il en va de même pour tous les autres déchets de chantier minéraux et les matériaux de récupération produits à partir de ces déchets.

Conformément à l'ordonnance sur les déchets, ceux-ci doivent faire l'objet d'une valorisation selon l'état de la technique si cette solution est plus respectueuse de l'environnement qu'un autre mode d'élimination et que la fabrication de produits nouveaux. La valorisation matière de laitiers d'aciérie électrique et d'autres matériaux de construction minéraux recyclés préserve aussi bien les ressources naturelles que les volumes des décharges. Elle répond ainsi aux objectifs de développement durable du canton de Berne et donc au plan sectoriel déchets.

En outre, si l'on renonce à la valorisation des laitiers, le problème du manque de possibilités de débouchés sur le marché pour les granulats bitumineux ne peut pas être résolu. Leur utilisation inappropriée sur les chemins ruraux et forestiers ainsi que sur les chantiers ayant été interdite, la situation d'élimination des granulats bitumineux est actuellement tendue.

Si seul le stockage en décharge entrait en ligne de compte pour les laitiers d'aciérie électrique, la rentabilité de la production suisse d'acier – et la valorisation de la ferraille qui en découle – serait fortement menacée.

Les arguments invoqués dans l'intervention impliquent que l'utilisation de granulats de laitiers en tant que matériaux recyclés dans le canton de Berne présente des inconvénients par rapport à celle d'autres matériaux de récupération issus de la construction. Ils font ressortir des craintes, à savoir que les granulats de laitiers doivent être déposés après déconstruction dans une décharge et supplanteraient les matériaux de récupération « revalorisés dans les décharges locales ». Les autorités spécialisées ne partagent pas ces craintes et les démentent.

Le Conseil-exécutif répond aux questions comme suit :

1. L'Office des ponts et chaussées (OPC) a également utilisé des laitiers d'aciérie électrique lors de l'élargissement de la route cantonale entre Metzgerhüsi et Walkringen (en 2011) pour la couche de fondation. A Hellsau, cette dernière a été réalisée à partir de granulats de laitiers pour l'élargissement de la route cantonale (en 2015). Ces choix ont été faits, car ils permettaient à l'OPC de tester l'utilisation de ces matériaux en pratique.

2. Les expériences de l'OPC se limitent aux deux projets cités dans la réponse 1. Il en est ressorti qu'une couche de fondation à base de granulats de laitiers peut remplir les exigences techniques en matière de construction. En comparaison avec d'autres matériaux de récupération appropriés, les laitiers d'aciérie électrique présentent un coût avantageux à l'achat. Etant donné que les granulats de laitiers prennent davantage de place en raison de leur forme et sont résistants à l'abrasion, une usure plus importante des machines et appareils de chantier n'est pas exclue. A l'heure actuelle, nous ne disposons pas d'expérience concernant la déconstruction des granulats de laitiers utilisés. Il faut toutefois partir de l'idée que la problématique d'un démontage par type de matériaux et de leur réutilisation n'est pas différente de celle concernant les autres matériaux de récupération.

3. Par rapport aux autres matériaux de récupération, la pose, la déconstruction, la valorisation et le stockage définitif des laitiers d'aciérie électrique ne présentent pas de désavantages d'un point de vue économique ou écologique. Si le matériau est posé de sorte à pouvoir être déconstruit ultérieurement en séparant chaque élément, il pourra être à nouveau utilisé en tant que matériau de récupération (boucle de recyclage). Seul un mélange avec d'autres éléments lors de la déconstruction, tels que des matériaux d'excavation, peut empêcher une nouvelle réutilisation. Il en va de même en fin de compte pour tous les matériaux de récupération.

4. Afin d'épargner les matériaux issus des décharges et les matières premières, le canton de Berne recommande et encourage autant l'utilisation de granulats de laitiers en tant que matériaux minéraux de récupération que celle d'autres matériaux recyclés. Il n'y a ni préférence ni discrimination. Les laitiers proviennent de l'aciérie Gerlafingen, située à proximité de la frontière cantonale entre Soleure et Berne. Du point de vue écologique et économique, ce sont les distances et non les frontières cantonales qui font office de critère de sélection. Les coûts de transport déterminent largement si l'utilisation de matériaux de récupération est encore pertinente économiquement. Le périmètre de livraison régional de laitiers issus de l'aciérie Gerlafingen comprend également une petite partie du territoire cantonal bernois.

5. En leur qualité de maître d'ouvrage, les pouvoirs publics doivent faire figure d'exemple et privilégier dans la mesure du possible des matériaux de construction recyclés par rapport aux composants minéraux primaires pour les bâtiments et les ouvrages de génie civil. Les granulats de laitiers sont un matériau de construction intéressant et, d'un point de vue écologique, totalement comparables avec d'autres matériaux de construction minéraux recyclés. La promotion et l'utilisation de matériaux de récupération correspondent aux objectifs déclarés dans le plan sectoriel déchets et aux objectifs de développement durable du canton de Berne (utilisation modérée des ressources naturelles et optimisation des cycles de matières).

Destinataire
- Grand Conseil

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	222-2018
Type d'intervention:	Interpellation
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2018.RRGR.640
Déposée le:	28.10.2018
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Etter (Treiten, PBD) (porte-parole)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Oui
Urgence accordée:	Non 22.11.2018
N° d'ACE:	301/2019 du 27 mars 2019
Direction:	Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie
Classification:	–

Pourquoi ne pas remplacer la branche Ouest par une tangente Seeland?

La branche Ouest prévue à Bienne est très contestée parmi la population. La variante prévue occasionne par ailleurs des coûts très élevés. Les problèmes de circulation au nord du lac de Bienne seront loin d'être réglés même si l'on construit la branche Ouest. Il faudra encore réaliser ultérieurement un raccordement jusqu'à la jonction de La Neuveville.

Une autre possibilité, très intéressante et probablement moins coûteuse, consisterait à développer le raccordement via l'A6 en direction de Lyss et de réaliser une nouvelle variante de la tangente Seeland de Lyss jusqu'à Chiètres. Cela permettrait de résoudre durablement les problèmes de circulation de la région, et probablement à moindre coût. Le canton de Fribourg a d'ailleurs déjà donné la plus haute priorité au contournement de Chiètres et de Fräschels.

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

1. Comment les flux de circulation ont-ils évolué dans la région du Seeland depuis l'ouverture de la branche Est ?

2. Dispose-t-on depuis l'ouverture de la branche Est à Bienne de résultats de comptages routiers sur l'axe Lyss – Chiètres, en particulier pour les poids lourds ?

3. Le Conseil-exécutif est-il disposé à étudier une variante « A6 – tangente Seeland » ?

4. Le Conseil-exécutif a-t-il rouvert la discussion avec le canton de Fribourg concernant les tracés possibles d'une nouvelle édition de la tangente Seeland ?

5. La tangente Seeland figure-t-elle parmi les routes nationales dans le cadastre RDPPF de la Confédération ?

6. Au vu des données actuellement disponibles, à combien le Conseil-exécutif estime-il les coûts du développement de l'A6 Bienne – Lyss et de la construction d'une tangente Seeland selon le projet imaginé à l'époque ?

7. Le Conseil-exécutif est-il prêt à étudier les possibilités de financement d'une telle variante avec la Confédération (comme chacun sait, l'A6 a été prise en charge par la Confédération, qui prévoit un élargissement à 4 voies) ?

8. Selon le Conseil-exécutif, quels sont les avantages et les désavantages d'une telle solution par rapport à la branche Ouest à Bienne ?

Motivation de l'urgence : Les discussions concernant la branche Ouest battent leur plein. Il faut se hâter d'étudier la variante « Tangente Seeland » avant que plus d'argent encore ne soit investi dans la planification à Bienne.

Réponse du Conseil-exécutif

Au vu de la forte résistance suscitée par le projet définitif de contournement Ouest de Bienne par l'A5, le canton de Berne a entamé un processus de dialogue avec les partisan-e-s et les opposant-e-s, qui doit aboutir d'ici l'été 2020 à une recommandation consolidée pour la suite de la procédure. Une première table ronde animée par Monsieur Hans Werder, ancien secrétaire général de Monsieur Moritz Leuenberger, a eu lieu le 8 février 2019 dans l'aula de l'école de Weidteile à Nidau, réunissant 50 représentants et représentantes de 25 organisations. La mise en train est réussie et a montré que les personnes présentes souhaitaient un débat ouvert sur les variantes abordées, parmi lesquelles l'option d'une tangente Seeland à la place du tracé initialement prévu.

Réponses aux questions :

1. De 2015 à 2017, avant l'ouverture de la branche Est, les flux de circulation ont été observés à partir de huit postes de comptage sur le réseau des routes cantonales du Seeland, dont l'axe Lyss – Chiètres. ~~Mis e~~En service depuis maintenant un an, l'axe Est n'a pas eu d'effets mesurables sur les flux de circulation dans le Seeland. Si une augmentation de la circulation a été enregistrée à cinq postes, elle reste dans les limites des années précédentes. A trois postes, la circulation n'a pratiquement pas changé.
2. La part du trafic poids lourds a très peu varié à la plupart des postes de comptage. Une augmentation du trafic poids lourds a été constatée uniquement à Kallnach ainsi qu'un rebond à Brügg en 2016, avant l'ouverture du contournement par l'est. Il est toutefois difficile

de dire s'il s'agit de phénomènes ponctuels ou d'une tendance durable. Le monitorage du trafic dans le Seeland sera poursuivi dans les années à venir.

3./4. Comme mentionné plus haut, le groupe de dialogue traitera également de la variante de la tangente Seeland. Il faut maintenant attendre de voir quelle sera l'importance de cette variante dans le processus de dialogue avant que d'autres étapes ne soient envisagées.

5. Non. Le cadastre RDPPF contient uniquement des alignements cantonaux pour une tangente Seeland, basés sur un projet général du canton datant de 1978.

6. Les données disponibles ne permettent pas d'établir une prévision fiable des coûts, ni pour un aménagement de l'A6 entre Bienne et Lyss ni pour une tangente Seeland.

7. Comme mentionné dans la réponse aux questions 3 et 4, il convient d'attendre tout d'abord les résultats du processus de dialogue.

8. Afin de ne pas entraver le processus de dialogue en cours, le Conseil-exécutif ne s'exprime pas pour le moment sur les différentes variantes.

Destinataire
- Grand Conseil

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	255-2018
Type d'intervention:	Interpellation
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2018.RRGR.711
Déposée le:	19.11.2018
Motion de groupe:	Oui
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Les Verts (von Wattenwyl, Tramelan) (porte-parole) Grupp (Biel/Bienne, Les Verts)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Non
Urgence accordée:	
N° d'ACE:	222/2019 du 6 mars 2019
Direction:	Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie
Classification:	–

Bord de route et déchets

La saison est à l'entretien des accotements routiers. Sécurité oblige, l'automne est synonyme de travaux. De nombreuses machines facilitent le travail ardu des cantonniers. Mais force est de constater que sur le terrain, de nombreux talus sont quasiment labourés et que la végétation est complètement dévastée. Là-dedans s'ajoute d'innombrables bouteilles en PET ou autres plastiques, broyés en petits morceaux qui s'envolent ou finissent dans nos cours d'eau ainsi que des morceaux de cannettes qui sont un danger pour le bétail. La Confédération elle-même constate que l'état de la biodiversité en Suisse est insatisfaisant. Le plan sectoriel cantonal actuellement en consultation, qui a pour but de rattraper le retard dans la mise en œuvre, démontre bien que la thématique est importante. Les déchets représentent une problématique mondiale. En Suisse, plusieurs cantons appliquent déjà une politique répressive contre le littering, comme l'Argovie, la Thurgovie, Fribourg ou Soleure notamment. Outre la répression, l'éducation et l'information sont bien sûr nécessaires ; une journée cantonale de récolte de déchets ou un dépôt sur les mégots pourraient être des pistes pour sensibiliser d'avantage la population.

Le Conseil-exécutif est prié de donner des renseignements sur l'affaire suivante relative au canton :

1. Au vu de la réalité du terrain, le canton connaît-il et est-il prêt à s'inspirer des normes élaborées par Pro-Natura (https://www.pronatura-be.ch/fr/bords-de-routes-forestieres-biodiversite-sans-grandes-depenses et qui peut s'appliquer aussi, dans les grandes lignes, aux routes cantonales) ou à en rappeler les valeurs dans le domaine de l'entretien des routes ?

2. Comment le canton imagine-t-il intervenir et améliorer la situation pour que les déchets soient ramassés avant que les débroussailleuses passent à l'action ?

3. Quelles mesures le canton est-il prêt à mettre en place, préventives ou punitives, afin d'améliorer la situation concernant le littering ?

Réponse du Conseil-exécutif

Le Conseil-exécutif est conscient de la problématique des déchets sur le bord des routes et observe avec préoccupation son évolution. Les déchets le long des routes, en particulier lorsqu'ils sont broyés, peuvent représenter un risque pour les animaux de rente et mettre en danger la biodiversité. Le Conseil-exécutif accorde beaucoup d'importance à la protection de cette dernière, notamment le long des routes. Les interventions dans ce domaine se font à deux niveaux : d'une part en prévenant l'abandon des déchets sur la voie publique, et ce d'abord par des mesures éducatives et répressives, et d'autre part en éliminant rapidement les déchets sur et le long des routes afin qu'ils ne parviennent pas dans l'environnement.

Réponses aux questions posées :

1. Oui. L'entretien de la végétation le long des routes cantonales est un mandat de prestations important de l'Office des ponts et chaussées (OPC). Afin de favoriser la biodiversité en bordure de route, le personnel d'entretien travaille selon des directives uniformisées. Ces dernières ont été élaborées en collaboration avec des écologues et en tenant compte notamment des recommandations de Pro Natura.

2. L'élimination des déchets ou le nettoyage le long des routes cantonales font également partie des mandats de prestations de l'OPC. Ils sont effectués selon des directives uniformes avec les ressources humaines et financières à disposition. En règle générale, les déchets sont ramassés à la main et éliminés quatre fois par an. Pour une utilisation efficace des ressources, les déchets sont également éliminés juste avant les travaux de fauchage (deux fois par an). Cette manière de procéder permet d'éviter de réduire involontairement les déchets en menus morceaux. Il n'est donc pas nécessaire d'adapter le processus de travail, qui a fait ses preuves.

3. L'ordonnance cantonale sur les amendes d'ordre (OCAO) fixe des amendes pour chaque cas de littering, également pour l'infraction « Jeter un objet depuis un véhicule ». Pour ce dernier cas, il s'agit en outre d'une violation des règles de la circulation. Le canton de Berne dispose ainsi également d'outils de répression, à l'instar des autres cantons mentionnés dans le texte de l'intervention. Les effets des amendes d'ordre pour le littering sont toutefois sujets à controverse, car il est très difficile dans la pratique de prendre en flagrant délit les auteurs d'infractions. L'expérience montre que les mesures répressives à elles seules ne

suffisent pas. Il convient dans la mesure du possible de mettre en œuvre des mesures préventives sur place, adaptées à la situation. C'est pourquoi, au cours de ces dernières années, l'Office des eaux et des déchets (OED) a participé activement avec d'autres cantons à l'élaboration de la boîte à outil https://www.littering-toolbox.ch/, qui s'adresse en particulier aux communes et aux cantons. La plateforme contient notamment de nombreux exemples de campagnes de prévention contre le littering déjà réalisées afin d'encourager l'échange d'expériences et de permettre à tous les acteurs qui planifient une campagne de ce type d'avoir accès à un savoir-faire acquis.

Destinataire

- Grand Conseil

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	282-2018
Type d'intervention:	Interpellation
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2018.RRGR.742
Déposée le:	28.11.2018
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Ammann (Bern, LG) (porte-parole)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Non
Urgence accordée:	
N° d'ACE:	223/2019 du 6 mars 2019
Direction:	Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie
Classification:	–

Le canton a-t-il déjà des projets au Ringhof?

Le canton travaille au projet du nouveau centre de police de Berne, à Niederwangen. Dans le cadre de la planification, il a laissé entendre que la Police cantonale déménagera du Ringhof au Nordring 30. Le conseil municipal a chargé la Ville de Berne d'acquérir, dans la mesure de ses possibilités, l'immeuble situé au Nordring afin d'y réaliser une maison des associations.

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

1. Le canton sait-il déjà clairement s'il aura besoin du bâtiment après le déménagement de la Police cantonale ?
2. Si le canton a besoin du bâtiment, pour quel usage et pour quand ?
3. Si le besoin n'est pas encore clairement établi : quelles questions / problématiques doivent encore être réglées avant de l'établir ?
4. Si le canton n'a pas besoin du bâtiment : a-t-on déjà décidé s'il serait vendu ou loué ?
5. Le canton de Berne est-il prêt à prendre en considération la possibilité d'accorder un droit de préemption à la Ville de Berne pour l'immeuble situé au Nordring ou peut-être de l'échanger contre un autre immeuble appartenant à cette dernière ?

Réponse du Conseil-exécutif

1. Non, ce point n'est pas encore clarifié. Après l'achèvement du nouveau centre de police à Niederwangen, les unités de la police cantonale bernoise qui sont hébergées dans l'immeuble au Nordring 30 déménageront à Niederwangen. Selon le calendrier sommaire, le déménagement est prévu en 2027. Les clarifications concernant la réaffectation de l'immeuble au Nordring 30 seront amorcées selon une approche globale (en prenant en considération tous les sites appartenant au canton qui seront libérés suite au déménagement des unités de la police cantonale) après l'approbation du crédit de réalisation pour le nouveau centre de police.
2. Il s'agira de déterminer, dans le cadre de l'approche globale, si le canton a besoin du bâtiment, pour quel usage et dans quelle mesure. La suite de la procédure sera définie lorsque les résultats seront disponibles.
3. Nous renvoyons à ce sujet aux réponses données aux points 1 et 2.
4. Aussi longtemps que les questions précédentes n'ont pas été réglées, il ne sera pas possible de répondre à celle-ci.
5. Cette question sera traitée également dans le cadre de l'approche globale mentionnée ci-dessus. Il serait actuellement prématuré de se prononcer sur la réaffectation de l'immeuble.

Destinataire
- Grand Conseil

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	179-2018
Type d'intervention:	Interpellation
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2018.RRGR.543
Déposée le:	03.09.2018
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Marti (Bern, PS) (porte-parole)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Oui
Urgence accordée:	Non 06.09.2018
N° d'ACE:	173/2019 du 20 février 2019
Direction:	Direction des finances
Classification:	–

Paiements compensatoires dus aux cantons avec le Projet fiscal 17 : quelle part pour les communes ?

Le Projet fiscal 17 prévoit d'augmenter la part des cantons au produit de l'impôt fédéral direct. Ceux-ci pourront compter avec une augmentation des paiements compensatoires qui passeront de 17 à 21,2 pour cent. Le message du Conseil fédéral nous apprend ainsi que les cantons profiteront d'environ un milliard supplémentaire en 2020, et le canton de Berne, de 69 millions (les chiffres exacts sont susceptibles de varier en fonction de l'évolution de l'impôt fédéral direct). Il serait très intéressant de savoir quelle part de ce montant les communes recevront. A ce jour, aucune information n'a été fournie à ce sujet et les communes n'ont aucune garantie.

Développement :

Dans son message, le Conseil fédéral spécifie ceci au point 1.2.2.7 « Prise en compte des villes et des communes » :
« *La suppression des régimes fiscaux cantonaux concerne également les villes et les autres communes, notamment si les cantons baissent leur impôt sur le bénéfice pour conserver leur attrait en tant que site d'implantation. L'accroissement de la part des cantons au produit de l'impôt fédéral direct tient compte des charges de la réforme tant pour les cantons que pour leurs communes. Ce canal compensatoire est cependant destiné exclusivement aux cantons, qui sont*

compétents pour décider en leur sein de la répartition équitable de ces charges entre l'échelon cantonal et l'échelon communal. Une nouvelle disposition dans la LIFD enjoint cependant aux cantons de tenir compte de manière appropriée de leurs communes. Une disposition similaire avait déjà été examinée lors des débats parlementaires sur la RIE III avant d'être abandonnée. Lors des auditions sur le PF 17, les représentants des villes et des communes ont exigé avec force son introduction.

Cette disposition ne déploie aucun effet juridique contraignant. Selon la situation cantonale, elle n'implique pas obligatoirement des contributions financières du canton aux communes. Le PF 17 comprendra des charges que les communes devront également supporter équitablement. Cette nouvelle disposition est un élément essentiel pour gagner la confiance des villes et des communes dans l'optique de l'élaboration des projets d'application cantonaux. »

Conclusion : Les cantons sont tenus de faire profiter les communes de l'augmentation de la compensation, car ces dernières perdent aussi des rentrées fiscales, parfois dans une large mesure. Toutefois, cette disposition n'est pas juridiquement contraignante. Il est du ressort de chaque canton de décider de la participation des communes. Même si celles-ci ont exigé avec force une participation obligatoire, le projet du Conseil fédéral montre qu'il n'est pas encore certain que les communes participeront au paiement compensatoire et qu'on ne sait pas de quel montant elles bénéficieront.

Face à ce flou, il est essentiel pour les communes d'obtenir du Conseil-exécutif l'assurance qu'il mettra en œuvre la participation communale. Cette information peut contribuer à déterminer si les communes soutiennent le Projet fiscal 17 ou si elles s'engagent en faveur d'un référendum contre ce projet. Elle est aussi particulièrement intéressante dans la perspective de la votation du 25 novembre 2018 sur le référendum portant sur la baisse de l'impôt cantonal sur le bénéfice, une baisse du taux d'imposition qui pèserait déjà lourdement sur les finances des communes.

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

1. Quelle est la position du Conseil-exécutif sur la demande des communes de profiter de l'augmentation de la compensation qui aura lieu d'après le Projet fiscal 17 ?

2. Est-il prêt à édicter une réglementation obligatoire ? Si non, pourquoi pas, si oui, à quel niveau législatif ?

3. D'après quels principes et critères et d'après quelle méthode de calcul ou quelle clé de répartition le Conseil-exécutif compte-t-il répartir les paiements compensatoires ?

4. Quels montants, ou quel pourcentage des paiements compensatoires les communes peuvent-elles compter recevoir ?

Motivation de l'urgence : Ces informations sont intéressantes dans le contexte du Projet fiscal 17 sur lequel la Confédération se prononcera en septembre. On s'attend à ce qu'un référendum soit demandé. Il faut savoir comment le canton de Berne va mettre en œuvre ce projet afin que les communes et le corps électoral puissent se positionner sur cette question. Les réponses sont aussi utiles en vue du référendum du 25 novembre sur la baisse de l'impôt cantonal sur le bénéfice.

Réponse du Conseil-exécutif

Voici les réponses du Conseil-exécutif aux questions posées.

1. **Quelle est la position du Conseil-exécutif sur la demande des communes de profiter de l'augmentation de la compensation qui aura lieu d'après le Projet fiscal 17 ?**

Les versements compensatoires donnent une marge de manœuvre aux cantons pour alléger la fiscalité des entreprises, ce qui diminuerait le produit de l'impôt cantonal, communal et paroissial sur le bénéfice. Le gouvernement est donc favorable à ce que l'augmentation de la part à l'impôt fédéral direct soit répartie entre le canton, les communes et les paroisses en fonction de leur part respective au produit de l'impôt sur le bénéfice.

2. **Est-il prêt à édicter une réglementation obligatoire ? Si non, pourquoi pas, si oui, à quel niveau législatif ?**

Oui, une réglementation correspondante doit être inscrite dans la loi sur les impôts dans le cadre de sa révision 2021.

3. **D'après quels principes et critères et d'après quelle méthode de calcul ou quelle clé de répartition le Conseil-exécutif compte-t-il répartir les paiements compensatoires ?**

Le Conseil-exécutif a annoncé à l'automne 2016 son intention de reverser aux communes une partie de l'augmentation de la part cantonale à l'impôt fédéral direct, en arrêtant **la stratégie fiscale 2019-2021**[1] : il proposait de répartir cette compensation financière entre le canton, les communes et les paroisses en fonction du degré auquel chacune de ces collectivités est concernée (cf. ch. 9.2.1 du rapport). Selon ces modalités, environ un tiers des versements compensatoires serait reversé aux communes. Lors de sa session de novembre 2016, le Grand Conseil s'est déclaré favorable à cette clé de répartition. La déclaration de planification 6 Egger (pvl), qui demandait que la moitié soit affectée aux communes, a été rejetée par 131 voix contre 11 (et 5 abstentions).

Le Conseil-exécutif a confirmé ses projets à l'automne 2017, à l'occasion de la **consultation relative au Projet fiscal 17** (cf. communiqué de presse du 15.11.2017[2]). Le Conseil fédéral a communiqué ceux des cantons qui lui en avaient fait part dans son message relatif au Projet fiscal 17[3] (cf. tableau 30 en annexe, avec la note de bas de page 2 pour ce qui concerne le canton de Berne).

4. **Quels montants ou quel pourcentage des paiements compensatoires les communes peuvent-elles compter recevoir ?**

D'après les calculs de la Confédération, le canton de Berne devrait recevoir environ 69 millions de francs par an au titre des versements compensatoires, dont un tiers reviendrait aux com-

[1] Stratégie fiscale du canton de Berne. Bases et objectifs à l'horizon 2022. Rapport du Conseil-exécutif à l'intention du Grand Conseil. Affaire n° : 2014.RRGR441
[2] https://www.be.ch/communiques
[3] https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/51752.pdf

munes. A terme, celles-ci peuvent donc compter sur une allocation d'environ 23 millions de francs par an.

Répartition des parts à l'impôt fédéral direct

	Total	**Canton**	**Communes**	**Paroisses**
Répartition du produit de l'impôt des personnes morales (Ø 2010 à 2015)	100%	63,58%	32,20%	4,22%
Répartition dérivée des 4,2% (supplémentaires) de part à l'impôt fédéral direct	4,2%	2,67%	1,35%	0,18%
Part arrondie	**4,2%**	**2,6%**	**1,4%**	**0,2%**
En mio CHF	**69,0**[4]	**42,7**	**23**	**3,3**

Destinataire
- Grand Conseil

[4] Au moment de la consultation, le gouvernement tablait encore sur un versement compensatoire de 58 millions de francs, étant donné que la part à l'impôt fédéral direct devait à l'époque être relevée à 20,5%, et non pas à 21,2% comme c'est désormais prévu.

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	273-2018
Type d'intervention:	Interpellation
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2018.RRGR.733
Déposée le:	28.11.2018
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Marti (Bern, PS) (porte-parole)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Non
Urgence accordée:	
N° d'ACE:	400/2019 du 1 mai 2019
Direction:	Direction des finances
Classification:	-

Publication des résultats des appels d'offres publics

Une analyse de la plateforme d'appels d'offres en ligne SIMAP montre qu'entre 2008 et 2017, le canton de Berne a annoncé publiquement l'issue de 19 pour cent des appels d'offres seulement[1].

La transparence est importante si le canton veut appliquer des règles claires et équitables dans les adjudications et renforcer la confiance dans ces décisions.

Comme le montrent les statistiques rassemblées dans le tableau ci-après, d'autres cantons atteignent des pourcentages bien plus élevés, comme par exemple : Bâle-Ville (93 %), Zurich (79 %), Bâle-Campagne (70 %) ou Vaud (64 %).

[1] Analyse de Matthias Stürmer, directeur du centre de recherche spécialisé dans le numérique durable, Université de Berne

Canton	Nombre d'appels d'offres sur SIMAP (2008-juin 2017)	Pourcentage d'appels d'offres dont l'issue a été publiée sur SIMAP
Bâle-Ville	1536	93%
Zurich	2132	79%
Bâle-Campagne	509	70%
Vaud	789	64%
Thurgovie	148	59%
Appenzell RI	45	56%
Genève	1438	44%
Neuchâtel	187	40%
Zoug	238	39%
Jura	117	38%
Schwyz	247	36%
Saint-Gall	573	33%
Argovie	534	28%
Obwald	129	26%
Nidwald	50	20%
Berne	1101	19%
Fribourg	236	19%
Valais	297	12%
Glaris	46	11%
Schaffhouse	9	11%
Lucerne	193	10%
Soleure	183	10%
Appenzell RE	104	8%
Uri	55	4%
Grisons	1924	3%
Tessin	200	1%

Source : centre de recherche spécialisé dans le numérique durable

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

1. Quelles règles régissent, dans le canton de Berne, la publication sur la plateforme SIMAP des décisions d'adjudication rendues ?

2. Que pense le Conseil-exécutif du fait que seul le résultat de 19 pour cent des appels d'offres ait été annoncé ? Comment expliquer un tel pourcentage ?

3. Le Conseil-exécutif est-il prêt à rendre plus transparentes les adjudications ?

4. Quelles mesures prévoit-il de prendre ?

Réponse du Conseil-exécutif

1. La publication des décisions d'adjudication est régie par les règles suivantes :

   - **Article 36 OCMP[2] :** Dans le cas d'un marché soumis aux traités internationaux, l'adjudicateur ou l'adjudicatrice publie la décision d'adjudication sur le site internet simap.ch au plus tard 72 jours après la date d'entrée en force de la décision. Doivent être mentionnés : le nom et l'adresse de l'adjudicateur ou de l'adjudicatrice, le type de procédure, l'objet et l'importance du marché, la date de l'adjudication, le nom et l'adresse de l'adjudicataire et le prix de l'offre retenue.

     La publication prévue à l'article 36 OCMP répond principalement aux exigences du droit de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en matière de transparence vis-à-vis des autres pays membres de l'Accord de l'OMC sur les marchés publics (AMP)[3]. Elle concerne uniquement les marchés soumis aux traités internationaux, c'est-à-dire en principe ceux dont la valeur dépasse CHF 8 700 000 pour les travaux de construction et CHF 350 000 pour les autres prestations[4].

     Cette publication revêt seulement un caractère informatif, car l'effet juridique de la décision d'adjudication intervient auparavant, à savoir lors de sa notification individuelle aux personnes participant à la procédure. Il en va différemment par exemple pour le droit fédéral sur les marchés publics, qui prévoit que la notification soit opérée par publication. La publication est néanmoins importante, car elle sert de base à la statistique que le canton de Berne doit établir pour l'OMC (art. 37 OCMP). De plus, elle représente actuellement – avant la mise en place prévue d'un système de planification des ressources (ERP) – la seule base de données exploitable sur le volume et le contenu des marchés publics du canton.

   - **Article 6, alinéa 2 LCMP[5] :** La décision d'ouvrir une procédure de gré à gré pour un montant atteignant les seuils de la procédure ouverte ou sélective doit être publiée avant l'adjudication sur le site web simap.ch. Ces seuils sont de CHF 500 000 pour les travaux de construction (gros œuvre) et de CHF 250 000 pour les autres prestations.

     Cette publication a une portée juridique puisqu'elle signale aux acteurs du marché que l'Etat va adjuger sans appel d'offres public un marché qu'il devrait normalement mettre au concours. Elle marque le début d'un délai de recours de dix jours au cours duquel une entreprise peut faire valoir que les conditions légales ne sont pas remplies pour une adjudication de gré à gré au-delà des seuils prévus, et que le marché devrait donc faire l'objet d'un appel d'offres. Lorsque le seuil des marchés soumis aux traités internationaux est atteint, la publication prévue à l'article 6, alinéa 2 LCMP constitue en même temps la publication requise par l'article 36 OCMP.

2. Deux raisons expliquent le résultat indiqué dans la question :

---

[2] Ordonnance du 16 octobre 2002 sur les marchés publics (OCMP), RSB 731.21

[3] Accord sur les marchés publics (Government Procurement Agreement, GPA) du 15 avril 1994, RS 0.632.231.422

[4] Articles A1-1 et A1-2 AIMP (cf. note 7 ci-dessous). Pour les entreprises dites sectorielles, qui exercent leur activité dans le domaine de l'eau, de l'énergie, des transports ou des télécommunications, ces dispositions prévoient des valeurs-seuils de niveau analogue. De plus, les traités conclus avec l'OMC et l'UE prévoient diverses précisions et limitations quant à leur champ d'application.

[5] Loi du 11 juin 2002 sur les marchés publics (LCMP), RSB 731.2

- Premièrement, il n'est pas nécessaire, conformément aux prescriptions légales susmentionnées, de publier la décision d'adjudication après chaque appel d'offres. Cela a en particulier des conséquences sur les marchés de construction : en règle générale la mise au concours d'un tel marché est obligatoire à partir d'une valeur de CHF 500 000, mais la publication de la décision d'adjudication seulement à partir de CHF 8 700 000. La législation sur l'obligation de publier les décisions varie selon les cantons, ce qui rend les comparaisons intercantonales peu pertinentes. Toutefois, il est prévu d'uniformiser et de simplifier à l'avenir les prescriptions en la matière (voir les réponses aux questions 3 et 4).

- Deuxièmement, on peut supposer que la publication prescrite à l'article 36 OCMP n'a parfois pas été réalisée, surtout avant 2016, soit par oubli soit parce que les services d'achat n'avaient pas connaissance de cette obligation. Comme la publication au sens de l'article 36 OCMP est sans effet juridique, en général personne ne remarque son absence.

3. / 4. Pour le Conseil-exécutif, la transparence est un principe essentiel pour une bonne gouvernance et un contrôle efficace de l'administration par une opinion publique attentive, que ce soit dans le domaine des marchés publics ou dans d'autres domaines. Il soutient donc les mesures qui permettent de renforcer la transparence des marchés public. Plusieurs ont déjà été adoptées en ce sens et d'autres sont encore prévues :

- Lorsque le Bureau central de coordination des achats (BCCA) créé en 2015 a élaboré pour la première fois en 2016 la statistique des achats pour l'OMC sur la base des publications SIMAP, il a constaté que les données publiées étaient très lacunaires ou erronées. Le BCCA a donc communiqué les prescriptions à observer à tous les services d'achat cantonaux et communaux enregistrés sur simap.ch, ce qui a fait grimper considérablement le taux de publication, qui a atteint 54 pour cent de tous les appels d'offres du canton en 2016, et 44 pour cent en 2017. D'autres mesures de sensibilisation et de formation suivront lors de l'introduction prévue de la nouvelle législation sur les marchés publics (voir ci-dessous).

- La Confédération et les cantons ont élaboré un droit des marchés publics entièrement révisé et uniformisé au plan national, qui est actuellement examiné par le Parlement fédéral[6] et devrait être soumis aux cantons pour ratification en 2020 sous la forme d'une révision totale de l'Accord intercantonal sur les marchés publics (AIMP)[7]. La nouvelle législation prévoit que la décision d'adjudication soit systématiquement publiée sur simap.ch dans le cadre d'une procédure ouverte ou sélective, c'est-à-dire en cas d'appel d'offres public[8]. Cela permettra d'uniformiser les procédures, de simplifier la formation et, partant, de contribuer une meilleure discipline en matière de publication.

- Ce qui fait actuellement obstacle au respect de l'obligation de publier dans l'administration cantonale, c'est que faute d'un système ERP, il n'est pas encore possible de déterminer de manière centralisée et automatisée si une dépense a fait l'objet

[6] Objet 17.019, Loi sur les marchés publics. Révision totale.
[7] Accord intercantonal sur les marchés publics du 25 novembre 1994, RSB 731.2-1
[8] Article 48, alinéa 1 P-LMP / P-AIMP

d'un appel d'offres et d'une publication. Le Conseil-exécutif va examiner la possibilité d'introduire des fonctions de controlling des achats, dans le cadre du projet de mise en place d'un système ERP qui est en cours. L'étape correspondante du projet doit être réalisée d'ici 2025. Le Conseil-exécutif déterminera également s'il est possible de publier certaines parties des rapports et analyses correspondants pour renforcer la transparence sur les marchés publics sans compromettre l'intérêt au secret des entreprises concernées, qui est digne de protection.

D'autres mesures sont prises si nécessaire par les Directions et la Chancellerie d'Etat. Celles-ci doivent s'assurer que les services d'achat qui leur sont subordonnés respectent les prescriptions relatives aux marchés publics, y compris celles qui concernent l'obligation de publier[9].

Destinataire

- Grand Conseil

[9] Article 12 de l'ordonnance du 5 novembre 2014 sur l'organisation des marchés publics (OOMP), RSB 731.22

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	199-2018
Type d'intervention:	Interpellation
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2018.RRGR.563
Déposée le:	06.09.2018
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Grimm (Burgdorf, pvl) (porte-parole) Rappa (Burgdorf, PBD)
Cosignataires:	4
Urgence demandée:	Non
Urgence accordée:	
N° d'ACE:	201/2019 du 27 février 2019
Direction:	Direction de l'instruction publique
Classification:	–

Harmonisation du nombre de leçons obligatoires dans les institutions de formation bernoises

Les enseignants et enseignantes des degrés primaire et secondaire I (3e à 11e année HarmoS) sont de moins en moins nombreux à exercer à 100 pour cent. Souvent, cela ne provient pas d'une volonté de leur part de travailler à temps partiel, mais du fait qu'il n'est plus possible d'assumer un programme d'enseignement comprenant 28 ou 29 leçons obligatoires par semaine, auquel s'ajoutent des tâches annexes de plus en plus chronophages (entretiens avec les parents, etc.). L'enseignement dans ces degrés recouvre une large palette de domaines d'enseignement interdisciplinaires et des systèmes d'enseignement divers, tels que les classes à degrés multiples, le modèle du cycle élémentaire, etc.

Contrairement aux leçons des degrés primaire et secondaire I, les leçons obligatoires au gymnase (deuxième à dernière année de formation gymnasiale) sont au nombre de 23 par semaine. Proportionnellement, les enseignants et enseignantes de gymnase doivent par ailleurs consacrer beaucoup moins de temps aux entretiens avec les parents. De plus, il arrive plus fréquemment, au gymnase, qu'un enseignant ou une enseignante enseigne la même discipline à plusieurs classes de même niveau, ce qui permet d'alléger grandement les travaux de préparation.

Outre l'écart considérable en matière de leçons obligatoires, on observe une différence de rémunération de l'ordre de plusieurs milliers de francs par mois entre les membres du corps ensei-

gnant des différents degrés d'enseignement. Du point de vue des leçons obligatoires, les écoles professionnelles se situent quant à elles entre les degrés primaire et secondaire I (3e à 11e année HarmoS) et les gymnases (deuxième à dernière année de formation gymnasiale) avec 26 leçons par semaine.

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

1. Le Conseil-exécutif envisage-t-il de maintenir ces écarts considérables entre les différents degrés d'enseignement ? Si oui, pourquoi ?

2. Quels sont les motifs (antécédents) justifiant cette différence dans le nombre de leçons obligatoires ?

3. Comment de tels écarts se justifient-ils aujourd'hui encore, alors que la maturité constitue, depuis l'existence de la PHBern, la condition de base pour enseigner à tous les degrés ?

4. Quelles solutions concrètes le Conseil-exécutif propose-t-il pour réduire ces écarts ?

5. Le Conseil-exécutif est-il prêt à présenter au Grand Conseil une solution neutre du point de vue des coûts pour harmoniser le nombre de leçons obligatoires à tous les degrés d'enseignement ?

Réponse du Conseil-exécutif

Point 1

Le Conseil-exécutif comprend la demande formulée par les auteurs de l'interpellation, qui est un sujet récurrent depuis plusieurs années. Dans le cadre de la comparaison intercantonale des conditions d'engagement du corps enseignant réalisée en 2016 sur mandat du Grand Conseil, il avait ainsi également rassemblé des données concernant les programmes d'enseignement obligatoires. Le rapport rédigé à la suite de cette comparaison n'a pas fait ressortir de nécessité de réduire le nombre de leçons obligatoires chez les enseignants et enseignantes des établissements de la scolarité obligatoire (école enfantine incluse) du canton de Berne. Au degré secondaire II, il est en revanche apparu que les enseignants et enseignantes bernois avaient, en comparaison intercantonale, le plus grand nombre de leçons obligatoires. Cela tient au fait, spécifiquement bernois, que le nombre de leçons obligatoires de la première année gymnasiale est différent de celui des autres années (28 leçons contre 23). Aucun autre canton ne pratique une telle différenciation. Actuellement, aucun ajustement des programmes d'enseignement obligatoires n'est prévu, quel que soit le degré considéré. Dans le débat politique qui a suivi la publication du rapport, le Grand Conseil et le Conseil-exécutif ont conclu que, dans le domaine du personnel, priorité devait être donnée au relèvement de la classe de traitement des enseignants et enseignantes des classes enfantines et primaires. Ce n'est que plus tard que des aspects tels que le temps de travail pourront être abordés.

Point 2

Le nombre de leçons obligatoires incombant aux différentes catégories du corps enseignant est le fruit d'une évolution historique. En 2000, l'ensemble des programmes d'enseignement obligatoires ont été relevés d'une leçon dans le cadre d'un programme de mesures d'assainissement budgétaire. En 2007, une réduction d'une leçon obligatoire et d'une demi-leçon obligatoire a été

appliquée respectivement dans les écoles professionnelles et dans les écoles de maturité professionnelle et les écoles de culture générale.

Point 3

Les formations initiale et continue ont surtout une influence sur le salaire. Chaque degré scolaire ou type d'école est attribué à une classe de traitement déterminée. L'échelon de traitement est ensuite fixé à l'intérieur de cette classe en fonction de la formation et de l'expérience professionnelle de la personne. L'ensemble des membres du corps enseignant ont toutefois un temps de travail annuel égal de 1930 heures. Ce temps inclut, outre l'enseignement effectif dans les classes, d'autres éléments relevant du mandat professionnel des enseignants et enseignantes tels que la préparation et le suivi des leçons, l'élaboration de supports d'enseignement et la collaboration. L'enquête « Où le bât blesse-t-il ? », menée en 2008 par la Direction de l'instruction publique, a conclu que ce sont justement les enseignants et enseignantes des gymnases, montrés du doigt dans l'interpellation, qui ont la plus forte charge de travail parmi l'ensemble des membres du corps enseignant.

Point 4

Comme indiqué dans le rapport déjà évoqué sur la comparaison intercantonale des conditions d'engagement, le Conseil-exécutif envisage en premier lieu d'améliorer la situation des membres du corps enseignant sur le plan salarial. Ce n'est que dans un second temps que des mesures concernant le temps de travail, qui viseront à court terme avant tout une décharge en dehors de l'enseignement, seront étudiées.

Point 5

Actuellement, le Conseil-exécutif ne voit aucune possibilité réaliste d'effectuer un changement qui serait neutre du point de vue des coûts. La mise en œuvre d'une telle solution impliquerait potentiellement une détérioration des conditions d'enseignement des enseignants et enseignantes du degré secondaire II (gymnases et écoles professionnelles) et un retour en arrière sur les améliorations apportées jusqu'à présent (réduction d'une leçon obligatoire pour le corps enseignant des écoles professionnelles en 2007). Pour parvenir à une neutralité complète en termes de coûts, il faudrait en effet accroître de façon massive le nombre de leçons obligatoires à dispenser pour les enseignants et enseignantes de gymnase, ce qui reviendrait à ignorer les conclusions du rapport cité précédemment. Les répercussions d'éventuels ajustements devraient être étudiées en même temps que les possibilités d'ajustement des programmes d'enseignement obligatoires.

Destinataire
- Grand Conseil

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	227-2018
Type d'intervention:	Interpellation
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2018.RRGR.675
Déposée le:	12.11.2018
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Gasser (Bévilard, PSA) (porte-parole) Riesen (Sonceboz-Sombeval, PSA)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Oui
Urgence accordée:	Non 22.11.2018
N° d'ACE:	337/2019 du 3 avril 2019
Direction:	Direction de l'instruction publique
Classification:	–

Soutien financier à l'Association Quidux JR – rôle du canton?

Les directions des écoles secondaires ont reçu récemment un courriel pour inviter les élèves, leurs parents et les enseignants à participer à une conférence au Palais des Congrès avec le titre alléchant « Opportunités et attentes du monde professionnel face aux futur(e)s apprenti(e)s ». Cette entreprise, active sur la place biennoise, intervient en particulier auprès des jeunes qui connaissent des difficultés pour réussir une formation professionnelle. Selon ses dires, elle offre ce qu'il faut à chacun d'eux pour obtenir et réussir une formation. Quel merveilleux programme, ce d'autant plus que, selon sa documentation, cette association reçoit l'appui de la CEP Bienne-Seeland, de la Ville de Bienne, du CAF (Conseil des affaires francophones de l'arrondissement de Biel/Bienne) et même de l'Office de l'enseignement secondaire du 2^{e} degré et de la formation professionnelle du canton de Berne !

Par contre, le même courrier omet étrangement de préciser que les interventions de cette entreprise sont payantes ! Qui plus est, il semblerait que cette invitation ait également été envoyée à des écoles des cantons de Neuchâtel et du Jura. Cette communication laisse donc à penser que le canton soutient cette démarche.

Dès lors, le Conseil-exécutif est prié de répondre aux questions suivantes :

1. La Direction de l'instruction publique (INS) a-t-elle été informée de cette manifestation ?

2. De quelle nature est l'appui de l'INS auprès de cette association ?

3. N'y a-t-il pas là une instrumentalisation du « label cantonal » ?

4. Y a-t-il d'autres organismes privés qui offrent des services dans le cadre de l'école obligatoire qui obtiennent un appui de l'INS, alors que leurs prestations sont payantes ?

5. Les offices OP cantonaux disposent de « case manager » pour venir en aide aux personnes les plus fragiles dans leur encadrement ou les plus désorientées face aux décisions à prendre. Le canton prévoit-il l'abandon de cette mesure ?

6. Les maîtres de classe jouent un rôle prépondérant dans la préparation au choix professionnel. L'INS prévoit-elle un changement de paradigme ?

7. L'INS est-elle disposée à informer les directions scolaires concernées de l'évolution de cette affaire ?

Motivation de l'urgence : cette manifestation s'est déroulée le mercredi 31 octobre 2018 au Palais des Congrès de Bienne !

Réponse du Conseil-exécutif

Question 1
L'inspection scolaire n'a pas été informée de la manifestation. La Section francophone de l'Office de l'enseignement secondaire du 2^{e} degré et de la formation professionnelle (OSP) était en revanche au courant. Elle n'a pas estimé qu'il était nécessaire d'intervenir comme Quidux s'est fortement investi, avec succès, ces dernières années pour la promotion des places d'apprentissage francophones.

Question 2
Quidux est soutenu dans le cadre d'un projet visant la création de davantage de places d'apprentissage pour les jeunes francophones biennois. En 2013-2014, seulement environ 25 pour cent des places d'apprentissage à Bienne étaient occupées par des francophones alors que la population biennoise est pourtant à plus de 40 pour cent francophone. Dans certains domaines, tels que le commerce de détail et la santé, la part des apprentis et apprenties francophones était même inférieure à 10 pour cent. Afin d'améliorer la situation pour ces jeunes, la Section francophone de l'OSP et le Conseil des affaires francophones ont formé en 2014 un groupe de travail permanent, qui a élaboré un plan d'action (www.caf-bienne.ch/apprentissage). L'un des projets de ce plan d'action a été développé en collaboration avec Quidux. Il comporte deux parties : d'une part, les jeunes francophones dont le besoin d'accompagnement est le plus aigu sont soutenus dans leur choix professionnel et, d'autre part, des cours d'allemand et des coachings sont proposés en collaboration avec Migros et Coop afin d'améliorer les chances des jeunes francophones de décrocher une place d'apprentissage dans le commerce de détail. Ces offres sont gratuites. Jusqu'ici, le projet a été couronné de succès. En 2017, 32 pour cent des places d'apprentissage biennoises étaient occupées par des francophones.
Initialement, ce projet a été financé dans le cadre de la loi fédérale sur les langues (LLC ; RS 441.1), presque exclusivement par la Confédération. Depuis 2018, il est également soutenu

par l'OSP à hauteur de 40 000 francs par an. La Ville de Biel/Bienne et la commune d'Evilard y contribuent également.

Question 3
L'invitation à la présentation du 31 octobre 2018 au Palais des Congrès à Bienne a permis d'informer le public de ce projet financé par le canton. L'envoi de l'invitation à des personnes hors canton également n'instrumentalise pas le label du canton. Il est essentiel que Quidux différencie clairement, lors des manifestations et dans sa documentation, quelles sont les offres gratuites pour les jeunes et soutenues par le canton et lesquelles sont ses offres privées, payantes.

Question 4
Le Conseil-exécutif accorde de l'importance à ce que les offres publiques pour les élèves de l'école obligatoire soient accessibles à toutes les couches de la population, quels que soient leur revenu et leur fortune. La Direction de l'instruction publique ne soutient ainsi aucune offre dont les coûts doivent être pris en charge directement par les élèves, respectivement leurs parents. Elle collabore néanmoins avec des institutions qui, outre les mandats financés par elle, proposent également des prestations payantes. Ainsi, sur la base de critères clairement définis, le Case management soutient par exemple des coachings ou le placement de jeunes aux prises avec de multiples difficultés. Compte tenu du volume relativement faible de ces mandats, les institutions partenaires sont obligées de proposer des prestations payantes afin d'engranger des revenus supplémentaires. La Direction de l'instruction publique met toutefois un point d'honneur à ce que les prestations financées par ses soins soient clairement différenciées des prestations payantes et à ce que la communication au sujet des offres ne soit pas mélangée. Les subventionnements croisés ne sont pas non plus autorisés en faveur d'offres payantes.

Question 5
Les prestations du Case management s'adressent à des jeunes aux prises avec de multiples difficultés et sont définies sur la base de critères clairs. Cette offre est importante et rencontre le succès depuis des années. Il n'est aucunement prévu de renoncer à cette offre ou de la réduire.

Question 6
Non, la Direction de l'instruction publique ne prévoit pas de changer de paradigme. Dans le canton de Berne, les rôles de l'orientation professionnelle sont déterminés dans un concept-cadre[1]. Il stipule qu'outre les jeunes et leurs représentants légaux, ce sont les enseignants et enseignantes, notamment les maîtres et maîtresses de classe, qui sont principalement responsables du processus de choix professionnel, conformément au plan d'études.

Question 7
Du point de vue du Conseil-exécutif, une intervention de la Direction de l'instruction publique n'est pas nécessaire. Ses services compétents (les inspections scolaires ainsi que les centres OP) sont régulièrement en contact avec les directions des écoles. Les séances d'information sont par ailleurs des événements facultatifs et il incombe aux directions des écoles elles-mêmes de déterminer dans quelle mesure elles souhaitent transmettre les invitations.

Destinataire
- Grand Conseil

[1] Concept-cadre cantonal pour la préparation au choix professionnel (PCP) :
www.biz.erz.be.ch/biz_erz/fr/index/biz_start_wahl/biz_start_wahl/Berufswahlvorbereitung/lehrpersonen_schulleitungen/rahmenkonzept.assetref/dam/documents/ERZ/MBA/fr/OP/BWV_f/Concept%20cadre_2018.pdf

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	259-2018
Type d'intervention:	Interpellation
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2018.RRGR.715
Déposée le:	20.11.2018
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Grimm (Burgdorf, pvl) (porte-parole)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Non
Urgence accordée:	
N° d'ACE:	404/2019 du 1er mai 2019
Direction:	Direction de l'instruction publique
Classification:	–

Les cours préparatoires dans les écoles professionnelles gérées par le canton peuvent-ils être payants ?

Vers la fin de chaque année scolaire, la plupart des écoles professionnelles proposent des cours de préparation aux examens. Ces cours sont proposés aux personnes en formation dans les matières les plus diverses, et ils sont payants. La loi sur la formation professionnelle comporte à l'article 47, alinéa 1 la réglementation suivante :

Art. 47 Exemption d'émoluments
[1] La fréquentation de l'école professionnelle est gratuite pour les personnes qui suivent la formation professionnelle initiale et pour les personnes visées à 'l'article 32 de l'ordonnance fédérale du 19 novembre 2003 sur la formation professionnelle (OFPr) qui ne disposent pas d'un diplôme du cycle secondaire II.

Les cours précités sont néanmoins payants dans la plupart des cas.

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

1. Sur quelle base légale repose l'offre de cours payants de préparation aux examens ?
2. Quelles écoles professionnelles du canton de Berne proposent de tels cours ?
3. Cette offre représente-t-elle une concurrence pour les institutions privées ?

Formatted: French (Switzerland)
Formatted: French (Switzerland)
Field Code Changed
Field Code Changed
Field Code Changed
Field Code Changed

4. Comment ces coûts sont-ils comptabilisés par le canton, et que se passe-t-il en cas d'excédent (après comptabilisation des salaires du personnel enseignant) ?

Réponse du Conseil-exécutif

La réussite à la procédure de qualification marque la fin de la formation professionnelle. Les écoles professionnelles, les prestataires de cours interentreprises et les entreprises formatrices s'engagent pour ce succès, notamment lors de la dernière année de l'apprentissage. Les écoles professionnelles ont pour mandat de préparer les élèves aux examens dans le cadre de l'enseignement régulier. Certaines écoles professionnelles, cantonales et subventionnées, proposent des cours payants de préparation à la procédure de qualification en dehors de l'enseignement obligatoire. Les élèves qui souhaitent bénéficier d'une révision supplémentaire accompagnée peuvent fréquenter ces cours.

Réponses aux questions :

1. Les cours payants de préparation aux examens ne sont pas des cours de formation continue subventionnés. Les écoles sont en principe libres de proposer de tels cours, tout comme d'autres offres de formation continue, dans la mesure où les coûts de ces offres sont couverts. Pour le calcul des coûts, il convient de prendre en compte les coûts directs, plus un supplément pour frais généraux (cf. art. 134, al. 1, lit. *c* de l'ordonnance sur la formation professionnelle, la formation continue et l'orientation professionnelle [OFOP] ; RSB 435.111).

2. Le Berufs- und Weiterbildungszentrum de Lyss et le Bildungszentrum Emme proposent de tels cours.

3. Au vu du faible nombre de cours de préparation aux examens de fin d'apprentissage dans les écoles cantonales et du fait que l'Office de l'enseignement secondaire du 2^{e} degré et de la formation professionnelle (OSP) n'a pas la connaissance de plaintes à ce sujet, nous partons du principe qu'il n'existe pas de concurrence avec les prestataires privés. Les écoles reçoivent l'instruction claire qu'elles n'ont pas le droit de se créer un avantage sur le marché au moyen de subventionnements croisés si les offres qu'elles proposent sont en concurrence avec des offres privées.

4. Les coûts de ces cours et les revenus issus des émoluments versés par les élèves sont imputés à l'unité d'imputation « Offres non subventionnées ». La couverture des coûts de ces offres est vérifiée dans le cadre du processus de controlling. Un éventuel bénéfice serait versé sur les comptes cantonaux.

Destinataire
- Grand Conseil

Field Code Changed
Field Code Changed
Field Code Changed

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	271-2018
Type d'intervention:	Interpellation
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2018.RRGR.731
Déposée le:	28.11.2018
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Schilt (Utzigen, UDC) (porte-parole) Graber (La Neuveville, UDC) Moser (Landiswil, UDC)
Cosignataires:	2
Urgence demandée:	Oui
Urgence accordée:	Oui 07.03.2019
N° d'ACE:	467/2019 du 8 mai 2019
Direction:	Direction de la police et des affaires militaires
Classification:	-

Places vacantes et coûts des centres d'hébergement pour requérant-e-s d'asile, des prisons et des établissements pénitentiaires

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

1. Combien de centres d'hébergement pour requérants et requérantes d'asile, de prisons et d'établissements pénitentiaires exploités par le canton sont actuellement vacants ? Quels sont-ils ?
2. Quelle est la durée du bail (par immeuble et par échéance du bail) ?
3. Quel montant est actuellement dépensé chaque mois pour des immeubles vides (loyers, frais d'entretien) ?
4. Qu'envisage de faire le Conseil-exécutif pour mettre à profit les immeubles occupés dont il est propriétaire, mais aussi les immeubles qu'il loue et qui sont en partie inoccupés ?

Motivation de l'urgence : Il ressort des débats menés pendant la session de novembre 2018 sur le point 32 de l'ordre du jour (déclarations de planification concernant les finances) que des économies devraient impérativement être réalisées dans des domaines où une réduction des prestations serait peu ou à peine perceptible au profit d'affaires importantes où les coupes ont un impact notable sur les citoyens et citoyennes.

Réponse du Conseil-exécutif

Point 1

A ce jour, la Direction de la police et des affaires militaires gère 19 centres d'hébergement pour requérants d'asile dans le canton, dont aucun n'est vacant. En réaction à l'augmentation vertigineuse des demandes d'asile en 2015 et aux difficultés d'hébergement qui ont suivi (en novembre de cette année-là, le canton de Berne s'est en effet vu attribuer quelque 200 requérants et requérantes par semaine), l'autorité cantonale tient par ailleurs neuf centres appartenant à la réserve stratégique I, d'une capacité totale de 850 places. Elle peut ainsi mettre rapidement des locaux supplémentaires à disposition si la situation de 2015 vient à se répéter.

Cela fait des années que les prisons régionales (PR) et les établissements pénitentiaires (EP) frôlent leur limite de capacité ou l'ont atteinte, voire dépassée. Il faut toutefois garder à l'esprit que, dans le contexte de l'exécution judiciaire, les PR et les EP ne devraient jamais être occupés à cent pour cent, afin de pouvoir réagir à des événements imprévus générant une forte hausse des placements.

Du fait que le Grand Conseil s'est opposé, durant la session de printemps 2019, à l'utilisation de l'ancien Foyer d'éducation Prêles comme centre de retour pour requérants d'asile déboutés, ce site reste pour l'instant inoccupé.

Point 2

Les centres d'hébergement sont loués par les partenaires contractuels que le canton charge d'héberger et d'encadrer les requérants d'asile. Les modalités telles que la durée de la location ou le loyer sont fixées contractuellement par ces partenaires avec le bailleur. Comme une éventuelle vacance ne coûte rien au canton de Berne (voir réponse à la question 3 ci-après), le Conseil-exécutif s'abstient de fournir des données détaillées.

Les contrats des centres d'hébergement de la réserve stratégique I sont tous de durée déterminée et expirent fin 2019.

Le canton est propriétaire des PR et des EP, à une exception près : la PR Berthoud est propriété de la société de partenariat public-privé Zeughaus AG, jusqu'en 2037. Le canton verse à cette dernière le loyer annuel prévu par les dispositions contractuelles.

Point 3

L'Office de la population et des migrations (OPM) indemnise les partenaires contractuels au moyen d'une part du montant forfaitaire versé par la Confédération. Calculé par jour et par personne, ce montant contient une quotité destinée à la couverture des frais de loyer des centres d'hébergement, qui s'élève à environ 6,60 francs. Ainsi, le risque financier découlant d'un site vacant ou sous-occupé revient au partenaire contractuel.

Afin d'optimiser l'exploitation des centres d'hébergement, des modalités d'ouverture et de fermeture ont été définies dans la Directive du 1er janvier 2019 sur l'aide sociale, l'aide d'urgence et les soins médicaux pour les personnes relevant du domaine de l'asile dans le canton de Berne.

L'OPM statue sur l'ouverture et la fermeture de ces centres, d'entente avec les partenaires contractuels. Des tables rondes trimestrielles ont lieu pour assurer l'échange d'informations. L'OPM s'engage à fournir dès que possible à ses partenaires les prévisions et statistiques discutées lors de ces tables rondes, pour faciliter la planification.

S'il faut fermer un site pour cause de sous-occupation, les structures sont classées selon les critères suivants : premièrement, en fonction de leur situation (en surface ou souterraine), deuxièmement, de leur état et, troisièmement, de leur rentabilité. Une décision ne pouvant être prise selon ces priorités revient à l'OPM.

Dans des périodes où le nombre de requérants d'asile est faible ou en recul et que, de ce fait, les structures d'hébergement affichent une capacité élevée, l'OPM peut en demander la réduction, d'entente avec les partenaires contractuels. Ceux-ci décident si cette réduction se traduira par la fermeture de centres ou la suppression de places. Ils s'engagent dans chaque cas à mettre en œuvre sans tarder le changement demandé.

Les frais d'un site d'une capacité d'accueil de 100 personnes appartenant à la réserve stratégique I s'élèvent à environ 1400 francs par mois, de sorte que le total mensuel des loyers pour ladite réserve est de l'ordre de 11 900 francs. Ainsi, ces frais peuvent être intégralement couverts par la contribution de base de 27 925 francs versée mensuellement par la Confédération.

Point 4

Concernant les objets relevant des domaines de l'asile et de l'exécution judiciaire, le Conseil-exécutif estime que la situation décrite ci-dessus n'exige pas une intervention.

Destinataire
- Grand Conseil

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	195-2018
Type d'intervention:	Interpellation
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2018.RRGR.559
Déposée le:	05.09.2018
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Zryd (Magglingen, PS) (porte-parole) Etter (Treiten, PBD) Guggisberg (Kirchlindach, UDC)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Non
Urgence accordée:	
N° d'ACE:	367/2019 du 24 avril 2019
Direction:	Direction de la police et des affaires militaires
Classification:	-

Fonds du sport – quo vadis?

Le Fonds du sport est l'un des principaux outils financiers de promotion du sport dans le canton de Berne. Il est affecté essentiellement à la promotion du sport dans les associations et les fédérations, à l'acquisition de matériel de sport, à la remise en état d'installations sportives et au soutien de manifestations et de compétitions sportives.

Cela fait longtemps que le Fonds du sport est rattaché au Secrétariat général de la Direction de la police et des affaires militaires et qu'il accorde des financements dans le cadre légal défini par la loi sur les loteries et l'ordonnance sur le Fonds du sport. La nouvelle loi sur les jeux d'argent ayant été adoptée, le canton de Berne doit maintenant remettre sur le métier ces deux textes.

Il faudrait saisir cette opportunité pour formuler l'ordonnance en des termes moins restrictifs afin que les enfants, les jeunes et les adultes, mais aussi les associations, les fédérations et les communes, puissent profiter de cet argent, et pratiquent ainsi plus d'activité physique. A ce propos, la stratégie sportive du canton de Berne demande aux différents acteurs et actrices dans le domaine du sport et de l'activité physique d'exploiter les synergies.

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

1. Quelles parties prenantes [p. ex. Bernsport, les organisateurs de manifestations sportives, Vereinigung Berner Gemeinwesenarbeit (VBG), le Service du sport OSSM/POM, etc.] seront impliquées dans la révision de la loi sur les loteries et comment ?

2. L'ordonnance sera-t-elle adaptée de sorte que plus d'argent puisse être consacré au sport – plus précisément aux installations et équipements sportifs et aux activités sportives – et à la stratégie sportive ?

3. Pour quelle raison le Fonds du sport n'est-il plus directement rattaché au service compétent en matière de sport (comme le Fonds d'encouragement des activités culturelles est rattaché à l'Office de la culture) ? Une telle connexion lui permettrait de cultiver plus facilement ses relations avec le service et de profiter directement du savoir-faire spécialisé.

Réponse du Conseil-exécutif

Point 1

La nouvelle loi fédérale du 29 septembre 2017 sur les jeux d'argent (LJAr ; RS 935.51) est entrée en vigueur le 1er janvier 2019. A compter de cette date, les cantons ont deux ans pour adapter leur législation. Etant donné que les dispositions d'exécution (ordonnance du Conseil fédéral) n'ont été définitivement connues que fin 2018 et que les procédures législatives cantonales nécessitent au minimum un an et demi à deux ans, le calendrier de la révision totale de la loi cantonale sur les loteries est serré.

La révision de la législation sur les loteries concerne un cercle très important de personnes et de groupes d'intérêts. Dans le cadre des travaux préparatoires, la Direction de la police et des affaires militaires (POM), compétente en la matière, a organisé des rencontres avec les principales parties prenantes, puis une consultation préalable. Ces échanges ont permis à la POM d'exposer les idées clés de la révision ; en contrepartie, les parties consultées ont pu faire part de leurs attentes. Lors de la procédure de consultation à proprement parler, menée de février à mai 2019, l'ensemble des personnes intéressées ont eu l'occasion de s'exprimer.

Dans le domaine du sport, les participants aux échanges susmentionnés ont été une délégation du Service du sport de l'Office de la sécurité civile, du sport et des affaires militaires (OSSM), le Service des sports de la Ville de Bienne et les fédérations PluSport et Bernsport. Le beco (Economie bernoise) de la Direction de l'économie publique s'est en outre exprimé préalablement au sujet des manifestations. Parallèlement, d'autres parties prenantes, issues notamment du domaine de la culture, ont été impliquées.

Point 2

A l'heure actuelle, la promotion du sport constitue l'un des principaux domaines, et l'un des plus importants, subventionnés par des moyens de loterie. Les enfants, les adolescents et les adultes bénéficient de subventions à charge du Fonds du sport, lesquelles sont accordées sur demande à des associations, à des fédérations et à des communes dans des domaines d'affectation déterminés. Des moyens de loteries sont déjà investis dans les domaines cités par l'auteure de l'interpellation.

La nouvelle loi fédérale sur les jeux d'argent dispose que les bénéfices nets issus des loteries et des paris sportifs doivent être intégralement affectés à des projets d'utilité publique dans les domaines de la culture, du social et du sport, afin de profiter à un large public. Ainsi, la promotion du sport continuera de bénéficier d'une grande partie des moyens de loterie investis par le canton. L'objectif du Fonds du sport restera de promouvoir le sport avec les moyens à disposition. Il va de soi que des réserves en quantité appropriée sont nécessaires pour contrer les fluctuations et les déficits.

Cependant, vu les travaux de révision législative encore en cours, il serait prématuré de spéculer sur le contenu précis de la nouvelle loi et sur la pratique de subvention qui en découlera. Le Conseil-exécutif prévoit toutefois d'instituer un système de subvention aussi flexible que possible, dans le respect des prescriptions de la Confédération.

Point 3

Les différentes compétences pour les fonds évoqués sont dues à une évolution historique. Suite à l'examen stratégique des prestations publiques (ESPP), la décision a été prise, en 2003, de dissoudre l'Office du sport, rattaché à la Direction de l'instruction publique (INS), et de transférer le domaine du sport à la POM. Ainsi, le domaine jeunesse et sport a été intégré à l'OSSM, alors nouvellement créé, tandis que le Fonds du sport a été attribué au service qui gérait déjà le Fonds de loterie (à l'époque l'Office de la population et des migrations). Puis, en 2007, les deux fonds ont été transférés au Secrétariat général de la POM. Les raisons de cette évolution sont multiples :

- Les deux fonds sont exclusivement alimentés par des moyens non étatiques. L'affectation de tels moyens est régie par des dispositions légales spécifiques dans le droit fédéral. Regrouper la gestion des deux fonds au sein d'un même service permet de simplifier leur administration et d'appliquer uniformément les bases légales dans l'attribution des moyens. Cela permet en outre de profiter de synergies.
- La loi fédérale interdit l'affectation de moyens de loterie à des tâches de droit public. La configuration actuelle permet de diminuer le risque potentiel de conflits d'intérêts. Cette problématique est expressément évoquée par le Conseil fédéral dans son message relatif à la LJAr.
- La compétence d'octroyer des subventions est confiée au directeur de la police et des affaires militaires, au Conseil-exécutif ou au Grand Conseil, selon les cas. Le fait que le service responsable des fonds se trouve près du directeur permet un traitement encore plus efficace et rapide des demandes de subvention.

Le Service du sport de l'OSSM est le centre cantonal de compétences en matière sportive et le Fonds du sport peut facilement faire appel à son savoir-faire en cas de besoin, d'autant que les deux entités appartiennent à la même Direction et peuvent donc régulièrement s'échanger les informations nécessaires. Le Fonds d'encouragement des activités culturelles, quant à lui, est alimenté entre autres par des moyens ordinaires de l'Etat. Il est soumis à une autre législation, promeut des objectifs culturels professionnels et poursuit d'autres buts. Le Conseil-exécutif estime que le système actuel est bon.

Destinataire

- Grand Conseil

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	216-2018
Type d'intervention:	Interpellation
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2018.RRGR.598
Déposée le:	19.09.2018
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Sancar (Bern, Les Verts) (porte-parole) Imboden (Bern, Les Verts)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Non
Urgence accordée:	
N° d'ACE:	275/2019 du 20 mars 2019
Direction:	Direction de la police et des affaires militaires
Classification:	-

Paix des morts: les obsèques devraient pouvoir être célébrées partout

Les gens naissent, vivent leur vie et tôt ou tard quittent ce monde. Les proches et les ami-e-s façonnent leurs derniers adieux à l'être aimé selon leur culture, leur appartenance religieuse, leur philosophie. Outre les tâches administratives, cela passe généralement par des obsèques, la plupart du temps dans la commune de résidence de la personne décédée. Comme pour les impôts, la commune est tenue de garantir le cadre nécessaire à l'organisation de la cérémonie et de l'enterrement sans distinction et indépendamment de la confession du défunt ou de la défunte.

Malheureusement ce n'est pas toujours le cas et la pratique diffère d'une commune à l'autre. Même dans des communes d'une certaine taille, comme Berthoud, qui, possédant par exemple un crématorium, remplissent une sorte de fonction centrale dans leur région, mais manifestement aussi dans d'autres communes notables, voire des villes, certaines communautés religieuses sont discriminées. Ces communes bernoises empêchent que certaines obsèques aient lieu dans leurs cimetières, invoquant un public trop nombreux, des problèmes de circulation, un manque de places de stationnement ou certains rituels. La forme et le déroulement des obsèques peuvent pourtant tout à fait être préalablement discutés et définis avec les personnes concernées.

Ces communes et ces villes soulignent d'une part que leurs chambres funéraires sont essentiellement à la disposition de leurs défunts et défuntes. D'autre part, pour les obsèques d'autres

communautés religieuses, elles recommandent un cimetière hors de leur commune, comme le cimetière de Bremgarten en ville de Berne. Cette manière de procéder, qui n'est pas conforme au principe d'égalité de traitement, doit être bannie. Les communes doivent s'acquitter de leurs tâches et permettre à leur population de célébrer leurs obsèques. L'appartenance à la communauté hindoue ou musulmane ne doit pas être un motif de refus.

Le canton doit assumer sa fonction d'entité supérieure dans cette affaire et rendre les communes attentives à leurs obligations à l'égard des défunts et des défuntes.

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

1. De quelles informations les autorités cantonales disposent-elles sur la manière de procéder des communes et des villes du canton de Berne concernant les obsèques et les enterrements de personnes appartenant à d'autres communautés religieuses ?
2. Quel jugement le Conseil-exécutif porte-t-il sur la discrimination décrite ci-dessus ?
3. Qu'a-t-il entrepris pour la combattre ?
4. Quelles instructions le Conseil-exécutif compte-t-il donner aux communes pour que ces questions bénéficient d'un traitement uniforme et non-discriminatoire dans tout le canton ?

Réponse du Conseil-exécutif

Point 1

La réglementation des inhumations et des cimetières est du ressort des communes (art. 10a, al. 1, lit. *c* de la loi du 8 juin 1997 sur la police, LPol ; RSB 551.1). Même si le Conseil-exécutif ne dispose pas d'un tableau complet de la situation dans les 346 communes bernoises, il sait que plusieurs d'entre elles consentent d'importants efforts dans ce domaine. Par ailleurs, il y a tout lieu de croire que dans de nombreuses communes, la question relative à l'inhumation de défunts d'autres communautés religieuses ne s'est posée qu'à de rares occasions, voire jamais.

Points 2 et 3

Le Conseil-exécutif n'a reçu aucune information directe relative à une discrimination de communautés religieuses dans le domaine des inhumations. Les cimetières communaux accueillent tous les défunts qui résidaient sur leur territoire. En ce qui concerne les obsèques de musulmans pratiquants, le Conseil-exécutif est néanmoins conscient qu'une certaine flexibilité est indispensable. En 2015, à la demande de quelques communes, il avait élaboré un aide-mémoire relatif à l'inhumation selon les rites musulmans et l'avait remis aux communes (cf. ISCB 8/811.811/2.1).

Point 4

Le Conseil-exécutif estime que les informations susmentionnées sont suffisantes et surveillera l'évolution de la situation.

Destinataire

- Grand Conseil

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	243-2018
Type d'intervention:	Interpellation
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2018.RRGR.699
Déposée le:	19.11.2018
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Sancar (Bern, Les Verts) (porte-parole) Ammann (Bern, LG)
Cosignataires:	8
Urgence demandée:	Oui
Urgence accordée:	Non 22.11.2018
N° d'ACE:	336/2019 du 3 avril 2019
Direction:	Direction de la police et des affaires militaires
Classification:	-

La Police bernoise dénonce 147 manifestant-e-s: ignorerait-elle le principe de proportionnalité?

D'après divers médias, une « manifestation de solidarité pour Afrin » qui s'est déroulée dans la ville de Berne le 7 avril 2018 a rassemblé quelque 350 personnes. A cette époque, l'armée turque attaquait avec un groupe de Syriens le territoire kurde d'Afrin en Syrie et l'occupait.

Cette manifestation spontanée et tolérée par la police a finalement été stoppée et encerclée par cette dernière dans la Spitalgasse lors d'une intervention de grande ampleur. Des balles en caoutchouc et un canon à eau ont été utilisés, et 239 personnes (136 hommes, 63 femmes et 40 mineurs et mineures) ont été transportées au poste et contrôlées. Après que leurs identités ont été relevées, elles ont pu quitter les locaux de la police. La raison de ces arrestations provisoires pendant la manifestation était des dommages à la propriété.

Le 13 novembre, la police a communiqué qu'elle avait dénoncé 147 personnes (dont 21 mineurs et mineures), parmi lesquelles seulement trois pour dommages à la propriété.

Aux yeux des auteurs de l'interpellation, la dénonciation collective pour « émeute » ne se justifie en rien. Il semble que dans cette affaire, la police ait perdu de vue le principe de la proportionnalité, ou qu'elle ne le connaisse pas. L'article sur l'émeute est utilisé en l'occurrence pour intimider des personnes qui ont fait usage du droit de s'exprimer librement et de se rassembler, et qui vi-

siblement n'ont pas pu être reconnues coupables de dommages à la propriété. L'impression qui reste est que cette dénonciation visant un grand nombre de personnes est une tentative destinée à dissuader les personnes de faire valoir ces droits fondamentaux.

La déclaration des autorités compétentes, selon lesquelles les personnes concernées par la dénonciation pouvaient faire valoir leurs droits si elles estimaient ne pas avoir été traitées correctement, est un modèle de cynisme. L'introduction d'une procédure représente un investissement important, pas seulement en termes de coûts. Tout le monde ne peut pas se le permettre, surtout quand il s'agit avant tout d'un domaine aussi sensible que les droits fondamentaux et la liberté d'expression. Cette réalité est connue des autorités aussi. Il est donc d'autant plus important que les autorités fassent preuve de sensibilité et de prudence. Nous devons malheureusement constater dans ce cas précis que les autorités en charge de la sécurité font preuve d'une attitude inverse lorsqu'elles ont à l'esprit une « punition collective ». Un tel comportement n'est pas acceptable.

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

1. Quelle est l'attitude du Conseil-exécutif par rapport à la dénonciation touchant les 147 personnes qui participaient à une manifestation et comment justifie-t-il cette attitude ?

2. Le Conseil-exécutif est-il disposé à laisser une instance externe et indépendante enquêter sur la manifestation précitée et les arrestations ?

3. Dans de telles situations, un service de médiation serait le lieu indiqué pour recevoir les doléances des personnes concernées. Le Conseil-exécutif est-il disposé à autoriser la mise en place d'un un tel service ?

Motivation de l'urgence : la dénonciation par la police de 147 participantes et participants à une manifestation ayant fait l'objet de débats publics controversés et soulevé des questions, une explication du Conseil-exécutif s'impose d'urgence.

Réponse du Conseil-exécutif

Point 1

Parmi les manifestants se trouvaient de nombreuses personnes masquées qui ont causé d'importants dégâts matériels. Ses annonces et mises en garde étant restées sans effet, la police a bloqué la manifestation et y a mis fin. Elle a ensuite conduit au poste les personnes qui ont contrevenu à ses instructions ou se sont associées aux déprédations, pour procéder au contrôle de leur identité et déterminer si elles avaient participé aux infractions commises.

Les 147 personnes ont été dénoncées au terme de l'enquête subséquente, en grande majorité pour des infractions poursuivies d'office, lesquelles obligent les autorités de poursuite pénale à agir si elles en ont connaissance.

Au vu des faits susmentionnés, le Conseil-exécutif estime que les actions de la police étaient justifiées.

Point 2

La manifestation non autorisée, mais tolérée par la ville de Berne, s'est formée devant la gare. Selon les informations dont elle disposait, la police ne pouvait que redouter des violences, notamment à l'égard des forces de police. Pour assurer la sécurité en ville de Berne, elle a dépêché des forces d'intervention afin de suivre la progression du cortège des manifestants. Dès le début, elle a pu y apercevoir des personnes masquées.

Le long du parcours de la manifestation, nombre de déprédations ont été commises. A plusieurs reprises, la police a enjoint aux manifestants de s'abstenir de tels actes et de poursuivre la manifestation de manière pacifique. Les intéressés n'ayant pas obtempéré, le cortège a été bloqué et les participants ont reçu l'ordre de se disperser. Comme une part des manifestants restés sur place se sont alors retournés contre les forces de l'ordre, ces dernières ont dû faire usage de balles en caoutchouc de manière impromptue, pour se protéger. Par la suite, elles ont emmené au poste les manifestants qui étaient restés sur les lieux pour un contrôle d'identité et des éclaircissements supplémentaires. Par la suite, 147 personnes ont fait l'objet d'une dénonciation (à ce sujet, voir réponse à la question 1).

Tant les principes de légalité et de proportionnalité que la stratégie 3-D (dialoguer, désamorcer, défendre) constituent la ligne directrice de toute intervention policière, ce qui était également le cas à l'occasion de cette manifestation. Avant l'intervention, les responsables d'engagement ont évalué la situation et, d'entente avec les autorités municipales, ils ont choisi d'appliquer une stratégie d'apaisement. En cours d'opération, la situation a changé et cette ligne a dû être abandonnée, afin de protéger les collaborateurs sur le terrain et de prévenir de nouvelles déprédations : c'est là une décision que le Conseil-exécutif estime justifiée et conforme au principe de proportionnalité. Dès lors, il ne voit pas l'utilité de faire enquêter plus avant sur cette intervention policière.

Point 3

Les personnes estimant avoir été injustement traitées par des membres de la police peuvent, en tout temps, déposer une plainte de nature informelle auprès de la Police cantonale bernoise (POCA).

Par ailleurs, elles ont la possibilité d'effectuer une dénonciation à caractère formel devant la Direction de la police et des affaires militaires du canton de Berne (POM), l'autorité de surveillance de la POCA. Les décisions rendues par la police (telles que des interdictions d'accès ou de périmètre) peuvent en outre être contestées devant la POM puis, s'il y a lieu, devant le Tribunal administratif du canton de Berne. Conformément à l'article 393, alinéa 1, lettre *a* du Code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007 (Code de procédure pénale, CPP ; RS 312.0), il est également possible de recourir contre des décisions et des actes de procédure de la police directement devant la Cour suprême du canton de Berne. Des possibilités de recours existent donc aussi dans le cadre de la procédure préliminaire. Enfin, il est possible de dénoncer au Ministère public des actes policiers qui enfreignent le droit pénal.

Contrairement aux auteurs de la présente interpellation, le Conseil-exécutif est d'avis que les personnes estimant avoir été injustement traitées par des membres de la police disposent de suffisamment de moyens de faire valoir leurs droits ; il a déjà défendu cette position dans ses réponses à diverses interventions parlementaires. De son côté, le Grand Conseil a rejeté pas moins de quatre fois la proposition de créer un organe de médiation (en 2001, 2006, 2010 et

2017-2018, dans le cadre des délibérations sur la nouvelle loi sur la police) au motif que cela n'est pas nécessaire, ce qu'on ne saurait ignorer.

Les possibilités de recourir étant restées identiques, on ne voit en l'espèce aucun besoin impérieux de réévaluer la situation.

Contrairement à un organe de médiation, les tribunaux et les autorités de surveillance prévus par la loi peuvent prendre des décisions contraignantes, et non émettre de simples recommandations. Le système actuel a démontré toute son efficacité.

Destinataire
- Grand Conseil

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	264-2018
Type d'intervention:	Interpellation
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2018.RRGR.724
Déposée le:	26.11.2018
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Hässig Vinzens (Zollikofen, PS) (porte-parole) Vanoni (Zollikofen, Les Verts)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Non
Urgence accordée:	
N° d'ACE:	276/2019 du 20 mars 2019
Direction:	Direction de la police et des affaires militaires
Classification:	-

Votation sur le contrat de droit de superficie de l'OCRN. Quel a été l'engagement du canton?

Le contrat de superficie du nouvel Office de la circulation routière et de la navigation (OCRN), qui se trouvera à Münchenbuchsee, a été accepté de justesse le 23 septembre 2018. Le projet était très controversé, et les enjeux de cette affaire étaient considérables pour le canton. La soirée d'information publique organisée dans la commune le 22 juin 2018 a fait l'objet de contestations de la part du chef de l'OCRN ainsi que du bureau d'ingénieurs et de l'agence de communication Infrakom SA mandatés par le canton. Le président de la commune n'a fait qu'une brève allocution. Se pose donc la question de savoir si les autorités ont bien respecté leur devoir de réserve pendant la campagne. On peut également s'interroger sur la pertinence du site choisi, le nouvel OCRN n'occupant pas une position centrale dans le périmètre couvert.

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

1. Qui a pris en charge les principaux coûts de la réunion d'information organisée à Münchenbuchsee ? Qui a notamment payé les frais du bureau d'ingénieurs Keller und Partner (Buchs ZH) et de l'agence de communication Infrakom SA ?

2. De quelle manière le canton a-t-il participé à l'élaboration de la brochure d'information diffusée par les partisans du projet ?

3. Est-il normal que, lors d'une campagne précédant une votation communale dont l'enjeu est considérable pour le canton, le chef de l'OCRN ainsi que le bureau d'ingénieurs et l'agence de communication qu'il a mandatés soient quasiment les seuls à communiquer ? Les collaboratrices et collaborateurs cantonaux sont-ils tenus de respecter certaines règles en la matière ?

4. Quelles précautions le canton prend-il pour s'assurer que l'analyse du trafic est réalisée avec la neutralité requise lorsqu'il a grandement intérêt à ce qu'une construction puisse se faire ? Demande-t-il, par exemple, à un service indépendant de procéder à une contre-expertise ?

5. La pertinence des zones couvertes par les centres régionaux d'expertises et d'examens a-t-elle été analysée ? Si oui, quelles ont été les conclusions de cette analyse ?

6. D'autres centres d'expertises et d'examens ont-ils besoin d'être rénovés ou agrandis dans un avenir proche ?

7. Que va-t-il advenir du centre d'expertises et d'examens actuel ? Que retirerait le canton d'une réaffectation, d'une éventuelle vente ou d'une cession en droit de superficie ?

Réponse du Conseil-exécutif

Point 1

La réunion d'information du 22 juin 2018 a été organisée et dirigée par la commune de Münchenbuchsee. Les experts de la planification des transports et de la communication chargés du projet étaient payés par le canton – dans la mesure où c'est ce dernier qui les mandatait.

Point 2

Le canton n'a pas participé.

Point 3

L'invitation à la réunion d'information du 22 juin 2018 a été envoyée par la commune. MM. Stefan Frehner (cochef de l'Office des immeubles et des constructions, représentant du propriétaire) et Niklaus Lundsgaard-Hansen (chef de l'Office de la circulation routière et de la navigation, OCRN, représentant de l'utilisateur) y ont participé en tant qu'invités et représentants du canton. Ils étaient accompagnés du planificateur des transports et de l'expert en communication de l'agence Infracom AG, lequel était mandaté conjointement par la commune et le canton. Ce dernier participe régulièrement à des réunions d'information organisées par des communes lorsqu'elles concernent des projets de construction cantonaux.

Point 4

Le canton confie les travaux à une équipe de planificateurs renommés et expérimentés et veille ainsi à ce que la neutralité professionnelle nécessaire soit toujours garantie.

Point 5

La pertinence des zones couvertes par les centres d'expertises et d'examens est avérée. Les véhicules sont expertisés dans les quatre centres de l'OCRN et dans quatre stations de contrôle louées dans différentes régions, mais aussi directement auprès de 15 entreprises de grande taille et dans une septantaine de communes pour les véhicules agricoles. Une personne convoquée sur un lieu d'expertise peut demander d'en changer gratuitement. Pour ce qui est du déplacement du centre de Berne à Münchenbuchsee, seules quelques communes changeront de zone (les personnes concernées se rendront au centre de Thoune plutôt qu'à celui de Berne).

Point 6

Un petit projet d'agrandissement est en cours au centre de Bützberg (Haute-Argovie/Emmental). Les infrastructures des centres de Thoune (Oberland) et d'Orpond (Seeland/Jura bernois) seront optimisées, mais pas agrandies. Les trois pistes du Centre de compétence pour poids lourds d'Ostermundigen seront intégrées au nouveau centre de Münchenbuchsee, ce qui permettra d'optimiser grandement les opérations.

Point 7

Le potentiel de développement et les réaffectations possibles du site actuel sont en cours d'examen. Les prochaines étapes seront déterminées par la suite. Le Conseil-exécutif n'est pas en mesure de donner de plus amples informations à ce sujet pour le moment.

Destinataire

- Grand Conseil

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	009-2019
Type d'intervention:	Interpellation
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2019.RRGR.23
Déposée le:	07.02.2019
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Marti (Bern, PS) (porte-parole)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Oui
Urgence accordée:	Oui 07.03.2019
N° d'ACE:	521/2019 du 15 mai 2019
Direction:	Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques
Classification:	–

Réductions individuelles des primes: que fait le Conseil-exécutif?

Un arrêt récent du Tribunal fédéral (8C_228/2018) a remis en cause la pratique du canton de Lucerne en ce qui concerne les réductions individuelles des primes d'assurance-maladie pour les familles avec enfants. Dans son argumentation, le Tribunal fédéral a rappelé la disposition de l'article 65, alinéa 1bis de la LAMal, qui prévoit, pour les bas et moyens revenus, une réduction de 50 pour cent au moins des primes des jeunes adultes en formation, et – depuis cette année – de 80 pour cent pour les enfants. Selon la définition du Tribunal fédéral, toutes les personnes dont le revenu se situe entre 70 et 150 pour cent du revenu net moyen du canton se situent dans la catégorie des « ménages à revenus moyens ». Cet arrêt du Tribunal administratif a obligé le canton de Lucerne à relever la limite de revenu qu'il a fixée pour qu'une partie de la classe moyenne inférieure puisse de nouveau bénéficier d'un soutien.

La portée de cette décision est nationale. Le tout dernier monitorage de l'Office fédéral de la santé publique[1] dresse un état des lieux des réductions individuelles de primes accordées aux revenus moyens et s'appuie sur la même définition des ménages à revenus moyens que le Tribunal fédéral. Il résulte de cette analyse qu'au moins huit cantons – dont le canton de Berne – ne prévoient aucune aide pour les revenus moyens.

[1] Cf. https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/kuv-aufsicht/bakv/pramienverbilligung/praemienverbilligung-niveau6/monitoring-2018-schlussbericht1.pdf.download.pdf/monitoring-2018-schlussbericht.pdf

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

1. Que pense le Conseil-exécutif de l'arrêt du Tribunal fédéral (8C_228/2018) ?

2. Quelles mesures le Conseil-exécutif compte-t-il prendre pour renverser la situation dans le canton de Berne et s'adapter à la décision du Tribunal fédéral ?

3. Comment le Conseil-exécutif juge-t-il la situation des autres groupes de la population qui font partie de la classe moyenne selon la définition du Tribunal fédéral (notamment les personnes à la retraite) ? Quelles mesures le Conseil-exécutif envisage-t-il de prendre pour les soutenir eux aussi ?

4. En cas d'application de la décision du Tribunal fédéral, combien de personnes bénéficieraient de réductions de primes individuelles et quels moyens supplémentaires faudrait-il déployer ?

Motivation de l'urgence : Au vu de l'arrêt du Tribunal fédéral concernant le canton de Lucerne, il apparaît que le canton de Berne n'observe pas non plus les consignes de la Confédération relatives à la réduction individuelle des primes. La légalité doit être rétablie au plus vite.

Réponse du Conseil-exécutif

1. L'article 65, alinéa 1bis de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) spécifie que les cantons doivent réduire de 50 pour cent au moins les primes des enfants (80 pour cent dès 2021) et de 50 pour cent au moins celles des jeunes adultes en formation pour les « bas et moyens revenus ». Le droit fédéral ne définit cependant pas quantitativement ce qu'il faut entendre par là. Par l'arrêt 8C_228/2018 rendu le 22 janvier 2019, le Tribunal fédéral a pour la première fois pris position sur la manière de déterminer la limite du revenu applicable pour l'octroi de la réduction des primes. Le Conseil-exécutif a analysé cette décision et les éventuelles répercussions au niveau cantonal de la méthode de calcul proposée. Ses conclusions ont été publiées le 4 avril 2019. L'analyse a révélé que des dispositions devaient être prises pour les couples avec un enfant car la limite donnant droit à la réduction individuelle des primes se trouvait, avec 67 pour cent, en dessous de la valeur du canton de Lucerne, de 72,5 pour cent (cf. tableau 1). Pour les couples avec deux enfants, la limite est de 80 pour cent du revenu net médian, dépassant ainsi sensiblement la valeur du canton de Lucerne. Quant aux couples avec trois enfants, le taux est de 93 pour cent[2]. Cette différence s'explique par les déductions sociales prévues par le canton de Berne. En effet, un montant de 10 000 francs par enfant est déductible, ce qui augmente d'autant la limite déterminant le droit à la réduction des primes.

[2] L'arrêt du Tribunal fédéral ne dit rien sur les familles monoparentales. Calculé selon la méthode proposée par le Tribunal fédéral, le taux est de plus de 114 pour cent dans le canton de Berne (cf. tableau 1). L'idée qu'un revenu net de 45 341 francs se situerait dans la catégorie des revenus moyens fait cependant débat et montre les limites de la méthode de calcul utilisée par le Tribunal fédéral.

	70% du revenu net médian	Revenu net médian	150% du revenu net médian	Limite applicable pour l'octroi de la réduction des primes	Limite fixée par rapport au revenu net médian
Couple avec un enfant	CHF 61 011	CHF 87 158	CHF 130 737	CHF 58 000	67%
Couple avec deux enfants	CHF 59 238	CHF 84 625	CHF 126 938	CHF 68 000	80%
Couple avec trois enfants	CHF 59 017	CHF 84 310	CHF 126 464	CHF 78 000	93%
Famille monoparentale	CHF 31 739	CHF 45 341	CHF 68 012	CHF 51 500	114%

Tableau 1: Revenu moyen pour les ménages avec enfants et limites applicables pour l'octroi de la réduction des primes dans le canton de Berne (source: système électronique pour l'exécution de la LAMal, 2017, calcul du canton selon l'ATF 8C_228/2018).

2. Le Conseil-exécutif a examiné différentes mesures pour augmenter la limite pour les couples avec un enfant afin de soulager sensiblement le budget des ménages au revenu moyen ou bas au sens de l'article 65, alinéa 1bis LAMal. Il est parvenu à la conclusion que le moyen d'y arriver était de combiner plusieurs mesures. Contrairement à ce qui se fait dans les autres cantons, le canton de Berne calcule le droit à la réduction des primes de manière extrêmement différenciée. Il tient en effet compte de plusieurs composantes du revenu (p. ex. 3^{e} pilier a, cotisations de membre, participation à des communautés héréditaires) et prévoit plusieurs types de déductions sociales (pour les enfants, pour les couples et pour les personnes seules). Une différenciation des déductions pour enfant correspond à la première mesure proposée : une somme de 15 000 francs doit être prise en considération pour le premier enfant, à laquelle s'ajoutent 10 000 francs par enfant supplémentaire. La deuxième mesure se concentre davantage sur la catégorie des familles dont le revenu déterminant[3] est compris entre 35 001 et 38 000 francs ; si les enfants ou les jeunes adultes qui en sont réputés membres suivent une formation, ils pourront bénéficier d'une réduction de 50 pour cent au lieu de 25 à présent (art. 10 de l'ordonnance cantonale sur l'assurance-maladie [OCAMal]) tandis que les parents n'auront alors plus droit à une réduction des primes. Etant donné l'accroissement du montant accordé au titre de la réduction des primes pour les enfants, leurs parents, dont la réduction des primes est jusqu'à présent de 25 pour cent, bénéficieront d'une plus grande réduction. Aussi, les deux mesures garantissent que personne ne perde au change.

En combinant les mesures, le canton augmente la limite applicable pour toutes les familles. La valeur critique d'un couple avec un enfant passe ainsi de 67 à 76 pour cent. Pour un couple avec deux enfants, elle est de 90 pour cent et pour les familles comptant trois enfants ou plus, elle dépasse 100 pour cent (cf. tableau 2).

	Revenu net médian	Limite applicable pour l'octroi de la réduction des primes	Limite fixée par rapport au revenu net médian	Nouvelle limite applicable pour l'octroi de la réduction des primes	Nouvelle limite fixée par rapport au revenu net médian
Couple avec un enfant	CHF 87 158	CHF 58 000	67%	CHF 66 000	76%
Couple avec deux enfants	CHF 84 625	CHF 68 000	80%	CHF 76 000	90%
Couple avec trois enfants	CHF 84 310	CHF 78 000	93%	CHF 86 000	102%
Famille monoparentale	CHF 45 341	CHF 51 500	114%	CHF 59 500	131%

Tableau 2: Effet des mesures combinées sur les limites applicables pour l'octroi de la réduction des primes dans le canton de Berne (source: système électronique pour l'exécution de la LAMal, 2017, calcul du canton).

[3] Le revenu déterminant sur la base duquel le droit à la réduction des primes est calculé correspond au revenu net corrigé conformément à l'article 6 OCAMal.

3. L'arrêt du Tribunal fédéral se réfère uniquement à l'article 65, alinéa 1bis LAMal selon lequel les cantons doivent réduire de 50 pour cent au moins les primes des enfants (80 pour cent dès 2021) et de 50 pour cent au moins celles des jeunes adultes en formation pour les bas et moyens revenus. Les autres catégories de personnes, comme les retraités et retraitées, ne sont pas concernées ; pour celles-ci, le droit fédéral prévoit que les cantons accordent une réduction de primes aux assurés de condition économique *modeste* (art. 65, al. 1 LAMal). Le Conseil-exécutif estime que l'arrêt du Tribunal fédéral n'implique la mise en place d'aucune autre mesure.

4. Grâce aux mesures proposées, quelque 13 000 personnes (5000 ménages) de plus qu'aujourd'hui bénéficieront de la réduction des primes tandis que le montant accordé au titre de cette dernière connaîtra une hausse pour quelque 50 000 personnes (24 000 ménages) selon les estimations. Suite à l'introduction des mesures, le canton fera face à des dépenses supplémentaires de 23 millions de francs environ pour 2020 (charges totales de 450 millions de francs au lieu de 427 millions de francs). En raison des nouvelles prescriptions fédérales qui exigent dès 2021 une réduction de 80 pour cent des primes des enfants, les dépenses supplémentaires s'élèveront en 2021 à quelque 30 millions de francs (charges totales de 483 millions de francs au lieu de 453 millions de francs). D'autres dépenses supplémentaires sont aussi prévisibles pour les années 2022 et suivantes en raison de l'évolution des primes.

Destinataire
- Grand Conseil