



Geschäftsprüfungskommission
Commission de gestion

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

Rapport d'activité 2021 de la Commission de gestion

28 avril 2022

Table des matières

1.	Éditorial	3
2.	Thèmes prioritaires.....	4
2.1	Enquête sur le rôle du canton dans les événements en lien avec la carrière de Mitholz/Blausee	4
2.2	Surveillance et haute surveillance sur les autres organisations chargées de tâches publiques : résultats de l'avis de droit5	5
2.3	Surveillance exercée par le canton sur BLS SA.....	6
3.	Activités des sections	7
3.1	Affaires communes	7
3.1.1	Contrôles extraordinaires réalisés par le Contrôle des finances	7
3.1.2	Mesures destinées à garantir le secret	8
3.1.3	Application des ordonnances exploratoires.....	8
3.1.4	Autres activités	9
3.2	Bureau	10
3.2.1	Révision de la loi cantonale sur le Contrôle des finances	10
3.2.2	Révision de la loi cantonale sur la protection des données	11
3.2.3	Surveillance de différents postes à responsabilité	13
3.2.4	Rapport annuel du service chargé d'enregistrer les irrégularités.....	14
3.2.5	Autres activités	14
3.3	Section FIN/DEEE/INC	15
3.3.1	Exercice de la haute surveillance sur d'autres organismes chargés de tâches publiques	15
3.3.2	Rapport sur la rémunération des organes de direction dans les participations cantonales	18
3.3.3	Haute surveillance concomitante sur l'informatique dans l'administration cantonale	19
3.3.4	Haute surveillance sur la gestion des risques	20
3.3.5	Indemnités versées aux représentantes et aux représentants du canton.....	21
3.3.6	Rapport sur la promotion économique et celle de l'innovation	22
3.3.7	Surveillance dans le domaine de l'école obligatoire	23
3.3.8	Rapport sur l'autonomisation de l'Office de la circulation routière et de la navigation (OCRN).....	25
3.3.9	Autres activités	26
3.4	Section DTT/DIJ/CHA	27
3.4.1	Transmission de données liées au projet bernois de protection des plantes.....	27
3.4.2	Protection contre les crues de l'Aare entre Thoune et Berne	27
3.4.3	Situation à l'Office des immeubles et des constructions (OIC)	28
3.4.4	Investigation sur la transaction du Viererfeld.....	28
3.4.5	Rapport sur les aires de séjour pour les gens du voyage suisses	29
3.4.6	Haute surveillance concomitante : Centre pédagogique de logopédie et d'entraînement auditif de Münchenbuchsee (CPLEAM).....	30
3.4.7	Autres activités	31
3.5	Section DSSI/DSE	32
3.5.1	Rapport « Le paysage hospitalier bernois en mutation »	32
3.5.2	Visite de la Police cantonale bernoise.....	32
3.5.3	Perception de l'aide sociale par le prédicateur de haine biennois	33
3.5.4	Mise en œuvre du plan directeur de la stratégie de l'exécution judiciaire.....	34
3.5.5	Surveillance de l'activité cantonale de protection de l'État	35
3.5.6	Autres activités	36
4.	Examen préliminaire de rapports dans le domaine de la haute surveillance.....	38
a)	Session de printemps	38
b)	Session d'été.....	38
c)	Session d'automne	38
5.	Interventions	38
5.1	Interventions déposées.....	38
5.2	Interventions traitées.....	39
6.	Coordination et participation entre les commissions.....	39
6.1	Séances communes en vertu de l'article 30, alinéa 1 LGC	39
6.2	Présentation d'un avis en vertu de l'article 30, alinéa 4 LGC	39
7.	Proposition de la Commission de gestion.....	40
ANNEXE		41
1)	Composition de la commission	41
2)	Volume de travail	41
3)	Départ du président de la commission	41

1. Éditorial¹

Être honnête ne vous apportera pas beaucoup d'amis, mais ce seront les bons.
John Lennon

L'année 2021 n'a pas été de tout repos, la Commission de gestion du Grand Conseil (CGes) ne fait pas exception à cet égard. Le présent rapport d'activité en dresse le compte rendu. À nos tâches (prévisibles), lesquelles nous nous attribuons en grande partie nous-mêmes, s'est ajoutée toute l'affaire Blausee, qui a mis le Bureau, mais aussi l'ensemble de la commission à rude épreuve. Nous voulions nous charger de cette mission, et le Grand Conseil nous l'a assignée : c'est une grande preuve de sa confiance dans le fonctionnement de la CGes. Nous avons tenté de nous faire une idée de la situation au moyen de nombreuses auditions et de tenir notre promesse de présenter le rapport sur nos découvertes lors de la dernière session de cette législature. Nous avons pu respecter cette feuille de route.

D'un point de vue général, notre travail ne s'est toutefois pas fait sans accrocs. Nous avons connu et connaissons encore de grandes divergences entre la commission et le Conseil-exécutif. Certains membres du gouvernement se sont exprimés publiquement sur le travail de la commission d'une façon qui nous laisse encore un goût amer. Des insinuations ont été formulées, qui sont sans fondement et surtout inacceptables.

Le vote n'a été nécessaire que pour de rares affaires, que ce soit en plénière ou dans les sections, ce qui souligne la cohésion de la commission. En règle générale, nous sommes toujours parvenus à des compromis. C'est aussi ce qui fait notre force : une unité soudée, indépendamment des groupes politiques. La confidentialité est aussi un élément important et déterminant pour la crédibilité de notre travail et nous avons à nouveau pu la garantir durant l'année sous rapport.

Je souhaite en outre souligner que l'ambiance au sein de notre travail de commission, est empreinte de respect mutuel, malgré toutes les différences que nous avons, mais que nous tolérons.

Mon mandat de président et membre de la CGes touche à sa fin. Dès la nouvelle législature, je passerai le témoin de la présidence. J'ai eu du plaisir à accomplir ce travail. Il m'a beaucoup apporté et j'en suis reconnaissant. Le personnel de la commission sera fortement renouvelé. Beaucoup de savoir et d'expérience vont disparaître et il faudra les acquérir à nouveau. Je suis heureux de savoir que les nouveaux membres pourront s'appuyer sur un secrétariat serviable, à l'écoute et compétent, comme ont pu le faire les anciens membres avant eux.

Je remercie tous les membres de la CGes actuels, mais aussi tous les anciens, notamment Fritz Ruchti qui s'est retiré de la vice-présidence durant l'année sous revue. J'ai pu apprécier en sa personne un collègue serviable et loyal. Merci à vous aussi, chères Députées, chers Députés, pour votre bienveillance vis-à-vis de notre travail. Je vois en l'acceptation de tous nos rapports, de nos recommandations et des interventions de la CGes une marque de votre estime.

Je vous souhaite à toutes et tous, ainsi qu'à la prochaine « mouture » de la CGes, beaucoup de succès.

Peter Siegenthaler, président de la CGes

¹ 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 3 février 2022, la possibilité de se prononcer sur le rapport d'activité. Le Conseil-exécutif l'a fait et, dans une lettre datée du 6 avril 2022, a pris connaissance des explications formulées dans le rapport d'activité de la CGes et a consigné 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, conformément à la pratique de longue date, les contributions de la prise de position dans une note de bas de page, à moins qu'elle ne les reprenne tacitement. Concernant l'éditorial du président, le Conseil-exécutif précise dans sa prise de position que l'échange entre la commission de surveillance et l'exécutif n'a pas été exempt de toute tension l'an dernier. Reste qu'il n'est pas extraordinaire que certains différends entre le Conseil-exécutif et la CGes surviennent dans l'interprétation ou l'évaluation des événements ; de tels différends sont même dans l'ordre des choses. Le Conseil-exécutif regrette en revanche que le président de la commission communique dans le cadre du rapport d'activité, soit publiquement, la coopération difficile selon lui avec le Conseil-exécutif.

2. Thèmes prioritaires

2.1 Enquête sur le rôle du canton dans les événements en lien avec la carrière de Mitholz/Blausee

Mi-septembre 2020, on a appris dans la presse l'hécatombe de poissons dans la pisciculture de Blausee AG. Selon les articles, les poissons auraient été empoisonnés par des résidus de ballast provenant des travaux d'assainissement du tunnel de faîte du Lötschberg appartenant à BLS Netz AG. Le ballast aurait été déposé ou entreposé illégalement dans la carrière de Mitholz/Blausee, de sorte que des résidus se sont écoulés dans le Blausee et dans la pisciculture attenante lors de fortes pluies. Cet événement a déclenché le lancement de l'enquête par la CGes, laquelle s'est attelée à la tâche d'analyser minutieusement le rôle du canton dans cette affaire. Au total, la CGes a évalué au cours de son enquête près de 5000 pages de documents. Elle a mené des auditions avec 52 personnes et s'est rendue sur les lieux, c'est-à-dire sur le site de la carrière de la société Steinbruch & Hartschotterwerk Blausee-Mitholz AG (SHB) ainsi que sur celui de la société Blausee AG. Les investigations ont essentiellement eu lieu en 2021. En décembre, la CGes a remis son rapport au Conseil-exécutif pour prise de position. Il est prévu que le Grand Conseil se penche sur le rapport lors de la session de printemps 2022, soit encore durant la législature en cours.

Un des résultats de l'examen approfondi de la CGes est que la surveillance et le contrôle des sites d'extraction sont répartis entre une multitude d'acteurs différents. La CGes a abouti à la conclusion que le nombre élevé d'acteurs impliqués, dont les compétences et les tâches ainsi que les interactions ne sont pas clairement définies entraîne des lacunes dans l'exécution des lois et des contrôles. De ce fait, il a été impossible d'empêcher le dépôt de matériaux non autorisés et les organes de surveillance compétents n'ont pas pu détecter ces incidents en temps utile. La CGes a constaté que les compétences des différents acteurs étaient mal délimitées les unes par rapport aux autres et que les relations entre ces acteurs avaient également besoin d'être clarifiées. Par conséquent, la CGes doute que chacun des organes de contrôle sache, voire puisse savoir précisément quelles tâches de contrôle lui incombent ni quelle est leur étendue, pour la simple raison que ces tâches ne sont pas clairement définies. Au cours de son investigation, la CGes a également constaté des lacunes dans d'autres domaines. Forte de ces résultats, la CGes a formulé huit recommandations pour remédier aux manquements constatés.

Durant l'enquête, le Ministère public, qui réalisait une procédure pénale en lien avec l'hécatombe de poissons, a demandé à consulter le procès-verbal d'une audition. Il s'agissait plus concrètement de l'audition d'une personne contre laquelle une procédure pénale avait été ouverte. Cette ordonnance pouvait faire l'objet, dans les dix jours, d'un recours écrit et motivé auprès de la Chambre de recours de la Cour suprême. La CGes a décidé de faire usage de cette voie de droit et de ne pas transmettre le procès-verbal demandé. L'argument principal de ce refus était que la confidentialité est indispensable à l'exercice de la haute surveillance, avant tout afin d'obtenir des dépositions véridiques de la part des personnes entendues par la commission. En effet, si les jugements correspondants sont (ultérieurement) rendus publics, ces personnes risquent de ne plus s'exprimer librement à l'avenir ; sans parler du fait que la confiance en l'organe de haute surveillance s'en verrait ébranlée. Les personnes entendues ont droit à ce que leurs informations soient traitées de façon confidentielle et ne servent qu'aux fins de la haute surveillance. En outre, le Ministère public peut, s'il remarque des lacunes (dans sa propre enquête), (ré)interroger lui-même la personne à tout moment. Par cette justification, la commission a repris l'argumentation par laquelle elle avait refusé une demande d'entraide juridique du Tribunal administratif dans une affaire concernant l'extraction de gravier en 2016 déjà et une demande de la Commission de la concurrence sur la même thématique en 2017-2018 (cf. rapport d'activité 2016 de la CGes, p. 6, et 2018, p. 26). Le recours justifié a été remis dans les délais à la Chambre de recours de la Cour suprême. Le Ministère public a toutefois retiré son ordonnance dans la foulée et la Chambre de recours de la Cour suprême a communiqué à la CGes que la procédure était déclarée sans objet et rayée du rôle.

2.2 Surveillance et haute surveillance sur les autres organisations chargées de tâches publiques : résultats de l'avis de droit

Dans le cadre du contrôle annuel sur la manière dont le Conseil-exécutif et la Direction compétente exercent la surveillance sur une autre organisation spécifique chargée de tâches publiques, la question se posait toujours de savoir à quel point le canton peut et doit exercer une influence sur les entreprises dans lesquelles il détient des participations. Ces doutes se sont accentués à l'occasion des derniers contrôles auprès de BKW SA et de BLS SA, lors desquels le Conseil-exécutif a argumenté que les possibilités dont il dispose pour influencer les décisions de sociétés anonymes de droit privé sont très restreintes en raison des dispositions du Code des obligations, notamment concernant l'autonomie des entreprises. Dans ce contexte, la commission a décidé début 2021 de mandater Markus Müller, professeur de droit public, et Ueli Friederich, juriste, pour analyser ces aspects en profondeur dans un avis de droit. L'avis (en allemand uniquement) a été finalisé en mai 2021 et la CGes l'a publié peu après dans un communiqué de presse.

Les deux experts sont parvenus à la conclusion que l'externalisation de tâches publiques d'une unité administrative dans une société anonyme affaiblit certes le lien avec les décideurs politiques, même ne le rompt pas complètement. Le gouvernement reste responsable en dernier ressort sur le plan politique des entreprises appartenant au canton en tout ou en partie. Si l'entreprise risque de perdre de vue l'intérêt public, l'intervention du gouvernement est non seulement permise, mais requise. Pour la commission, qui avait critiqué le rôle trop passif du gouvernement par exemple dans la surveillance de BKW SA, cette analyse corrobore la position qu'elle avait défendue jusqu'ici.

L'avis a également éclairci la question des droits à l'information. Pour les experts, il est clair que l'État est un actionnaire particulier et qu'un privilège de l'État en matière d'informations est conciliable avec le principe d'égalité de traitement inscrit dans le droit des sociétés anonymes. Selon l'avis, les droits à l'information dont peut se prévaloir l'organe chargé de la haute surveillance pourraient en principe aller aussi loin que ceux du Conseil-exécutif, voire au-delà. L'expertise confirme en outre que l'organe chargé de la haute surveillance peut statuer en dernier ressort sur l'exercice de ses droits à l'information.

Finalement, l'expertise a formulé une nouvelle définition des « autres organisations chargées de tâches publiques » au sens de l'article 95 de la Constitution cantonale. Elle a défini la notion dans un sens plus étroit que celui que le Parlement et le Conseil-exécutif avaient adopté jusque-là. Pour qu'une institution ait valeur d'autre organisation chargée de tâches publiques, il ne suffit pas qu'elle relève d'un intérêt public. L'institution mandatée doit surtout accomplir des tâches publiques et être supervisée par l'État. Dans un avis rédigé presque au même moment, que le Conseil-exécutif avait mandaté en lien avec le rôle du Contrôle des finances (cf. chapitre 3.2.1), le professeur de droit public Andreas Stöckli parvenait à une conclusion similaire. La CGes a donc estimé important de commencer par clarifier cette question fondamentale. La CGes a alors invité le Conseil-exécutif à un dialogue, que ce dernier a accueilli favorablement. Un premier entretien a eu lieu en août. Y ont participé, outre la directrice des finances et le chancelier, plusieurs personnes de l'Administration cantonale, notamment des secrétaires généraux de différentes Directions, les experts Markus Müller, Ueli Friederich et Andreas Stöckli ainsi que les membres de la section compétente de la CGes.

En novembre, le dialogue a été poursuivi dans un cercle plus restreint comprenant la section et la Direction des finances (FIN) en tant que Direction compétente. La FIN a présenté à la section une proposition pour mettre en œuvre les résultats de l'avis de droit dans les lignes directrices sur la gouvernance des entreprises publiques. Lors de sa dernière séance de 2021, la CGes a discuté de la proposition et a transmis à la FIN une réponse écrite. Les travaux seront poursuivis en 2022. La CGes en rendra compte dans son prochain rapport d'activité.

2.3 Surveillance exercée par le canton sur BLS SA

Fin 2019, la CGes a débuté un contrôle de BLS SA conformément à son programme d'exercice de la haute surveillance sur d'autres organisations chargées de tâches publiques (KoTrA). Dans le courant de l'évaluation, l'entreprise et les autorités de surveillance fédérales ont communiqué que BLS SA avait reçu des indemnités trop élevées de la Confédération et du canton pour le transport de voyageurs indemnisé, notamment parce que les abonnements demi-tarif n'avaient pas été inclus dans le budget. Par conséquent, la commission a élargi son champ d'investigation à ces aspects (cf. [communiqué de presse du 11 mars 2020](#)).

Durant l'année sous rapport, la CGes a clos son contrôle avec un [rapport](#) à l'attention du Grand Conseil : la CGes y conclut que la Direction compétente et le Conseil-exécutif sont restés passifs alors que de nouveaux aspects relatifs à la problématique des indemnisations étaient constamment rendus publics. Ainsi, le Conseil-exécutif avait donné son feu vert en 2019 et en 2020 pour que l'assemblée générale donne décharge au conseil d'administration, alors même que des investigations sur la responsabilité des irrégularités étaient en cours. Aux yeux de la Commission de gestion, le Conseil-exécutif et la Direction ont en grande partie laissé au conseil d'administration le soin de faire la lumière sur les incidents. Ils ont laissé passer ces occasions de montrer au public leur volonté d'aller au fond des choses et d'instaurer la transparence.

La Commission de gestion a aussi critiqué la mauvaise volonté dont BLS SA et la Direction compétente ont fait preuve envers les organes de surveillance cantonaux. Ainsi, le Contrôle cantonal des finances (CF) a dû suspendre ses investigations à cet égard en juillet 2020 parce que ni BLS SA ni la Direction compétente ne voulaient collaborer avec lui, alors que la loi le requiert. Elles ont par exemple refusé de fournir certains documents au Contrôle des finances et elles ont même remis en question sa légitimité en tant qu'organe de révision en général. BLS SA a également mis en doute la compétence de la Commission de gestion en matière de surveillance. Selon la commission, cette attitude montre bien que le mécanisme de surveillance de BLS SA n'a pas fonctionné correctement.

Le rapport de la CGes à l'attention du Grand Conseil comportait huit recommandations. La CGes attendait par exemple du gouvernement qu'il renforce son influence sur BLS SA. Parmi ses autres recommandations à l'attention du Conseil-exécutif, on peut mentionner en particulier l'élaboration des bases légales requises par la Constitution concernant la participation du canton dans BLS SA. Le Conseil-exécutif a reçu le mandat de rendre compte de la mise en œuvre des recommandations à la CGes d'ici à l'hiver 2022. Dans sa prise de position relative au rapport, le Conseil-exécutif a reconnu que ce dernier contribuait à tirer au clair les faits constatés chez BLS et pourrait donner une précieuse impulsion pour améliorer la surveillance concernant les participations. Dans le même temps, le Conseil-exécutif a dit avoir l'impression que le rapport, en ce qui concerne la surveillance de BLS, dressait un tableau partiel des compétences et éludait certains aspects essentiels.

Le Grand Conseil a pris connaissance du rapport lors de la session d'automne par 150 voix et une abstention.

3. Activités des sections

3.1 Affaires communes

En règle générale, la CGes confie au moins une fois par an un contrôle extraordinaire au Contrôle des finances (CF). Durant l'exercice sous revue, la CGes s'est penchée sur un contrôle extraordinaire qu'elle avait confié au CF en 2019, et que celui-ci lui a remis en mai 2020. Étant donné l'ampleur de l'enquête, la CGes a renoncé fin 2020 à attribuer un nouveau mandat de contrôle extraordinaire au CF. Néanmoins, à l'automne de l'année sous revue, elle lui a commandé le contrôle extraordinaire suivant qu'il réalisera l'année prochaine.

3.1.1 Contrôles extraordinaires réalisés par le Contrôle des finances

a) Programme de contrôle 2019 : recours à l'expertise externe

En 2019, la CGes avait chargé le CF de réaliser un contrôle extraordinaire pour examiner les cas où le Conseil-exécutif, les Directions et la Justice avaient eu recours à une expertise externe. Elle s'intéressait principalement à l'évolution dans le temps du volume de mandats et voulait vérifier dans quelle mesure les prescriptions légales régissant les marchés publics avaient été respectées. À la mi-mai 2020, le CF a remis son rapport à la commission qui a alors prié le Conseil-exécutif de prendre position sur les constats et les recommandations du CF. La commission a été très étonnée par la position du Conseil-exécutif qui a déduit des conclusions du CF qu'il n'y avait pas lieu d'agir immédiatement. D'après la CGes, même s'il n'est pas nécessaire d'agir *dans l'urgence*, cela ne signifie pas qu'il ne soit pas nécessaire d'agir du tout. Selon ce qu'elle avait annoncé dans son dernier rapport d'activité, la commission a donc élaboré un rapport à l'intention du Grand Conseil pour donner le poids voulu au contrôle extraordinaire et à ses résultats et pour exposer les conséquences concrètement envisageables des constats du CF. Dans ce rapport, publié le 19 août 2021 et intitulé Recours à des expertes et des experts externes : résultats des investigations de la Commission de gestion, la commission a identifié les trois champs d'action prioritaires suivants dans une perspective de haute surveillance :

- **Davantage de prestations internes et moins de recours à des tiers** : le canton de Berne ne disposant pas pour l'ensemble de son administration d'une stratégie précisant la manière de gérer les mandats confiés à des tiers, la commission a recommandé dans son rapport d'en définir une, selon le principe fondamental consistant à s'appuyer davantage sur les prestations internes et à réduire autant que possible le recours à des prestations de tiers. La CGes a recommandé que le personnel du canton assume davantage de responsabilités et accomplisse lui-même les tâches principales.
- **Des directives claires pour l'attribution des mandats** : dans le cas où l'attribution d'un mandat à des tiers est envisagée, la CGes estime qu'il manque des prescriptions claires permettant de prendre une décision fondée. La CGes a donc recommandé de définir, en plus d'une stratégie générale sur l'engagement de tiers, des prescriptions relatives à la pratique d'adjudication. Elle estime qu'il faut clarifier les conditions indispensables à l'externalisation d'un mandat, afin d'éviter une variabilité excessive dans le recours à des consultantes et consultants externes et que la rentabilité ne soit compromise.
- **Centralisation du pilotage, de la coordination et du contrôle** : dans le canton de Berne, il n'existe actuellement aucun processus commun à l'ensemble de l'administration pour assurer le pilotage, la coordination et le contrôle des contrats de prestations conclus avec des tiers. L'existence d'un environnement informatique uniformisé et de structures de données ordonnées constitue une condition importante à la possibilité même d'un tel processus. Par ailleurs, la CGes a estimé qu'il était nécessaire, si l'on entendait exploiter les synergies et réaliser des économies sur les coûts, de mettre sur pied une centrale d'achat cantonale pour les prestations de service confiées à des tiers. Elle a également proposé de créer une réserve de personnel spécialisé devant permettre, d'une part un échange de personnels existants au niveau de l'administration cantonale dans son ensemble, d'autre part de disposer d'un

surcroît d'expertise interne pour couvrir les besoins de prestations. Enfin, elle considère qu'il est important que le canton introduise des mécanismes de contrôle dans l'ensemble de l'administration cantonale.

L'examen de la CGes a également fait apparaître que les coûts liés au recours à des expertises externes ont augmenté d'environ 29 pour cent en trois ans à partir de 2016. Le Conseil-exécutif se doit de réagir pour éviter que ces dépenses ne continuent de croître. Dans son rapport, la CGes a soumis en tout sept recommandations au Conseil-exécutif et lui a demandé de rendre compte d'ici 2022 de l'avancement de la mise en œuvre des recommandations. Dans sa prise de position, le Conseil-exécutif soutient fondamentalement les recommandations de la CGes visant à élaborer une stratégie et à définir des directives claires en matière d'attribution des mandats. En revanche, il a réagi de manière plus critique à l'idée de continuer à restreindre le recours à des tiers.

Lors de la session d'automne, le Grand Conseil a pris connaissance du rapport de la CGes à une nette majorité, avec 146 voix pour, 2 voix contre et une abstention.

b) Programme de contrôle 2021-2022 : crédit-cadre TIC de la Police cantonale bernoise

En 2021, la CGes a chargé le Contrôle des finances de mener un contrôle extraordinaire sur le crédit-cadre TIC 2019-2020 de la Police cantonale bernoise (poca). En principe, elle devrait recevoir le rapport au cours du premier semestre 2022. Elle entamera ensuite l'analyse des résultats et elle fournira des informations sur d'éventuelles prochaines étapes dans le cadre de son prochain rapport d'activité.

3.1.2 Mesures destinées à garantir le secret

Dans leurs règlements, les commissions de surveillance ont prévu la possibilité de prendre les dispositions supplémentaires nécessaires à la garantie du secret de fonction (cf. art. 43, al. 4 de la loi sur le Grand Conseil, LGC). Au début de l'exercice sous revue, neuf affaires de la CGes en tout étaient concernées par des mesures complémentaires visant à garantir la confidentialité. Dans trois cas, il s'agissait d'affaires récurrentes. Aussi bien le rapport annuel relatif à l'activité cantonale de protection de l'État qu'un certain nombre de documents relatifs à la Promotion économique du canton de Berne ont été uniquement mis à la disposition des membres compétents de la section ainsi que de la présidence de la commission. En outre, certains de ces documents ont été annotés avec le nom du membre concerné et n'ont été distribués qu'au format papier. De surcroît, les autres membres de la commission n'ont pas été autorisés à prendre part aux séances qui avaient pour objet les documents en question. La troisième affaire récurrente concerne les entretiens annuels de surveillance de la présidence de la CGes avec le chancelier, avec le délégué à la protection des données et avec le secrétaire général du Grand Conseil, pour lesquels la commission fait office d'autorité de surveillance en vertu de la loi. Les procès-verbaux de ces entretiens sont réservés à la présidence. La CGes a aussi pris des mesures de protection du secret supplémentaires dans l'enquête du Blausee. Non seulement les documents et les auditions n'ont été accessibles qu'aux membres compétents de la section, mais encore les membres qui n'appartiennent pas à la section ne se sont vus remettre pour la discussion du rapport final qu'un exemplaire papier avec indication de nom, qui leur a été retiré à la fin des délibérations avant d'être détruit. À l'automne de l'exercice sous revue, la commission a été en mesure de rayer de sa liste les cinq affaires restantes pour lesquelles elle avait pris des dispositions de protection du secret, parce qu'elle avait entre-temps clos ces affaires ou du moins l'examen de certains documents.

3.1.3 Application des ordonnances exploratoires

Ces dernières années, le Conseil-exécutif a redécouvert l'ordonnance exploratoire, un instrument qui pendant longtemps n'a guère été exploité. Grâce à cet instrument, le Conseil-exécutif peut, dans un cadre clairement défini et limité dans le temps (cf. art. 44 de la loi sur l'organisation, LOCA), édicter des dispositions dérogeant au droit en vigueur et tester de nouveaux processus de travail et de nouvelles compétences. Il

doit réaliser une évaluation de l'efficacité des dispositions exploratoires qu'il promulgue, sur la base de laquelle il décide de les intégrer ou non au droit ordinaire. Fin 2020, la CGes, qui est chargée par le Parlement de surveiller que les dispositions en matière d'ordonnances exploratoires soient respectées (cf. art. 37, al. 2, lit. e du règlement du Grand Conseil, RGC), est parvenue à la conclusion que les dispositions applicables à l'édiction d'une ordonnance exploratoire n'avaient pas été entièrement respectées (cf. rapport d'activité 2020 de la CGes, pp. 4-5). La CGes a émis des critiques en particulier au sujet de deux de ces ordonnances. Dans le cas de l'ordonnance exploratoire sur la gestion des données dans le projet ERP, étape 1 (OE données ERP), la CGes n'a simplement pas pu constater le caractère exploratoire de l'ordonnance, et elle a donc prié le Conseil-exécutif de créer une base légale convenable. Dans le cas de l'ordonnance exploratoire sur l'extension du périmètre d'action du Conseil des affaires francophones du district de Bienne à l'arrondissement administratif de Biel/Bienne (OECAF), la CGes a critiqué que certaines étapes du déroulement chronologique ne sont pas conformes aux prescriptions de l'ordonnance exploratoire. Le Conseil-exécutif a pris position par écrit sur cette critique au cours de l'exercice sous revue, arguant qu'en cas de succès de la phase exploratoire et conformément à l'article 44 de la LOCA, le CE n'était pas contraint d'attendre que le rapport de controlling soit disponible, en plus de l'évaluation des essais, pour édicter le droit législatif ; il a rappelé qu'au contraire, le Conseil-exécutif était tenu de recourir aux ordonnances exploratoires « avec retenue », y compris du point de vue chronologique, en élaborant sans délai une réglementation au niveau législatif, afin de clore rapidement la phase de légitimité démocratique limitée. La CGes a admis qu'en effet, du point de vue de l'État de droit, il était judicieux que la durée de validité des ordonnances exploratoires échoie le plus rapidement possible et que les dispositions ayant franchi avec succès la phase d'essai passent rapidement par le processus législatif ordinaire. Néanmoins, selon elle, la remarque du Conseil-exécutif ne répondait pas à la critique véritable. En effet, l'ordonnance exploratoire stipule clairement que le Conseil-exécutif a l'obligation, « à réception de ce second rapport, [de] décide[r] du lancement ou non des travaux de modification de la loi sur le statut particulier » (cf. art. 11, al. 2, OECAF). Or, le Conseil-exécutif, contrairement à cette disposition, a approuvé le second rapport d'évaluation (rapport de controlling) longtemps après que la décision de modifier la loi sur le statut particulier avait été prise, ôtant ainsi de fait toute valeur au rapport de controlling. Il eût été judicieux que le Conseil-exécutif ait déjà approuvé ce rapport en février 2020, au moment où il avait entamé la procédure de consultation sur la révision de la loi sur le statut particulier.

Le Conseil-exécutif ne s'est pas prononcé sur la seconde critique de la CGes au sujet de l'ordonnance exploratoire relative aux données ERP (OE données ERP). Pourtant, fin 2020, le préposé à la protection des données avait déjà réagi ; il s'est défendu par écrit auprès de la commission d'avoir conseillé l'édiction d'une ordonnance exploratoire, comme l'avait sous-entendu la Direction compétente lorsqu'elle s'était adressée à la CGes. Il a expliqué qu'il avait seulement signalé à la Direction que la révision de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivant (LAVS) de 2021 allait instaurer prochainement une base légale pour le traitement de telles données, mais qu'il existait une lacune juridique jusqu'à son entrée en vigueur. La direction compétente ne voulant pas remettre les travaux correspondants jusqu'à cette date, le préposé a rappelé qu'il avait insisté sur la nécessité de créer une base légale, tout en soulignant qu'un avis sur l'ordonnance exploratoire n'équivaut pas à une recommandation formelle. Dans son courrier, le préposé à la protection des données a encore précisé que la création d'une base légale cantonale devenait superflue avec l'entrée en vigueur de la LAVS prévue en 2021.

Die CGes a clos son travail sur les deux ordonnances exploratoires, mais elle a prévu de continuer à observer de près la question conformément à son mandat légal (cf. aussi chap. 3.4.7).

3.1.4 Autres activités

- **Rapport d'activité du Conseil du Jura bernois (CJB) 2020** : conformément à l'article 13 de la loi sur le statut particulier du Jura bernois et sur la minorité francophone du district bilingue de Bienne (loi sur le statut particulier, LStP), le Conseil du Jura bernois présente chaque année au Conseil-exécutif et à la Commission de gestion un rapport sur ses activités. La commission a pris connaissance de ce rapport.

- **Rapport d'activité du Conseil des affaires francophones de l'arrondissement de Biel/Bienne (CAF) 2020** : conformément à l'article 42, alinéa 1 de la loi sur le statut particulier du Jura bernois et sur la minorité francophone du district bilingue de Bienne (loi sur le statut particulier, LStP), le Conseil des affaires francophones du district bilingue de Bienne présente chaque année à la Commission de gestion un rapport sur ses activités. La commission a pris connaissance de ce rapport.

3.2 Bureau

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

3.2.1 Révision de la loi cantonale sur le Contrôle des finances

Durant l'exercice sous revue, le Conseil-exécutif a adopté la révision totale de la loi cantonale sur le Contrôle des finances (LCCF) à l'intention du Grand Conseil qui en a délibéré en première lecture durant la session d'hiver. Certaines des dispositions concernent aussi le domaine d'activité de la CGes. C'est pourquoi la commission avait déjà à plusieurs reprises fait part de ses désirs pendant les quatre années d'élaboration du projet de révision. Pendant l'exercice sous revue, la commission a été active à deux égards :

En mars de l'exercice sous revue, le Conseil-exécutif a remis aux deux commissions de surveillance un avis de droit dont il avait confié la rédaction au professeur de droit public Andreas Stöckli en demandant à ce dernier de déterminer dans quelle mesure les droits de participation du CF s'exercent vis-à-vis de l'administration, mais aussi vis-à-vis d'autres organismes chargés de tâches publiques. Du fait que l'avis de droit comprenait un certain nombre de propositions et que la CGes ignorait si le Conseil-exécutif entendait les reprendre pour la LCCF et, le cas échéant, de quelle manière, elle a décidé d'adresser une prise de position au Conseil-exécutif. Dans ce texte, la CGes s'est dite satisfaite que l'expert juriste soit parvenu à une évaluation claire sur la question des devoirs de collaboration envers le CF en indiquant le rapport accessoire entre la surveillance du Conseil-exécutif et celle du CF. La CGes s'est également prononcée sur les deux points suivants.

- **Explicitation du concept de participation** : l'expert juriste est parvenu à la conclusion que la notion de participation n'était pas définie de manière suffisamment claire sur le plan juridique, suggérant par conséquent d'adapter l'article 10 P-revLCCF. L'une de ses deux propositions définit la participation comme s'agissant d'organisations de droit public et de droit privé « auxquelles le canton a délégué des *tâches publiques* pour lesquelles sa participation est d'ordre financier ou humain ». Selon la CGes, cette définition est nettement plus étroite que l'interprétation qu'en avait le gouvernement et la commission. La CGes a donc préconisé de ne pas agir dans la précipitation et de ne pas intégrer la nouvelle définition d'une notion essentielle à la LCCF avant d'en avoir réalisé une analyse complète (sur ce point, voir aussi chap. 2.2).
- **Inscription explicite dans la loi du devoir de discrétion des destinataires des rapports du CF** : l'expert juriste a confirmé le principe de confidentialité des rapports du CF. Bien que le devoir de discrétion des membres des commissions parlementaires soit garanti par ordonnance, il a néanmoins proposé, « par souci de clarté », d'inscrire expressément dans la LCCF le devoir de discrétion des destinataires des rapports du CF. La CGes a refusé cette proposition dans sa prise de position, estimant qu'une telle indication n'était ni nécessaire ni justifiée du point de vue des commissions de surveillance parlementaires. En effet, le devoir de discrétion de ces dernières est expressément et largement inscrit non seulement dans le règlement du Grand Conseil, mais aussi au niveau supérieur de la loi. De fait, l'article 15, alinéa 1, lettre e de la LGC stipule déjà que tous les membres du Grand Conseil sont tenus au secret de fonction. L'article 43 LGC précise cette obligation légale de garder le secret et exige en outre que les commissions de surveillance « prennent les dispositions nécessaires pour garantir le secret » et édictent un règlement sur la protection du secret.

Le Conseil-exécutif a répondu à la prise de position de la CGes. Il s'est montré ouvert à engager un dialogue avec elle au sujet des questions en suspens portant sur la définition de la notion de participation et des autres organismes chargés de tâches publiques. En revanche, le Conseil-exécutif a annoncé qu'il suit la recommandation de l'expert juriste et qu'il inscrit dans la loi le principe selon lequel toute autre personne ayant eu connaissance des rapports du CF est expressément tenue au secret. Le Conseil-exécutif a expliqué qu'il ne saisissait pas en quoi cela pouvait réduire la surveillance parlementaire comme le craignait la CGes.

En octobre, la CGes a été invitée à une audition par la Commission des finances (CFin), qui avait préavisé la LCCF à l'intention du Grand Conseil : la délégation de la CGes a profité de cette occasion pour expliquer encore une fois pourquoi elle était clairement d'avis que lors de contrôles extraordinaires au cours desquels le CF accuse des tiers d'avoir enfreint leurs obligations, le CF doit lui-même accorder à ces tiers le droit d'être entendu. Le projet du Conseil-exécutif prévoyait de transférer cette tâche au service qui mandate le CF pour la réalisation d'un contrôle extraordinaire. Si le CF accorde lui-même à des tiers le droit d'être entendu, cela laisse une chance de pouvoir encore tenir compte des résultats de l'audition dans le rapport, alors que dans la variante proposée par le Conseil-exécutif, l'audition n'a lieu qu'une fois que le rapport du CF est rédigé et qu'il n'est plus possible d'y apporter la moindre modification. À cela s'ajoute que l'autorité adjudicatrice ne sait pas vraiment que faire des explications d'un tiers que l'on accuse d'avoir enfreint ses obligations. Si ce tiers réfute les accusations qui apparaissent dans le rapport en invoquant ses propres données et ses propres chiffres, l'autorité adjudicatrice est dans tous les cas moins bien placée que ne le serait le CF pour évaluer les contre-arguments. Étant donné que par le passé la CGes a mandaté un nombre considérable de contrôles extraordinaires, l'argument selon lequel l'autorité adjudicatrice pourrait le cas échéant ordonner des mesures et des décisions, n'est pas non plus concluant. La CGes, exactement comme le CF, n'a aucune compétence pour donner des instructions ; ses compétences se limitent à établir des constats et à émettre des recommandations.

Comme l'a montré le débat au Grand Conseil, une minorité qualifiée de la commission chargée de l'examen préalable a pu saisir le sens l'argumentation de la CGes et déposer une proposition allant dans cette ligne. Mais, lors du vote, cette proposition ne l'a pas emporté face à celle du Conseil-exécutif et face à la majorité de la commission chargée de l'examen préalable. D'autres demandes également formulées par la délégation de la CGes n'ont pas été retenues, notamment la proposition d'inscrire explicitement dans la loi le principe selon lequel le service chargé d'enregistrer les irrégularités, qui est rattaché au CF, enregistre également des signalements anonymes.

3.2.2 Révision de la loi cantonale sur la protection des données

En août 2016, la CGes avait déjà adressé un courrier à la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques (JCE) afin d'exiger que les instruments et les procédures actuels concernant la surveillance du préposé à la protection des données soient examinés à moyen ou long terme. En février 2017, le Conseil-exécutif a informé la CGes qu'une révision de la loi cantonale sur la protection des données (LCPD) était prévue, envoyant des signaux clairs sur le prochain démarrage des travaux législatifs. En août 2017, la CGes a indiqué à la JCE qu'elle était disposée à s'associer à l'élaboration du projet s'agissant des éléments à réviser qui la concernent ou concernent sa fonction de surveillance sur le préposé à la protection des données. En septembre 2017, la JCE a promis à la CGes qu'elle « allait être intégrée au plus vite, dès que ces sujets seraient abordés dans le cadre du projet législatif ». Pendant plus de deux ans, la CGes n'a plus reçu la moindre nouvelle. La Direction de l'intérieur et de la justice (DIJ) a alors remis à la CGes, en septembre 2020, le mandat législatif ainsi que de premiers éclaircissements sur la révision de la LCPD. En juin 2021, la DIJ a enfin fourni à la commission la synopse ainsi qu'un extrait du projet de rapport.

En se fondant sur ces documents, la CGes est parvenue à la conclusion que les dispositions proposées par la DIJ dans les domaines où existent des recoupements avec la CGes, n'étaient pas convaincantes :

non seulement la CGes émettait des réserves d'ordre matériel, mais elle était surtout déconcertée par la manière dont la révision s'était déroulée. Alors que plusieurs services et organes du Grand Conseil sont directement concernés par les modifications proposées, à la connaissance de la CGes, certains n'ont pas du tout été consultés, comme dans le cas de la Commission de justice (CJus) ou du Bureau du Grand Conseil, ou alors beaucoup trop tard, comme dans le cas de la CGes. La CGes a donc insisté auprès de la DIJ pour que la révision de la LCPD soit remise à l'ordre du jour, au moins pour ce qui est des articles relatifs à la surveillance et à la sélection du préposé à la protection des données, et pour que les organes concernés soient dès le départ sérieusement associés à son élaboration. La commission a estimé qu'il était fort regrettable que cette opportunité n'ait pas été saisie, d'autant que le processus était en cours depuis 2017. Compte tenu de ses réserves sur le fond de la question, la CGes a accepté la proposition d'entretien que lui faisait la DIJ dans le but d'exposer plus en détail à cette occasion la position de la commission.

En octobre de l'exercice sous revue, une section de la commission a été reçue en entretien par la DIJ. Suite à cet entretien, la commission a rédigé une prise de position à l'intention de la DIJ sur les questions suivantes :

- **Implication de la CGes et avancement, ou calendrier, de la révision de la loi :** la CGes a émis des critiques sur l'état d'avancement du dossier, non pas parce qu'elle n'était pas impliquée en soi, mais parce que l'affaire n'était pas encore arrivée au stade qui permettrait qu'elle le soit. La commission n'a pas déploré d'avoir manqué être impliquée, mais elle a critiqué l'état d'avancement de la révision : l'affaire n'a atteint le stade où les autorités concernées pouvaient être impliquées qu'après environ cinq ans.
La commission a décliné la proposition que lui faisait la DIJ de collaborer au sein d'un groupe de spécialistes de la question tout en la remerciant. La commission a fait remarquer à ce propos qu'étant un organe du Grand Conseil, elle ne pouvait pas officier en tant que partie d'un groupe interne à l'administration spécialisé dans le domaine juridique, estimant que son rôle consistait à prendre position sur les propositions élaborées par cet organe expert. En l'occurrence, la commission s'attendait à ce qu'un état des lieux suffisamment vaste soit dressé et serve de base à la formulation de propositions concrètes. En lien avec cela, elle considérait qu'elle pourrait prendre position et soupeser les avantages et les inconvénients des propositions d'adaptation en vue d'éventuelles modifications de la loi.
Pour ce qui est de la suite des opérations, la commission a également émis des doutes sur le calendrier qui avait été fixé. Du point de vue de la commission, il n'était pas évident qu'une version consolidée du corapport puisse être publiée au printemps 2022, les organes concernés devant encore être préalablement consultés. D'après la CGes et la CJus, en cas de modification du règlement du Grand Conseil (RGC), il conviendrait d'impliquer aussi suffisamment tôt notamment le Bureau du Grand Conseil.
- **Implication de la CJus :** la DIJ avait avancé les motifs pour lesquels la CGes et la CJus avaient été traitées différemment en matière d'implication. Du point de vue de la commission, les arguments de la Direction n'étaient pas convaincants. Dans le contexte de la dernière procédure de sélection du préposé à la protection des données, la CJus n'avait certes pas participé à la commission de nomination constituée pour l'occasion ; néanmoins, selon le droit en vigueur, elle est compétente pour préavisier sur les candidatures, ce qu'elle avait notamment fait dans le cadre de la sélection de l'actuel préposé. La proposition de révision prévoit de retirer cette compétence à la CJus pour l'attribuer à la CGes. Pendant l'entretien, la DIJ a ajouté qu'il il fallait reconnaître aussi bien en la CGes qu'en la CJus des organes spécialisés durant ce processus, puisque l'appréciation politique, c'est-à-dire l'examen préalable de la révision de la loi, incomberait finalement à la Commission des institutions politiques et des relations extérieures (CIRE). La CGes a donc considéré qu'il était juste d'impliquer la CJus dans la même mesure que la CGes.
- **Attribution administrative :** la CGes aurait voulu pouvoir comprendre comment la DIJ était parvenue à la proposition présentée dans les documents. De son point de vue, l'échange d'arguments aurait dû intervenir dans le rapport relatif à la révision de la loi, tout comme la restitution de cet échange. Étant donné notamment que ce rapport était censé constituer la base de la discussion, comme la DIJ elle-même l'avait dit, il aurait été important que la DIJ explique de manière transparente quelles autres options avaient été examinées et pour quels motifs la variante présentée dans les documents avait finalement été retenue. La CGes a demandé que le rapport soit complété en conséquence.

- **Durée du mandat et procédure de nomination de la préposée ou du préposé à la protection des données** : concernant la durée du mandat, la commission a aussi constaté que le projet de rapport exposait de manière insuffisante les arguments qui avaient conduit au texte de loi proposé, le seul argument étant que le mandat de préposé à la protection des données, contrairement à ceux de chancelier d'État ou de secrétaire général, ne constituait pas un mandat de nature politique et que sa durée ne devait donc pas être alignée sur celle de la législature. La CGes a suggéré de vérifier cette appréciation. Elle considère que certaines raisons d'ordre purement pratiques justifieraient aussi de faire correspondre la nomination du préposé à la protection des données à celle des fonctionnaires déjà mentionnés.
Pour ce qui touche à la compétence relative à la procédure de nomination, la CGes a constaté que la proposition soumise imposerait une modification du RGC et que le Bureau du Grand Conseil devait donc impérativement aussi être impliqué. La CGes a indiqué qu'elle pouvait certes envisager de préavis dorénavant la liste de candidatures, mais elle a encore une fois souligné que cela impliquait que la CJus lui transfère une tâche et que cette dernière devait donc aussi donner l'accord nécessaire, c'est-à-dire impérativement être impliquée en temps voulu dans le processus.
- **Surveillance** : la commission a estimé qu'il était important qu'il soit toujours question de « haute surveillance » et non pas de « surveillance » au sujet de la CGes, et que ces deux concepts soient toujours utilisés de manière cohérente. Dès le début, la CGes a eu l'intention d'éclaircir la question de la surveillance exercée sur le Bureau pour la surveillance de la protection des données (BPD) et de la portée de cette surveillance. D'une part, le BPD constitue un organe indépendant, d'autre part on ne peut tolérer les angles morts. La commission considère que pour pouvoir affiner la disposition relative à la haute surveillance, il faut clarifier dans quelle mesure il existe aussi une surveillance.
- **Mise en œuvre des ordonnances exploratoires** : la CGes avait pu déduire de l'esquisse du projet de la DIJ que la Direction de la sécurité (DSE) était favorable à une révision supplémentaire de la base légale relative à l'édiction d'ordonnances exploratoires. Étant donné qu'en vertu de l'article 37, alinéa 2, lettre e du règlement du Grand Conseil (RGC), la CGes est compétente en matière de surveillance de la mise en œuvre des ordonnances exploratoires, elle avait demandé à la DIJ d'être impliquée également en ce qui concerne les dispositions relevant de cet aspect. Ce point a été abordé lors de l'entretien avec la DIJ. Cependant, selon la commission, la nécessité de procéder à une révision supplémentaire n'était pas clairement établie. En revanche, il était clair qu'il ne fallait en aucun cas continuer de multiplier le recours aux ordonnances exploratoires.

La CGes a demandé à la DIJ de tenir compte de ses requêtes et de lui remettre, dans le cadre de la procédure de corapport, la proposition de révision de la loi dès qu'elle serait élaborée.

3.2.3 Surveillance de différents postes à responsabilité

La CGes exerce sa surveillance sur le chancelier, le secrétaire général du Grand Conseil et le délégué à la protection des données (art. 37, al. 5 RGC et art. 38, al. 1, lit. d de la loi sur le personnel, LPers). Durant l'exercice sous revue, en se fondant sur la stratégie de surveillance définie par la commission en 2015 et adoptée en 2016, la présidence de la CGes a de nouveau mené son usuel entretien annuel avec chacune des trois parties après avoir dû les annuler en 2020 en raison de la pandémie. Par le biais de ces entretiens, la CGes entend consulter une fois par an ces trois fonctionnaires de haut niveau afin de se tenir au courant de l'évolution de la situation et des défis actuels. Les entretiens jouent aussi un rôle de prévention et contribuent à ce que la commission ne se trouve pas prise au dépourvu en cas de crises et difficultés susceptibles, dans le pire des scénarios, de déboucher sur une demande de révocation au sens de l'article 41, LPers. Pour la première fois, la présidence tricéphale du Grand Conseil a également été invitée à assister à l'entretien avec le secrétaire général du Grand Conseil.

En mai, la présidence de la commission a fourni à l'ensemble de la commission des orientations sommaires sur le contenu des entretiens, qui ne justifient pas, selon la CGes, de démarches supplémentaires. Suite à ces entretiens, la CGes a toutefois reçu un courrier de la présidence du Grand Conseil qui signalait qu'en dernier ressort, il incombait à cette dernière d'exercer sa surveillance sur le secrétaire général et sur

les Services parlementaires et que, par conséquent, elle invitait la présidence de la CGes à renoncer désormais à mener ses entretiens annuels individuels avec le secrétaire général. La présidence du Grand Conseil a également suggéré d'appliquer la même procédure au chancelier d'État. En août, après avoir discuté de la question, la CGes a envoyé à la présidence du Grand Conseil une réponse dans laquelle elle reconnaissait qu'il était judicieux et juste que la présidence du Grand Conseil et le secrétaire général du Grand Conseil aient des échanges étroits et réguliers. Néanmoins, d'après elle, cela n'exclut pas que la présidence de la CGes rencontre également le secrétaire général une fois par an à l'occasion d'un entretien. La CGes a rappelé à ce titre qu'elle constitue l'autorité de surveillance du secrétaire général du Grand Conseil (cf. art. 38, al. 1, lit. d LPers et art. 37, al. 5 RGC). La CGes a fait savoir qu'elle entendait maintenir les entretiens, y compris celui avec le chancelier d'État, mais qu'elle était ouverte à ce que la présidence du Grand Conseil prenne dorénavant part à l'entretien avec le secrétaire général du Grand Conseil, étant donné que les domaines de surveillance de la CGes et de la présidence du Grand Conseil se recoupaient partiellement quant au secrétaire général du Grand Conseil.

3.2.4 Rapport annuel du service chargé d'enregistrer les irrégularités

La base légale d'un service cantonal chargé d'enregistrer les irrégularités et géré par le Contrôle cantonal des finances avait été créée en mars 2014. Le service chargé d'enregistrer les irrégularités constitue un instrument au sein de l'administration cantonale visant à minimiser les risques. Durant l'exercice sous revue, la CGes a pris connaissance du sixième rapport annuel de ce service dont il est ressorti qu'en 2021, neuf dénonciations ont été enregistrées mais qu'aucune ne comportait d'éléments relevant manifestement d'une infraction pénale. Selon le rapport, les renseignements reçus ont permis de combler rapidement diverses lacunes et d'éviter ainsi de potentielles conséquences financières ou d'éventuels risques de réputation.

Par le passé, la CGes a estimé qu'il était important de mieux faire connaître le service chargé d'enregistrer les irrégularités, notamment du fait que le nombre de dénonciations est plutôt bas dans le canton de Berne. Selon la commission, le phénomène s'expliquerait par l'impossibilité de déposer un signalement anonyme. La comparaison avec les chiffres au niveau fédéral appuie cette analyse : en effet, les dénonciations anonymes y sont possibles et le nombre de dépôts est nettement plus élevé. L'article 17a LCCF définit les tâches et les devoirs du service chargé d'enregistrer les irrégularités. Étant donné qu'une révision totale de la LCCF était en cours durant l'exercice sous revue, la commission a proposé, dans le cadre de la procédure de corapport interne à l'administration, de modifier la disposition relative au service chargé d'enregistrer les irrégularités afin qu'à l'avenir, les dénonciations puissent aussi être anonymes. Le Conseil-exécutif n'ayant pas tenu compte de cette proposition, la CGes l'a à nouveau soumise à la CFin dans le cadre de la procédure de corapport (cf. sur ce point chap. 3.2.1).

3.2.5 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 pour tout projet dont le coût total dépasse dix millions de francs. Comme les années précédentes, les projets de la Direction des travaux publics et des transports (DTT, 21 grands projets) et de la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration (DSSI, 10 grands projets) ont constitué la majorité des dossiers. Au cours de l'exercice sous revue, la CGes a utilisé pour la cinquième fois, dans le cadre du traitement de ces dossiers, la stratégie qu'elle avait développée, et elle a posé des questions sur l'état d'avancement de certains projets, sur les mesures de surveillance qui avaient été prises et sur les risques encourus. Il s'agissait des deux projets de la DSE, comme l'année précédente, (nouveau système de gestion de dossiers (logiciel NeVo) et maintien de la valeur du réseau radiophonique POLY-COM), ainsi que de deux projets de la DTT (Berne, campus de la BFH, construction ; Berne, Uni Muesmatt, nouveau bâtiment pour les sciences naturelles). Bien que la CGes ait porté un regard

critique sur certains aspects, les réponses de la DSE et de la DTT lui ont permis de constater que des mesures de surveillance avaient été prises, et elle a donc décidé de ne pas intervenir activement pour l'instant.

- **Rapports trimestriels du Contrôle des finances** : outre le Conseil-exécutif, la CGes et la CFin reçoivent chaque trimestre un rapport du Contrôle des finances relatif aux constats d'importance « élevée ». La coordination du traitement des rapports trimestriels par les commissions de surveillance incombe à la CFin. Les comptes rendus comportent systématiquement une liste des rapports relatifs aux contrôles réalisés par le CF durant le trimestre concerné. Sur la base de cette liste, dans le contexte de l'enquête du Blausee, la CGes a réclamé des rapports sur l'Office des eaux et des déchets ainsi que sur le contrôle extraordinaire dans le domaine de l'extraction de gravier et des décharges. Elle a également demandé un rapport sur le système informatique GE-LAN (cf. chap. 3.3.9). Par ailleurs, la CGes a pris connaissance des différents rapports trimestriels du CF, incluant des explications sur des dossiers dans lesquels la CGes est elle-même active, tels que celui de la BLS SA ou du Viererfeld.

3.3 Section FIN/DEEE/INC

3.3.1 Exercice de la haute surveillance sur d'autres organismes chargés de tâches publiques

En 2015, la CGes a adopté un programme visant à renforcer la haute surveillance dans le domaine des autres organismes chargés des tâches publiques (KoTrA) et, en application de ce dernier, elle a donc examiné la manière dont le Conseil-exécutif et la direction compétente assurent la surveillance, en se fondant jusqu'à présent sur cinq cas exemplaires. Fin 2019, la commission a rendu le programme public². Durant l'exercice sous revue, la CGes a bouclé son programme de contrôle KoTrA sur la BLS SA (cf. chap. 2.3). Elle a également demandé un avis de droit afin d'éclaircir des questions controversées portant sur l'étendue de l'exercice de la surveillance et de la haute surveillance sur d'autres organismes chargés de tâches publiques (cf. chap. 2.2). De plus, la CGes a examiné la question aux niveaux suivants :

a) Lignes directrices du canton de Berne sur la gouvernance des entreprises publiques

En décembre 2020, le Conseil-exécutif a édicté ce qu'il a nommé les lignes directrices sur la gouvernance des entreprises publiques, c'est-à-dire sur la conduite, le pilotage et la surveillance des organismes chargés de tâches publiques. Les lignes directrices, qui sont entrées en vigueur début 2021, règlent les relations entre le canton (propriétaire) et les organismes chargés de tâches publiques, et définissent les compétences et les processus de suivi internes au canton. Au début de l'exercice sous revue, la CGes a rédigé une prise de position sur les lignes directrices à l'attention du Conseil-exécutif. La commission a souligné que, de la sorte, le Conseil-exécutif n'était pas seulement en train de mettre en œuvre l'une des recommandations qu'elle avait elle-même formulée parmi d'autres dans le contexte du cycle de contrôle KoTrA de FMB SA ; elle s'est également montrée convaincue que les lignes directrices sur la gouvernance des entreprises publiques, qui remplacent l'ancienne « Stratégie générale de surveillance et de controlling des participations, entreprises et institutions cantonales », pourraient contribuer à renforcer la surveillance du Conseil-exécutif sur les autres organismes chargés de tâches publiques. La CGes a apprécié que des prescriptions harmonisées s'appliquent désormais aux stratégies de propriétaire qui, jusqu'alors, variaient largement en matière de structure et de contenu d'une participation à l'autre. Elle a également noté qu'elle considérait que l'obligation de consigner le contenu des entretiens de controlling dans un procès-verbal permettait de faire un pas important dans la bonne direction. Parallèlement, la CGes a souligné qu'à son avis, le canton de Berne devrait s'efforcer, à moyen ou long terme, d'inscrire dans une loi les principaux fondements de la surveillance sur les autres organismes chargés de tâches publiques, comme d'autres cantons avant lui.

² Parlement, Bulletin d'information de la Société suisse pour les questions parlementaires, n° 3, décembre 2019, pp. 48-52.

Les lignes directrices sur la gouvernance des entreprises publiques ont soulevé quelques questions, en particulier l'interdiction contenue au chiffre 12.4, selon laquelle les représentations du canton par des membres du Grand Conseil sont exclues. Dans une prise de position, la CGes a demandé au Conseil-exécutif de préciser si l'interdiction devait s'appliquer à toutes les représentations cantonales ou uniquement aux institutions citées dans les lignes directrices. Dans sa réponse, le Conseil-exécutif a indiqué que seule la *représentation du canton* par des membres du Grand Conseil était exclue, autrement dit qu'il n'existait pas d'interdiction absolue pour les membres du Grand Conseil à siéger dans un organe stratégique d'une participation cantonale. De plus, le Conseil-exécutif a indiqué qu'à sa connaissance, quatre mandats étaient concernés par les nouvelles règles. Pour la CGes, ces réponses n'ont été que partiellement éclairantes. Plus la commission analysait les lignes directrices sur la gouvernance des entreprises publiques, plus elle relevait de questions. S'il est stipulé, au chiffre 12.2 des lignes directrices sur la gouvernance des entreprises publiques qu'il faut renoncer le plus souvent possible à une représentation cantonale et que, conformément au chiffre 12.7, il faut renoncer le plus souvent possible à recourir à la possibilité de nommer comme représentante ou représentant du canton d'anciens mandataires cantonaux ou d'anciennes agentes ou agents cantonaux, la CGes considère qu'il est contradictoire de ne pas suivre ces deux recommandations précisément pour les deux participations principales que sont la participation à FMB SA et à BLS AG. La commission a donc décidé de s'entretenir oralement avec la directrice des finances pour approfondir la question. Il est alors apparu qu'il était possible d'avoir des approches très différentes en fonction des constellations. D'une part, l'impératif selon lequel d'anciens mandataires cantonaux ou d'anciennes agentes ou agents cantonaux ne doivent pas assumer le rôle de représentante ou de représentant du canton peut contribuer à éviter de renvoyer une image de népotisme. D'autre part, dans certaines circonstances, d'anciens mandataires cantonaux auront un sens accru des processus politiques et une conscience de la nature étatique d'une institution en particulier qui peuvent incontestablement constituer un atout. Comme il s'agit de questions fondamentales, la CGes est parvenue à la conclusion qu'il incombait au législateur de les régler et que les décisions prises par le Conseil-exécutif dans les lignes directrices sur la gouvernance des entreprises publiques ne suffisaient pas. La commission a décidé de mener une réflexion en 2022 afin de déterminer dans quelle mesure elle entendait être active dans ce dossier.

b) Compte rendu 2020 sur la gouvernance des entreprises publiques

Durant l'année sous revue, conformément aux lignes directrices sur la gouvernance des entreprises publiques entrées en vigueur début 2021, la commission a reçu pour la première fois le compte rendu (reporting) annuel qui a remplacé le rapport RCE. Après une analyse en profondeur, la CGes a décidé de renoncer à rédiger une prise de position détaillée sur le contenu du nouveau compte rendu pour deux raisons : d'une part, parce que les lignes directrices sur la gouvernance des entreprises publiques, qui définissent les directives applicables au compte rendu, ne sont entrées en vigueur que récemment et que le Conseil-exécutif a défini un délai transitoire de deux ans pour leur mise en application ; d'autre part, parce que la CGes ne voulait pas non plus anticiper le dialogue avec la FIN au sujet de la définition des « autres organismes chargés de tâches publiques ». Cependant, la CGes se permet déjà les deux constats suivants :

- Elle a apprécié que le compte rendu comprenne pour la première fois un résumé opérationnel et que les organismes chargés de tâches publiques soient regroupés par domaine. Elle estime que ces deux éléments contribuent à faire apparaître plus clairement les évolutions et les risques à l'échelle systémique encourus pour les organismes d'un domaine en particulier ou même pour l'ensemble des organismes.
- Du point de vue du contenu, selon l'appréciation de la CGes, le compte rendu n'a que partiellement respecté la décision du Grand Conseil, qui avait assorti le Rapport du Conseil-exécutif sur la rémunération des organes de direction stratégique et opérationnelle dans les participations cantonales de trois déclarations de planification (cf. chap. 3.3.2). Dans sa prise de position, la CGes a écrit qu'elle partait du principe que les autres renseignements requis au titre des déclarations de planification – sur le respect des principes directeurs des lignes directrices en matière de rémunération, sur les modèles de rémunération appliqués et sur l'existence de règles concernant les activités accessoires – figurent dans le prochain compte rendu.

À l'instar du rapport RCE, la CGes a utilisé le compte rendu également comme base pour sélectionner la participation ou l'institution qu'elle prendrait comme exemple pour contrôler la surveillance qu'exercent le Conseil-exécutif et la Direction compétente conformément au concept d'« exercice de la haute surveillance sur d'autres organismes chargés de tâches publiques » (KoTrA). Lors de la sélection, la commission a veillé à ce qu'il s'agisse d'une institution qui remplisse tous les critères sans exception d'un organisme chargé de tâches publiques, que l'on adopte une vision étroite, comme tel est le cas dans deux avis de droit récents (cf. chap. 2.2 et 3.2.1) ou que l'on suive la pratique qui a prévalu jusqu'à présent. Conformément à ce qui précède, la commission a décidé de sélectionner l'institution suivante :

- Assurance immobilière Berne (AIB)

Conformément à la pratique en vigueur, la commission a demandé au Conseil-exécutif de commencer par lui remettre la documentation usuelle, à savoir le programme de surveillance, les rapports de controlling, les contrats de prestations, le profil des exigences des membres du conseil d'administration, les contrats de mandats ainsi que d'autres documents utiles à l'analyse de la situation. Sur cette base, la CGes se fera une première idée et pourra décider s'il est judicieux de mener un entretien d'approfondissement avec le directeur de l'économie, de l'énergie et de l'environnement et/ou avec la présidente du Conseil-exécutif. Elle accomplira ces tâches dans le courant du nouvel exercice.

c) Révision de la loi sur le pilotage des finances et des prestations (LFP)

En mars de l'exercice sous revue, la FIN a informé par voie de communiqué de presse que la révision de la loi sur le pilotage des finances et des prestations (LFP), qu'il est prévu de renommer loi sur les finances (LFin) avait été mise en consultation. La CGes a pris part à la consultation car les articles 16 à 18 du texte prévoyaient de nouvelles règles sur le contrôle des participations. Dans sa prise de position, la CGes a salué sur le principe l'intention du Conseil-exécutif d'inscrire dans la loi les lignes directrices sur la surveillance des autres organismes chargés de tâches publiques, qui n'existaient jusqu'alors que sous forme de directives, cette démarche correspondant en tout point aux recommandations antérieures de la CGes. Le Contrôle des finances avait lui aussi recommandé, dans le contexte de son contrôle de la BLS SA, de procéder à un examen des directives relatives au contrôle des participations dans le cadre de la révision totale de la LFP. Toutefois, la CGes s'est maintenant prononcée pour la suppression de ces trois articles. Elle a attiré l'attention sur l'avis de droit Müller/Friederich qui définit de manière beaucoup plus étroite la notion d'autres organismes chargés de tâches publiques et qui a également mis en évidence la nécessité d'agir dans d'autres domaines. Elle estime qu'il convient de commencer par évaluer soigneusement ces conclusions et par concrétiser des besoins législatifs réels, plutôt que d'inscrire dans la loi sans nécessité des dispositions qui pourraient rapidement à nouveau être caduques.

Dans le projet qu'il a adopté en novembre 2021 à l'intention du Grand Conseil, le Conseil-exécutif n'a pas pris en compte la demande de la CGes. Dans le rapport, il a justifié ce choix en invoquant que la LFin ne définissait le but et le contenu du contrôle des participations que dans leurs grandes lignes, que la notion d'« autres organismes chargés de tâches publiques » n'y était pas utilisée et que le concept de participation n'y était pas non plus défini. Le Conseil-exécutif a également mentionné qu'il mènerait un dialogue avec la CGes afin de déterminer s'il faut aussi légiférer de manière plus complète sur la surveillance des organismes chargés de tâches publiques et des participations, ce qui ne serait néanmoins selon lui certainement pas possible d'ici l'entrée en vigueur de la LFin au 1er janvier 2023. Le Conseil-exécutif a enfin ajouté qu'il considérerait que renoncer à la réglementation très légère prévue dans le projet LFin reviendrait à manquer une occasion.

Dans un corapport à l'intention de la CFin, qui préavise l'affaire en vue de la session de printemps 2022, la CGes a déclaré fin 2021 qu'elle pouvait entendre l'argumentation du Conseil-exécutif et qu'elle était par conséquent d'accord sur le principe du maintien des articles 16 à 18 de la nouvelle LFin. Néanmoins, elle a proposé à cette occasion les deux ajouts suivants : sous l'article 16 (but), insérer une disposition stipulant

que le contrôle des participations a également pour tâche d'empêcher la distorsion de la concurrence ; sous l'article 17, stipuler que le Conseil-exécutif doit présenter au Grand Conseil, une fois par législature, un rapport sur la surveillance qu'il exerce sur tous les autres organismes chargés de tâches publiques. La CGes avait émis une recommandation comparable aussi bien dans le cadre de son contrôle de la surveillance exercée sur BKW SA que dans son rapport relatif à la surveillance exercée par le canton sur BLS SA. Lors de la session d'été 2021, en lien avec le rapport du Conseil-exécutif intitulé Perspectives concernant la participation à BKW SA, le Grand Conseil a également approuvé la déclaration de planification n° 6 (Alberucci et al.) qui formulait une exigence similaire, à savoir que le Conseil-exécutif rende un rapport sur les objectifs stratégiques atteints par le canton en tant que propriétaire pour BKW SA, au minimum une fois par législature. Les débats parlementaires montreront si les demandes ont été prises en compte.

3.3.2 Rapport sur la rémunération des organes de direction dans les participations cantonales

La publication du rapport d'activité 2018 de FMB SA en mars 2019, qui comprenait le rapport sur les rémunérations, a suscité des discussions politiques sur la rémunération des membres des directions et des conseils d'administration. L'entreprise y faisait notamment état de la hausse de salaire de la CEO de FMB SA. Ensuite, en 2019, quatre interventions en lien avec les pratiques de rémunération des organes de direction opérationnels et stratégiques des entreprises proches de l'État ont été déposées au parlement cantonal. Dans sa réponse aux quatre interventions, le Conseil-exécutif a annoncé qu'il allait se pencher de manière plus approfondie sur les questions soulevées par la rémunération des cadres et des membres de conseils d'administration. Dans son rapport de novembre 2020 sur la rémunération des organes de direction stratégique et opérationnelle dans les participations cantonales, le Conseil-exécutif a présenté les résultats de ses examens et de ses travaux d'analyse.

Selon le rapport, le Conseil-exécutif attend des participations cantonales qu'elles fassent preuve de retenue pour fixer le montant des rémunérations, et surtout qu'elles ne se basent pas sur les salaires les plus élevés de la branche en question. La CGes, qui, en tant que commission chargée de l'examen préalable, s'est penchée en détail sur le rapport, a réclamé au moyen d'une déclaration de planification que le Conseil-exécutif s'engage en faveur d'une baisse générale des rémunérations, dont le montant doit être conforme à la moyenne observée dans des entreprises comparables. Selon la CGes, le Conseil-exécutif doit en outre examiner dans quelle mesure un plafonnement des salaires similaire à ce qui a été demandé au niveau fédéral, est potentiellement judicieux pour le canton de Berne. Par le biais d'une autre déclaration de planification, la commission a demandé que le Conseil-exécutif fasse état du respect de ces principes dans son compte rendu annuel sur les organismes chargés de tâches publiques. Elle voulait ainsi faire en sorte que les principes directeurs proposés par le Conseil-exécutif pour la rémunération soient assortis d'un engagement. La CGes a déploré que ni le rapport ni les principes directeurs n'abordent la question des activités accessoires. Elle considère que le Conseil-exécutif doit s'engager pour que les conseils d'administration des sociétés dans lesquelles le canton détient des participations réglementent les activités accessoires des membres des organes de direction. Il doit également fournir des informations sur les activités accessoires dans le compte rendu annuel sur les organismes chargés de tâches publiques. Le 16 février 2021, la CGes a diffusé dans leurs grandes lignes les résultats de l'examen préalable et de la proposition à l'attention du Grand Conseil dans un communiqué de presse.

Lors de la session de printemps 2021, le Grand Conseil a ensuite clairement approuvé les trois déclarations de planification de la CGes et il a pris connaissance du rapport à l'unanimité.

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

Comme les années précédentes, le Conseil-exécutif a remis à la CGes plusieurs rapports sur les deux projets informatiques en cours, IT@BE³ et ERP⁴, notamment les deux comptes rendus semestriels sur le projet ERP, le rapport de gestion des coûts TIC ainsi que le rapport annuel IT@BE. De plus, au cours de l'exercice sous revue, la commission a reçu la stratégie TIC 2021-2025 ainsi que le rapport final relatif au projet IT@BE. Le programme IT@BE a donc pu être finalisé dans les temps et dans la limite des coûts prévus. Durant l'exercice sous revue, ces documents, mais aussi les prochaines étapes du projet ERP, qui incluait la première implémentation du nouveau progiciel de gestion d'entreprise SAP en 2022, ont incité la CGes à réfléchir sur l'orientation future de la haute surveillance concomitante exercée sur l'informatique. Dans le cadre d'une procédure en plusieurs étapes, la CGes a pris les décisions de principe suivantes en la matière.

1. **Maintien de la haute surveillance concomitante** : la CGes s'est clairement prononcée en faveur du maintien de la haute surveillance concomitante sur l'informatique. L'informatique cantonale passe par un vaste processus de transformation. La centralisation et la standardisation de l'informatique, ainsi que l'implémentation d'un nouveau système ERP, auront finalement coûté plus de 100 millions de francs et pris presque dix ans. Selon l'article 58, alinéa 2 du règlement du Grand Conseil (RGC), la haute surveillance peut s'exercer non seulement a posteriori, mais aussi concomitamment au traitement des affaires et en particulier dans le cas d'affaires complexes, comportant des risques élevés ou de longue durée (cf. RGC, rapport, p. 51). La CGes estime qu'il ne serait pas opportun qu'elle mette fin à son activité de surveillance de l'informatique au milieu d'une phase de changement aussi importante, d'autant moins que la directive sur le fonctionnement du Grand Conseil prévoit explicitement que la CGes exerce une activité de surveillance dans le domaine de l'informatique (Dir-GC, p. 40). De plus, la CGes, dans le cadre de sa haute surveillance concomitante, endosse un rôle quelque peu différent de celui de la Commission des finances (CFin), qui a pour tâche prioritaire, en tant que commission spécialisée, d'effectuer un examen préliminaire des affaires de la FIN et donc aussi des crédits TIC.
2. **L'informatique cantonale en ligne de mire** : IT@BE étant sur le point de s'achever, la CGes a saisi l'occasion pour ajuster son approche en matière de contenu et prendre de la hauteur. Au lieu de s'intéresser spécifiquement à des projets particuliers, elle entend désormais se concentrer sur une vision d'ensemble de l'informatique en tant que tout comme elle l'avait déjà fait avant le lancement d'IT@BE. Ainsi, la commission espère avoir un aperçu du panorama général qui devrait lui permettre, au besoin, de se saisir d'un sujet particulier et de l'analyser plus en profondeur. Dans cet objectif, la commission a établi un questionnaire qui fera partie intégrante du nouveau rapport TIC prévu par le Conseil-exécutif et qui, à partir de questions particulières, fournira des renseignements sur la situation globale de l'informatique cantonale, sur l'évolution des coûts, sur l'état d'avancement du projet ERP, sur les applications spécialisées, sur la situation chez Bedag Informatique SA et sur les autres projets dans le domaine de l'informatique. Étant donné que le projet ne sera plus autant au cœur de l'attention que jusqu'à présent, la CGes, en toute logique, souhaite renoncer à l'examen du rapport ERP semestriel.

La CGes espère également que la nouvelle orientation de sa haute surveillance concomitante lui permettra désormais de ne plus traiter en principe qu'une seule fois par an, mais de manière plus intensive, la question de l'état général de l'informatique, au lieu de le faire tout au long de l'année. L'entretien sur l'informatique sera maintenu pour compléter et approfondir le rapport TIC écrit, et il se déroulera environ deux ou trois mois après la remise de la documentation écrite.

³ Au travers du projet IT@BE, lancé par le Conseil-exécutif, le canton de Berne applique les recommandations formulées en 2014 par une entreprise externe dans son rapport d'audit indépendant de l'informatique dans l'administration cantonale (UPI *Unabhängige Prüfung der Informatik*). Ce projet vise en premier lieu l'élaboration d'une stratégie informatique cantonale, la constitution d'un comité informatique stratégique et l'harmonisation des prestations informatiques de base. Il doit prendre fin en 2021.

⁴ Le projet ERP prévoit l'introduction du système SAP en 2023 à titre de nouveau logiciel de comptabilité et de pilotage pour l'ensemble du canton : il remplacera les deux applications de groupe FIS (système d'informations financières) et PERSISKA (système d'information sur le personnel du canton de Berne) qui ont été utilisées jusqu'ici et seront mises hors service. Il est prévu que jusqu'en 2026, des adaptations organisationnelles dans les domaines des finances et du personnel soient réalisées dans deux étapes ultérieures du projet.

Avant de faire part de ses intentions au Conseil-exécutif, la CGes avait consulté la Commission des finances à ce sujet. Dans une prise de position datée du mois de juin, la CFin avait indiqué pouvoir « suivre » les réflexions de la CGes et n'avoir aucune objection à formuler. En août, la CGes a donc informé le Conseil-exécutif de ses projets. Le Conseil-exécutif a pris acte des explications. Du côté de la CFin, qui a reçu copie de la lettre, l'annonce de la CGes sur ses projets a suscité un certain nombre d'interrogations. Au cours de différents entretiens, des représentantes et des représentants de la CFin ont exprimé qu'ils craignaient des doublons si la CGes et la CFin s'occupaient l'une et l'autre de l'informatique de manière comparable. De plus, ils ont repéré des risques d'angles morts s'il arrivait qu'aucune des commissions ne se sente compétente. La CGes a profité de ces réserves pour refaire un point approfondi de la situation, mais elle a finalement décidé de s'en tenir aux projets dont elle avait déjà fait part. La CGes est notamment convaincue que l'échange entre la CFin et la CGes est suffisamment étroit pour que les deux entités soient capables de se concerter rapidement en cas d'ambiguïté sur les compétences dans le domaine de l'informatique. Par ailleurs, la commission estime qu'en soi, le fait que deux commissions se penchent sur une même thématique, chacune avec son propre point de vue, comporte une valeur ajoutée.

Lors de l'entretien sur l'informatique qui s'est déroulé en novembre 2021 et auquel une délégation de la CFin a également participé comme les années précédentes, la section compétente de la CGes a d'une part recueilli des informations sur les dernières évolutions dans le domaine de l'information, mais d'autre part aussi saisi l'occasion d'éclaircir des questions en suspens au sujet des modalités futures d'établissement des rapports. La FIN a donné de premières indications sur la manière dont elle se représentait le futur rapport TIC. Parallèlement, elle a exprimé le souhait de discuter et de définir en plus petit comité le contenu, la structure et le niveau de précision du rapport. Dans un courrier adressé à la FIN, la CGes s'est dite ouverte à une telle démarche.

3.3.4 Haute surveillance sur la gestion des risques

Depuis 2009, dans le cadre de la tâche de haute surveillance qu'elle exerce sur le Conseil-exécutif, conformément à l'article 37 du règlement du Grand Conseil (RGC), la CGes mène un dialogue annuel sur les risques avec la FIN, qui représente à cet effet l'ensemble du Conseil-exécutif.

Durant l'exercice sous revue, les fiches de mesure des risques généraux, c'est-à-dire une liste des risques stratégiques concernant le canton dans son ensemble, ont constitué le fond de la discussion. L'enquête *Risiko im Fokus* (Le risque en ligne de mire), menée pour la cinquième fois, a eu pour objet la réalisation des bâtiments du campus de la BFH à Bienne et à Berne.

À partir des documents et des explications de la FIN lors du dialogue sur les risques, la CGes est parvenue à un certain nombre de conclusions, qu'elle a ensuite adressées sous forme écrite au Conseil-exécutif à l'issue de la discussion. Tout d'abord, elle s'est félicitée que la directrice des finances ait sollicité des membres de la DTT pour répondre aux questions relatives à *Risiko im Fokus* et ait ainsi fait en sorte que la CGes reçoive des renseignements directs. Cependant, sur ce point, le motif pour lequel le risque lié au chantier du campus n'avait pas été saisi comme risque indépendamment de la priorisation de l'investissement échappe toujours à la CGes. De nouveaux incidents survenus dans le cas du campus de Bienne ont montré le type de risques auxquels s'expose le canton avec un projet d'une telle envergure. Toutefois, la commission a pris connaissance du fait que des mesures avaient été prises dans le cas de la réalisation des grands projets de construction de la BFH, espérant qu'elles seraient suivies des effets désirés dans les plus brefs délais.

Dans le cadre du dialogue annuel 2020 sur les risques, la CGes avait déjà pu prendre connaissance du fait que la directive sur les risques et les assurances (Versicherungs- und Risikoricthlinie, en allemand uniquement) serait adaptée fin 2020 ou début 2021. En septembre 2021, la commission a reçu les Directives sur la gestion des risques du canton de Berne (Directives GR) sur lesquelles elle a été invitée à prendre position. Il est prévu que les nouvelles directives remplacent au 1er janvier 2022 l'actuelle directive du 27 fé-

vrier 2008 sur les risques et les assurances de l'administration cantonale bernoise. Étant donné que, depuis 2008, le processus relatif aux risques a subi des modifications substantielles, la CGes a accueilli très favorablement le remplacement de la directive, conforme à ce qu'elle avait déjà suggéré à plusieurs reprises.

Du point de vue de la commission, la nouvelle directive n'est pas uniquement le juste reflet de la gestion actuelle des risques du canton de Berne, mais également le résultat de modifications judicieuses. La commission a particulièrement salué les mesures qui seront prises afin d'améliorer la coordination de la gestion par le groupe de travail Gestion des risques au niveau interdirectionnel. Cependant, la CGes estime qu'il est important que la FIN endosse une fonction de coordination et que la responsabilité suprême des risques de l'administration cantonale incombe au Conseil-exécutif conformément aux directives. Les nouvelles directives incluent un formulaire de recensement des risques harmonisé qui définit des critères d'évaluation et de justification clairs des conséquences des risques et de leur probabilité. Dans sa prise de position, la CGes a écrit que dans la perspective d'une gestion des risques au plan cantonal, il fallait accueillir très favorablement cette procédure permettant un relevé clair des risques à l'aide d'une grille d'évaluation selon des critères harmonisés. De plus, la commission a évalué positivement que, selon les directives, le Conseil-exécutif entende consacrer une séance de réflexion annuelle à l'analyse de certains risques ou des aspects spécifiques de la gestion des risques du canton. La CGes a estimé important qu'au moins l'ensemble des risques dans le domaine « seuil de signalisation Conseil-exécutif » soient soigneusement pris en considération et gérés au niveau de l'ensemble du Conseil-exécutif. Par ailleurs, la commission a suggéré d'apporter quelques adaptations mineures au corapport. À la fin de l'exercice sous revue, en réponse à sa prise de position sur les directives, la CGes a reçu un courrier de la FIN dont elle s'occupera dans le courant du nouvel exercice.

3.3.5 Indemnités versées aux représentantes et aux représentants du canton

Depuis plusieurs années, la CGes se penche sur la rémunération des personnes mandatées par le canton pour siéger en son nom au sein de conseils d'administration et de fondations. C'est d'ailleurs notamment 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 indemnités devaient être versées à la caisse cantonale, les représentantes et représentants du canton pouvant recevoir en échange une allocation de fonction pour l'exercice de leur mandat. Les nouvelles dispositions étant entrées en vigueur en janvier 2017, la CGes a obtenu pour la première fois fin 2017, à titre informatif, une liste des mandats de représentation exercés au nom du canton.

La commission se penche sur la question depuis sept ans environ et lorsqu'elle a examiné la liste 2021, elle a constaté une élaboration nettement plus détaillée et un net gain en pertinence. Néanmoins, il manquait la colonne « représentations cantonales » comportant les noms des personnes, qui avait été ajoutée pour la première fois l'année d'avant. La commission a demandé au Conseil-exécutif de faire à nouveau apparaître cette information à l'avenir.

De surcroît, les nouvelles lignes directrices sur la gouvernance des entreprises publiques stipulent que les agentes et les agents cantonaux qui assument des mandats de représentation cantonale ont l'interdiction notamment d'accepter des dons d'une valeur supérieure à 200 francs. La CGes a constaté que la liste ne permet pas de savoir si cette directive est respectée puisque la colonne « autres indemnités » inclut non seulement les prestations en nature, mais aussi des frais et autres. Dans la mesure où il s'agit de prestations en nature d'une valeur supérieure à 100 francs ou de prestations ayant un rapport direct avec l'entreprise (p.ex. abonnement à un moyen de transport particulier), la commission estime qu'il convient d'indiquer la nature de la prestation.

Selon la manière dont le compte rendu relatif aux mandats octroyés par le Grand Conseil par le biais de déclarations de planification est mis en œuvre en lien avec le rapport du Conseil-exécutif relatif aux rémunérations des organes de direction opérationnelle et stratégique, la commission pourrait concevoir de

n'examiner désormais la liste qu'une seule fois par législature, comme elle l'a indiqué dans une prise de position à l'intention du Conseil-exécutif. La commission a pris acte de la liste reçue durant l'exercice sous revue et a renoncé à toute démarche supplémentaire en la matière.

3.3.6 Rapport sur la promotion économique et celle de l'innovation

Le dernier entretien de la CGes avec la Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement (DEEE) sur la promotion économique s'est déroulé en avril 2019. L'entretien de mai 2020 a dû être annulé en raison de la crise du COVID-19. Étant donné que la DEEE avait pris du retard dans la préparation de certains documents, la CGes a encore reçu des documents pour 2020 durant l'exercice sous revue. En avril 2021, la section compétente de la CGes a rencontré une délégation de la DEEE afin d'échanger au sujet des informations reçues qui concernaient les sujets suivants :

- compte rendu des projets ayant été soutenus en 2020, y compris statistiques ;
 - sélection de projets à examiner dans la liste des projets soutenus en 2020 ;
 - étude sur le rapport coût/utilité et diverses questions de la section sur cette étude ;
 - rapport de controlling 2017-2020 sur la stratégie économique 2025.
- Quatre projets ayant bénéficié d'un soutien ont été présélectionnés sur la base d'une liste anonymisée et ont été présentés à la section compétente. La DEEE a fourni des informations conformes au format souhaité, considérées comme utiles par la CGes dont les besoins informationnels ont été entièrement satisfaits.
- L'étude menée en 2019 sur le rapport coût/utilité a également été évoquée pendant l'entretien. Il s'agit de la cinquième évaluation des instruments de la promotion économique. L'efficacité des allègements fiscaux et des contributions financières avait déjà été évaluée par la même entreprise en 2003, 2007, 2011 et 2015. Depuis le début, la question centrale de l'étude reste la même : quels effets les instruments mis en œuvre déploient-ils et quelle est leur utilité ? Pour y répondre, l'étude se limite aux deux instruments déjà cités. D'après la conclusion de l'étude la plus récente, les instruments utilisés sont fondamentalement rentables. En s'appuyant sur l'étude, la DEEE a estimé qu'il était nécessaire d'agir dans trois domaines. Du point de vue de la CGes, cela indique que la Direction se penche de plus près sur la question dans une perspective d'avenir.
- Dans le cadre de la Promotion économique du canton de Berne, la CGes examine aussi chaque année les projets subventionnés par le canton au titre de la loi sur l'encouragement de l'innovation (LEI). À la demande explicite de la CGes, la section compétente a reçu pour la première fois en 2020 un rapport écrit relatif aux trois projets qui bénéficient actuellement d'une subvention – sitem-insel AG, le Switzerland Innovation Park à Bienne et le LFEM à Thoune. La CGes s'est dite convaincue que le rapport écrit constituait une nette plus-value par rapport aux anciens comptes rendus oraux. En août 2020, la CFin a obtenu le rapport du CF relatif à sitem-insel AG, et a ensuite manifesté son intérêt pour le compte rendu que la CGes reçoit chaque année. Étant donné que la CFin préavisera d'éventuelles nouvelles affaires de crédits concernant sitem-insel AG, la CGes et la CFin ont convenu que la partie du rapport relatif à sitem-insel AG serait transmise à la CFin – et pour éviter les doublons uniquement à celle-ci – pendant une durée limitée à quatre ans, soit jusqu'en 2024. Les comptes rendus sur des deux autres projets continueront de n'être adressés qu'à la CGes, qui conserve également la direction de la surveillance parlementaire exercée sur la Promotion économique du canton de Berne ainsi que celle des mesures d'encouragement fondées sur la LEI. Durant l'exercice sous revue, aucune mise à jour de ce rapport par rapport à 2019 n'a été mise à disposition, raison pour laquelle la commission a pris connaissance du document et se penchera sur le rapport 2021 l'année prochaine.
- Le rapport de controlling 2017-2020 sur la stratégie économique 2025 a également fait l'objet d'un point lors de l'entretien d'avril 2021. Dans la stratégie économique 2025 publiée en juin 2011, le Conseil-exécutif a défini ses lignes directrices à long terme en matière de politique économique. La stratégie économique 2025 repose sur un horizon temps de quinze ans, dans le but d'agir sur des facteurs que ne peuvent être modifiés qu'à long terme. Lors de la session de novembre 2011, le Grand Conseil a pris connaissance de la stratégie économique 2025, déclarations de planifications comprises. Ces dernières ont été intégrées à la version définitive de la stratégie. La CGes est responsable du contrôle de la stratégie.

Le rapport qu'elle a étudié en 2021 donnait des indications sur l'état d'avancement fin 2020 de la mise en œuvre de l'ensemble des mesures des trois paquets de 2012, 2016 et 2018. Selon le rapport, l'objectif stratégique consistant à ce que le canton de Berne soit mieux positionné en 2025 qu'en 2011 aux trois plans du développement durable (économie, environnement, société) n'a pas été atteint. Mais les indicateurs du développement durable évoluent tout de même dans le bon sens ; le canton de Berne a obtenu de meilleurs résultats qu'en 2011 sur les trois plans. Le niveau de prospérité, évalué d'après le revenu disponible, s'est maintenu dans la moyenne suisse. La puissance économique, mesurée d'après le potentiel des ressources, s'est légèrement améliorée. Cependant, le canton de Berne n'a pas réussi à gagner des rangs, car de nombreux cantons qui sont partis du même point, sont parvenus à mieux se développer que lui.

Une délégation de la CGes et une délégation de la DEEE se sont rencontrées durant l'été de l'année sous revue pour évoquer trois autres thèmes en lien avec la Promotion économique du canton de Berne et pour discuter de la suite de la procédure. Il a été convenu de la forme sous laquelle les données statistiques seraient traitées dans le cadre de l'établissement du rapport 2020-2021 pour que les informations soient le plus utiles possible à la section compétente de la CGes. En ce qui concerne les mesures extraordinaires ainsi que les aides aux cas de rigueur, les délégations ont défini la liste des documents à mettre à la disposition de la CGes pour qu'elle puisse traiter sérieusement les dossiers. Les documents convenus dans le domaine des mesures extraordinaires et des cas de rigueur ont été transmis à la CGes à la fin de l'exercice sous revue. La commission attend le rapport sur l'année d'encouragement 2021 ainsi que les statistiques correspondantes d'ici l'année prochaine. La CGes se penchera sur ces questions dès réception des documents.

3.3.7 Surveillance dans le domaine de l'école obligatoire

Au cours de l'exercice sous revue, la CGes a poursuivi l'examen de la surveillance exercée dans le domaine de l'école obligatoire qui avait débuté à l'automne 2020. Au début de l'enquête, qui avait été déclenchée par un cas concret survenu à l'école de Niederönz/Herzogenbuchsee, la CGes avait adressé des questions à la Direction de l'instruction publique et de la culture (INC), plus tard aussi au secrétariat général des préfectures et à l'Association des Communes Bernoises (ACB), qui, dans le cadre d'un groupe de travail, ont mené une réflexion sur les enseignements à tirer du cas en question. Lorsque le cas s'était produit, des parents avaient reproché aux autorités scolaires locales de ne pas avoir examiné de manière indépendante les critiques qui avaient été formulées à l'encontre d'un membre du corps enseignant. La CGes, après un échange avec un représentant de l'administration cantonale saint-galloise qui lui a présenté le modèle de surveillance scolaire en vigueur à Saint-Gall, a finalement aussi invité la directrice de la Section de la surveillance scolaire, partie germanophone (INC), ainsi qu'un inspecteur scolaire (à titre d'exemple) à prendre part à un échange. Sur la base des informations récoltées oralement, mais aussi de nombreuses informations écrites, la CGes est parvenue fin 2021 aux constats et recommandations qui suivent.

La conception actuelle et l'exécution de la surveillance scolaire dans le canton de Berne :

- correspondent à la volonté politique consolidée dans le cadre de la révision 2008 de la loi sur l'école obligatoire (REVOS 2008) ;
- reposent sur une réglementation appropriée et un fonctionnement pratique fondamentalement opérationnel, d'après les services interrogés ;
- sont exposées à relativement peu de procédures de recours et de surveillance ;
- sont très largement acceptées parmi les parties prenantes.

Selon l'appréciation de la CGes, les renseignements recueillis ne fournissent aucun indice de l'existence d'autres cas problématiques tels que celui de Niederönz/Herzogenbuchsee en nombre significatif pour indiquer des faiblesses systémiques au sein de la surveillance scolaire actuelle. Au contraire, l'ensemble des services interrogés se sont accordés à dire qu'il fallait considérer le cas en question comme un cas isolé,

non seulement du point de vue quantitatif, mais aussi au regard des circonstances particulières dans lesquelles il est survenu.

Néanmoins, la vue d'ensemble a fait apparaître la nécessité d'optimiser ponctuellement la surveillance scolaire. La CGes estime qu'en particulier la question de l'action conjointe de la surveillance communale et cantonale requiert des éclaircissements.

- La surveillance scolaire bernoise est conçue comme une tâche conjointe des communes et du canton, le rôle de la surveillance cantonale étant toutefois subsidiaire. Les réglementations existantes et l'exécution reposent sur cette conception.
- Néanmoins, en soi, la surveillance cantonale joue un rôle plus important et plus actif que ne le laissent supposer le nombre relativement faible de procédures de recours et le nombre infime de procédures cantonales relevant du droit de surveillance. Outre leur fonction de conseil, les inspections scolaires et la Section de la surveillance scolaire de l'Office de l'école obligatoire et du conseil (OECO) exercent une fonction de surveillance « d'accompagnement » sur les acteurs à tous les échelons du système scolaire communal, et elles disposent à cet effet aussi d'instruments ayant valeur d'instruction – tels que la comparution obligatoire de personnes et de titulaires de fonctions ou la consultation ordonnée – dont elles peuvent de toute évidence également faire usage en dehors d'une procédure de recours et de surveillance formelle et indépendamment de l'échelon communal auquel le problème doit se résoudre.
- À l'inverse, même dans le contexte de procédures de recours et de surveillance formelles, les situations dans lesquelles le service cantonal ordonne unilatéralement et définitivement des mesures contre l'avis de la commune sont extrêmement minoritaires. En cas de recours, les inspections tentent bien plutôt de trouver une solution consensuelle. Si l'ouverture d'une procédure relevant du droit de surveillance est envisagée, le premier réflexe consiste à chercher des solutions de concert avec les organes communaux et à laisser aux services compétents l'opportunité de rectifier ce qui doit l'être avant que la procédure ne soit effectivement ouverte.
- Dans ce système de concertation cohérent, il semble aussi délicat que fondamental de disposer de critères clairs, contraignants et transparents permettant de déterminer sans ambiguïté les responsabilités de chaque partie, et de définir des procédures applicables à l'ensemble des situations prévisibles. Selon la CGes, il est nécessaire, du point de vue cantonal, d'éclaircir où se trouve le « point de bascule », c'est-à-dire le point à partir duquel l'autorité cantonale de surveillance doit clore l'accompagnement consultatif des organes communaux et reprendre l'entière responsabilité relevant du droit de surveillance, donc ordonner des mesures en lieu et place des organes communaux.
- Cet éclaircissement constitue la condition préalable pour que la « surveillance réactive » puisse être réalisée au sein du système de concertation bernois au même niveau de qualité que dans le canton de Saint-Gall, où elle est organisée de manière centralisée et clairement distincte de l'activité de conseil sur le plan procédural technique.
- Le groupe de travail de l'ACB, des préfectures et de l'INC a entrepris d'éclaircir cette question. Du point de vue de la CGes, il est essentiel que le processus permette de clarifier de manière utile les aspects suivants :
 - en plus de définir les critères applicables aux interventions fondées sur le droit de surveillance en soi, il faut concrétiser de manière suffisante les prescriptions existantes relatives aux tâches de contrôle préalables, de déroulement de la procédure et de contrôle de la mise en œuvre et des résultats en aval de la procédure, afin que les compétences et les processus soient clairement établis à cet égard également ;
 - en la matière, il convient de veiller en particulier à ce que les rôles soient rapidement et nettement désenchevêtrés, avec d'une part l'inspection chargée du cas, d'autre part l'autorité de surveillance chargée d'ouvrir une procédure ;
 - les directives qui découleront du travail réalisé par le groupe (et, au besoin, par d'autres organes) devraient avoir force obligatoire pour les autorités et être inscrites aux niveaux appropriés dans la législation ; elles devraient être portées à la connaissance de l'ensemble des acteurs de l'enseignement directement concernés ou impliqués et être communiquées en toute transparence, dans une optique de confiance, d'abord aux parents et au corps enseignant, mais aussi au public dans la mesure où cela se justifie.

- Selon les renseignements obtenus, les commissions scolaires et les autorités scolaires communales sont en mesure d'exercer leurs fonctions de surveillance sur l'école. Pour y arriver, ils doivent compter sur une offre de conseils, de soutien et de services opérationnelle et adaptée à leurs besoins. Selon la CGes, il est tout aussi important de garantir cette offre que de la faire connaître aux membres des autorités et de la leur rendre le plus accessible possible.
- D'après les renseignements obtenus, les parents et le corps enseignant disposent d'instruments et de mesures de qualité en quantité suffisante en matière de coopération et de conseil. Outre une amélioration de la transparence au sujet des mesures de surveillance disponibles, il est souhaitable de faire connaître le plus largement possible les possibilités en matière de conseil et de coopération, et de faciliter au maximum leur accessibilité.

L'INC a pris connaissance des explications de la CGes et elle a annoncé vouloir reprendre les propositions d'optimisation ou, du moins, les examiner. De plus, elle a promis d'informer en temps voulu la CGes sur les résultats du groupe de travail de l'ACB, des préfectures et de l'INC. La commission a donc temporairement clos son travail sur cette thématique et elle attend que les documents encore en attente lui soient envoyés.

3.3.8 Rapport sur l'autonomisation de l'Office de la circulation routière et de la navigation (OCRN)

En mars de l'exercice sous revue, le Conseil-exécutif a adopté un rapport à l'intention du Grand Conseil qui fait apparaître que l'Office de la circulation routière se trouve dans un environnement dynamique et qui présente des pistes de solution, qui passent notamment par l'autonomisation sous la forme d'un établissement de droit public. La CGes a évalué la nécessité de remettre un corapport à la Commission de la sécurité en tant que commission chargée de l'examen préalable. Premier déclencheur, la manière dont l'affaire a été transmise par le Conseil-exécutif au Grand Conseil : elle a été transmise sous la forme d'un rapport de deux pages dans lequel le Conseil-exécutif ne prenait absolument pas position sur la question de l'autonomisation, ainsi que de deux rapports de la Direction de la sécurité dont le Conseil-exécutif s'est contenté de prendre acte. Second déclencheur, les documents contenaient des déclarations relatives à l'influence que pourrait possiblement exercer le canton après une autonomisation et à l'orientation générale du futur OCRN : ils mentionnaient par exemple que le pilotage serait « sensiblement renforcé » par la loi constitutive de l'établissement, la stratégie de propriétaire et la surveillance. D'après les expériences préalablement acquises dans les programmes de contrôle KoTrA, l'autonomisation est généralement synonyme pour l'État d'une perte d'influence directe sur l'unité concernée. En revanche, il est sûr et certain que le pilotage et la surveillance ne s'en trouvent pas renforcés. En outre, les déclarations contenues dans l'esquisse d'acte normatif d'après lesquelles il faudrait donner à l'OCRN la possibilité de « proposer de nouvelles prestations de mobilité », ont attisé les craintes de certains membres de la CGes qu'un autre organisme chargé de tâches publiques n'apparaisse et ne rende la surveillance étatique plus difficile parce qu'il exécuterait non seulement des tâches publiques, mais concurrencerait des prestataires privés. La CGes s'est également interrogée sur l'un des principes directeurs contenus dans le rapport selon lequel l'établissement assumerait lui-même les risques financiers. Le canton, en tant que parrain de l'établissement, reste celui qui assume le risque en fin de compte. Si l'OCRN, en tant qu'établissement, se retrouvait dans une position financière critique, le canton n'aurait d'autre choix que de monter au créneau pour compenser les pertes et rééquilibrer la situation. Malgré ces réserves de principe, la commission a finalement renoncé à rédiger un corapport, en tenant compte aussi du fait qu'il existait la possibilité de faire remonter les réserves à la Commission de la sécurité par le biais d'un membre ayant la double affiliation. Le Conseil-exécutif a retiré le dossier avant le début de la session d'été. Lorsqu'il l'a représenté après modifications en vue de la session d'hiver, la commission a renoncé à se pencher à nouveau sur la matière.

3.3.9 Autres activités

- **Rapport de la fondation Jeremias Gotthelf** : l'activité de la CGes vis-à-vis de cette fondation est liée à l'octroi par le Grand Conseil, en 2005 et en 2010, de deux subventions du Fonds de loterie, dont l'affectation a été examinée par le CF. Sur la base du rapport du CF, la CGes avait recommandé à la POM (Direction de la police et des affaires militaires, désormais Direction de la sécurité, DSE) de renforcer la surveillance de la fondation. Depuis, la DSE demande à la fondation de lui remettre son rapport d'activité chaque année, qu'elle transmet ensuite à la CGes. En février, la CGes avait déjà été invitée par le Conseil de fondation à se pencher sur une évolution importante en lien avec la publication de l'édition historico-critique des œuvres et de la correspondance complètes de Jeremias Gotthelf (Edition HKG). Selon l'information reçue, le Fonds national suisse (FNS) avait annoncé quelque temps auparavant la cessation du subventionnement des projets au long cours dans le secteur de l'édition et le transfert de cette tâche à l'Académie suisse des sciences humaines et sociales (ASSH), ce qui impliquait de déposer de nouvelles demandes de subventions. Après le dépôt de sa demande auprès de l'Académie, la fondation avait obtenu confirmation qu'elle continuerait à bénéficier de fonds pour la recherche. La CGes a accusé réception de cette bonne nouvelle par courrier à l'attention de la fondation. Selon la CGes, il est positif que le financement du projet soit désormais garanti plus durablement, les fonds ASSH étant octroyés à plus long terme que les fonds FNS, et que l'objectif fixé par le canton soit très largement atteint dans la mesure où la fondation a obtenu bien plus que les 50 pour cent de fonds tiers escomptés. La commission a pris connaissance du rapport d'activité en août et elle a ainsi clos l'affaire pour l'exercice sous revue.
- **Rapport d'audit GELAN** : la CGes reçoit un rapport trimestriel du Contrôle des finances, qui présente un aperçu des principaux résultats des contrôles réalisés par le CF. Dans le rapport trimestriel du 30 juin 2021, la CGes a lu que, dans le cadre de ses activités, le Contrôle des finances avait rédigé un rapport daté du 26 avril 2021 et intitulé GELAN-Espace-Mittelland, Berne, imputation des coûts d'exploitation et de projet en 2020 (GELAN-Espace-Mittelland, Bern (Verrechnung der Betriebs- und Projektkosten 2020), en allemand uniquement). La commission a alors demandé au CF de le lui transmettre. Elle a pu constater qu'à l'occasion de son contrôle, le CF n'avait débusqué aucun élément qui aurait permis de conclure que le calcul des coûts 2020 ne correspondait pas à la convention de prestations GELAN-Espace-Mittelland. La CGes a donc clos l'affaire sans aller plus loin.
- **Rapport du Conseil-exécutif relatif aux Perspectives concernant la participation à BKW SA** : en mars, le Conseil-exécutif a adopté un rapport sur FMB SA, qui remonte à un mandat de contrôle du Grand Conseil⁵, mais qui reprend également des recommandations auxquelles la CGes était parvenue en 2020 après avoir bouclé le programme de contrôle KoTra sur FMB (cf. [communiqué de presse](#) de la CGes). Dans son rapport, le Conseil-exécutif est parvenu à la conclusion qu'une scission de FMB comportait des risques importants et que cette option ne devait donc pas être poursuivie, mais qu'il voulait proposer au Grand Conseil de réduire sa participation tout en conservant une minorité de blocage de 34 pour cent. Durant l'exercice sous revue, la CGes s'est penchée sur le rapport du Conseil-exécutif pour décider si elle devait ou non transmettre un corapport à la Commission des finances en tant que commission chargée de l'examen préalable. Lors de la discussion, la commission s'est montrée perplexe face à certaines affirmations contenues dans le rapport, par exemple l'affirmation selon laquelle ni la politique énergétique ni la politique d'approvisionnement en énergie ne peuvent être mises en œuvre de manière judicieuse et effective via la participation à une entreprise de la branche ou celle selon laquelle le canton, en tant qu'actionnaire minoritaire avec minorité de blocage, aura encore de larges possibilités d'influence. Néanmoins, la CGes a fini par décider de renoncer à un corapport, essentiellement parce qu'au moment de la discussion, elle n'était pas encore en possession de l'avis de

⁵ Motion 113-2014 Lanz « Et si l'on scindait BKW en deux ? »

droit qu'elle avait commandé pour répondre à des questions fondamentales portant sur la surveillance exercée sur d'autres organismes chargés de tâches publiques.

3.4 Section DTT/DIJ/CHA

3.4.1 Transmission de données liées au projet bernois de protection des plantes

Au cours de l'exercice sous revue, la CGes a entamé un contrôle de la communication du canton relative au projet bernois de protection des plantes. Ce projet consiste à réduire la pollution des eaux causée par les produits phytosanitaires sur une période de six ans. La participation à la mise en œuvre des onze mesures se fait sur la base du volontariat. Les exploitations agricoles bernoises participantes reçoivent une compensation financière. Le projet est placé sous la houlette de l'Office de l'agriculture et de la nature (OAN) et de l'Union bernoise des paysans (Berner Bauernverband, BEBV). Concrètement, l'action de la CGes a été déclenchée par un communiqué de presse de l'OAN en mai 2021 où étaient publiées des données brutes de la surveillance des eaux recueillies dans le cadre du Projet bernois de protection des plantes. L'Union bernoise des paysans a fait remarquer à la CGes par courrier que les exploitations agricoles impliquées dans le projet avaient toutes signé une convention stipulant que les exploitants seraient informés préalablement à toute publication de données. Elle a ajouté que les partenaires du projet avaient également convenu, en novembre 2020, de ne pas publier les données en question avant le 13 juin 2021, c'est-à-dire avant les votations sur les deux initiatives agricoles fédérales. La CGes a entamé ses investigations sur la base de ce courrier.

La CGes s'est d'abord concentrée sur la clarification des faits, afin de déterminer quels accords et quelles conventions en matière de communication avaient été conclus et à quelle date, et qui avait finalement décidé, et pour quels motifs, de publier malgré tout les données brutes de la surveillance des eaux avant les votations. La CGes a échangé plusieurs courriers avec le Conseil-exécutif et a également demandé à l'Union bernoise des paysans de lui fournir des informations et des documents complémentaires. Ce processus n'était pas encore terminé fin 2021. Cependant, la commission compte pouvoir mener à bien son analyse au cours du premier semestre 2022 et en informer dans son prochain rapport d'activité.

3.4.2 Protection contre les crues de l'Aare entre Thoune et Berne

Conformément aux précédents rapports (cf. rapport d'activité CGes 2020, p. 25 s.), la CGes reçoit chaque année un compte rendu sur l'état des mesures de protection contre les crues de l'Aare entre Thoune et Berne. En février de l'exercice sous revue, la CGes a reçu le rapport d'étape de la DTT de décembre 2020 et a constaté avec satisfaction que la mise en œuvre des projets individuels d'aménagement des eaux le long de l'Aare entre Thoune et Berne avançait comme prévu, que cette nouvelle manière de procéder (nombreux projets individuels au lieu d'un seul) semblait faire ses preuves, et que la protection contre les crues entre Thoune et Berne était ainsi sur la bonne voie à la fois du point de vue des délais et du point de vue financier. La CGes a informé la DTT qu'elle devait continuer à présenter son compte rendu selon les mêmes modalités. Pour ce qui est des exigences approuvées par le Grand Conseil en matière d'estimation des coûts des projets individuels et du potentiel d'économie lié aux travaux préparatoires réalisés dans le cadre du plan d'aménagement des eaux « Aarewasser », la DTT est tenue de les mettre en œuvre dans le cadre des différentes demandes de crédit adressées au Grand Conseil pour tous les projets de protection contre les crues relevant du périmètre de l'ancien plan d'aménagement des eaux « Aarewasser », en fournissant pour chaque affaire les renseignements demandés.

Lorsqu'elle a délibéré sur le rapport d'étape, la CGes a également discuté des anciennes demandes d'indemnisation d'une concessionnaire d'eau potable touchée par les mesures prévues. Elle a posé deux questions à ce propos à la DTT et, après avoir reçu des réponses satisfaisantes de la part de la Direction, elle a clos le rapport d'étape pour l'exercice sous revue.

3.4.3 Situation à l'Office des immeubles et des constructions (OIC)

Durant l'exercice sous revue, la CGes a clos ses travaux en lien avec la situation à l'Office des immeubles et des constructions (OIC) et elle a adopté un rapport à l'attention du Grand Conseil. Comme l'a exposé la CGes dans ce rapport, les investigations avaient montré que les causes des problèmes au sein de l'Office sont complexes. Selon l'avis de la commission, des actions urgentes s'imposaient au niveau de la conception du rôle de l'OIC qui ne construit ou n'administre que très rarement des bâtiments pour son propre compte, et le fait principalement pour le compte d'autres Directions, ce qui crée des tensions : d'un côté, l'OIC a pour mandat de répondre aux besoins des utilisateurs en temps utile en mettant à leur disposition les locaux dont ils ont besoin. Mais d'un autre côté, l'OIC s'est aussi donné pour tâche de porter un regard critique sur les besoins d'immeubles et de locaux au regard du coût et de l'économicité, en particulier au motif que des commanditaires-utilisateurs de ressources immobilières ne s'étaient pas suffisamment consacrés à cette tâche. Le fait est que tous les coûts immobiliers sont imputés à l'OIC. Il n'existe donc guère d'incitation à trouver des solutions économiques et rentables. C'est pourquoi la CGes a recommandé au Conseil-exécutif d'introduire un modèle d'imputation des coûts de location afin d'améliorer la transparence et la prise en compte de cet aspect financier. Pour donner plus de poids à sa recommandation, la CGes a décidé de déposer en plus une motion de commission.

Par ailleurs, la CGes a conclu à la nécessaire intervention de l'OIC au niveau de son personnel. Les effectifs de l'OIC ont diminué au cours des dernières années alors même que l'OIC devait mener à bien un nombre de plus en plus important de grands projets complexes. De plus en plus de tâches ont ainsi été externalisées à des entreprises tierces. À la même période, l'Office a connu un taux de fluctuation élevé, notamment au niveau de sa direction. Selon l'avis de la CGes, ce phénomène a eu pour conséquence qu'aucune réforme de fond n'a jamais pu être menée à bien. C'est pourquoi la CGes a recommandé au Conseil-exécutif d'une part d'adapter les ressources en personnel de l'OIC en fonction du volume de travail actuel, d'autre part de faire en sorte de réduire au maximum le nombre de prestataires externes au bénéfice du développement du savoir-faire à l'interne.

Le rapport contient dix recommandations en tout. La CGes a demandé au Conseil-exécutif qu'un compte rendu de la mise en œuvre des recommandations lui soit remis d'ici l'été 2022. Dans sa prise de position, le Conseil-exécutif a déclaré adhérer à l'orientation de la très grande majorité des recommandations et a reconnu qu'il était nécessaire d'agir.

Lors de la session d'été, le Grand Conseil a pris connaissance du rapport de la CGes à l'unanimité par 149 voix.

3.4.4 Investigation sur la transaction du Viererfeld

La CGes a également clos ses investigations sur la transaction du Viererfeld par un rapport. La transaction fait référence à la vente par le canton à la ville de Berne d'un bien-fonds de 84 500 mètres carrés et à la cession en droit de superficie d'un bien-fonds de 78 000 mètres carrés. Pour la vente du premier terrain sur lequel la ville de Berne souhaite construire un quartier résidentiel, le canton a perçu 51,1 millions de francs. Cette vente était liée à un changement d'affectation de zone agricole à zone à bâtir. Lors des votations de juin 2016, la population de la ville de Berne avait dit oui au changement d'affectation ainsi qu'à la transaction elle-même. Le canton a cédé à titre gracieux le second terrain qui doit rester une zone de verdure pendant les 40 ans que dure le droit de superficie. La transaction a été comptabilisée par le canton dans les comptes annuels 2018. À l'occasion d'un contrôle, le Contrôle des finances (CF) a constaté ces lacunes et a informé à ce sujet dans son rapport trimestriel paru fin juin 2019. En se fondant sur ces éléments, la CGes a décidé de s'emparer de la question et de clore ses investigations par un rapport à l'intention du Grand Conseil dans lequel elle répond aux deux grandes questions suivantes :

1. Le canton a-t-il vendu ou cédé en droit de superficie le Viererfeld à la ville de Berne à un prix adéquat ?

2. Dans quelle mesure les services compétents ont-ils agi de façon conforme au droit et aux principes constitutionnels de l'économicité et de la rentabilité ?

Le Viererfeld faisait partie du patrimoine financier du canton. C'est donc au Conseil-exécutif qu'incombait son aliénation. L'article 16, alinéa 1 de la loi sur le pilotage des finances et des prestations (LFP) stipule que les éléments du patrimoine financier sont inscrits au bilan à leur valeur vénale et doivent donc être aliénés en conséquence. Le Viererfeld aurait donc dû être vendu au prix du marché. La CGes n'était pas en mesure d'établir de manière définitive si le canton avait ou non respecté ce principe. D'une part, il n'était pas possible de dire au franc près à partir de quel montant il était possible de parler de prix adéquat. D'autre part et surtout, il était impossible de déterminer clairement les contre-prestations et déductions qui étaient incluses dans les 51,1 millions de francs. Selon la CGes, le manque de transparence et de documentation a constitué le principal défaut dans cette affaire. Lorsque le CF a demandé des éléments de réponse sur la comptabilisation, de nombreux documents n'ont pas pu être présentés. Même s'il est difficile de poser un jugement définitif, la CGes a estimé que certains indices laissaient penser que le prix de vente ne correspondait pas au prix marché. Étant donné qu'il était connu depuis longtemps que le Viererfeld était destiné à la construction de logements d'utilité publique, il faut partir du principe que les calculs de prix tenaient compte de la possibilité d'obtenir sans réserve des montants plus élevés sur le marché libre. S'il avait été dans l'intérêt du canton d'encourager la construction de logements d'utilité publique avec la vente du Viererfeld, le CF juge qu'il aurait fallu recourir à un autre type de procédure. Le Viererfeld aurait dû être transféré du patrimoine financier au patrimoine administratif. La vente serait alors tombée sous la compétence du Grand Conseil et une base légale aurait été nécessaire. Selon la CGes, la disposition constitutionnelle correspondante n'a pas été suffisante.

3. Quels enseignements tirer de cette affaire ?

Bien que la transaction du Viererfeld soit un cas spécial et exceptionnel, la CGes estime que le canton doit en tirer des enseignements. La CGes a donc formulé trois recommandations qui visent à assurer la traçabilité des négociations et des décisions. Par ailleurs, la commission a exigé que l'écart entre la taxe sur la plus-value de la ville et celle du canton soit expliqué par le Conseil-exécutif.

La CGes a appelé le Conseil-exécutif à rédiger un rapport sur la mise en œuvre des recommandations avant fin août 2022. Dans sa prise de position, le Conseil-exécutif a notamment relevé que l'origine de cette affaire datait, que la transaction avait donc une longue histoire et de multiples composantes. Il a ajouté que le Conseil-exécutif de l'époque l'avait examinée en toute conscience, conformément aux processus d'alors et en étroite collaboration avec l'Intendance des impôts et qu'il l'avait approuvée. Selon le Conseil-exécutif, il n'est pas possible aujourd'hui d'établir définitivement si le canton a aliéné en fin de compte le Viererfeld à un prix trop avantageux.

Lors de la session d'hiver, le Grand Conseil a pris connaissance du rapport à 121 voix pour, 12 voix contre et 11 absentions.

3.4.5 Rapport sur les aires de séjour pour les gens du voyage suisses

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 approuvé la proposition obligeant le Conseil-exécutif à informer tous les ans la Commission des infrastructures et de l'aménagement du territoire (CIAT) sur l'état d'avancement des travaux et sur l'évolution des coûts, pour chaque 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 seraient 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 l'ex-JCE, auxquelles celle-ci devrait répondre dans le cadre d'un courrier annuel.

En août de l'exercice sous revue, la CGes a reçu le cinquième rapport de ce type de la DIJ. L'analyse de ce rapport a conduit la CGes à notifier par courrier un certain nombre de constats à la DIJ :

- **Calendrier** : la CGes a été obligée de constater que deux projets avaient de nouveau pris l'un une année de retard, l'autre six mois de retard par rapport à l'année précédente. La CGes avait déjà prié plusieurs fois la DIJ de l'informer rapidement d'éventuels changements importants en cours d'année. En dépit des promesses de la DIJ, la CGes n'a une fois de plus pas été informée de manière proactive des retards pris sur le calendrier. De plus, une note de bas de page indiquait des risques de retard pour les aires de Herzogenbuchsee et de Muri bei Bern liés à des oppositions dans le cadre de la mise à l'enquête publique ou à d'éventuelles procédures de recours contre la décision du plan de quartier cantonal. Parallèlement, la DIJ a évalué que le risque de recours était particulièrement important, en particulier dans le cas de Muri bei Bern. La commission estime qu'il aurait déjà fallu depuis longtemps établir des variantes et montrer les différences de calendrier en fonction des scénarios au lieu de continuer à mentionner chaque année de nouveaux retards dans les rapports successifs.
- **Coûts** : au moment où le crédit cadre a été voté par le Grand Conseil, le calcul des coûts n'avait pas tenu compte d'un montant de l'Office fédéral de la culture (OFC). Selon la DIJ, cette somme allège considérablement le budget. La commission a été très étonnée que cette somme n'ait pas été prise en compte au moment de l'établissement des coûts. Elle n'a pas saisi en quoi la contribution fédérale de l'OFC aurait un effet de réduction des coûts. Ainsi, elle estime que les conséquences sur le montant du crédit accordé par le canton ne sont pas claires. D'après la commission, si la contribution fédérale entraîne réellement une réduction des coûts, cela signifie que le crédit accordé par le canton ne sera donc pas entièrement utilisé.

La CGes est finalement parvenue à la conclusion intermédiaire suivante : en septembre 2016, le Grand Conseil avait approuvé un crédit d'engagement de 2,65 millions de francs pour la période allant de 2017 à 2021. Dans le rapport relatif à ce sujet, le Conseil-exécutif a indiqué qu'« en prévision d'éventuelles procédures juridiques », la durée des travaux nécessaires de planification devait être estimée à cinq ans au plus. Parallèlement, le Conseil-exécutif a laissé entrevoir que la planification adviendrait entre 2017 et 2018. Même si le rapport indiquait que la DIJ pouvait décider d'une éventuelle prolongation de la durée du crédit cadre, la CGes a estimé qu'il était opportun qu'elle soit informée plus en détail sur les problèmes liés à la réalisation des aires de séjour à l'issue de cette période déjà relativement longue en soi. De toute manière, au moment de l'octroi du crédit, le Grand Conseil avait sciemment donné mandat de rendre compte régulièrement de la mise en œuvre du projet à l'intention d'une commission du Grand Conseil. La CGes a constaté que les renseignements obtenus jusqu'à présent ne suffisaient plus à répondre aux attentes du Grand Conseil. Elle a donc prié la Direction compétente de lui expliquer oralement pourquoi le projet s'était à ce point enlisé et comment étaient envisagées la situation financière et l'utilisation du crédit alloué, en particulier sous l'angle des contributions de l'OFC. L'entretien s'est déroulé à la fin du mois de novembre de l'exercice sous revue et la commission en évaluera la teneur l'année prochaine. La CGes fournira des informations sur la suite du déroulement de la haute surveillance concomitante dans son prochain rapport d'activité⁶.

3.4.6 Haute surveillance concomitante : Centre pédagogique de logopédie et d'entraînement auditif de Münchenbuchsee (CPLEAM)

En mai 2017, la CGes avait retenu la réalisation du nouveau bâtiment et des bâtiments annexes du Centre de logopédie et d'entraînement auditif de Münchenbuchsee (CPLEAM) comme objet de 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 (ex-DTT), au cours de laquelle les modalités des futurs rapports semestriels avaient été définies.

⁶ Dans sa prise de position, le Conseil-exécutif écrit qu'il ne partage pas les avis critiques émis par la CGes au sujet de l'état d'avancement de la planification et de la réalisation de nouvelles aires de séjour. Il estime que si la planification et la réalisation ont effectivement pris un certain retard par rapport au calendrier initial, il faut tout de même garder à l'esprit que, d'une part, les procédures d'aménagement du territoire sont par principe difficilement planifiables, parce que les procédures de participation, de protection juridique et de recours sont très fréquentes au niveau du droit national et cantonal de l'aménagement du territoire et qu'elles peuvent causer des retards de diverses manières, en particulier dans le cas de projets controversés tels que les aires de séjour pour les gens du voyage. D'autre part, le Conseil-exécutif rappelle que le canton dépend entièrement de l'accord des communes concernées en matière de création et d'exploitation de nouvelles aires de séjour. Pour le Conseil-exécutif, il est essentiel de s'assurer de l'accord des communes en menant des négociations, des consultations et des votations qui prennent parfois beaucoup de temps, mais qui sont indispensables à la réussite des projets d'aires de séjour.

Les huitième et neuvième rapports adressés à la CGes par la TTE à la fin avril et à la fin octobre de l'exercice sous revue ont fait apparaître que le projet restait sur la bonne voie tant au niveau des coûts, du calendrier que des risques. La nouvelle construction s'est terminée dans les délais fixés et la remise en état des bâtiments existants progresse par étapes, conformément au calendrier, et doit s'achever en 2022.

Par le passé, la CGes avait constaté que les réponses aux questions standard figurant à la fin du rapport étaient toujours formulées exactement dans les mêmes termes, ce qui de son point de vue n'apporte pas une grande valeur ajoutée à la réalisation de la haute surveillance concomitante. C'est pourquoi la CGes a demandé à la TTE de répondre à quatre questions supplémentaires dans le cadre de ses rapports jusqu'au terme du projet. Selon le rapport, le projet ne s'écarte pas fondamentalement du calendrier prévu et les prochains délais pourront être tenus. La commission a pris connaissance des deux rapports d'étape qui lui ont été remis au cours de l'exercice sous revue et elle fournira des informations sur la suite du déroulement de la haute surveillance concomitante dans son prochain rapport d'activité.

3.4.7 Autres activités

- **Rapports annuels de l'Autorité bernoise de surveillance des institutions de prévoyance et des fondations (ABSPF) :** la surveillance sur les institutions de prévoyance sises dans les cantons de Berne et de Fribourg ainsi que sur les fondations bernoises et les Caisses de compensation pour allocations familiales bernoises est déléguée depuis le 1er janvier 2012 à l'établissement de droit public ABSPF. La loi sur l'Autorité bernoise de surveillance des institutions de prévoyance et des fondations (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 malheureuse et qu'elle devrait être supprimée dans le cadre de la prochaine révision majeure. Au cours de l'exercice sous revue, la CGes a examiné le rapport 2020 de l'ABSPF. D'après ce dernier, les institutions bernoises de prévoyance affichent un total de 201,5 milliards de francs au bilan, grâce à une année boursière exceptionnellement bonne en 2019, et les institutions fribourgeoises, un total de 9,8 milliards de francs. Il ressort par ailleurs de ce rapport que, de manière générale, l'ABSPF est à flot et n'a pas été directement touchée par la crise économique provoquée par la pandémie de COVID-19 ; à peu de chose près, le chiffre d'affaires a pu être maintenu au niveau de celui de l'année précédente. Fin 2020, le volume du fonds de réserve équivalait au chiffre d'affaires annuel (à l'heure actuelle, env. 2,7 millions de francs). La conclusion du rapport indique que, selon le conseil de surveillance et la direction de l'ABSPF, il n'existe actuellement aucun signe de risque financier pour les cantons de Berne et de Fribourg.
- **Ordonnance exploratoire sur le déménagement électronique (eDéménagement) :** la surveillance de l'application des dispositions en matière d'ordonnances exploratoires incombe à la CGes. Le projet « eDéménagement », qui est fondé sur une ordonnance exploratoire (OE eDéménagement), permet, pendant un laps de temps limité, d'annoncer par voie électronique à la commune les arrivées et les départs. En mai de l'exercice sous revue, la DIJ a informé la CGes que le Conseil-exécutif avait pris acte du rapport d'évaluation et de controlling et qu'elle avait donné l'ordre de transférer eDéménagement dans la législation ordinaire. Puis, la CGes a communiqué à la DIJ que, de son point de vue, il était logique de transférer eDéménagement dans la législation ordinaire et qu'elle était convaincue par la décision sur le plan méthodologique. Cependant, elle a noté qu'il convenait d'accorder une très grande attention aux exigences en matière de sécurité et de protection des données. En outre, la commission s'est dite très satisfaite de la future élaboration d'un rapport à l'intention du Grand Conseil qui servira de base décisionnelle supplémentaire pour l'adoption du futur projet de loi. Ce rapport devra démontrer qu'eDéménagement est en ligne avec les possibilités techniques actuelles dans le domaine du développement de logiciels et de la sécurité de l'information. Après avoir obtenu une réponse satisfaisante à une demande de clarification relative à une modification des coûts annuels récurrents, la CGes a finalement clos l'affaire au cours de l'exercice sous revue.

3.5 Section DSSI/DSE

3.5.1 Rapport « Le paysage hospitalier bernois en mutation »

En mai, le Conseil-exécutif a approuvé un rapport sur le paysage hospitalier bernois que la CGes a préavisé à l'intention de la session d'automne du Grand Conseil. L'élément déclencheur du rapport avait été la motion 192-2019 « Paysage hospitalier en mutation : il est temps que le Conseil-exécutif fasse un état des lieux », déposée par la CGes en août 2019 et approuvée par le Grand Conseil à une large majorité lors de la session d'hiver 2019. Le Conseil-exécutif avait alors été chargé d'établir les risques encourus par le canton dans le domaine hospitalier et d'indiquer les mesures qu'il conviendrait d'adopter pour garantir le fonctionnellement et l'économicité de la couverture hospitalière. Le rapport du Conseil-exécutif comportait d'une part une analyse dressée par une société de conseil externe, d'autre part les conclusions tirées par le Conseil-exécutif. La CGes a mené plusieurs auditions en conclusion desquels elle a formulé une proposition à l'intention du Grand Conseil. La CGes y suivait la ligne du rapport. Elle a notamment salué l'intention du Conseil-exécutif de renforcer la mise en réseau et la collaboration entre les différents prestataires grâce au modèle *Hub and Spoke* présenté dans le rapport. Alors que la commission estimait clairement qu'il était impératif de garantir des soins de base de qualité partout dans le canton, il pourrait être tout à fait pertinent qu'à l'avenir, les traitements spécialisés et de pointe soient concentrés sur certains hubs particuliers.

La CGes a proposé au Grand Conseil de prendre connaissance du rapport et a émis six déclarations de planification. La commission était convaincue que ce n'était pas encore le moment d'influencer le choix des futurs hubs, ni de déterminer précisément le futur rôle de l'Hôpital de l'Île, ni de fixer le futur fonctionnement des services de sauvetage. La CGes considérait qu'il était plus important de fournir des directives pour la suite du processus sous forme de déclarations de planification générales et de préserver ainsi une certaine hauteur de vue. La commission a également tenu à se concerter sur des propositions que l'ensemble de ses membres soient en mesure de soutenir.

Le Grand Conseil a approuvé cinq des six déclarations de planification de la CGes. Concernant celle qu'il n'a pas reprise, il en a approuvé une variante reformulée de manière plus contraignante, qui exige qu'avant l'entrée en vigueur d'un modèle concret, un second rapport soit soumis au Grand Conseil. La déclaration de planification de la CGes demandait que le Grand Conseil soit impliqué avant les étapes décisives, sans plus de précision.

Les membres du Grand Conseil ont pris connaissance à l'unanimité du rapport, y compris deux déclarations de planification supplémentaires soumises en plénière.

3.5.2 Visite de la Police cantonale bernoise

Conformément à la pratique en vigueur, la CGes procède régulièrement à des visites auprès de tel ou tel office sélectionné préalablement pour mesurer de manière précise l'étendue des missions de l'office concerné et les défis auxquels il est confronté. Durant l'exercice sous revue, la commission a effectué une visite auprès de la Police cantonale bernoise (poca), poussée dans son choix par le fait qu'il s'agit de loin du plus grand « office » du canton – environ 2500 collaboratrices et collaborateurs – et que la sphère publique et la sphère politique braquent très régulièrement leur attention sur ce service, du fait de sa mission. La question de la proportionnalité des interventions policières fait ainsi régulièrement l'objet de débats. Il y a quelques années, des propos extrémistes tenus par certains membres de la poca avaient également soulevé des interrogations. Le moment a également paru opportun à la commission dans la mesure où un changement à la tête de la Police cantonale est intervenu à la fin de l'exercice sous revue, offrant ainsi l'opportunité d'examiner avec le commandant sortant la situation actuelle de la poca, ses opportunités et ses risques.

En septembre de l'exercice sous revue, la section compétente de la CGes a été reçue à Ittigen. Sur la base de sa visite, la commission a pu constater que la poca se voit confrontée au quotidien à divers défis – même indépendamment de la situation liée à la pandémie – et qu'elle s'adapte en permanence à l'évolution incessante des exigences du travail policier. Lors de sa visite, la CGes a appris que la poca avait mené un sondage auprès de la population afin d'évaluer l'état d'esprit général de la population et ses attentes à l'égard de la police. La poca entend partir de cette enquête pour déterminer les objectifs des prochaines années. L'essai pilote de caméras à des fins de conservation de preuves constitue un autre point fort du travail actuel de la police. L'introduction d'un tel instrument ne faisant pas l'unanimité sur le plan politique, la CGes a salué le fait qu'une analyse détaillée soit menée.

Dans l'ensemble, la commission a obtenu des réponses satisfaisantes aux questions qu'elle a posées. Néanmoins, sur certains sujets, la CGes a estimé avoir besoin d'un complément d'informations, certaines questions n'ayant pas pu être traitées faute de temps, certaines explications étant restées trop superficielles selon la commission, et certaines autres réponses ayant suscité de nouvelles questions. La CGes a donc demandé à la DSE de répondre à quelques questions complémentaires dans trois domaines – violence et menaces contre la police, proportionnalité et adéquation de l'action policière, adaptations structurelles liées au nouveau centre de police. Les réponses sont attendues d'ici le début du nouvel exercice et seront immédiatement traitées.

3.5.3 Perception de l'aide sociale par le prédicateur de haine biennois

En octobre 2017, suite à plusieurs articles de presse, la CGes a décidé de se charger de la question du prédicateur de haine biennois. Elle a demandé des informations complémentaires et posé des questions d'ordre général sur le cas au Conseil-exécutif. La commission a déduit de la réponse du Conseil-exécutif que le cas faisait l'objet d'un examen détaillé et que l'administration mettait tout en œuvre pour éviter au maximum que pareille situation ne se reproduise. En se fondant sur cette réponse, la CGes a également constaté que les bases légales désormais en vigueur ne permettaient plus qu'un cas similaire se produise.

En décembre 2017, la CGes a prié l'ex-POM d'informer en temps voulu sur l'état de l'enquête du Ministère public du Jura bernois-Seeland et sur la mise en œuvre des mesures prises à l'issue de la discussion de bilan d'octobre 2017 entre le canton et les communes. Dans un rapport intermédiaire de mai 2018, la CGes a lu que le Ministère public du Jura bernois-Seeland avait certes entamé une procédure pénale contre Abu Ramadan, mais que le délai de fin de procédure restait ouvert. En outre, la commission a été informée qu'une demande d'évaluation de la menace potentielle d'Abu Ramadan pour la sécurité intérieure et extérieure, déposée par le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) auprès de l'Office fédéral de la police, était en cours de traitement. Enfin, la DSE a indiqué qu'en cas de nouvelles informations, elle tiendrait la CGes au courant des prochaines étapes le plus rapidement possible.

En l'absence de point de situation pendant deux ans, la CGes s'est permis, en août 2020, d'adresser des questions de trois ordres à la DSE : sur la procédure pénale contre Abu Ramadan, sur l'évaluation de la menace potentielle de l'individu, sur les mesures prises à l'issue de la discussion de bilan d'octobre 2017. La CGes a appris avec étonnement de la DSE que la procédure pénale contre Abu Ramadan était toujours en cours. La commission s'est donc aussi demandé si le fonctionnement des processus, des interactions et des accords entre les services compétents était optimal. La DSE a considéré qu'il n'était pas approprié de mener un entretien entre le directeur de la sécurité et le directeur de l'Office de la population et la CGes. La Direction a fait valoir qu'elle n'avait aucune influence sur la durée des procédures pénales et que la CGes devait donc adresser ses questions sur la durée de la procédure directement au Ministère public. Parallèlement à la sollicitation d'un entretien avec la DSE, la CGes s'est adressée en octobre 2020 à la CJus en tant qu'autorité de surveillance compétente et l'a priée de demander à la justice quels étaient les motifs pour lesquels la procédure durait aussi longtemps. Lors d'un entretien en marge d'une session, des représentantes et représentants de la CGes et de la CJus ont échangé au sujet de la requête de la CGes. En janvier de l'exercice sous revue, la CGes a pris connaissance d'un courrier de la CJus : cette dernière y

expliquait qu'elle n'avait jusqu'ici pas de critiques ni de remarques à formuler quant à la durée de la procédure ; qu'elle estimait que les motifs invoqués par la justice pour expliquer la longueur de la procédure avaient toujours été transparents et qu'elle les avait jugés satisfaisants ; qu'enfin, elle ne pouvait pas partager l'impression de la CGes selon laquelle les procédures de la justice bernoise sont parfois trop longues, et qu'elle ne voyait donc pas non plus de nécessité d'agir. La CGes a répondu à la CJus qu'elle n'était pas en mesure de partager sa satisfaction en matière de durée des procédures.

Par ailleurs, la commission s'est aussi montrée insatisfaite de la situation actuelle et s'est donc à nouveau adressée à la DSE afin de s'entretenir du dossier Abu Ramadan. L'entretien a eu lieu en juin de l'exercice sous revue. Les questions de la CGes portaient principalement sur l'appréciation du danger potentiel que représente Abu Ramadan. Les explications de la DSE ont montré que l'OPOP et la poca travaillent sur l'évaluation de la dangerosité de l'individu et que des éclaircissements sont en cours auprès de Fedpol et du SEM. La CGes a décidé de classer le cas, en particulier du fait que d'après les explications de la DSE le droit actuel ne permet plus un tel cas. En conclusion, la commission a fait savoir à la DSE qu'elle estimait qu'il était particulièrement inquiétant qu'une personne puisse être soupçonnée de prêcher la haine et d'appeler à se détourner de l'État de droit suisse, sans que le canton ne dispose apparemment de moyens efficaces pour prendre des mesures de lutte contre une éventuelle menace pour la sécurité intérieure.

3.5.4 Mise en œuvre du plan directeur de la stratégie de l'exécution judiciaire

Le début du travail de la CGes sur le cas de l'Office de l'exécution judiciaire (OEJ) remonte à 2016, lorsqu'après l'analyse d'un rapport du Contrôle des finances et de la prise de position de l'OEJ, elle était parvenue à un certain nombre de conclusions dont elle avait fait part à la Direction. C'est également à ce moment qu'est né l'intérêt de la commission pour le plan directeur et pour la stratégie de l'exécution judiciaire. Dans le cadre de la procédure de corapport sur ce rapport, la CGes a fait connaître sa prise de position à la CSéc. Les troubles persistants au sein de l'établissement pénitentiaire (EP) de Thorberg ont ensuite poussé la commission, en 2017, à annoncer à l'OEJ qu'elle allait prochainement y effectuer une visite. La visite s'est finalement déroulée le 2 novembre 2018. Dans ce contexte, la CGes a communiqué ses conclusions et ses constats à la DSE par le biais de différents courriers, puis, en 2020, a formellement clos ses travaux en lien avec la visite de l'Office.

Cependant, la question de l'exécution judiciaire continuera d'occuper la commission puisqu'en raison de l'approbation des déclarations de planification 6 et 12 relatives à la stratégie de l'exécution judiciaire⁷, la CSéc et la CGes devront régulièrement être informées de l'état des travaux et des clarifications prévues en vue de l'examen de l'avenir de l'EP de Thorberg. Suite à une lettre adressée par la DSE à la CGes au début de l'exercice sous revue, cette dernière a jugé qu'il était approprié de clarifier, de concert avec l'ISEA et avec la DSE, la manière dont les déclarations de planification 6 et 12 relatives à la stratégie de l'exécution judiciaire devaient être mises en œuvre. En effet, le courrier de la DSE à la CGes contenait des informations qui auraient dû, selon la commission, être adressées à la CSéc mais qui ne lui ont pourtant pas été transmises. À l'occasion d'un échange entre délégations de la CGes et de la CSéc, les deux commissions se sont accordées sur le fait que la DSE doit fournir des informations écrites identiques à la CSéc et à la CGes, afin de satisfaire aux exigences en matière d'information contenues dans les déclarations de planification 6 et 12. Les informations fournies doivent être suffisamment détaillées pour permettre aux commissions de s'acquitter correctement de leur mandat et de réaliser leur travail en conscience. Toutes les autres informations, c'est-à-dire toutes les informations qui sortent du périmètre de la mise en œuvre des déclarations de planification 6 et 12, devraient dorénavant être transmises exclusivement à la CSéc. La CGes a en effet considéré que cette manière de procéder permettait de tenir compte au mieux des attentes du Grand Conseil dans le cadre de la mise en œuvre des déclarations de planification 6 et 12, tout en évitant de créer des doublons inutiles. La CGes a écrit à la DSE durant l'exercice sous revue pour lui faire part de ce souhait, et elle attend qu'un compte rendu sur la question lui soit remis en temps voulu.

⁷ DP 6 : En ce qui concerne les sites de Hindelbank et de Thorberg, le Conseil-exécutif étudie si le canton pourrait garantir la couverture complète des coûts et la rentabilité d'éventuelles places supplémentaires. Il informe les commissions concernées à ce sujet et indique également si des réserves de terrain peuvent être utilisées et selon quelles modalités.

DP 12 : En ce qui concerne la réflexion sur l'avenir de l'établissement pénitentiaire de Thorberg, les commissions concernées seront informées régulièrement de la progression des travaux et des éclaircissements prévus.

3.5.5 Surveillance de l'activité cantonale de protection de l'État

Comme chaque année, la Direction de la sécurité a remis à la section compétente de la CGes le rapport relatif à l'activité cantonale de protection de l'État. Lors d'un entretien d'approfondissement, une délégation de la DSE a répondu aux questions suscitées par le rapport écrit. De plus, la section compétente a pu rattraper en 2021 ce à quoi elle avait dû renoncer en 2020 à cause de la pandémie : elle a ainsi participé une nouvelle fois à une inspection du directeur de la sécurité pour se faire une idée plus précise de la manière dont la DSE exerce sa surveillance hiérarchique sur la protection cantonale de l'État. À la suite de cette inspection, la section compétente a estimé qu'en comparaison de l'inspection précédente en 2015, la surveillance semblait avoir été plus complète. Cette impression tient d'une part à la structuration plus claire de l'inspection, d'autre part à l'approfondissement d'aspects spécifiques et de cas en suspens, en plus de l'examen des cas particuliers. Toutefois, l'examen des cas particuliers est resté l'élément central. Sur ce point aussi, la section a eu l'impression que les cas avaient été analysés de manière un peu plus précise qu'en 2015 encore, même si, pour l'un ou l'autre cas discutés, il eût été possible d'examiner de manière encore un peu plus approfondie les données collectées en lien avec les critères de contrôle énoncés dans la loi sur la police que constituent la légalité, l'adéquation, l'opportunité et l'efficacité (cf. art. 16. al. 2 de la loi sur la police, LPol). Pourtant, à la différence de 2015, l'inspection a été suivie d'une visite de contrôle au cours de laquelle l'organe de contrôle interne de la DSE a rencontré une nouvelle fois les responsables techniques afin d'examiner encore d'autres cas ou d'approfondir des cas soulevés au moment de l'inspection. Il est donc possible que certains cas soient examinés a posteriori par l'organe de contrôle de manière encore plus ciblée par rapport aux critères cités. Par conséquent, il ne sera possible de procéder à l'évaluation définitive qu'en 2022 quand le rapport écrit relatif à la surveillance de la DSE pour l'année 2021 sera disponible.

En outre, durant l'exercice sous revue, la section compétente de la CGes a fait les constats suivants dans le domaine de la surveillance de la protection cantonale de l'État :

a) Surveillance d'activités politiques

Après 2020, les questions portant sur la surveillance d'activités politiques par le service de renseignements ont continué de faire partie des priorités de la CGes en 2021. La section compétente, après avoir analysé différents documents, a constaté qu'une sensibilisation avait eu lieu. D'après son appréciation, l'instruction du Service de renseignement de la Confédération (SRC) de renoncer à mentionner l'appartenance à un parti politique ou de la noircir en témoigne, de même que la décision du service cantonal de renseignements de ne plus joindre aux rapports adressés au SRC des entrées du journal électronique de la police dans lesquelles il arrivait que les partis soient mentionnés. Si la surveillance hiérarchique ne reprend pas le sujet au cours des prochaines années, la section veut se réserver le droit d'examiner de plus près ce domaine à moyen terme.

b) Volume de données statistiques

Contrairement à ce que prévoit l'ordonnance sur la police (art. 6, al. 2, lit. c OPol), la DSE a renoncé en 2021 à indiquer dans son rapport d'activité le nombre de « rapports spontanés » du service cantonal de renseignements qui relèvent explicitement de la liste d'observation de la Confédération, parce que ce chiffre n'est plus relevé automatiquement depuis que la protection cantonale de l'État travaille exclusivement sur l'environnement de travail de la Confédération. Dans une prise de position à l'intention de la DSE, la CGes a expliqué que les données statistiques représentaient un instrument clé et absolument nécessaire aussi bien pour la surveillance que pour la haute surveillance parce qu'elles font émerger une vue d'ensemble. Selon le point de vue de la CGes, le volume de données statiques dans le domaine de la protection de l'État est déjà plutôt modeste. De manière générale, elle considère que ce serait un mauvais signal de ne plus mentionner les indicateurs et que le volume de ces derniers, plutôt que d'être réduit, devrait au contraire être augmenté. Ainsi, par exemple, il serait aussi pertinent de connaître la proportion de rapports établis par l'organe cantonal de protection de l'État – autant les rapports établis sur mandat que les rapports spontanés – relevant de chacun des dossiers principaux (terrorisme, extrémisme violent, prolifération, espionnage, cybercriminalité). C'est la raison pour laquelle la CGes a demandé à la DSE dans

une prise de position d'indiquer au minimum les données statistiques inscrites dans l'ordonnance sur la police.

c) Révision de la loi fédérale sur le renseignement (LRens)

Selon les informations dont dispose la CGes, la révision de la loi fédérale sur le renseignement au niveau fédéral est prévue prochainement. La CGes a demandé par écrit à la DSE qu'elle l'associe à la procédure de consultation dès son lancement.

3.5.6 Autres activités

- **Affaires concernant un engagement policier :** en 2019, la CGes a reçu deux dénonciations à l'autorité de surveillance. Dans le premier cas, il s'agissait de la copie d'un envoi adressé à la Direction de l'intérieur et de la justice (JCE), au sujet du rôle du préfet de Berne-Mittelland en sa qualité d'autorité concédante pour les entreprises sises à la Reitschule. La commission en a pris acte. Dans le second cas, la CGes a reçu copie d'une lettre de dénonciation à l'autorité de surveillance adressée au commandant de la police cantonale. L'autrice de cette dénonciation priait la CGes d'enquêter sur une intervention policière sous l'angle de la proportionnalité. La CGes a convenu avec la Commission de justice, compétente en de tels cas, que la CGes traiterait ces affaires. Dans le cas de la dénonciation au sujet de l'intervention policière, la CGes a informé par écrit son autrice qu'il ne lui incombait pas de se prononcer sur des cas particuliers, mais qu'elle entendait déterminer dans quelle mesure elle prendrait prétexte de l'incident dénoncé pour poser certaines questions d'ordre général. Dans les deux cas, la CGes a invité les Directions concernées à lui présenter en temps voulu les réponses adressées aux parties plaignantes. La CGes a reçu la copie de la réponse de la JCE en décembre 2019 et celle de la DES, en décembre 2021. Elle traitera la seconde l'année prochaine.
- **Légalité de l'interdiction de récolter des signatures pour des projets cantonaux :** en décembre 2020, le Conseil-exécutif a décidé d'adapter l'ordonnance sur les mesures destinées à lutter contre l'épidémie de COVID-19 (O COVID-19) et d'y inscrire l'interdiction de récolter des signatures pour des projets législatifs cantonaux et communaux (cf. art. 8a à 8d, O COVID-19). La CGes s'est saisie de la question car elle remettait en question l'opportunité et la légalité de cette décision. Mi-janvier 2021, le Conseil-exécutif a levé l'interdiction. Dans une prise de position à l'intention du Conseil-exécutif, la CGes a salué cette décision : selon la CGes, l'interdiction de récolter des signatures dans le canton de Berne pour des initiatives et de demandes de vote populaires au niveau cantonal et communal, alors qu'il était permis de le faire pour des projets au niveau national, créait une inégalité de traitement dans l'exercice des droits politiques fondamentaux qu'il était difficile de justifier objectivement dans une situation épidémiologique strictement similaire. Sans compter qu'en interdisant la récolte de signatures, le Conseil-exécutif avait également retiré à la population la possibilité de réagir politiquement à la pandémie et aux décisions prises par le Conseil-exécutif. La décision du Conseil-exécutif d'abroger cette disposition a rendu la poursuite du travail inutile, de sorte que la commission a clos le sujet en adressant une lettre au Conseil-exécutif.
- **Réorganisation de l'Office de la santé (ODS) :** au cours de l'exercice sous revue, la CGes s'est penchée sur la réorganisation de la DSSI, en particulier du fait que dans le cadre de la réorganisation, le médecin cantonal n'était plus à la tête de son propre office, son secteur étant désormais rattaché à l'Office de la santé. Parallèlement, la DEEE a constitué un nouvel office en détachant les affaires vétérinaires de l'Office de l'agriculture et de la nature. Ces changements organisationnels ont soulevé des questions au sein de la commission. Les investigations de la CGes ont montré qu'en principe, le Conseil-exécutif a la compétence de fusionner des offices ou d'en créer de nouveaux. Selon la documentation disponible sur la page Internet de la DSSI, la Direction avait externalisé un mandat de diagnostic de son organisation. Le rapport a révélé les points forts de l'organisation et les points à revoir et a servi de base à l'élaboration d'un concept. Les documents

permettaient de conclure que la réorganisation était fondée sur un état des lieux complet de la situation et sur des arguments bien étayés. La commission a donc renoncé à poursuivre ses activités et a clos le sujet au cours de l'exercice sous revue.

- **Crédit pour le nouveau bâtiment du Centre hospitalier de Bienne (CHB) :** en mars 2021, le Conseil-exécutif a adopté un crédit de 78 millions de francs pour le nouveau bâtiment du centre hospitalier de Bienne à Brügg, en vue de la délibération lors de la session d'été. À l'origine, le rapport du Conseil-exécutif sur le paysage hospitalier bernois aurait aussi dû être traité pendant cette session (cf. chap. 3.5.1). Cependant, l'élaboration de ce rapport a pris du retard de sorte qu'au printemps, il était déjà prévisible qu'il ne serait pas possible de traiter les deux objets en même temps lors de la session d'été. C'est pourquoi la CGes a écrit au Conseil-exécutif pour dire qu'elle ne comprenait pas pourquoi le Conseil-exécutif n'avait pas également repoussé au moins à la session d'automne le traitement de l'affaire du crédit. Elle considérait qu'il n'était pas judicieux que le Grand Conseil doive commencer par se prononcer sur le financement d'un projet particulier avant de pouvoir mener, à la session suivante, un débat politique sur l'analyse de fond réalisée par le Conseil-exécutif au sujet du paysage hospitalier bernois. La CGes a demandé au Conseil-exécutif, en accord avec la commission chargée de l'examen préalable, de reporter l'affaire de crédit à plus tard dans la planification des affaires, également au motif que la CGes n'avait pas été en mesure d'identifier des raisons contraignantes justifiant la nécessité de traiter l'affaire du crédit lors de la session d'été. Dans sa réponse écrite, le Conseil-exécutif a indiqué que sur le principe, l'affaire de crédit pouvait bel et bien être traitée indépendamment du débat sur le rapport, mais qu'il était néanmoins prêt à repousser l'affaire à la session d'automne. Lors de la session d'automne, le crédit a été approuvé à l'unanimité.
- **Stratégie de tests dans les écoles de l'enseignement obligatoire :** pendant la deuxième moitié de l'année, la question de la meilleure stratégie de test anti-COVID à appliquer dans les écoles bernoises a fait l'objet d'intenses discussions au sein de la population et de la sphère politique. Le débat a été provoqué par la décision du canton de renoncer aux tests en série au profit de tests en cas de flambée et il a pris de l'ampleur lorsqu'un média a reproché à la Direction compétente, en septembre, d'avoir dissimulé la propagation réelle du virus dans les écoles. La CGes s'est saisie de la question et a informé le Conseil-exécutif en octobre par courrier qu'il fallait encore éclaircir un certain nombre de points dans cette affaire. La CGes estimait qu'il fallait notamment s'interroger sur la manière dont la Direction compétente expliquait les divergences entre les divers laboratoires ou la manière dont elle réagissait au fait qu'en cas de tests positifs au sein d'un pool, les tests individuels se soient tous avérés négatifs. Toutefois, la CGes a décidé de ne pas s'emparer spécifiquement de ce sujet, préférant demander au Conseil-exécutif de se pencher sur la question dans le cadre de l'évaluation qu'il entendait de toute manière réaliser sur la gestion de la crise du COVID-19 à l'échelle cantonale. Dans le cadre de sa réponse à la motion 108-2021 « Quelles leçons le Conseil-exécutif retire-t-il de la pandémie de coronavirus ? », le Conseil-exécutif avait fait une déclaration d'intention dans ce sens. Au cours de la session d'automne 2021, le Grand Conseil avait adopté à une large majorité cette intervention parlementaire sous forme de postulat.
- **Pétition sur la gestion du centre de retour d'Aarwangen :** en février, le Conseil-exécutif et la CGes ont reçu une pétition dans laquelle plusieurs organisations réclamaient que le centre de retour d'Aarwangen garantisse des conditions de séjour dignes, qu'une enquête soit menée sur l'encadrement dans les centres de retour et que le mandat de gestion des centres cantonaux de retour soit retiré à l'exploitant actuel. La Commission de justice, qui est compétente en matière de pétitions sur le plan formel, a fait suivre celle-ci à la CGes, chargée d'y apporter une réponse définitive. Peu après, une délégation de la CGes a eu la possibilité d'assister à une réunion de la Commission de la sécurité pendant laquelle plusieurs auditions sur la question ont eu lieu. Dans sa réponse définitive aux auteurs de la pétition, la CGes a exposé que le Grand Conseil avait déjà pris en compte les préoccupations exprimées. Durant la session d'été 2021, lors de l'approbation de la motion 299-2020 « Respect des droits humains et des droits de l'enfant dans les centres de retour du canton », le Conseil-exécutif avait été chargé de présenter un rapport indépendant faisant état de la situation dans les centres de retour du canton de Berne eu égard au respect des

droits humains et des besoins des enfants. Durant la même session, le Grand Conseil avait également approuvé une seconde motion de teneur identique⁸. En contestant le classement des demandes, le Grand Conseil a donné au Conseil-exécutif le mandat contraignant de procéder aux éclaircissements voulus et d'en rendre compte dans un rapport. Indépendamment de ce processus, la CGes a planifié depuis longtemps de procéder à un contrôle approfondi des processus et des procédures au sein du domaine de l'asile bernois, en particulier au contrôle de la mise en œuvre de la restructuration du domaine de l'asile et des réfugiés dans le canton de Berne (NA-BE).

4. 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 :

a) Session de printemps

- Rapport 2020 de controlling sur l'extraction de matériaux, les décharges et les transports
Le Grand Conseil a pris connaissance du rapport assorti de onze déclarations de planification présentées par la CGes par 149 voix contre une et une abstention (le préavis du rapport a eu lieu en 2020. Pour plus d'informations, voir le rapport d'activité 2020 de la CGes, p. 25/26).
- Rapport sur la rémunération des organes de direction stratégique et opérationnelle dans les participations cantonales
Le Grand Conseil a pris connaissance du rapport assorti de trois déclarations de planification présentées par la CGes à l'unanimité, par 149 voix (pour plus d'informations, voir le chapitre 3.3.2).

b) Session d'été

- Rapport d'activité 2020 du Bureau pour la surveillance de la protection des données
Le Grand Conseil a pris connaissance du rapport à l'unanimité, par 134 voix.
- Rapport d'activité 2020 des Services parlementaires du Grand Conseil
Le Grand Conseil a pris connaissance du rapport à l'unanimité, par 142 voix.

c) Session d'automne

- Rapport « Le paysage hospitalier bernois en mutation »
Le Grand Conseil a pris connaissance du rapport assorti de huit déclarations de planification, dont cinq présentées par la CGes, à l'unanimité, par 152 voix (pour plus d'informations, voir le chapitre 3.5.1).

5. Interventions

5.1 Interventions déposées

Durant l'année sous revue, la commission a déposé la motion 084-2021 Transparence sur les coûts du parc immobilier cantonal – introduction d'un modèle d'imputation des coûts (pour plus d'informations, voir le chapitre 3.4.3).

⁸ Motion 016-2021 « Faire la lumière sur les conditions intolérables dans les centres d'hébergement pour requérants et requérantes d'asile »

5.2 Interventions traitées

Durant l'année sous revue, le Grand Conseil n'a traité aucune intervention parlementaire de la CGes.

6. Coordination et participation entre les commissions

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 :

6.1 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 et des organes du Grand Conseil :

Participant·es et participant·s	Évènement	Renvoi
Section FIN/DEEE/INC de la CGes et section FIN/DSE/TIC de la CFin	Dialogue informatique annuel	Ch. 3.3.3
Présidence de la CGes avec présidence de la CSéc	Marche à suivre dans le dossier Stratégie de l'exécution judiciaire pour la mise en œuvre des déclarations de planification	Ch. 3.5.4
Présidence de la CGes avec présidence de la CFin	L'échange institutionnalisé entre les deux présidences de commission a eu lieu à trois reprises en marge de la session.	-
Délégation de la CGes à la séance de la CFin	Corapport oral dans le cadre de la révision totale de la LCCF	Ch. 3.2.1
Délégation de la CGes à la séance de la CSéc	Participation à l'audition de différentes représentations sur le thème des centres de retour (ORS, etc.) par la CSéc	Ch. 3.5.6
Délégation de la présidence du Grand Conseil à la séance de la présidence de la CGes	Entretien de surveillance avec le Secrétaire général du Grand Conseil	Ch. 3.2.3

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

La CGes a émis à cinq reprises un avis à l'intention d'une autre commission :

a) Avis adressé à la Commission de justice (CJus)

- La CJus est compétente pour examiner les pétitions et requêtes. La CJus a invité la CGes à prendre position sur trois requête qui lui étaient explicitement adressées et qui avaient été transmises à la CJus conformément à la répartition des compétences :
 - Requête relative à un licenciement illicite par la Haute école spécialisée bernoise (BFH)
 - Requête concernant le rôle des autorités cantonales lors d'une procédure de faillite
 - Requête concernant le flux d'informations dans le domaine de la lutte contre le travail au noir

Lors de ces trois occasions, la CGes a surtout rappelé qu'en principe, sa mission ne consiste pas à évaluer des cas concrets.

b) Avis adressé à la Commission des finances (CFin)

- Corapport concernant la révision de la LFP/LFin : à la fin de l'année, la CGes a remis à la CFin un corapport relatif à la révision totale de la loi sur le pilotage des finances et des prestations (LFP), désormais dénommée « Loi sur les finances » (LFin) (pour plus d'informations, voir le chapitre 3.3.1).
- Audition relative à la LCCF : une délégation de la CGes a été invitée par la CFin pour présenter oralement ses désirs quant à la révision totale de la loi cantonale sur le contrôle des finances (LCCF). La CGes a fait usage de cette opportunité et a renoncé par conséquent à rédiger un corapport (pour plus d'informations, voir le chapitre 3.2.1).

7. Proposition de la Commission de gestion

La commission propose au Grand Conseil de prendre connaissance de son rapport d'activité 2021.

Berne, 28 avril 2022

Au nom de la Commission de gestion:

Le président : P. Siegenthaler

Le secrétaire : M. Ehrler

ANNEXE

1) Composition de la commission

La composition de la CGes a connu trois changements durant l'année sous revue : Bänz Müller (PS, Innerberg) a repris la place d'Ulrich Egger (PS, Hünibach), qui a quitté la commission à la fin du mois de mars. Deux mois plus tard, Madeleine Graf (Les Verts, Belp) a quitté la CGes. C'est Andréa de Meuron (Les Verts, Thoune) qui repris sa place. Enfin, Andrea Zryd (PS, Macolin) a laissé, fin août, sa place à Marianne Dumermuth (PS, Thoune).

Nom	Groupe	Membre de la CGes depuis
Siegenthaler Peter (président)	PS/JS/PSA	2014
Leuenberger Samuel (vice-président)	UDC	2017
Benoit Roland	UDC	2018
De Meuron Andrea	Les Verts	2021
Dumermuth Marianne	PS/JS/PSA	2021
Dütschler Peter	PLR	2018
Egger Martin	pvl	2015
Eichenberger Beatrice	Le Centre	2018
Fuhrer Regina	PS/JS/PSA	2017
Gerber Tom	PEV	2018
Gfeller Ueli	UDC	2018
Hebeisen Annegret	UDC	2020
Matti Matthias	Le Centre	2020
Müller Bänz	PS/JS/PSA	2021
Ruchti Fritz	UDC	2014
Sancar Hasim	Les Verts	2014
Vogt Hans-Rudolf	PLR	2018

2) Volume de travail

La Commission de gestion s'est réunie en séance plénière lors de 8 séances d'une journée et de 14 séances d'une demi-journée. Lors de six de ces séances, il s'agissait de séances extraordinaires, la plupart en lien avec la session. Le nombre de séances plénières a augmenté de 50 % par rapport à l'an dernier. Cette hausse est due à la charge de travail élevée, mais aussi aux auditions que la CGes a préavisées en lien avec les affaires du Grand Conseil.

L'augmentation du nombre des séances de section, de près de 70 % par rapport à l'année précédente, était encore plus frappante que pour les séances plénières. La section spéciale qui s'est occupée de l'enquête concernant les événements en lien avec le dépôt de Blausee/Mitholz et qui s'est réunie une vingtaine de fois à elle seule en est la cause principale. La deuxième section la plus active était la FIN/DEEE/INC, avec une quinzaine de séances. Au total, les sections se sont réunies à 67 reprises.

3) Départ du président de la commission

Après huit ans, le président de la CGes, Peter Siegenthaler, devra quitter la commission fin mai 2022 en raison de la limitation du nombre maximal de mandats. Dès maintenant, les membres de la commission remercient chaleureusement le président de son engagement infatigable et de son travail. Sa direction avisée a fortement aidé la CGes à prendre des décisions consensuelles au-delà des frontières partisans et à parler ainsi d'une seule voix.



Liste des abréviations

ABSPF	Autorité bernoise de surveillance des institutions de prévoyance et des fondations
ACB	Association des Communes Bernoises
AIB	Assurance immobilière Berne
ASSH	Académie suisse des sciences humaines et sociales
BEBV	<i>Berner Bauern Verband</i> (Union bernoise des paysans)
BKW	<i>Bernische Kraftwerke</i> (Forces motrices bernoises)
CF	Contrôle des finances
CFin	Commission des finances
CGes	Commission de gestion
CIAT	Commission des infrastructures et de l'aménagement du territoire
CIRE	Commission des institutions politiques et des relations extérieures
CJB	Conseil du Jura bernois
CJus	Commission de justice
CPLEAM	Centre pédagogique de logopédie et d'entraînement auditif de Münchenbuchsee
DEEE	Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement
DIJ	Direction de l'intérieur et de la justice
DSE	Direction de la sécurité
DSSI	Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration
DTT	Direction des travaux publics et des transports
ERP	<i>Enterprise Resource Planning</i> (progiciel de gestion intégré, ou PGI)
FIN	Direction des finances
FNS	Fonds national suisse
INC	Direction de l'instruction publique et de la culture
JCE	Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques
KoTrA	<i>Konzept Ausübung der Oberaufsicht über andere Träger öffentlicher Aufgaben</i> (programme d'exercice de la haute surveillance sur d'autres organisations chargées de tâches publiques)
LABSPF	Loi sur l'Autorité bernoise de surveillance des institutions de prévoyance et des fondations (RSB 212.223)
LAVS	Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (RS 831.10)
LCCF	Loi cantonale sur le Contrôle des finances (RSB 622.1)

LCPD	Loi cantonale sur la protection des données (RSB 152.04)
LEI	Loi sur l'encouragement de l'innovation (RSB 901.6)
LFin	Loi sur les finances
LFP	Loi sur le pilotage des finances et des prestations (RSB 620.0)
LGC	Loi sur le Grand Conseil (RSB 151.21)
LOCA	Loi sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration (loi d'organisation ; RSB 152.01)
LPers	Loi sur le personnel (RSB 153.01)
LPol	Loi sur la police (RSB 551.1)
LRens	Loi fédérale sur le renseignement (RS 121)
LStP	Loi sur le statut particulier (RSB 102.1)
NA-BE	<i>Neustrukturierung des Asyl- und Flüchtlingsbereichs</i> (restructuration du domaine de l'asile et des réfugiés dans le canton de Berne)
NeVo	Nouveau système de gestion des dossiers (Neue Vorgangsbearbeitung)
OAN	Office de l'agriculture et de la nature
O COVID-19	Ordonnance sur les mesures destinées à lutter contre l'épidémie de COVID-19 (RSB 815.123)
OCRN	Office de la circulation routière et de la navigation
OECO	Office de l'école obligatoire et du conseil
OE CAF	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
OE eDéménagement	Ordonnance exploratoire sur l'annonce électronique des déménagements
OEJ	Office de l'exécution judiciaire
OFC	Office fédéral de la culture
OIC	Office des immeubles et des constructions
poca	Police cantonale
POM	Direction de la police et des affaires militaires
P-rév-LCCF	Projet de révision de la LCCF
RCE	Relations entre le canton et ses entreprises publiques et semi-publiques
REVOS	Révision de la loi sur l'école obligatoire

RGC	Règlement du Grand Conseil (RSB 151.211)
SEM	Secrétariat d'État aux migrations
SRC	Service de renseignement de la Confédération
TIC	Technologies de l'information et de la communication
TTE	Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie
UPI	Audit indépendant de l'informatique dans l'administration cantonale