

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 1^{er} 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 1^{er} 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 Thoun 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 2011¹ 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 revue².

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 SAP³. 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 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 remédier 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 vigneron·nes 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 CGes⁴, 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 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 CGes 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 1^{er} 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. Par tant, 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'allègement 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 LBBK). 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 législation « 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'administration⁵. 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 événements 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 entre-temps 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 Thoun) 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 1^{er} 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 finances⁷. 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 1^{er} 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 adaptations 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'entraînait 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 1^{er} 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 maladroites 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 1^{er} 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 noir⁸.

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 1^{er} 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 1^{er} 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 ultérieur⁹.

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 événements, 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 déposée¹⁰. 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. Prévus 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 presse 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 Dutschler 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
Dutschler 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	LCPD	Loi cantonale sur la protection des données (RSB 152.04)
AIB	Assurance immobilière Berne	LCSu	Loi sur les subventions cantonales (RSB 641.1)
BKW	Forces motrices bernoises Centre hospitalier régional Simmental-Thun-Saenenland AG	LFP	Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (RSB 620.0)
CF	Contrôle des finances	LGC	Loi sur le Grand Conseil (RSB 151.21)
CFin	Commission des finances	LIn	Loi sur l'information (RSB 107.1)
CGes	Commission de gestion	LMT	Loi sur le marché du travail (RSB 836.11)
CHA	Chancellerie d'Etat	LOCA	Loi sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration (Loi d'organisation, LOCA) (RSB 151.01)
CHB SA	Centre hospitalier Bienne	LPASoc	Loi sur les programmes d'action sociale
CHR STS AG		LPers	Loi sur le personnel (RSB 153.01)
CHS	Commission de haute surveillance	LPJA	Loi sur la procédure et la juridiction administratives (RSB 155.21)
CIAT	Commission des infrastructures et de l'aménagement du territoire	LRens	Loi fédérale sur le renseignement
CJus	Commission de justice	LTN	Loi fédérale concernant des mesures en matière de lutte contre le travail au noir (RS 822.41)
CMTBE	Contrôle du marché du travail Berne	Oaec	Optimiser les aides éducatives complémentaires dans le canton de Berne
COMCO	Commission de la concurrence	OAN	Office de l'agriculture et de la nature
ConstC	Constitution du canton de Berne (RSB 101.1)	OE eDéménagement	
CPLEAM	Centre pédagogique de logopédie et d'entraînement auditif de Münchenbuchsee	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
CSéc	Commission de sécurité	OEJ	Office de l'exécution judiciaire
CSoc	Commission de la santé et des affaires sociales	OIC	Office des immeubles et des constructions
DéICdG	Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales	OIn	Ordonnance sur l'information (RSB 107.111)
ECO	Direction de l'économie publique	OPAH	Office des personnes âgées et handicapées Ordonnance exploratoire sur l'annonce électronique des déménagements
EDT	Extraction de matériaux, décharges et transport	OSP	Office de l'enseignement secondaire du 2 ^e degré et de la formation professionnelle
FIN	Direction des finances	PERSISKA	Système cantonal d'information sur le personnel Persiska
FIS	Système d'informations financières du canton	PGI	Progiciel de gestion intégrée (planification des ressources de l'entreprise)
FMI	Hôpitaux Frutigen Meiringen Interlaken	POM	Direction de la police et des affaires militaires
GST	Département Gestion, santé, travail social de la HESB	R SAP	Règlement d'organisation de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale
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)		

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