Journal

Journal du Grand Conseil du canton de Berne

Annexes de la session du 4 au 14 juin 2018

Année 2018 / Cahier 2

www.be.ch/journaldugrandconseil

ISSN 1662-9272

Le Grand Conseil du canton de Berne

Der Grosse Rat des Kantons Bern

Session de juin 2018

04.06.2018 - 14.06.2018

Programme de la session

Légende

Modes de délibération :

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

Commissions :

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

Table des matières

	Page
Constitution	2 - 4
Grand Conseil	5
Direction de la magistrature	5 + 6
Chancellerie d'Etat CHA	6
Conseil-exécutif	6
Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie TTE	6 + 7
Direction de l'économie publique ECO	7 - 9
Direction des finances FIN	9 + 10
Délégation pour les affaires jurassiennes	10
Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale SAP	11 + 12
Direction de l'instruction publique INS	13
Direction de la police et des affaires militaires POM	13 + 14
Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques JCE	14
Elections	15
Interpellations	15 - 19
Questions	19

Préparé par le Secrétariat d'état-major de la Chancellerie d'Etat du canton de Berne / 23.05.2018

No	No de l'affaire	Titre de l'affaire	Type d'affaire	Organe / Commission	Proposition du CE	Délibération	Remarques	Rapporteur Rapporteuse
Constitution								
1	2017.RRGR.459	Ouverture de la séance par le doyen d'âge parmi les doyens ou doyennes de fonction (doyen d'âge)	Autre affaire					Moser
2	2017.RRGR.466	Constatation des présences	Autre affaire					Moser
3	2018.RRGR.12	Allocution du doyen d'âge	Autre affaire					Moser
4	2018.RRGR.110	Désignation des 5 scrutateurs et scrutatrices provisoires	Nomination / Election					Moser
5	2018.STA.708	Elections cantonales de 2018. Elections de renouvellement général du Grand Conseil et du Conseil-exécutif du 25 mars 2018	Rapport CE	CJus	Prise de connaissance	Dr	Prise de connaissance du rapport du Conseil-exécutif et des résultats validés de l'élection du Conseil-exécutif, et validation des résultats de l'élection du Grand Conseil, sur proposition de la Commission de justice de la législature passée	Gygax-Böninger
6	2018.RRGR.115	Election du président du Grand Conseil	Nomination / Election					
7	2018.RRGR.117	Assermentation du président du Grand Conseil	Autre affaire					Moser
8	2018.RRGR.129	Allocution du président du Grand Conseil	Autre affaire					Iseli
9	2018.RRGR.237	Assermentation des membres du Grand Conseil	Autre affaire					Iseli
10	2018.RRGR.240	Assermentation des membres du Conseil-exécutif	Autre affaire					Iseli
11	2018.RRGR.238	Election du premier vice-président	Nomination / Election					

No	No de l'affaire	Titre de l'affaire	Type d'affaire	Organe / Commission	Proposition du CE	Délibération	Remarques	Rapporteur Rapporteuse
12	2018.RRGR.239	Election du deuxième vice-président ou de la deuxième vice-présidente	Nomination / Election					
13	2018.STA.707	Election du président du Conseil-exécutif	Nomination / Election					
14	2018.STA.707	Election du vice-président du Conseil-exécutif	Nomination / Election					
15	2018.RRGR.241	Réélection du secrétaire général du Grand Conseil	Nomination / Election					
16	2018.RRGR.242	Réélection du chancelier	Nomination / Election					
17	2018.RRGR.152	Election des 5 scrutateurs et scrutatrices	Nomination / Election					
18	2018.RRGR.243	Election des 17 membres de la Commission des finances (CFin)	Nomination / Election					
19	2018.RRGR.244	Election des 17 membres de la Commission de gestion (CGes)	Nomination / Election					
20	2018.RRGR.245	Election des 17 membres de la Commission de justice (CJus)	Nomination / Election					
21	2018.RRGR.246	Election des 17 membres de la Commission des institutions politiques et des relations extérieures (CIRE)	Nomination / Election					
22	2018.RRGR.247	Election des 17 membres de la Commission de la formation (CFor)	Nomination / Election					
23	2018.RRGR.248	Election des 17 membres de la Commission de la santé et des affaires sociales (CSoc)	Nomination / Election					
24	2018.RRGR.249	Election des 17 membres de la Commission des infrastructures et de l'aménagement du territoire (CIAT)	Nomination / Election					
25	2018.RRGR.250	Election des 17 membres de la Commission de la sécurité (CSéc)	Nomination / Election					

No	No de l'affaire	Titre de l'affaire	Type d'affaire	Organe / Commission	Proposition du CE	Délibération	Remarques	Rapporteur Rapporteuse
26	2018.RRGR.251	Election des membres-suppléants et membres-suppléantes de la Commission des institutions politiques et des relations extérieures (CIRE)	Nomination / Election					
27	2018.RRGR.252	Election des membres-suppléants et membres-suppléantes de la Commission de la formation (CFor)	Nomination / Election					
28	2018.RRGR.254	Election des membres-suppléants et membres-suppléantes de la Commission de la santé et des affaires sociales (CSoc)	Nomination / Election					
29	2018.RRGR.255	Election des membres-suppléants et membres-suppléantes de la Commission des infrastructures et de l'aménagement du territoire (CIAT)	Nomination / Election					
30	2018.RRGR.256	Election des membres-suppléants et membres-suppléantes de la Commission de la sécurité (CSéc)	Nomination / Election					
31	2018.RRGR.267	Election du président ou de la présidente de la Commission des finances (CFin)	Nomination / Election					
32	2018.RRGR.268	Election du président ou de la présidente de la Commission de gestion (CGes)	Nomination / Election					
33	2018.RRGR.269	Election du président ou de la présidente de la Commission de justice (CJus)	Nomination / Election					
34	2018.RRGR.270	Election du président ou de la présidente de la Commission des institutions politiques et des relations extérieures (CIRE)	Nomination / Election					
35	2018.RRGR.271	Election du président ou de la présidente de la Commission de la formation (CFor)	Nomination / Election					
36	2018.RRGR.272	Election du président ou de la présidente de la Commission de la santé et des affaires sociales (CSoc)	Nomination / Election					
37	2018.RRGR.157	Election du président ou de la présidente de la Commission des infrastructures et de l'aménagement du territoire (CIAT)	Nomination / Election					
38	2018.RRGR.153	Election du président ou de la présidente de la Commission de la sécurité (CSéc)	Nomination / Election					

No	No de l'affaire	Titre de l'affaire	Type d'affaire	Organe / Commission	Proposition du CE	Délibération	Remarques	Rapporteur Rapporteuse
Grand Conseil								
39	2018.STA.654	Elections du Grand Conseil du 25 mars 2018. Election au Grand Conseil de M. Christoph Zimmerli, Berne	Nomination / Election					
40	2018.STA.655	Elections du Grand Conseil du 25 mars 2018. Election au Grand Conseil de M. Daniel Klauser, Berne	Nomination / Election					
41	2018.RRGR.273	Rapport d'activité 2017 de la Commission des finances	Rapport GC	CFin		Dr	Proposition de la CFin : prise de connaissance	Bichsel
42	2018.RRGR.277	Rapport d'activité 2017 de la Commission de gestion	Rapport GC	CGes		Dr	Proposition de la CGes : prise de connaissance	Siegenthaler
43	2018.RRGR.253	Rapport d'activité 2017 de la Commission de justice	Rapport GC	CJus		Dr	Proposition de la CJus : prise de connaissance	Gygax-Böninger
44	2018.RRGR.145	Rapport d'activité 2017 des Services parlementaires	Rapport GC	CGes		Dr	Proposition de la CGes : prise de connaissance	Siegenthaler
45	2017.STA.1728	Rapport d'activité 2017 du Contrôle des finances	Rapport de tiers	CFin	Prise de connaissance	Dr		Bichsel
46	2018.RRGR.124	Rapport d'activité 2017 du Bureau pour la surveillance de la protection des données du canton de Berne	Rapport de tiers	CGes	Prise de connaissance	Dr		Ruchti
47	2017.RRGR.737	277-2017 PBD (Luginbühl-Bachmann, Krattigen) Pas de session supplémentaire sans vote du parlement	Motion			Dl	Proposition du Bureau : adoption sous forme de postulat	
Direction de la magistrature								
48	2018.RRGR.66	Rapport d'activité 2017 des autorités judiciaires et du Ministère public du canton de Berne	Rapport de tiers	CJus		Dr	Proposition de la CJus : prise de connaissance	Gygax-Böninger

No	No de l'affaire	Titre de l'affaire	Type d'affaire	Organe / Commission	Proposition du CE	Délibération	Remarques	Rapporteur Rapporteuse
49	2018.RRGR.151	Rapport de la Commission de justice sur le rapport d'activité 2017 des autorités judiciaires et du Ministère public et les inspections 2018	Rapport GC	CJus		Dr	Proposition de la CJus : prise de connaissance	Gygax-Böninger

Chancellerie d'Etat

50	2015.STA.10452	Introduction d'un frein à la réglementation au niveau cantonal. Rapport du Conseil-exécutif sur la mise en œuvre du postulat 183-2015 Lanz (Thoune, UDC)	Rapport CE	CIRE	Prise de connaissance	Dr		Bauen

Conseil-exécutif

51	2017.STA.1430	Les relations extérieures du canton de Berne en 2017	Rapport CE	CIRE	Prise de connaissance	Dr		A définir

Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie

52	2018.RRGR.146	Berne, Ostermundigenstrasse 99 : site de remplacement pour l'OPM (POM) et l'OAS (SAP), division Intégration. Crédit d'engagement pour le loyer, les charges, les aménagements locatifs et l'équipement	Affaire de crédit GC	CIAT		DI	Référendum financier facultatif	Sommer
53	2018.RRGR.113	Zollikofen, Länggasse 85, HESB-HAFL, bâtiment B, réfection de l'enveloppe du bâtiment. Crédit d'engagement pour la réalisation	Affaire de crédit GC	CIAT		DI	Référendum financier facultatif	Rüegsegger
54	2017.RRGR.446	167-2017 Guggisberg (Kirchlindach, UDC) « Art et architecture » : il faut savoir raison garder	Motion		Vote point par point Chiffre 1 : adoption sous forme de postulat Chiffre 2 : rejet	DI		
55	2017.RRGR.580	228-2017 PBD (Luginbühl-Bachmann, Krattigen) L'offre de services publics régionaux de conseils en énergie est-elle toujours pertinente ?	Motion		Rejet	DI		

No	No de l'affaire	Titre de l'affaire	Type d'affaire	Organe / Commission	Proposition du CE	Délibération	Remarques	Rapporteur Rapporteuse
56	2017.RRGR.682	252-2017 Moser (Biel/Bienne, PLR) Autoroute de contournement Bienne/axe ouest : vérification des faits pour la proposition « Mieux comme ça »	Motion		Vote point par point Chiffre 1 : adoption et classement Chiffre 2 : rejet	Dl		
57	2017.RRGR.751	288-2017 Gerber (Hinterkappelen, Les Verts) Pour limiter la vitesse à 50 km/h dans les localités ! Motion ayant valeur de directive	Motion		Rejet	Dr		
58	2018.RRGR.33	005-2018 Stampfli (Bern, PS) Exploiter la gare de RER Europaplatz pour mieux desservir l'Hôpital de l'Ile	Motion		Adoption sous forme de postulat	Dl		
59	2017.RRGR.574	222-2017 de Meuron (Thun, Les Verts) Moins de bouchons, des transports moins coûteux et une plus grande attractivité grâce à la gestion de la mobilité	Postulat		Rejet	Dl		
60	2018.RRGR.46	017-2018 Graber (La Neuveville, UDC) Elimination des passages à niveau sur les routes cantonales du Jura bernois	Postulat		Rejet	Dl		

Direction de l’économie publique

61	2016.RRGR.945	Loi sur le commerce et l’industrie (LCI) (Modification)	Loi	CFin		Dl	1re lecture	Majorité de la commission : Stucki Minorité de la commission : Haas
62	2017.RRGR.413	Loi cantonale sur l'agriculture (LCAB) (modification)	Loi	CFin		Dl	1re lecture	Bichsel

No	No de l'affaire	Titre de l'affaire	Type d'affaire	Organe / Commission	Proposition du CE	Délibération	Remarques	Rapporteur Rapporteuse
63	2017.RRGR.15	Loi sur le droit foncier rural et le bail à ferme agricole (LDFB) (Modification)	Loi	CFin		DI	1re lecture	Majorité de la commission : Wyss Minorité de la commission : Etter
64	2018.RRGR.285	Loi sur la pêche (LPê) (Modification)	Loi	CFin		DI	PA 2018 1re lecture	Stucki
65	2017.RRGR.746	283-2017 Urgente PS-JS-PSA (Gullotti, Tramelan) Intelligence artificielle : le canton de Berne est-il pro actif ?	Postulat		Adoption	DI		
66	2017.RRGR.449	170-2017 Berger (Aeschi, UDC) Réguler la population de lynx dans le canton de Berne Motion ayant valeur de directive	Motion		Adoption sous forme de postulat	Dr	Knutti (reprise de la motion)	
67	2017.RRGR.523	180-2017 Les Verts (Boss, Saxeten) Le tourisme durable à l'heure du changement climatique	Motion		Adoption et classement	DI		
68	2017.RRGR.545	202-2017 Linder (Bern, Les Verts) Usage de vaisselle réutilisable lors de grandes manifestations soumises à autorisation se déroulant sur le domaine public dans tout le canton de Berne Motion ayant valeur de directive	Motion		Adoption	Dr		
69	2017.RRGR.553	208-2017 Hebeisen-Christen (Münchenbuchsee, UDC) Pas de libre-échange pour l'huile de palme en provenance de Malaisie	Motion		Rejet	DI		
70	2017.RRGR.559	214-2017 Rudin (Lyss, pvl) Création d'un village numérique dans l'Oberland bernois	Motion		Rejet	DI		Jost (PEV)

No	No de l'affaire	Titre de l'affaire	Type d'affaire	Organe / Commission	Proposition du CE	Délibération	Remarques	Rapporteur Rapporteuse
71	2017.RRGR.570	218-2017 Graf (Interlaken, PS) Des conditions équitables pour l'hôtellerie dans les régions de vacances du canton de Berne par rapport à l'hôtellerie des autres cantons de tourisme	Motion		Rejet	DI		
72	2017.RRGR.572	220-2017 Köpfli (Bern, pvl) Du papier pour du papier: abolition du certificat de capacité d'hôtellerie et de restauration	Motion		Adoption sous forme de postulat	DI		
73	2017.RRGR.579	227-2017 Gabi Schönenberger (Schwarzenburg, PS) Prendre des mesures concrètes contre le chômage de longue durée et la fin des prestations pour éviter un transfert à l'aide sociale	Motion		Vote point par point Chiffre 1 : adoption sous forme de postulat Chiffre 2 : rejet Chiffre 3 : adoption sous forme de postulat	DI		
74	2017.RRGR.747	284-2017 Machado Rebmann (Bern, LAVerte) « Industrie 4.0 » : à quoi le canton de Berne doit-il s'attendre ?	Postulat		Rejet	DI		Stucki (PS)

Direction des finances

No	No de l'affaire	Titre de l'affaire	Type d'affaire	Organe / Commission	Proposition du CE	Délibération	Remarques	Rapporteur Rapporteuse
75	2018.RRGR.188	054-2018 Urgente Imboden (Bern, Les Verts) Atténuer les effets des réductions de prestations du PA 2018 grâce aux excédents comptables et aux bénéfices supplémentaires de la Banque nationale	Motion financière	CFin	Rejet	DI		Majorité de la commission : Saxer Minorité de la commission : Marti
76	2018.RRGR.34	006-2018 Urgente PS-JS-PSA (Näf, Muri) Fonds pour l'avenir - pour un canton de Berne innovant	Motion		Adoption sous forme de postulat	DI		
77	2018.RRGR.148	033-2018 Urgente Mühlheim (Bern, pvl) Plus de transparence dans les finances des entreprises au bénéfice de subventions cantonales	Motion		Vote point par point Chiffre 1 : rejet Chiffre 2 : adoption Chiffre 3 : rejet	DI	Délibération groupée	

No	No de l'affaire	Titre de l'affaire	Type d'affaire	Organe / Commission	Proposition du CE	Délibération	Remarques	Rapporteur Rapporteuse
78	2018.RRGR.180	046-2018 Urgente PS-JS-PSA (Marti, Bern) Durcissement de l'obligation de communiquer les indemnités des entreprises subventionnées	Motion		Vote point par point Chiffre 1 : rejet Chiffre 2 : rejet Chiffre 3 : adoption	Dl	Délibération groupée	
79	2017.RRGR.669	244-2017 PS-JS-PSA (Näf, Muri) « Paradise Papers » – le fisc bernois se réveille ! Motion ayant valeur de directive	Motion		Vote point par point Chiffre 1 : adoption et classement Chiffre 2 : rejet	Dr		
80	2017.RRGR.715	270-2017 Mentha (Liebefeld, PS) Faciliter la procédure de remise d'impôt pour les bénéficiaires de prestations complémentaires et éviter que l'administration piétine	Motion		Rejet	Dl		
81	2017.RRGR.721	275-2017 Pfister (Zweisimmen, PLR) Pas de cadeaux fiscaux ! Motion ayant valeur de directive	Motion		Adoption et classement	Dr		Knutti (UDC)

Délégation pour les affaires jurassiennes

82	2017.RRGR.525	182-2017 pvl (Schöni-Affolter, Bremgarten) Adapter le nombre de sièges de la Députation du Jura bernois à la réalité	Motion		Rejet	Dl		
83	2017.RRGR.696	265-2017 Güntensperger (Biel/Bienne, pvl) Garantir un siège au Conseil-exécutif pour la population francophone	Motion		Rejet	Dl		Brönnimann (pvl)
84	2017.RRGR.694	263-2017 PS-JS-PSA (Gullotti, Tramelan) Quel avenir pour la DAJ ?	Postulat		Rejet	Dl		

No	No de l'affaire	Titre de l'affaire	Type d'affaire	Organe / Commission	Proposition du CE	Délibération	Remarques	Rapporteur Rapporteuse

Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale

85	2016.GEF.2317	La violence sur ordonnance. Rapport du Conseil-exécutif concernant la motion 162-2015, Seiler (Trubschachen, Les Verts)	Rapport CE	CSoc	Prise de connaissance	Dr		Schlup
86	2017.RRGR.544	201-2017 Sancar (Bern, Les Verts) Améliorer les soins de santé fournis aux requérantes d'asile	Motion		Rejet	Dl		
87	2017.RRGR.675	247-2017 Zybach (Spiez, PS) Avenir de la santé: mesures destinées à améliorer les compétences en matière de santé de la population bernoise	Motion		Adoption sous forme de postulat	Dl		
88	2018.RRGR.58	018-2018 Urgente Mühlheim (Bern, pvl) Séparation des pouvoirs dans nos hôpitaux	Motion		Rejet	Dl		
89	2017.RRGR.677	248-2017 PS-JS-PSA (Jordi, Bern) Avenir de la santé: encourager les innovations dans le domaine des soins	Motion		Rejet	Dl		
90	2017.RRGR.679	249-2017 PS-JS-PSA (Schindler, Bern) Avenir de la santé: éliminer les incitations négatives dans le domaine de la santé	Motion		Adoption sous forme de postulat et classement	Dl		
91	2017.RRGR.537	194-2017 PS-JS-PSA (Dunning, Biel/Bienne) Hausse des primes d'assurance-maladie: que le canton de Berne agisse en faveur de sa population!	Postulat		Vote point par point Chiffre 1 : rejet Chiffre 2 : adoption sous forme de postulat et classement Chiffre 3 : rejet Chiffre 4 : rejet	Dl		

No	No de l'affaire	Titre de l'affaire	Type d'affaire	Organe / Commission	Proposition du CE	Délibération	Remarques	Rapporteur Rapporteuse
92	2018.RRGR.147	032-2018 Urgente Junker Burkhard (Lyss, PS) Mettre à profit le potentiel d'économie dans l'aide sociale et conserver la structure tarifaire actuelle pour les frais dentaires	Motion		Vote point par point Chiffre 1 : rejet Chiffre 2 : adoption Chiffre 3 : adoption	DI		
93	2017.RRGR.610	234-2017 Sancar (Bern, Les Verts) Droit à la formation et au travail	Motion		Rejet	DI		
94	2017.RRGR.638	239-2017 Imboden (Bern, Les Verts) Introduire un salaire minimum dans le canton de Berne	Motion		Rejet	DI	Délibération groupée	
95	2017.RRGR.736	276-2017 Wüthrich (Huttwil, PS) Les personnes exerçant une activité lucrative à plein temps ne doivent pas avoir besoin de l'aide sociale (rapport sur le salaire minimal)	Motion		Rejet	DI	Délibération groupée	Striffeler-Mürset (PS)
96	2018.RRGR.185	051-2018 Urgente Striffeler-Mürset (Münsingen, PS) L'avenir du secteur de la santé passe par des soins ambulatoires solides	Motion		Vote point par point Chiffre 1 : rejet Chiffre 2 : adoption sous forme de postulat Chiffre 3 : adoption sous forme de postulat et classement Chiffre 4 : adoption sous forme de postulat et classement Chiffre 5 : adoption sous forme de postulat	DI		
97	2017.RRGR.666	241-2017 Müller (Bowil, UDC) Aide et soins à domicile - mission de l'Etat et viabilité économique des soins ambulatoires	Motion		Rejet	DI		
98	2017.RRGR.684	254-2017 Schöni-Affolter (Bremgarten, pvl) Transparence dans la prise en charge institutionnelle des personnes âgées	Motion		Rejet	DI		

No	No de l'affaire	Titre de l'affaire	Type d'affaire	Organe / Commission	Proposition du CE	Délibération	Remarques	Rapporteur Rapporteuse
Direction de l'instruction publique								
99	2018.RRGR.160	Fonds d'encouragement des activités culturelles. Comptes annuels 2017	Autre affaire	CFor	Approbation	Dr		von Greyerz
100	2018.RRGR.43	014-2018 Dunning (Biel/Bienne, PS) Des cours de suisse-allemand à l'école !	Motion		Vote point par point Chiffre 1 : adoption et classement Chiffre 2 : rejet	Dl		
101	2017.RRGR.718	273-2017 Aebischer (Riffenmatt, UDC) Il faut respecter la paix des morts !	Motion		Rejet	Dl		
102	2018.RRGR.10	001-2018 Krähenbühl (Unterlangenegg, UDC) Les hautes écoles spécialisées doivent renouer des liens avec la pratique et l'économie	Postulat		Adoption et classement	Dl		
Direction de la police et des affaires militaires								
103	2017.POM.593	Loi sur les prestations des entreprises de sécurité privées (LPESP)	Loi	CSéc		Dl	Reporté de la session de mars 1re lecture	Wenger
104	2018.RRGR.286	Loi sur le commerce et l'industrie (LCI) (Modification)	Loi	CFin		Dl	PA 2018 1re lecture	Wyrsch
105	2018.POM.66	Police cantonale bernoise (POCA) ; exploitation, maintenance et développement des prestations de base TIC et des applications spécialisées de la POCA (y c. consultation d'experts). Autorisation de dépenses, crédit d'engagement 2019 - 2020 (crédit-cadre)	Affaire de crédit GC	CFin		Dl	Référendum financier facultatif	Wyrsch
106	2018.POM.88	Police cantonale bernoise (POCA) ; fonctionnement et entretien du réseau radio de sécurité POLYCOM. Autorisation de dépenses, crédit d'engagement 2019 - 2023 (crédit d'objet)	Affaire de crédit GC	CSéc		Dl	Référendum financier facultatif	Wenger
107	2018.POM.25	Fonds de loterie : approbation des comptes annuels 2017	Autre affaire	CSéc	Approbation	Dr		Schindler

No	No de l'affaire	Titre de l'affaire	Type d'affaire	Organe / Commission	Proposition du CE	Délibération	Remarques	Rapporteur Rapporteuse
108	2018.POM.26	Fonds du sport : approbation des comptes annuels 2017	Autre affaire	CSéc	Approbation	Dr		Schindler
109	2017.RRGR.743	280-2017 Geissbühler-Strupler (Herrenschwanden, UDC) Economies : quid de la capacité de subir la peine ou la mesure ?	Motion		Adoption sous forme de postulat	Dl		
110	2018.RRGR.64	020-2018 Urgente Rüegsegger (Riggisberg, UDC) Convois exceptionnels dans l'Oberland bernois oriental	Motion		Vote point par point Chiffre 1 : adoption et classement Chiffre 2 : rejet Chiffre 3 : adoption et classement	Dl		
111	2017.RRGR.681	251-2017 Fuchs (Bern, UDC) Décongestion des services de contrôle automobile : certificat de réparation au lieu d'un contrôle subséquent	Motion		Rejet	Dl		Hofer (UDC)
112	2017.RRGR.576	224-2017 Hügli (Biel/Bienne, PS) Acquis de la grève générale de 1918 : réhabiliter les grévistes	Motion		Rejet	Dl		Stucki (PS)

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

113	2018.RRGR.284	Loi cantonale sur les allocations familiales (LCAFam) (Modification)	Loi	CFin		Dl	PA 2018 1re lecture	Majorité de la commission : Schöni-Affolter Minorité de la commission : Haas
114	2017.RRGR.148	Loi sur le personnel (LPers) (Modification)	Loi	CJus		Dl	1re lecture	Gygax-Böninger
115	2015.RRGR.614	Aide financière du canton aux mesures prises et aux indemnités versées dans le cadre de l'aménagement du territoire; subventions cantonales. Crédit-cadre 2016 - 2019. Crédit complémentaire	Affaire de crédit GC	CIAT		Dr		Müller

No	No de l'affaire	Titre de l'affaire	Type d'affaire	Organe / Commission	Proposition du CE	Délibération	Remarques	Rapporteur Rapporteuse
Elections								
116	2018.STA.790	Reconduction de la nomination du chef du Contrôle des finances par le Conseil-exécutif. Confirmation par le Grand Conseil	Nomination / Election	CFin		Dr		Bichsel
117	2018.RRGR.76	Election d'un ou d'une juge germanophone du Tribunal cantonal des mesures de contrainte 100 % pour la période jusqu'au 31.12.2022	Nomination / Election	CJus		Dr		Gygax-Böninger
118	2018.RRGR.138	Election d'un ou d'une juge francophone de tribunal régional à 100 % pour la période de fonction jusqu'au 31.12.2022	Nomination / Election	CJus		Dr		Gygax-Böninger
119	2018.RRGR.159	Election d'un ou d'une juge germanophone de tribunal régional à 100 % pour la période jusqu'au 31.12.2022	Nomination / Election	CJus		Dr		Gygax-Böninger
120	2018.RRGR.141	Election d'un juge spécialisé ou d'une juge spécialisée germanophone de tribunal régional dans les litiges relevant du droit du travail pour la prériode jusqu'au 31.12.2022	Nomination / Election	CJus		Dr		Gygax-Böninger
121	2018.RRGR.259	Election du délégué à la protection des données pour la période de fonction allant du 1er mars 2019 au 28 février 2023	Nomination / Election	CJus		Dr		Gygax-Böninger
Interpellations de la Direction de la magistrature								
122	2017.RRGR.592	232-2017 Hirschi (Moutier, PSA) Justice bernoise et neutralité politique	Interpellation			Pé		
Interpellations de la Chancellerie d'Etat								
123	2018.RRGR.39	010-2018 Urgente Gullotti (Tramelan, PS) Quelles garanties pour l'information de demain ?	Interpellation			Pé		

No	No de l'affaire	Titre de l'affaire	Type d'affaire	Organe / Commission	Proposition du CE	Délibération	Remarques	Rapporteur Rapporteuse
Interpellations de la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie								
124	2017.RRGR.791	291-2017 von Wattenwyl (Tramelan, Les Verts) Quel avenir pour les trains entre Sonceboz et Moutier ?	Interpellation			Pé		
Interpellations de la Direction de l'économie publique								
125	2018.RRGR.36	007-2018 Urgente Sauvain (Moutier, PSA) ORP du Jura-Bernois : communication optimale pour pallier une organisation minimale !	Interpellation			Pé		
Interpellations de la Direction des finances								
126	2018.RRGR.23	003-2018 Urgente PS-JS-PSA (Gullotti, Tramelan) BNS : excédent 2018 en faveur des plus démunis	Interpellation			Pé		
127	2017.RRGR.695	264-2017 Marti (Bern, PS) Cas Yvonne H. et autres cas : Pourquoi le canton de Berne durcit-il sa procédure de remise d'impôt pour les séniors qui subsistent avec le minimum vital ?	Interpellation			Pé		
Interpellations de la Délégation pour les affaires jurassiennes								
128	2017.RRGR.717	272-2017 Urgente Sauvain (Moutier, PSA) Vote du 18 juin 2017 : la lenteur profite-t-elle au gouvernement bernois ?	Interpellation			Pé		

No	No de l'affaire	Titre de l'affaire	Type d'affaire	Organe / Commission	Proposition du CE	Délibération	Remarques	Rapporteur Rapporteuse
129	2018.RRGR.165	038-2018 Urgente Robbiani (Moutier, PSA) Des anonymes probernois tentent d'induire la Justice en erreur avec la participation du conseiller d'Etat en charge de sa Direction dans le rôle de facteur	Interpellation			Pé		
130	2018.RRGR.176	043-2018 Urgente Klopfenstein (Corgémont, UDC) Registre électoral de Moutier : y a-t-il eu cachotteries, manipulations et complaisance ?	Interpellation			Pé		
131	2018.RRGR.177	044-2018 Urgente Benoit (Corgémont, UDC) Le fils du président du bureau de vote a-t-il fictivement élu domicile à Moutier pour le vote du 18 juin 2017 ?	Interpellation			Pé		
132	2018.RRGR.186	052-2018 Urgente Graber (La Neuveville, UDC) Mouvements de population d'ampleur inhabituelle à Moutier avant et après les élections et les votations liées à la Question jurassienne	Interpellation			Pé		
133	2017.RRGR.591	231-2017 Hirschi (Moutier, PSA) Déclarations injurieuses d'un élu de l'UDC	Interpellation			Pé		
134	2017.RRGR.778	289-2017 Robbiani (Moutier, PSA) Séparation des pouvoirs: le directeur de la justice n'est-il pas soumis au devoir de réserve ?	Interpellation			Pé		

Interpellations de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale

No	No de l'affaire	Titre de l'affaire	Type d'affaire	Organe / Commission	Proposition du CE	Délibération	Remarques	Rapporteur Rapporteuse
135	2018.RRGR.134	028-2018 Urgente Striffeler-Mürset (Münsingen, PS) L'affaire Spitex Berne et ses répercussions	Interpellation			Pé		

No	No de l'affaire	Titre de l'affaire	Type d'affaire	Organe / Commission	Proposition du CE	Délibération	Remarques	Rapporteur Rapporteuse
136	2018.RRGR.161	034-2018 Urgente Müller (Orvin, UDC) Un extrémiste chez Multimondo	Interpellation			Pé		
137	2018.RRGR.183	049-2018 Urgente Gullotti (Tramelan, PS) Spitex Berne : où s'arrête le droit d'ingérence du canton ?	Interpellation			Pé		
138	2017.RRGR.554	209-2017 Gasser (Bévilard, PSA) Quel jeu de dupes la Direction de la santé publique mène-t-elle ?	Interpellation			Pé		
139	2017.RRGR.555	210-2017 Sauvain (Moutier, PSA) Quo vadis, Bellelay ?	Interpellation			Pé		
140	2017.RRGR.668	243-2017 Graber (La Neuveville, UDC) Niveau paradoxalement élevé du taux de l'aide sociale dans le canton de Berne	Interpellation			Pé		
141	2017.RRGR.690	260-2017 Gschwend-Pieren (Lyssach/Oberburg, UDC) Des chiffres transparents sur l'aide sociale	Interpellation			Pé		

Interpellations de la Direction de l'instruction publique

No	No de l'affaire	Titre de l'affaire	Type d'affaire	Organe / Commission	Proposition du CE	Délibération	Remarques	Rapporteur Rapporteuse
142	2017.RRGR.671	245-2017 Geissbühler-Strupler (Herrenschwanden, UDC) Français précoce : une nouvelle étude fait état de coûts élevés au regard d'une faible utilité	Interpellation			Pé		
143	2017.RRGR.716	271-2017 Graber (La Neuveville, UDC) Gestion du mobbing durant les leçons de sport dans les écoles publiques bernoises	Interpellation			Pé		

No	No de l'affaire	Titre de l'affaire	Type d'affaire	Organe / Commission	Proposition du CE	Délibération	Remarques	Rapporteur Rapporteuse
144	2017.RRGR.779	290-2017 Gasser (Bévilard, PSA) Formation qualifiante : prix excessif	Interpellation			Pé		
145	2017.RRGR.792	292-2017 Grogg-Meyer (Bützberg, PEV) Transparence dans le sponsoring des hautes écoles	Interpellation			Pé		

Interpellations de la Direction de la police et des affaires militaires

146	2017.RRGR.688	258-2017 Gschwend-Pieren (Lyssach/Oberburg, UDC) Identité des personnes relevant du domaine de l'asile	Interpellation			Pé		
147	2017.RRGR.689	259-2017 Gschwend-Pieren (Lyssach/Oberburg, UDC) Droit de séjour des requérantes d'asile en cas de maternité	Interpellation			Pé		
148	2017.RRGR.691	261-2017 Gschwend-Pieren (Lyssach/Oberburg, UDC) Nombre de requérant-e-s d'asile bénéficiaires de l'aide sociale en explosion	Interpellation			Pé		
149	2017.RRGR.720	274-2017 Robbiani (Moutier, PSA) Séismes : le canton de Berne est-il bien préparé ?	Interpellation			Pé		
150	2017.RRGR.745	282-2017 Geissbühler-Strupler (Herrenschwanden, UDC) Que se trame-t-il dans la salle de prière ?	Interpellation			Pé		

Questions

151	2018.STA.760	Questions de la session de juin 2018	Question			Pé		

Le Conseil-exécutif du canton de Berne

Der Regierungsrat des Kantons Bern

Elections cantonales de 2018

Elections de renouvellement général du Grand Conseil et du Conseil-exécutif du 25 mars 2018

Rapport du Conseil-exécutif

Date de la séance du CE:	2 mai 2018
N° d'affaire :	2018.STA.708
Direction:	Chancellerie d'Etat
Classification :	Non classifié

Table des matières

1 Synthèse 3

2 Déroulement du scrutin en général 4

3 Election du Grand Conseil 4
3.1 Principes 4
3.2 Répartition des mandats entre les cercles électoraux 4
3.3 Transferts de sièges dans le cercle électoral de Bienne-Seeland 5
3.4 Refus de l'élection 5
3.5 Incompatibilité 5
3.6 Publication et validation 5
3.7 Statistiques 6
3.7.1 Listes et candidatures 6
3.7.2 Répartition des sièges 6
3.7.3 Parts de suffrages exprimés (ensemble du canton) 7
3.7.4 Taux de participation dans les cercles électoraux 7
3.7.5 Evolution du taux de participation (ensemble du canton) 8
3.7.6 Proportion de femmes 8

4 Election du Conseil-exécutif 9
4.1 Principe 9
4.2 Siège garanti au Jura bernois 9
4.3 Incompatibilité 9
4.4 Résultats 10

5 Propositions 10

Annexe : Election du Grand Conseil 2018 – Liste des personnes élues 11

1 Synthèse

Le renouvellement général du Grand Conseil et du Conseil-exécutif a eu lieu le 25 mars 2018 dans le canton de Berne. 2111 personnes, 730 femmes et 1381 hommes, réparties sur 146 listes, se sont présentées à l'élection du Grand Conseil – des chiffres nettement supérieurs au record de 2010 (1937 candidatures, dont 621 femmes).

La répartition des sièges se présente de la manière suivante au Grand Conseil : UDC 46 (- 3), PS 38 (+ 5), PLR 20 (+ 3), Les Verts 14 (- 1), PBD 13 (- 1), pvl 11 (-), PEV 10 (- 2), UDF 5 (-), PSA 2 (- 1), LG 1 (+1). 34 nouveaux et nouvelles élus font leur entrée au Grand Conseil, 11 candidats et candidates sortants perdent leur siège. On compte désormais 57 femmes au parlement, ce qui porte la représentation féminine de 31,9, après les élections de 2014, à 35,6 pour cent.

L'élection du Conseil-exécutif a vu s'opposer 16 candidats et candidates. Quatre sortants et sortantes ont été réélus : Beatrice Simon (PBD), Christoph Ammann (PS), Christoph Neuhaus (UDC) et Pierre Alain Schnegg (UDC), qui occupe le siège garanti au Jura bernois. Ont été nouvellement élus : Evi Allemann (PS), Philippe Müller (PLR) et Christine Häsler (Les Verts). La composition politique du Conseil-exécutif demeure par conséquent inchangée.

On comptait 737 139 électeurs et électrices inscrits pour ces élections cantonales. Le taux de participation était de 30,5 pour cent pour le Grand Conseil et de 29,5 pour cent pour le Conseil-exécutif.

2 Déroulement du scrutin en général

Globalement, le scrutin – préparatifs, détermination des résultats et suivi – s'est déroulé sans problème. Un constat qui découle notamment de la bonne collaboration entre la Chancellerie d'Etat, les préfectures et les communes. Pour la première fois, les nouveaux candidats et candidates aux élections du Grand Conseil et du Conseil-exécutif ont dû présenter un certificat de leur commune de vote attestant de leur qualité d'électeur ou d'électrice dans le canton afin de prouver leur éligibilité. Pour ce faire, la Chancellerie d'Etat a mis un formulaire à disposition. Sur les bulletins électoraux de l'élection du Grand Conseil, l'information sur les apparentements de listes électorales a été présentée avec plus de clarté et mise en exergue. Selon le Conseil-exécutif, ces changements se sont avérés utiles.

L'envoi par la poste en une semaine des plus de 700 000 enveloppes aux électeurs et électrices s'est déroulé sans accrocs. Le nouveau logiciel institué par la Bedag Informatique a bien fonctionné le jour du scrutin.

Le jour du scrutin, les premiers résultats intermédiaires des arrondissements administratifs pour l'élection du Conseil-exécutif sont arrivés à partir de 14 heures. Le résultat final a pu être communiqué à 17 heures 45. Pour l'élection du Grand Conseil, le résultat du premier cercle électoral a été donné à 16 heures 45, et le résultat final (de tous les cercles électoraux) à 20 heures.

3 Election du Grand Conseil

3.1 Principes

Depuis 2006, le Grand Conseil compte 160 membres élus à la proportionnelle pour quatre ans (art. 72 ss ConstC). 12 mandats sont garantis au cercle électoral du Jura bernois, les 148 autres sont répartis entre les autres cercles électoraux en fonction des chiffres de la population. Une représentation équitable est garantie à la minorité de langue française du cercle électoral de Bienne-Seeland.

3.2 Répartition des mandats entre les cercles électoraux

Depuis la réforme des cercles électoraux de 2010, l'élection du Grand Conseil a lieu dans neuf cercles électoraux. Par arrêté du 26 avril 2017 (ACE 361/2017), le Conseil-exécutif a réparti comme suit les mandats en vertu de l'article 64 de la loi sur les droits politiques (LDP) et des chiffres de la population au 31 décembre 2015 :

1.	Jura bernois	12 (garantis)
2.	Bienne-Seeland	26
3.	Haute-Argovie	12
4.	Emmental	15
5.	Mittelland septentrional	22
6.	Berne	20
7.	Mittelland méridional	20
8.	Thoune	17
9.	Oberland	16

Le nombre de mandats attribués à chaque cercle électoral est resté inchangé par rapport à l'élection de 2014.

En vertu de l'article 64, alinéa 3 LDP, le Conseil-exécutif a fixé à trois (sur 26) le nombre de mandats garantis à la minorité francophone du cercle électoral de Bienne-Seeland. Il s'est fondé sur les résultats de l'enquête structurelle de l'Office fédéral de la statistique (OFS) (données sur la langue principale 2011-2015).

3.3 Transferts de sièges dans le cercle électoral de Bienne-Seeland

Lors de l'élection du 25 mars 2018, les listes francophones ont obtenu deux mandats au sein du cercle électoral Bienne-Seeland en vertu de l'article 88 LDP : les listes du Parti socialiste romand (PSR) et du Parti Radical Romand se sont vu chacune attribuer un siège. Etant donné que trois mandats sont garantis aux listes francophones (cf. chiffre 3.2), un siège d'une liste germanophone a dû être transféré à la liste francophone du même groupement politique. En vertu de l'article 89 LDP, la liste PS-femmes a dû céder un siège au PSR.

3.4 Refus de l'élection

Deux membres du Grand Conseil ont refusé leur élection au Grand Conseil. Philippe Müller (PLR) a renoncé à son mandat au Grand Conseil car il a été élu le même jour au Conseil-exécutif. Aline Trede (Les Verts, Berne) a refusé son élection, car elle peut prendre place au Conseil national après l'élection de Christine Häsler au Conseil-exécutif. Christoph Zimmerli (PLR, Berne) et Daniel Klauser (Les Verts, Berne) prennent donc leur place en tant que premiers viennent-ensuite, conformément à l'arrêté du Conseil-exécutif du 25 avril 2018 (ACE 370/2018 et 371/2018).

3.5 Incompatibilité

Les membres des autorités judiciaires cantonales, le personnel de l'administration centrale et de l'administration décentralisée du canton ainsi que les agents et agentes du Contrôle des finances ne peuvent être simultanément membres du Grand Conseil (art. 68 ConstC et art. 9, lit. *b-d.* LGC). Un cas d'incompatibilité a été constaté après les élections :

Peter Salzmann, Mülchi, collaborateur spécialisé de l'Office de l'agriculture et de la nature (OAN), élu UDC dans le cercle électoral du Mittelland septentrional. Monsieur Salzmann a annoncé son intention de démissionner de l'OAN au plus tard au 30 novembre 2018, soit la fin du délai transitoire qui lui a été imparti.

3.6 Publication et validation

En vertu de l'article 33, alinéa 1, lettre *a* LDP, les résultats de l'élection du Grand Conseil sont validés par le Grand Conseil lui-même. Ils ont été publiés dans les feuilles officielles cantonales le 11 avril 2018. Aucun recours n'a été déposé.

Les résultats détaillés, certaines statistiques et d'autres informations relatives aux élections cantonales se trouvent sur le site de la Chancellerie d'Etat, à la page consacrée aux élections 2018 : www.be.ch/elections2018.

3.7 Statistiques

3.7.1 Listes et candidatures

	Listes	Candidatures
1982	175	1257
1986	185	1448
1990	213	1591
1994	209	1638
1998	222	1653
2002	226	1623
2006	105	1689
2010	133	1937
2014	127	1905
2018	146	2111

3.7.2 Répartition des sièges

	2014	**2018**	**+/-**
Union démocratique du centre (UDC)	49	46	- 3
Parti socialiste (PS)	33	38	+ 5
PLR.Les Libéraux-Radicaux (PLR)	17	20	+ 3
Les Verts	15	14	- 1
Parti Bourgeois-Démocratique (PBD)	14	13	- 1
Parti vert-libéral (pvl)	11	11	-
Parti évangélique (PEV)	12	10	- 2
Union démocratique fédérale (UDF)	5	5	-
Parti socialiste autonome (PSA)	3	2	- 1
La Gauche (LG)	0	1	+ 1
Grün alternative Partei (GaP)	1	0	-1
Total	160	160	

3.7.3 Parts de suffrages exprimés (ensemble du canton)

(en pour cent)

	2014	2018	+/-
UDC	29,0	26,8	- 2,2
PS	19,1	22,2	+3,1
PLR	10,7	11,6	+ 0,9
Les Verts	9,8	9,9	+ 0,1
PBD	11,2	9,0	- 2,2
pvl	6,7	6,9	+ 0,2
PEV	6,4	6,2	-0,2
UDF	4,1	3,6	-0,5
PSA	0,7	0,7	-
PDC	0,8	0,4	-0,4
Divers	1,6	2,6	+ 1,0

(Les chiffres ont été arrondis, raison pour laquelle le total de 2014 dépasse les 100 pour cent et celui de 2018 ne les atteint pas.)

3.7.4 Taux de participation dans les cercles électoraux

Cercle électoral Taux de participation (en pour cent)

	2014	2018
Jura bernois	33,0	30,2
Bienne-Seeland	29,0	26,8
Haute-Argovie	29,9	27,7
Emmental	31,4	29,2
Mittelland septentrional	33,7	32,3
Berne	35,2	35,6
Mittelland méridional	31,2	30,3
Thoune	30,4	28,6
Oberland	36,0	33,7
Canton	**32,1**	**30,5**

3.7.5 Evolution du taux de participation (ensemble du canton)

1970	59,1 pour cent
1974	48,1
1978	41,8
1982	39,8
1986	38,7
1990	38,0
1994	35,1
1998	30,7
2002	29,5
2006	31,1
2010	32,4
2014	32,1
2018	30,5

3.7.6 Proportion de femmes

	Candidates		Elues	
1982	264	21,0 %	26	13 %
1986	373	25,8 %	30	15 %
1990	454	28,5 %	35	17,5 %
1994	572	34,9 %	51	25,5 %
1998	574	34,7 %	60	30 %
2002	571	35,2 %	60	30 %
2006	568	33,6 %	51	31,9 %
2010	621	32,1 %	42	26,3 %
2014	635	33,3 %	51	31,9 %
2018	730	34,6 %	57	35,6 %

(En 2006, le nombre de sièges au Grand Conseil a été réduit, passant de 200 à 160.)

4 Election du Conseil-exécutif

4.1 Principe

Le Conseil-exécutif se compose de sept membres élus au scrutin majoritaire en même temps que les membres du Grand Conseil et pour la même période (art. 85 ss ConstC). L'ensemble du territoire cantonal forme un seul cercle électoral. Un siège est garanti au Jura bernois. Sous réserve du siège garanti au Jura bernois, sont élus au premier tour de scrutin, dans l'ordre du nombre de suffrages, les candidats et les candidates qui ont obtenu la majorité absolue des suffrages valablement exprimés. Le quotient du nombre total de suffrages par le double du nombre de sièges à pourvoir, arrondi au nombre entier immédiatement supérieur, détermine la majorité absolue (art. 30 LDP).

4.2 Siège garanti au Jura bernois

Le siège garanti au Jura bernois au sein du gouvernement cantonal est attribué au candidat ou à la candidate qui obtient la moyenne géométrique la plus élevée des suffrages exprimés dans l'ensemble du canton et dans le Jura bernois. L'élection au premier tour exige également la majorité absolue des suffrages dans le canton (art. 85, al. 4 ConstC). L'article 107 LDP indique les modalités de calcul de la moyenne géométrique : « Les suffrages recueillis par chaque candidat ou candidate sont comptés séparément à l'échelle du canton et à celle du Jura bernois, dans le but d'en calculer le produit. La moyenne géométrique correspond à la racine carrée de ce produit ».

Lors de l'élection du Conseil-exécutif 2018, une candidate et deux candidats francophones étaient en lice pour le siège du Jura bernois : Maurane Riesen (PSA), Christophe Gagnebin (PS) et Pierre Alain Schnegg (UDC). Pierre Alain Schnegg ayant obtenu le meilleur résultat dans l'ensemble du canton et dans le Jura bernois, c'est lui qui a remporté le siège garanti.

	Suffrages recueillis dans le canton	Suffrages recueillis dans le Jura bernois	Produit	Moyenne géométrique
Pierre Alain Schnegg	97 051	5 572	540 768 172	23 254
Christophe Gagnebin	75 785	3 684	279 191 940	16 709
Maurane Riesen	26 002	3 430	89 186 860	9 444

4.3 Incompatibilité

En vertu de l'article 68, alinéa 3 ConstC, les membres du Conseil-exécutif ne peuvent siéger à l'Assemblée fédérale. Les conseillères d'Etat nouvellement élues Evi Allemann et Christine Häsler sont membres du Conseil national. Toutes deux ont annoncé qu'elles allaient démissionner du Parlement fédéral.

4.4 Résultats

Nombre d'électeurs et d'électrices		737 139
Nombre total de bulletins rentrés		217 638
Bulletins n'entrant pas en ligne de compte :	blancs	907
	nuls	1 296
Bulletins entrant en ligne de compte		215 435
Nombre de suffrages nominatifs valables		972 647
Majorité absolue		69 475
Taux de participation		29,5 %

Elus :

Beatrice Simon (PBD)	126 207
Christoph Ammann (PS)	118 757
Christoph Neuhaus (UDC)	110 792
Evi Allemann (PS)	99 902
Philippe Müller (PLR)	98 931
Christine Häsler (Les Verts)	98 428
Pierre Alain Schnegg (UDC)	97 051

Ont obtenu des voix :

Christophe Gagnebin (PS)	75 785
Michael Köpfli (pvl)	51 051
Hans Kipfer (PEV)	33 847
Maurane Riesen (PSA)	26 002
Stefan Theiler (Swiss Rebel Force)	9 884
Jorgo G.M. Ananiadis (Pirates)	8 927
Alfred Blaser (Pirates)	7 360
Bruno Moser (Nichtwählerpartei)	6 520
Yannic Nuoffer (PNOS)	3 203

Les résultats ont été publiés dans les feuilles officielles cantonales du 25 mars 2018. Aucun recours n'a été déposé. Le Conseil-exécutif a validé les résultats par arrêté du 25 avril 2018, conformément à l'article 33, alinéa 1, lettre *b* LDP.

5 Propositions

1.) Le Grand Conseil prend connaissance

- du rapport présenté par le Conseil-exécutif concernant les élections de renouvellement général du 25 mars 2018

- des résultats de l'élection du Conseil-exécutif validés par arrêté du Conseil-exécutif du 25 avril 2018.

2.) Conformément à l'article 33, alinéa 1, lettre *a* LDP, le Grand Conseil valide les résultats de l'élection du Grand Conseil du 25 mars 2018 tels que publiés dans les feuilles officielles cantonales du 11 avril 2018.

Berne, le 2 mai 2018

Annexe : Election du Grand Conseil 2018 – Liste des personnes élues

Cercle électoral du Jura bernois / 12 mandats

Parti	Nom	Prénom	Localité	sortant-e / nouveau /nouvelle
UDC	Benoit	Roland	Corgémont	sortant
	Graber	Anne-Caroline	La Neuveville	sortante
	Klopfenstein	Etienne	Corgémont	sortant
	Tobler	Marc	Moutier	sortant
PS	Gullotti	Hervé	Tramelan	sortant
	Roulet Romy	Sandra	Valbirse	nouvelle
PLR	Heyer	Virginie	Perrefitte	nouvelle
	Niederhauser	Jean-Luc	Court	nouveau
Les Verts	de Wattewille	Moussia	Tramelan	sortante
PEV	Gerber	Tom	Reconvilier	sortant
PSA	Gasser	Peter	Bévilard	sortant
	Riesen	Maurane	Sonceboz	nouvelle

Cercle électoral de Bienne-Seeland / 26 mandats

Parti	Name	Prénom	Localité	sortant-e / nouveau / nouvelle
UDC	Gerber-Weber	Christine	Detligen	sortante
	Marti	Willy	Kallnach	sortant
	Müller	Mathias	Orvin	sortant
	Ruchti	Fritz	Seewil	sortant
	Schlup	Martin	Schüpfen	sortant
	Schneider	Sandra	Biel/Bienne	nouvelle
	Wyss	Fritz	Wengi	sortant
PS/PSR	Bachmann	Christian	Nidau	sortant
	Bütikofer	Stefan	Lyss	nouveau
	Dunning	Samantha	Biel/Bienne	sortante
	Hamdaoui	Mohamed	Biel/Bienne	sortant
	Junker Burkhard	Margareta	Lyss	sortante
	Kocher Hirt	Manuela	Worben	nouvelle
	Zryd	Andrea	Macolin	sortante
PLR/PRR	Grivel	Pierre-Yves	Biel/Bienne	sortant
	Hegg	Andreas	Lyss	nouveau
	Hess	Sandra	Nidau	nouvelle
	Moser	Peter	Biel/Bienne	sortant
Les Verts	Baumann	Kilian	Suberg	sortant
	Grupp	Christoph	Biel/Bienne	sortant
PBD	Etter	Jakob	Treiten	sortant
	Gerber	Peter	Schüpfen	nouveau
	Gnägi	Jan	Jens	sortant
pvl	Stocker	Julien	Biel/Bienne	nouveau
	Stucki	Barbara	Stettlen	nouvelle
PEV	Schnegg	Christine	Lyss	sortante

Cercle électoral de la Haute-Argovie / 12 mandats

Parti	Name	Prénom	Localité	sortant-e / nouveau / nouvelle
UDC	Bösiger	Beat	Niederbipp	nouveau
	Freudiger	Patrick	Langenthal	sortant
	Leuenberger	Samuel	Bannwil	sortant
	Schüpbach	Andreas	Huttwil	nouveau
PS	Blum	Christine	Melchnau	sortante
	Müller	Reto	Langenthal	sortant
	Wüthrich	Adrian	Huttwil	sortant
PLR	Costa	Stefan	Langenthal	sortant
	Teuscher-Abts	Marianne	Roggwil	sortante
PBD	Gygax-Böninger	Monika	Obersteckholz	sortante
PEV	Grogg-Meyer	Christine	Bützberg	sortante
UDF	Grädel	Johann Ulrich	Huttwil	sortant

Cercle électoral de l'Emmental / 15 mandats

Parti	Name	Prénom	Localité	sortant-e / nouveau / nouvelle
UDC	Aebi	Markus	Hellsau	sortant
	Bärtschi	Alfred	Lützelflüh-Goldbach	sortant
	Buri	Urs	Hasle b. B.	nouveau
	Gfeller	Ueli	Schangnau	nouveau
	Gschwend-Pieren	Andrea	Oberburg	sortante
	Sutter	Walter	Langnau i. E.	sortant
PS	Berger	Stefan	Berthoud	sortant
	Rüfenacht	Andrea	Berthoud	sortante
PLR	Sommer	Peter	Wynigen	sortant
Les Verts	Seiler	Michel	Trubschachen	sortant
PBD	Leuenberger	Samuel	Trubschachen	sortant
	Rappa	Francesco Marco	Berthoud	nouveau
pvl	Grimm	Christoph	Berthoud	sortant
PEV	Aeschlimann	Martin	Berthoud	sortant
UDF	Tanner	Ernst	Ranflüh	sortant

Cercle électoral du Mittelland septentrional / 22 mandats

Parti	Nom	Prénom	Localité	sortant-e / nouveau / nouvelle
UDC	Bichsel	Daniel	Zollikofen	sortant
	Geissbühler-Strupler	Sabina	Herrenschwanden	sortante
	Guggisberg	Lars	Kirchlindach	sortant
	Hebeisen-Christen	Annegret	Münchenbuchsee	sortante
	Salzmann	Peter	Mülchi	nouveau
	Schilt	Walter	Utzigen	nouveau
PS	Baumgartner	Lydia	Jegenstorf	nouvelle
	Fisli	Karin	Meikirch	nouvelle
	Hässig Vinzens	Kornelia	Zollikofen	sortante
	Näf	Roland	Muri bei Bern	sortant
	Veglio	Mirjam	Zollikofen	sortante
	Wyrsch	Daniel	Jegenstorf	sortant
PLR	Arn	Daniel	Muri b. Bern	nouveau
	Saxer	Hans-Rudolf	Gümligen	sortant
	Schmidhauser	Corinne	Interlaken	sortante
Les Verts	Gerber	Thomas	Hinterkappelen	sortant
	Vanoni	Bruno	Zollikofen	sortant
PBD	Herren-Brauen	Anita	Rosshäusern	sortante
	Riem	Bernhard	Iffwil	sortant
pvl	Alberucci	Luca	Ostermundigen	sortant
	Schöni-Affolter	Franziska	Bremgarten	sortante
PEV	Löffel	Ruedi	Münchenbuchsee	sortant

Cercle électoral de Berne / 20 mandats

Parti	Nom	Prénom	Localité	sortant-e / nouveau / nouvelle
UDC	Hess	Erich	Berne	nouveau
	Hofer	Stefan	Berne	sortant
PS	Funiciello	Tamara	Berne	nouvelle
	Jordi	Stefan	Berne	sortant
	Marti	Ursula	Berne	sortante
	Schindler	Meret	Berne	sortant
	Stampfli	David	Berne	sortant
	Stucki	Béatrice	Berne	sortante
	Von Greyerz	Nicola	Berne	sortante
PLR	Haas	Adrian	Berne	sortant
	Müller	Philippe	Berne	sortant
Les Verts	Imboden	Natalie	Berne	sortante
	Linder	Anna-Magdalena	Berne	sortante
	Sancar	Hasim	Berne	sortant
	Trede	Aline	Berne	nouvelle
PBD	Kohli	Vania	Berne	sortante
pvl	Köpfli	Michael	Berne	sortant
	Mühlheim	Barbara	Berne	sortante
PEV	Streit-Stettler	Barbara	Berne	sortante
LG	Ammann	Christa	Berne	nouvelle

Cercle électoral du Mittelland méridional / 20 mandats

Parti	Nom	Prénom	Localité	sortant-e / nouveau / nouvelle
UDC	Aebischer	Verena	Riffenmatt	sortante
	Augstburger	Ueli	Gerzensee	sortant
	Moser	Werner	Landiswil	sortant
	Müller	Moritz	Bowil	sortant
	Rüegsegger	Hans Jörg	Riggisberg	sortant
PS	Bauer	Tanja	Wabern	nouvelle
	Gabi Schönenberger	Sarah	Schwarzenburg	sortante
	Mentha	Luc	Liebefeld	sortant
	Striffeler-Mürset	Elisabeth	Münsingen	sortante
	Wildhaber	Daniel	Rubigen	sortant
PLR	Kohler	Hans-Peter	Spiegel b. Bern	sortant
	Vogt	Hans Rudolf	Oberdiessbach	sortant
Les Verts	Bauen	Antonio	Münsingen	sortant
	Graf-Rudolf	Madeleine	Belp	sortante
pvl	Brönnimann	Thomas	Mittelhäusern	sortant
	Trüssel	Daniel	Trimstein	sortant
PEV	Kipfer	Hans	Münsingen	sortant
UDF	Baumann	Katharina	Münsingen	sortante
PBD	Eichenberger	Beatrice	Biglen	nouvelle
	Stähli	Ulrich	Gasel	sortant

Cercle électoral de Thoune / 17 mandats

Parti	Nom	Prénom	Localité	sortant-e / nouveau / nouvelle
UDC	Amstutz	Madeleine	Sigriswil	sortante
	Iseli	Jürg	Zwieselberg	sortant
	Krähenbühl	Samuel	Unterlangenegg	sortant
	Lanz	Raphael	Thoune	sortant
	Schlatter	Carlo	Thoune	sortant
PS	Dumermuth	Marianne	Thoune	sortante
	Egger	Ueli	Hünibach	sortant
	Fuhrer-Wyss	Regina	Burgistein	sortante
	Siegenthaler	Peter	Thoune	sortant
PLR	Dütschler	Peter	Hünibach	nouveau
	Reinhard	Carlos	Thoune	sortant
Les Verts	de Meuron	Andrea	Thoune	sortante
PBD	Frutiger	Ulrich	Oberhofen	sortant
pvl	Zaugg-Graf	Hannes	Uetendorf	sortant
PEV	Beutler-Hohenberger	Melanie Sarah	Gwatt	sortante
	Jost	Marc	Thoune	sortant
UDF	Kullmann	Samuel Timutschin	Hilterfingen	sortant

Cercle électoral de l'Oberland / 16 mandats

Parti	Nom	Prénom	Localité	sortant-e / nouveau / nouvelle
UDC	Abplanalp	Ueli	Brienzwiler	nouveau
	Josi	Barbara	Wimmis	nouvelle
	Knutti	Thomas	Weissenburg	sortant
	Michel	Andreas	Schattenhalb	nouveau
	Speiser-Niess	Anne	Zweisimmen	sortante
	Wandfluh	Ernst	Kandergrund	nouveau
	Zimmermann	Kurt	Frutigen	nouveau
PS	Graf	Urs	Interlaken	sortant
	Zybach	Ursula	Spiez	sortante
PLR	Flück	Peter	Interlaken	sortant
	Schär	Hans	Schönried	sortant
Les Verts	Boss	Martin	Saxeten	sortant
PBD	Luginbühl-Bachmann	Anita	Krattigen	sortante
pvl	Egger	Martin	Frutigen	sortant
PEV	Wenger	Markus	Spiez	sortant
UDF	Schwarz	Jakob	Adelboden	sortant

Arrêté du Conseil-exécutif

N° d'ACE:	424/2018
Date:	2 mai 2018
Direction:	Chancellerie d'Etat
N° d'affaire:	2018.STA.708
Classification:	Non classifié

Elections de renouvellement général du Grand Conseil et du Conseil-exécutif du 25 mars 2018. Rapport du Conseil-exécutif au Grand Conseil. Propositions

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil :

1. De prendre connaissance du rapport du Conseil-exécutif du 2 mai 2018 sur les élections de renouvellement général du 25 mars 2018 ainsi que des résultats de l'élection du Conseil-exécutif validés par arrêté du Conseil-exécutif du 25 avril 2018.

2. De valider les résultats de l'élection du Grand Conseil publiés dans les feuilles officielles cantonales du 11 avril 2018, conformément à l'article 33, alinéa 1, lettre *a* de la loi du 5 juin 2012 sur les droits politiques.

Au nom du Conseil-exécutif
Le chancelier :
Auer

CANTON DE BERNE * CONSEIL-EXECUTIF *

03|00|K|4

Arrêté du Conseil-exécutif

N° d'ACE:	478/2018
Date:	9 mai 2018
Direction:	Chancellerie d'Etat
N° d'affaire:	2018.STA.707
Classification:	Non classifié

Election du président et du vice-président du Conseil-exécutif de l'année 2018-2019

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

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

président du Conseil-exécutif,

et

Monsieur le conseiller d'Etat Christoph Ammann,

vice-président du Conseil-exécutif

pour l'année 2018-2019.

Au nom du Conseil-exécutif
Le chancelier :
Christoph Auer

CANTON DE BERNE * CONSEIL-EXECUTIF *

Destinataire
- Grand Conseil

03|00|K|4

Arrêté du Conseil-exécutif

N° d'ACE:	478/2018
Date:	9 mai 2018
Direction:	Chancellerie d'Etat
N° d'affaire:	2018.STA.707
Classification:	Non classifié

Election du président et du vice-président du Conseil-exécutif de l'année 2018-2019

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

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

président du Conseil-exécutif,

et

Monsieur le conseiller d'Etat Christoph Ammann,

vice-président du Conseil-exécutif

pour l'année 2018-2019.

Au nom du Conseil-exécutif
Le chancelier :
Christoph Auer

CANTON DE BERNE * CONSEIL-EXECUTIF *

Destinataire
- Grand Conseil

03|00|K|4

Arrêté du Conseil-exécutif

N° d'ACE:	370/2018
Date:	25 avril 2018
Direction:	Chancellerie d'Etat
N° d'affaire:	2018.STA.654
Classification:	Non classifié

Elections du Grand Conseil du 25 mars 2018
Election au Grand Conseil de M. Christoph Zimmerli, Berne

En raison de son élection au Conseil-exécutif, M. Philippe Müller, Berne, renonce à son siège au Grand Conseil, qu'il a obtenu le 25 mars 2018.

Conformément à l'article 90, alinéa 2 de la loi du 5 juin 2012 sur les droits politiques, le Conseil-exécutif déclare

Monsieur Christoph Zimmerli, né en 1970, Effingerstrasse 1, case postale, 3001 Berne, inscrit sur la liste 2, PLR.Les Libéraux-Radicaux, dans le cercle électoral de Berne,

élu au Grand Conseil.

Le présent arrêté est publié dans les feuilles officielles cantonales.

Au nom du Conseil-exécutif
Le chancelier:
Auer

CANTON DE BERNE * CONSEIL-EXECUTIF *

Destinataires :
- Grand Conseil
- Chancellerie d'Etat

03|00|K|4

Arrêté du Conseil-exécutif

N° d'ACE:	371/2018
Date:	25 avril 2018
Direction:	Chancellerie d'Etat
N° d'affaire:	2018.STA.655
Classification:	Non classifié

Elections du Grand Conseil du 25 mars 2018
Election au Grand Conseil de M. Daniel Klauser, Berne

Madame Aline Trede, Berne, renonce à son siège au Grand Conseil, qu'elle a obtenu le 25 mars 2018.

Conformément à l'article 90, alinéa 2 de la loi du 5 juin 2012 sur les droits politiques, le Conseil-exécutif déclare

Monsieur Daniel Klauser, né en 1981, Beaulieustrasse 88, 3012 Berne, inscrit sur la liste 13, Les Verts, dans le cercle électoral de Berne,

élu au Grand Conseil.

Le présent arrêté est publié dans les feuilles officielles cantonales.

Au nom du Conseil-exécutif
Le chancelier:
Auer

CANTON DE BERNE * CONSEIL-EXECUTIF *

Destinataires :
- Grand Conseil
- Chancellerie d'Etat

03|00|K|4

Le Grand Conseil du canton de Berne

Der Grosse Rat des Kantons Bern

Commission des finances

Finanzkommission

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

Rapport d'activité 2017

de la Commission des finances

Date : 19 mars 2018

Etat : version définitive

Table des matières

1 Avant-propos 3

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

2.1 Tâches 4

2.2 Rôle de la Commission des finances 4

2.3 Organisation et méthode de travail 5

3 Affaires ordinaires 7

3.1 Rapport de gestion 2016 7

3.2 Budget 2018 / plan intégré mission-financement 2019 7

3.3 Surveillance financière 8

3.4 Dépenses liées 9

4 Autres priorités de l'exercice 10

4.1 Programme d'allégement 2018 10

4.2 Introduction de MCH2 11

4.3 Informatique 11

4.4 Personnel 13

5 Proposition 13

Annexe 14

1 Avant-propos

C'est au début du mois de février 2017 qu'a débuté ma présidence de la Commission des finances. J'ai repris les rênes d'une commission qui fonctionnait bien. L'organisation m'a paru judicieuse, si bien que je n'ai pas dû apporter de modifications et que les processus ont pu également rester tels quels. Je dois cela à mon prédécesseur Jürg Iseli, auquel je tiens ici à faire part de ma reconnaissance. Je souhaite également remercier la commission et le secrétariat, qui m'ont tout de suite accepté sans problème dans mon nouveau rôle et ont affronté avec courage la charge de travail importante de cette année passée.

Ma première année en tant que président de la Commission des finances a été riche en événements. La charge de travail était colossale, surtout au second semestre. La commission des finances a préavisé pour la session de novembre, non seulement le budget et le plan intégré mission-financement, mais aussi le programme d'allégement 2018 et la loi sur les impôts. Le traitement en parallèle de ces quatre affaires a permis au gouvernement de donner une vue d'ensemble au Grand Conseil et à celui-ci de mener un débat de fond sur la politique financière. En outre, plusieurs affaires de crédit et la loi sur la participation du canton à BKW SA ont été préparées par la Commission des finances. En automne 2017, sont venus s'ajouter d'autres projets de loi provenant d'autres commissions spécialisées dont il fallait obligatoirement débattre avant la fin de la législature en cours. Ceux-ci devaient impérativement être présentés en première lecture à la session de novembre. Même s'il est parfaitement compréhensible que ces nombreuses affaires aient dû être débattues avant la fin de l'année, il faut tenir compte, en dépit de ces contraintes, des capacités des commissions spéciales et du parlement de milice. Il ne saurait être dans l'intérêt du canton de Berne que les affaires soient insuffisamment préparées par les commissions surchargées et courent ensuite le risque d'échouer devant le plénum. Je pars du principe que la situation que nous avons connue à l'automne 2017 ne se représentera pas de sitôt, et que les mesures nécessaires ont été prises.

Daniel Bichsel

Président de la Commission des finances

2 Rôle de la Commission des finances, tâches et organisation

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

2.1 Tâches

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

Art. 36 RGC : Commission des finances (CFin)

[1] La Commission des finances compte 17 membres.

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

[3] Elle préavise en particulier les affaires suivantes :

a le budget ;

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

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

e la quotité d'impôt ;

f le cadre du nouvel endettement ;

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

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

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

a la régularité de la comptabilité et de la présentation des comptes, la légalité, l'emploi économe des moyens et la rentabilité, l'opportunité ainsi que l'efficacité de la gestion financière,
b le controlling financier du Conseil-exécutif, des Directions et des offices,

c la concordance des finances et des prestations.

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

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

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

2.2 Rôle de la Commission des finances

La CFin a pour tâche principale de préaviser en automne le budget et le plan intégré mission-financement (PIMF) et au printemps, le rapport de gestion.
La nouvelle loi sur le Grand Conseil (LGC) et le nouveau règlement sont entrés en vigueur au commencement de la nouvelle législature. La création des commissions spécialisées était un aspect important de la révision du droit parlementaire. Ces commissions traitent les actes législatifs et les rapports qui relèvent de leur domaine de compétences. Elles examinent également les demandes de crédit. Dans son rôle de commission spécialisée de la Direction des finances et de la Direction de l'économie publique, la CFin a gardé la responsabilité de la préparation des affaires de ces deux Directions.

La révision du droit parlementaire a ouvert de nombreuses possibilités de participation et de coordination entre les commissions (voir en particulier art. 30 LGC). Ainsi, une commission peut émettre un avis sur une affaire d'une autre commission. L'avis est donné de vive voix lors d'une audition ou par écrit sous forme de corapport. Une commission a également la possibilité d'envoyer une délégation à la séance d'une autre commission ou de tenir une séance commune avec une autre commission. La CFin a fait usage de ces droits de participation en 2017 : elle a rédigé des prises de position concernant six affaires d'autres commissions. En outre, les sections de la CFin se sont réunies avec les commissions spécialisées CIAT, CFor, CSoc et Cséc dans le cadre du Programme d'allégement 2018. Une délégation de la CFin a également pris part à deux reprises aux séances plénières de la CIRE traitant de la loi sur les Eglises nationales.

Ces nombreuses possibilités de collaboration entre les commissions ont jusqu'ici évité à la CFin d'avoir à exercer son droit le plus radical : dans son rôle de commission de surveillance, elle peut exercer un droit d'évocation sur les affaires des commissions spécialisées ou des commissions spéciales (art. 30, al. 3 LGC). A cet effet, elle doit formuler une demande au Bureau du Grand Conseil, à qui il appartient de prendre la décision finale. Jusqu'à présent, la commission n'a pas fait usage de ce droit contre l'avis d'une commission spécialisée. Elle a cependant convenu avec les autres commissions qu'elle préaviserait toutes les affaires TIC. Comme la CFin suit, pour le compte du Grand Conseil, la réorganisation en cours de l'informatique (projet IT@BE), les autres commissions jugent elles aussi plus rationnel de regrouper les affaires en cours dans ce domaine sous l'autorité d'une seule commission (lire à ce propos chap. 4.3 Informatique). Pour certaines autres affaires, le Bureau du Grand Conseil a également décidé, contre la proposition du Conseil-exécutif, de confier à la CFin la tâche de les préaviser. Les décisions ont toutefois toujours été prises en concertation avec les commissions concernées.

La CFin estime avoir trouvé son rôle dans le nouveau système des commissions permanentes. La préparation du budget et du PIMF lui offre la possibilité de contribuer à la définition des grandes lignes de la politique financière de ces prochaines années. C'est dans ce cadre que les commissions spécialisées préavisent les demandes de crédit. En cas de dépassement du cadre budgétaire, une affaire revient automatiquement à la CFin (crédit supplémentaire). Au besoin, la commission peut soutenir les commissions spécialisées dans la préparation des demandes de crédit. En 2017, elle a par exemple pris position sur les deux importants projets d'investissement « Centre de police de Berne » et « Haute école spécialisée bernoise » à l'attention de la Commission des infrastructures et de l'aménagement du territoire (CIAT).

2.3 Organisation et méthode de travail

Depuis mars 2016, la CFin est dotée d'une présidence, d'un bureau et de trois sections permanentes. Les sections permanentes s'occupent chacune de deux, respectivement trois, Directions (FIN-POM-TIC, ECO-INS-CHA et TTE-SAP-JCE).

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

Les responsables des sections, deux autres membres de la commission et la présidence constituent le bureau. C'est à ce dernier qu'incombe la responsabilité de la préparation du budget, du plan intégré mission-financement et du rapport de gestion. De même, il discute les objets relevant du Contrôle des finances, les dépenses liées et les questions stratégiques.

En plus d'exercer son rôle de commission de surveillance, la CFin fait office de commission spécialisée pour les affaires de la Direction des finances et de la Direction de l'économie publique.

Deux sections permanentes préavisent les demandes de crédit de ces deux Directions. Les affaires TIC de l'ensemble des Directions sont traitées par la section FIN-POM-TIC. La section TTE-JCE-SAP prépare la plupart des corapports sur les dossiers de construction de la CIAT à l'attention du plénum.

La liste des membres et l'organigramme de la CFin se trouvent en annexe. Plusieurs changements sont intervenus dans la composition de la commission au cours de l'exercice sous revue : début février, Daniel Bichsel (UDC) a succédé à Jürg Iseli (UDC) à la présidence de la CFin. La place laissée vacante a alors été prise par Raphael Lanz (UDC). En septembre, Adrian Wüthrich (PS-JS-PSA) a remplacé Roberto Bernasconi (PS-JS-PSA) et, en décembre, Hans-Rudolf Saxer (PLR) a pris la place de Hans-Jörg Pfister (PLR), qui était le doyen de fonction du Grand Conseil.

En 2017, la commission s'est réunie en plénum à 35 reprises[1] (2016 : 33, 2015 : 43). Les sections ont en outre tenu 39 séances (contre 35 l'année précédente).

Le nombre de séances montre déjà que la charge de travail de la CFin a quelque peu augmenté par rapport à l'année précédente. Il dépend des affaires à traiter et, partant, connaît des variations d'une année à l'autre. En 2017, la CFin a préavisé trois lois à la différence de l'année précédente, où aucun acte législatif ne lui avait été soumis. La durée moyenne des séances est restée relativement constante : elle est de deux heures et 20 minutes pour les séances plénières (dix minutes de plus par rapport à 2016), et d'environ une heure et 15 minutes pour les séances de section (cinq minutes de moins par rapport à 2016).

Pour 2017, le secrétariat de la CFin compte toujours 1,6 équivalent plein temps. Le secrétaire, Dominique Clémençon, également responsable du Service des commissions, travaille à 90 pour cent ; le collaborateur scientifique, Ivar Trippolini, à 70 pour cent, dont 20 qu'il consacre au soutien des commissions spécialisées CFor et CSéc. A la mi-août, Ivar Trippolini a succédé à Pamela Schär, qui a quitté les Services parlementaire pour fin août 2017.

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

3 Affaires ordinaires

3.1 Rapport de gestion 2016

Les comptes de 2016 présentent un excédent de revenus de 220 millions de francs, soit une valeur presque égale à celle prévue au budget (CHF 219 mio). Le solde du compte de financement se chiffre à 139 millions de francs : c'est 42 millions de francs de plus que les prévisions budgétaires. Cette amélioration s'explique par la baisse des investissements. Au lieu des 539 millions de francs prévus, l'investissement net (financements spéciaux compris) s'élève à 440 millions de francs, atteignant une nouvelle fois son plus bas niveau de la décennie. Cette valeur basse contraste avec le niveau élevé des besoins du canton et accroît la pression sur les investissements des années à venir. Pour une plus grande exactitude du budget en matière d'investissement, l'écart de planification a été introduit : les projets soutenus selon le plan (planification sectorielle) dépassent les ressources inscrites au compte des investissements (planification financière). Etant donné qu'il arrive toujours, pour diverses raisons, que des projets prennent du retard, tous les projets ne peuvent pas aboutir dans les délais. La mise en œuvre concrète donne cependant lieu à de nouvelles difficultés : en effet, l'Office des immeubles et des constructions (OIC) dispose d'un nombre limité de chefs de projet et, en règle générale, l'anticipation des travaux de construction à court terme n'est véritablement possible que dans le cas de projets à petite échelle. La planification ne peut pas non plus être accélérée à volonté.

Dans le rapport de gestion, c'est moins le résultat que l'introduction imminente du nouveau modèle comptable harmonisé (MCH2) qui a donné lieu à des discussions. Après examen des comptes annuels 2017, le Contrôle des finances a assorti son avis d'audit d'une réserve concernant la régularité de la tenue des comptes de l'OIC. La CFin a alors émis une réserve au cours de son examen préliminaire du rapport de gestion : sa volonté était en effet d'annuler à court terme la délibération du rapport de gestion lors de la session de juin si le travail de correction de la comptabilité de l'OIC n'avait pas avancé comme prévu ou si de nouveaux problèmes graves devaient survenir. La CFin a ensuite accompagné étroitement le projet, s'enquérant tous les mois de l'avancée des travaux. Heureusement, ceux-ci ont avancés conformément à ce qui avait été prévu et l'impact sur les comptes annuels est resté en-dessous de la limite d'activation des 70 millions de francs, permettant ainsi à la CFin de renoncer au report.

L'introduction du MCH2 a cependant occupé la CFin toute l'année. A la fin de l'année, la tenue des comptes de l'OIC ne donnait toujours pas satisfaction. La clôture des comptes 2016 a occupé les services responsables jusqu'à la fin du premier semestre 2017, puis il a aussitôt fallu entreprendre la mise à jour de la comptabilité de l'année en cours. Le Conseil-exécutif n'a pu adopter le bilan d'ouverture cantonal que le 25 octobre 2017. En novembre, un processus de clôture tenant lieu de répétition générale pour la clôture des comptes a dû être établi pour le 30 septembre 2017. Celui-ci a dû être réalisé sans l'OIC. La CFin a exprimé à plusieurs reprises son inquiétude concernant la clôture des comptes 2017 et est en contact étroit avec le Conseil-exécutif et le Contrôle des finances.

3.2 Budget 2018 / plan intégré mission-financement 2019

Le Conseil-exécutif a permis au Grand Conseil d'avoir un débat de fond sur la politique financière et fiscale lors de la session de novembre 2017. Avec le budget 2018, le plan intégré mission-financement 2019-2021, le rapport relatif au programme d'allégement 2018 et la révision de la loi sur les impôts, le Grand Conseil s'est vu soumettre les affaires clés pour prendre des décisions stratégiques en matière de politique financière et fiscale et, ainsi, donner au canton la direction à suivre en la matière pour les prochaines années.

Alors que la planification présentée lors des débats sur le budget 2016 prévoyait encore des déficits et un accroissement de la dette de plus de 400 millions de francs à partir de l'année 2019, le canton de Berne a tablé un an plus tard sur des excédents ainsi qu'une légère diminution de la dette dans le budget 2018 et le plan intégré mission-financement 2019-2021. Le Conseil-exécutif est ainsi parvenu, dans la planification, à équilibrer les finances cantonales au moyen notamment de nombreuses mesures d'allégement. Le financement de la révision de la loi sur les impôts prévue pour 2019 a en outre été assuré.

En rejetant plusieurs mesures du programme d'allégement 2018 dans le débat budgétaire, le Grand Conseil a apporté des modifications considérables aux chiffres. Le solde de financement du plan intégré mission-financement 2019-2021 est ainsi devenu négatif. Etant donné que les chiffres négatifs ne concernent que le plan intégré mission-financement, le frein constitutionnel à l'endettement est respecté. Les soldes de financement des années 2019 à 2021, qui s'inscrivent dans une fourchette allant de moins 4 millions de francs à moins 10 millions de francs, ne sont que très légèrement négatifs. Le Conseil-exécutif devra examiner cette nouvelle situation financière dans le cycle de planification normal du budget 2019 et du plan intégré mission-financement 2020-2022 et la prendre en compte dans ses calculs. Pour l'année 2018, les indicateurs sont cependant positifs : dans le budget, le solde du compte de résultats et le solde de financement s'élèvent respectivement à 108 millions de francs et à 35 millions de francs.

3.3 Surveillance financière

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

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

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

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

Ces dernières années, la CFin a constaté que la nature du mandat du Contrôle des finances et la façon dont il s'en acquitte étaient une source constante de désaccords notamment entre le Conseil-exécutif et le Contrôle des finances. Fin 2016, la CFin a lancé un projet qui avait pour but d'examiner le mandat légal du Contrôle de finances et d'évaluer les besoins de révision éventuellement nécessaires. Un atelier du bureau de la commission s'est tenu avant les vacances d'été avec une délégation du Conseil-exécutif et le concours du Contrôle des finances. Cette rencontre, qui était animée par un tiers, a mis en évidence qu'il était nécessaire d'agir sur différents points et que la loi cantonale sur le Contrôle des finances (LCCF) devait être retravaillée.

D'entente avec le Conseil-exécutif, la CFin a par la suite lancé le projet « révision LCCF ». Une cellule placée sous la direction du chancelier d'Etat, dans laquelle un délégué de l'administration et le chef du Contrôle des finances sont également représentés, a commencé à élaborer un cadre normatif en vue de la révision de la LCCF. Cette cellule est le lieu d'intenses discussions et les travaux progressent bien. L'objectif de la CFin est de finaliser le cadre normatif avant la fin de la présente législature pour que les travaux législatifs concrets puissent démarrer à la suivante. Le bureau Bolz&Partner de Berne, qui dispose d'une grande expérience, a pu être associé en qualité de conseiller externe.

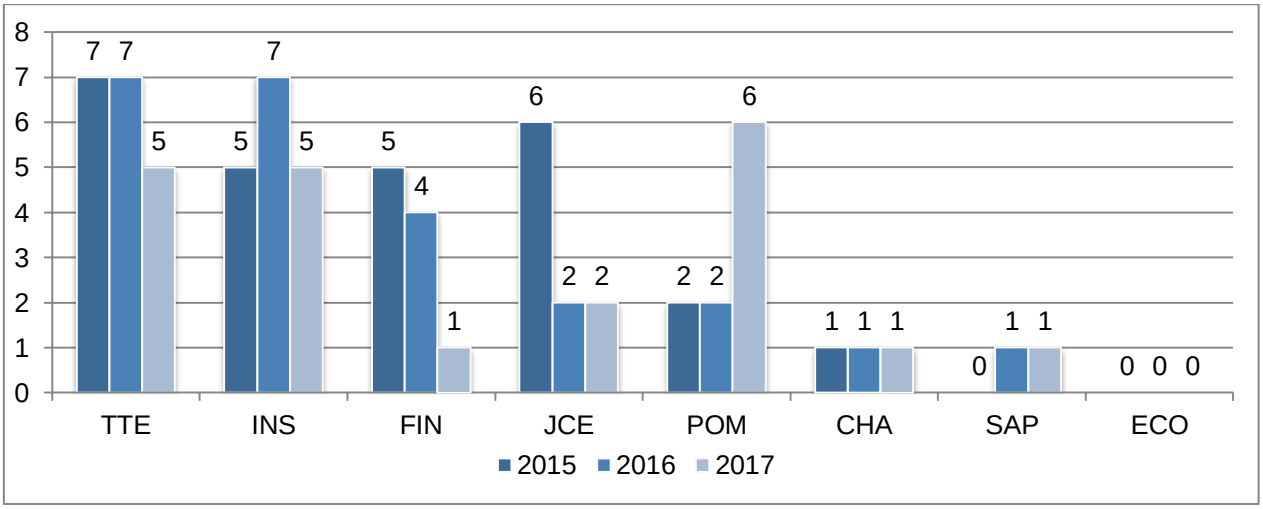
3.4 Dépenses liées

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

En 2017, la commission s'est vu soumettre en tout 21 affaires de dépenses liées par le Conseil-exécutif. Cela est légèrement moins que les deux dernières années (2016 : 24; 2015 : 26). En 2013 et 2014, le nombre d'affaires de dépenses liées s'élevait par contre respectivement à 52 et 48.

Globalement, le nombre de décisions concernant des dépenses liées a fortement diminué après 2014. La révision du droit parlementaire a permis d'adapter la définition des dépenses liées, avec l'effet suivant : le Grand Conseil approuve désormais des décisions de dépenses qui relevaient précédemment de la compétence du Conseil-exécutif, réduisant ainsi le nombre d'affaires de dépenses liées. Cela vaut en particulier pour l'informatique (TIC).

Le graphique permet de voir le nombre de demandes d'autorisation de dépenses liées qui ont émané des différentes Directions les trois dernières années. La forte hausse des dépenses liées qu'a connue la Direction de la police et des affaires militaires (POM) en 2017 est essentiellement due au fait que certaines autorisations ne reviennent pas chaque année et que, pour certaines, le seuil d'autorisation de dépenses de 200 000 francs a pour la première fois été franchi.



4 Autres priorités de l'exercice

4.1 Programme d'allégement 2018

Compte tenu de la détérioration des perspectives de politique financière en automne 2016 et de l'allégement de l'imposition des personnes morales prévu dans la révision de la loi sur les impôts en 2019, le Grand Conseil a, lors de la session de novembre 2016, lié son approbation du PIMF 2018-2020 négatif à l'élaboration d'un programme d'allégement. Le gouvernement a élaboré ce PA 2018 avant de le présenter à la CFin et au grand public fin juin 2017.

La majorité de la CFin a partagé l'appréciation du Conseil-exécutif concernant l'évolution probable des finances cantonales et a soutenu la majorité des mesures contenues dans le PA 2018. Elle n'a rejeté ainsi que dix des 155 mesures. Pour deux mesures, elle a réduit le montant de l'économie, tandis qu'elle l'a relevé pour deux autres. Il en a résulté un écart (réduction du potentiel d'économie) de 32 millions de francs en 2021 par rapport à la proposition du Conseil-exécutif. Une minorité de la CFin a fait part de son désaccord sur le programme d'allégement. Elle a rejeté l'orientation du Conseil-exécutif consistant à prendre des mesures d'économies afin de favoriser l'allégement de l'imposition des personnes morales. Elle a soumis un ensemble de propositions minoritaires destinées à rejeter nombre des mesures proposées.

La CFin a adhéré à la position du gouvernement de veiller à ce que le programme d'allégement n'affecte pas les investissements, que le Grand Conseil avait déjà revus à la baisse à plusieurs reprises ces dernières années ; de nouvelles coupes auraient été malvenues, vu l'importance des investissements pour l'économie du canton.

La CFin a attribué les divergences avec le Conseil-exécutif avant tout à un manque de concertation lors de l'élaboration des mesures et aux informations succinctes par lesquelles les mesures étaient décrites. Contrairement à ce qui s'était produit avec le dernier programme d'allégement, l'examen des offres et des structures (EOS 2014), la CFin n'a été notifiée des mesures proposées qu'une fois que le Conseil-exécutif les avait adoptées. Dans le rapport sur le PA 2018, chacune était présentée sur une feuille A4. Pour obtenir de plus amples informations concernant les mesures, la CFin et les commissions spécialisées ont par conséquent dû adresser aux Directions quelque 500 questions écrites, ce qui a demandé un travail colossal à toutes les parties. En cas de nouveau programme d'allégement, la CFin mettra tout en œuvre pour que le Conseil-exécutif présente dès le départ les mesures de telle manière à ce que le nombre de questions complémentaires puisse être réduit drastiquement.

La participation des commissions spécialisées était également une chose nouvelle pour la CFin. Alors que le règlement du Grand Conseil établit clairement que la CFin préavise le budget et le plan intégré mission-financement (BU-PIMF), le PA 2018 a donné lieu à un rapport du Conseil-exécutif au Grand Conseil, ce qui a permis une intégration adéquate des commissions spécialisées. La CFin a proposé aux commissions spécialisées de prendre part à l'examen préalable de trois manières : premièrement, elles ont pu présenter aux Directions des questions par écrit ; deuxièmement, une séance de la section compétente de la CFin avec une délégation de chacune d'elles a pu être organisée ; et troisièmement, elles ont été invitées à transmettre à la CFin un corapport. Les commissions spécialisées ont pris part activement à l'examen préalable et ont remis à la CFin cinq corapports (CIAT, CFor, CSoc, CSéc, CIRE). Avec la participation des commissions spécialisées, le calendrier déjà serré de la CFin a d'autant plus montré ses limites. La possibilité de formuler des questions et les corapports ont été considérés comme utiles et enrichissants par la CFin, qui a pu ainsi profiter de l'expertise des commissions spécialisées. En substance, les membres des commissions spécialisées ont trouvé inhabituel que de nombreuses mesures aux conséquences financières minimes devaient tout de même être adoptées par le Grand Conseil. Cela vient du fait que, dans le cas du PA 2018, il s'agit de chiffres et non

d'affaires de crédit telles que les commissions spécialisées ont l'habitude de se voir soumettre. Comme les séances des sections de la CFin avec les délégations des commissions spécialisées se sont toutes tenues trop tôt dans le processus d'examen préalable, leur apport était faible. Les présidences des commissions permanentes organiseront une séance pour revenir sur le processus d'élaboration du PA 2018 afin de discuter des améliorations utiles à apporter. La CFin est prête à garantir à l'avenir aussi la participation des commissions spécialisées à un prochain programme d'allégement et à l'améliorer ponctuellement. La CFin est toutefois de l'avis que dans les années « normales » du BU-PIMF sans programme d'allégement, la participation doit rester limitée et que les autres commissions permanentes ont surtout le corapport à leur disposition– comme il en va avec les autres affaires du Grand Conseil.

4.2 Introduction de MCH2

A compter du budget 2017 et du PIMF 2018-2020, le canton de Berne a commencé à adapter sa présentation des comptes selon MCH2/IPSAS. Ce processus trouvera son épilogue avec l'approbation, par le Grand Conseil, du rapport de gestion 2017 lors de la session parlementaire de septembre 2018.

Comme la CFin l'a déjà indiqué dans son rapport sur le budget 2017 et le PIMF 2018-2020, l'introduction de MCH2/IPSAS se heurte à des difficultés considérables. Ainsi, le Contrôle des finances a interrompu son examen du retraitement du bilan 2016 après avoir constaté 166 manquements. Compte tenu des erreurs non réglées et des incertitudes qui perdurent, le Conseil-exécutif a dû se contenter de prendre connaissance du rapport sur l'adaptation du bilan 2016 au lieu de l'adopter. La CFin est consciente que le retraitement du bilan 2016 était un « simple » essai. Le passage au MCH2 ne se concrétisera qu'avec les comptes annuels 2017. L'essai a néanmoins mis en évidence que le gouvernement et l'administration doivent encore régler un nombre conséquent de problèmes avant que le passage à MCH2/IPSAS fonctionne. Afin d'exprimer ses craintes quant au bouclement des comptes annuels, la CFin a présenté une déclaration de planification y-relative dans le cadre du budget 2017 et du PIMF 2018-2020.[2]

En abordant la question dans son rapport sur le budget 2017 et le PIMF 2018-2020, la commission a mis en lumière suffisamment tôt que ce projet d'envergure comportait certains risques. Il est possible que le gouvernement et l'administration ne puissent pas régler tous les problèmes jusqu'au bouclement des comptes annuels 2017 et que le Contrôle des finances en fasse le constat lors de sa vérification des comptes. Le Conseil-exécutif a donc décidé de déplacer la discussion du rapport de gestion 2017 de la session de juin à celle de septembre 2018, initiative que la CFin salue.

4.3 Informatique

Comme il a été dit au chapitre 2.2, la CFin préavise les affaires TIC de toutes les Directions. Compte tenu de cette concentration, la CFin assure la responsabilité principale des affaires TIC. La CFin se trouve face au défi d'examiner les affaires TIC de manière probante et de les comprendre, tout en évitant de retarder l'approbation des décisions de dépenses ou d'entraîner des surcoûts en faisant appel à des experts externes. C'est pourquoi elle a conclu différents accords avec le Conseil-exécutif au cours de l'année 2016 pour que les projets portant sur des crédits TIC soient élaborés de manière à être compréhensibles. Ces accords ont été en grande partie

[2] Déclaration de planification de la CFin concernant le budget 2017 et le plan intégré mission-financement 2018-2020 : « Le Grand Conseil appelle les acteurs impliqués, notamment le Conseil-exécutif, la Direction des finances et les services des finances des Directions, de la Chancellerie d'Etat et de la Justice, à engager toutes leurs forces pour que le rapport de gestion avec les comptes annuels 2017 puisse être élaboré, attesté et approuvé par le parlement de manière conforme au droit et en application des principes de MCH2/IPSAS. »
Adoptée par le Grand Conseil le 28 novembre 2016 par 107 voix contre trois et 34 abstentions.

appliqués en 2017, et la CFin a demandé, en concertation avec le Conseil-exécutif, d'autres améliorations et la mise en œuvre généralisée par toutes les Directions.

La mise en œuvre de la Stratégie TIC du canton de Berne adoptée en 2016, « IT@BE », suit son cours dans une large mesure. Celle-ci est clairement portée par une volonté de standardisation et de centralisation. Certains projets accusent un retard de quelques mois. Les dépenses y-relatives engagées en 2017 sont en outre inférieures aux prévisions.

L'organe de conduite TIC, qui est le comité stratégique TIC (CST), placé sous la houlette de la directrice des finances, a pu pour la première fois soumettre le rapport de gestion des coûts TIC à la CFin et la CGes. Ce document doit à l'avenir servir efficacement à l'observation et au pilotage des coûts TIC. La Commission des finances tient à ce que soit garantie la comparabilité annuelle des données récoltées.

S'agissant des projets informatiques, la CFin se consacrera désormais moins à IT@BE et davantage au progiciel de gestion intégré (PGI). Il s'agit d'un ou plusieurs systèmes TIC qui permettent à une entreprise ou à une collectivité de droit public de planifier et de piloter les ressources disponibles (surtout les finances, le personnel, le matériel, les locaux et les TIC) en temps opportun et en conformité avec les besoins et les objectifs fixés. Le programme IT@BE est maintenant en cours de réalisation, tandis que le projet PGI se trouve encore dans la phase de conception et devrait être lancé à partir de la fin 2021. Comme il ressort du rapport UPI (*Unabhängige Prüfung der Informatik im Kanton Bern*, 2014), il s'agit plus particulièrement de remplacer les applications maison FIS (système d'informations financières) et PERSISKA (système d'informations sur le personnel) par des produits standard pour rendre l'informatique moins coûteuse. En 2016, le Conseil-exécutif a pris la décision de principe de remplacer FIS et PERSISKA par une plateforme PGI globale qui intègre les finances, le personnel et la logistique avec des centres de services partagés (Shared Service Centers). En instaurant un tel système, le canton pourra mener à bien ses processus de support de manière bien plus efficiente et efficace. Sur le long terme, cela devrait permettre d'économiser environ 15 millions de francs de coûts externes par an. Sans compter que la standardisation des processus de support et le regroupement des tâches laissent envisager encore d'autres possibilités de réduction des ressources et d'amélioration de la performance. Conformément à ce qu'avait exigé la CFin, en 2017 l'administration a préparé et transmis des comptes rendus semestriels sur le projet PGI. En adoptant les principes stratégiques du projet PGI, en septembre, le Conseil-exécutif a pu créer un cadre propice à la phase de conception. Après la session de novembre, la CFin a signalé au Conseil-exécutif que deux déclarations de planification adoptées au Grand Conseil influenceront la suite du projet PGI : la première demande de resserrer les calendriers des projets stratégiques en cours, dont le PGI fait également partie[3] ; la deuxième demande à ce que les sites décentralisés efficients soient également pris en compte dans le passage au numérique.[4]

Les charges formulées par la CFin en 2014 concernant le crédit-cadre 2015-2022 pour l'introduction de la « gestion des affaires et de l'archivage électroniques » (GAE) ont fait l'objet d'un compte rendu en 2017. Le programme GAE suit son cours. Dans tous les volets, les délais

[3] Session de novembre 2017, 64e point de l'ordre du jour, FIN, loi sur les impôts et débat budgétaire, 3.e Projets, 1 Déclaration de planification PIMF 2019-2021, Commission des finances : « Le Conseil-exécutif est chargé de resserrer considérablement les calendriers des projets stratégiques en cours (PGI, réforme des Directions, cyberadministration) et de concevoir les projets (tout particulièrement la réforme des Directions) de telle manière que les processus s'en retrouvent optimisés ou allégés. »

[4] Session de novembre 2017, 64e point de l'ordre du jour, FIN, loi sur les impôts et débat budgétaire, 3.e Projets, 2 Déclaration de planification PIMF 2019-2021, Knutti (UDC), Berger (UDC), Speiser-Niess (UDC), Schwarz (UDF) et Graf (PS-JS-PSA) : « Cyberadministration : il faut montrer comment l'organisation des unités administratives comme le registre du commerce, les bureaux d'arrondissement du registre foncier, les offices des poursuites et des faillites ou les préfectures peut être optimisée, en particulier avec le passage au numérique. Il faut également tenir compte en particulier des sites décentralisés efficients. »

et le budget prévus ont jusqu'à présent pu être tenus ou ont nécessité moins de temps et d'argent que prévu. Plusieurs Directions ont émis le souhait d'avancer l'introduction de la gestion des affaires et l'archivage électroniques. Il est possible que le programme aboutisse plus tôt que prévu (2022).

4.4 Personnel

La CFin s'entretient chaque année avec la Direction des finances sur les questions actuelles qui ont trait au personnel. En 2017, elle s'est informée des charges salariales et a discuté de la révision de l'ordonnance sur le personnel 2018.

Cela fait plusieurs années qu'il est question d'instaurer le temps de travail basé sur la confiance. Après l'échec, dès la procédure de consultation, du projet du Conseil-exécutif de 2011, les travaux ont été abandonnés. En 2016, la CFin a pris l'initiative et a formulé sa propre proposition au Conseil-exécutif. Quand la CGes est intervenue à son tour et a insisté sur la mise en œuvre de deux motions qui avaient été adoptées concernant le temps de travail basé sur la confiance, le Conseil-exécutif a quand même décidé de présenter un projet pour l'introduire, alors même qu'il y est toujours opposé. Le projet est en consultation jusqu'à fin avril 2018 et devrait passer devant le Grand Conseil lors de la session de novembre 2018.

5 Proposition

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

Au nom de la Commission des finances
Le président :

Daniel Bichsel

Député

Annexe

Organisation de la Commission des finances

Etat : 14.12.2017

1.Présidence

2 membres

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

2. Bureau

7 membres

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

3. Sections

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

	Section FIN-POM-TIC	**Section ECO-INS-CHA**	**Section TTE-JCE-SAP**
Respon-sable	Daniel Wyrsch (PS)	Hans Kipfer (PEV)	Jakob Etter (PBD)
	Andreas Blank (UDC)	Fritz Wyss (UDC)	Thomas Rufener (UDC)
	Adrian Haas (PLR)	Roberto Bernasconi (PS)	Ursula Marti (PS)
	Raphael Lanz (UDC)	Natalie Imboden (Les Verts)	Franziska Schöni-Affolter (pvl)
	Barbara Streit-Stettler (PEV)	Johann Ulrich Grädel (UDF)	Hans-Rudolf Saxer (PLR)

Le Grand Conseil du canton de Berne

Der Grosse Rat des Kantons Bern

Commission de gestion

Geschäftsprüfungskommission

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

Rapport d'activité 2017 de la Commission de gestion

Proposition de la CGes au Grand Conseil : prise de connaissance

Etat : 26 avril 2018

Table des matières

Avant-propos ... 3

1 Thèmes prioritaires ... 4
1.1 Secteur de l'extraction de gravier et des décharges ... 4
1.2 Haute surveillance sur d'autres organismes investis de tâches publiques ... 5

2 Activités des sections ... 7
2.1 Affaires communes ... 7
2.2 Bureau ... 10
2.3 Section FIN/ECO/INS ... 14
2.4 Section TTE/JCE/CHA ... 23
2.5 Section SAP/POM ... 29

3 Examen préliminaire de rapports ... 34

4 Interventions ... 34
4.1 Interventions de la CGes ... 34
4.2 Interventions traitées ... 34

5 Coordination et participation ... 35
5.1 Séances communes en vertu de l'article 30, alinéa 1 LGC ... 35
5.2 Présentation d'un avis en vertu de l'article 30, alinéa 4 LGC ... 35

6 Perspectives ... 36

7 Proposition ... 36

ANNEXE – Composition de la CGes et charge de travail ... 37
1) Composition de la commission ... 37
2) Volume de travail ... 37
3) Liste des abréviations ... 38

Avant-propos

Rétrospectivement, les plus grands remous de 2017 ont certainement été provoqués par la décision de la Commission de gestion (CGes) de ne pas publier un rapport confidentiel du Contrôle des finances sur le secteur de l'extraction de gravier et des décharges. Si cette décision s'est avérée si explosive, c'est parce que des passages du rapport en question avaient déjà été portés à la connaissance du public en raison d'une indiscrétion. La CGes a ainsi dû essuyer la critique. Comme des passages du rapport avaient déjà été dévoilés, d'aucuns ont avancé qu'il existait un intérêt prépondérant à publier le rapport en son entier. Cette affaire a surtout révélé une antinomie entre le souhait du public d'être informé et la nécessité du traitement confidentiel des informations.

***Sans confidentialité, pas de haute surveillance**. Les membres du gouvernement, les employés et employées du canton, les bénéficiaires de subventions cantonales, les responsables d'institutions et de participations du canton doivent pouvoir avoir l'assurance que les informations qu'ils fournissent à la CGes demeurent confidentielles. La CGes ne peut obtenir les informations dont elle a besoin pour pouvoir apprécier l'action étatique conformément à la législation que si la confidentialité est garantie. Si la CGes effectue par exemple un contrôle par échantillonnage des entreprises soutenues par la Promotion économique, la Direction de l'économie publique doit pouvoir avoir l'assurance que la CGes traitera de manière confidentielle les noms de ces entreprises et les informations sur leurs projets. Sans cela, la Direction de l'économie publique, qui subit la concurrence acharnée d'autres cantons dans ce domaine, ne livrerait plus que des informations très rudimentaires et générales. La CGes ne pourrait par conséquent plus exercer correctement la haute surveillance, et il n'y aurait plus non plus de contrôle démocratique des décisions étatiques dans ce domaine.*

***Sans public, pas de haute surveillance.** La haute surveillance vise notamment à ce que le gouvernement et l'administration apprennent de leurs erreurs. La haute surveillance les oblige pour cela à rendre ouvertement des comptes au public. Si la population du canton peut réaliser qu'il existe un organe qui tient « les puissants » à l'œil, qui rend les erreurs publiques et démontre la responsabilité politique, cela renforce la confiance qu'elle place en l'Etat et ses institutions. Une haute surveillance qui réfléchirait toute l'année dans son coin sans jamais présenter de conclusions au public ne ferait qu'attiser la méfiance envers l'Etat. Car cela renforcerait l'impression que celles et ceux qui nous gouvernent font de toute façon comme bon leur semble et sont tous de connivence. C'est justement pour cela qu'il est juste et important que la CGes révèle ses principales conclusions au public. Quant à savoir ce qui doit ou ne doit pas être rendu public, il faut toujours peser le pour et le contre, et en fin de compte la décision appartient à la CGes – à raison.*

Dans cet esprit, je suis heureux de pouvoir vous présenter le rapport d'activité 2017 de la Commission de gestion. Je ne saurais, à cette occasion, manquer de remercier mes collègues membres de la commission pour leur investissement et leur soutien tout au long de cette année.

Peter Siegenthaler, président de la CGes

1 Thèmes prioritaires

1.1 Secteur de l'extraction de gravier et des décharges

En été 2016, la CGes rendait publiques ses conclusions sur le rôle de régulateur qui revient au canton dans le secteur de l'extraction de graviers et des décharges (cf. communiqué du 30 juin 2016). En automne 2016, elle chargeait le Contrôle des finances (CF) de procéder à un contrôle extraordinaire afin de déterminer dans quelle mesure la situation des prix dans le secteur de l'extraction de gravier et les décharges affectait le canton en tant que maître d'ouvrage. Après avoir terminé son rapport confidentiel à la mi-2017, le Contrôle des finances l'a transmis à la CGes. Ce rapport a en grande partie confirmé les conclusions auxquelles la CGes était parvenue un an auparavant. Il en est également ressorti qu'en raison de la majoration des prix, le canton aurait effectivement payé ses projets de construction trop cher ces cinq dernières années. Après que des passages essentiels du rapport ont été divulgués au public, la CGes a déposé une dénonciation pénale contre inconnu.

La CGes a décidé d'intégrer les conclusions de ce rapport à l'examen préliminaire du rapport de controlling « Extraction de matériaux, décharges et transports (EDT) ». En présentant pour la première fois ce rapport au Grand Conseil, le Conseil-exécutif a mis en œuvre l'une des recommandations faites en juin 2016. Le Grand Conseil a pris connaissance du rapport assorti des déclarations de planification de la CGes au cours de la session de novembre.

La CGes a en outre décidé de ne pas publier le rapport confidentiel du Contrôle des finances. A la suite de cette décision, la CGes a reçu deux demandes l'appelant, en vertu de la loi sur l'information du public, à permettre la consultation du rapport ou à le publier. La commission a rejeté ces deux requêtes à la fin de l'année sous forme de décision susceptible de recours.

Pour plus de détails, la CGes renvoie aux documents publics suivants :

- Des améliorations possibles dans l'accomplissement des tâches (Communiqué de presse du 30 juin 2016)
- La Commission de gestion dépose plainte pour violation du secret de fonction (Communiqué de presse du 31 août 2017)
- La commission compétente veut renforcer les activités de pilotage (Communiqué de presse du 2 novembre 2017)
- Journal du Grand Conseil, session de novembre (21 nov. 2017 matin / 22. nov. matin)

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

L'année sous rapport, la CGes a, dans deux cas concrets, mis en application son programme visant à renforcer la haute surveillance dans le domaine des autres organismes chargés de tâches publiques, adopté fin 2015 (KoTrA, cf. rapport d'activité 2016 de la CGes, pp. 18-19) :

Flughafen Bern AG (aéroport de Berne-Belp, contrôles 2016-2017)

La CGes avait déjà décidé en 2016 de tester la nouvelle procédure de contrôle pour ses activités de surveillance sur l'aéroport de Berne-Belp. A la demande de la CGes, l'année sous rapport la Direction de l'économie publique (ECO) lui a remis différents documents intéressants pour l'exercice de la surveillance sur la participation cantonale à la société anonyme Flughafen Bern, dont le programme de surveillance évoqué plus haut. Bien que la participation du canton de Berne ne s'élève qu'à environ deux pour cent, le canton envoie une personne au conseil d'administration pour le représenter. Cette antinomie a été discutée avec l'ECO. Différentes questions ont également porté sur les objectifs concrets que le canton souhaite atteindre avec sa participation minoritaire. La CGes estime que des questions restaient ouvertes à l'issue de ce premier échange : quel est par exemple le but de la participation du canton ? C'est la raison pour laquelle la CGes a décidé de soumettre par écrit à l'ECO les interrogations que cet échange avait suscitées. Bien que les réponses obtenues aient permis de clarifier certaines choses, la commission a décidé, dans un second temps, de s'entretenir avec le président du conseil d'administration de la société Flughafen Bern AG. Comme cet entretien aura lieu en 2018, il faudra y revenir dans le prochain rapport d'activité.

Haute école spécialisée bernoise (contrôles extraordinaires 2017)

La décision du conseil d'école de la Haute école spécialisée bernoise (BFH), de réorganiser le Département Gestion, santé, travail social (GST), a beaucoup agité les milieux politiques au premier semestre 2017. Le fait que les projets de partition de l'organisation n'aient pas été mentionnés lors de l'examen du rapport sur la concentration des sites de la Haute école spécialisée bernoise, mais qu'on ait au contraire souligné l'importance de pouvoir concentrer le Département GST sur un seul site, a agacé des représentants et représentantes de la Commission de la formation (CFor). Au printemps, la CFor s'est par conséquent entretenue avec l'INS et des représentants et représentantes du conseil d'école. A la session de juin 2017, sur proposition de la CFor, le Grand Conseil a adopté une déclaration par laquelle il prenait connaissance des clarifications de la CFor. D'entente avec la CFor, la CGes avait déjà décidé en mai de lancer un contrôle extraordinaire selon le modèle KoTrA et, de manière générale, de revoir les outils dont disposent le Conseil-exécutif et la Direction de l'instruction publique pour exercer la surveillance sur la BFH (cf. Communiqué de presse de la CGes du 11 mai 2017 : « La Commission de gestion passe au crible la surveillance des responsables politiques »). Dans un premier temps, la CGes s'est tournée vers le gouvernement pour obtenir tous les documents significatifs pour l'exercice de la surveillance hiérarchique. En faisaient partie, outre les règles de la législation spéciale, le programme de surveillance, les règlements, les contrats de prestations et les rapports de controlling. A l'issue d'un premier examen, la CGes a constaté que la surveillance repose sur un éventail d'outils très complet. La section compétente s'est appuyée sur la vaste documentation pour s'entretenir avec le directeur de l'instruction publique, qui présidait le gouvernement à ce moment-là, afin d'approfondir les informations obtenues. Dans ses questions, la CGes a accordé une attention particulière au rôle de la représentante du canton au conseil d'école. Cet échange a également permis de clarifier les compétences du conseil d'école, de l'INS et du Conseil-exécutif, et d'apprendre dans quelle mesure le Conseil-exécutif ou l'INS peuvent édicter des instructions applicables à la BFH. Après avoir évalué cet entretien, la CGes a décidé qu'elle voulait

également s'entretenir avec une délégation du conseil d'école afin de faire le tour de la question. Comme cet entretien aura lieu en 2018, il faudra y revenir dans le prochain rapport d'activité.

Série de contrôles 2017-2018

La CGes avait déjà décidé l'année précédente de sélectionner une institution du groupe « Hôpitaux/institutions du domaine de la santé » pour la série de contrôles 2017-2018. Fin 2017, la CGes a pris connaissance du rapport annuel sur les entreprises, participations et institutions cantonales (RCE). Le RCE sert de base pour désigner l'institution qui sera passée au crible lors de la série de contrôles KoTrA suivante. La commission a toutefois repoussé sa décision afin de pouvoir procéder à des clarifications complémentaires sur certains objets soumis au contrôle. Elle prévoit de prendre sa décision en février 2018. Par conséquent, il faudra y revenir dans le prochain rapport d'activité.

2 Activités des sections

2.1 Affaires communes

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

Conformément à son mandat de haute surveillance, la CGes charge le Contrôle des finances de vérifier l'exécution de certaines affaires de crédit.[1] Les effets des mesures découlant de ces affaires l'intéressent également, l'efficacité comptant parmi les critères essentiels de la haute surveillance.[2] Pour analyser les effets des affaires de crédit, la commission se fonde sur les objectifs déclarés dans le rapport qui accompagne chaque affaire du Grand Conseil.

Durant l'exercice, la CGes a traité l'affaire suivante de la série de contrôles de 2016 :

- SAP 1478/2011 : CHR Spitäler FMI AG, site d'Interlaken : rénovation et extension du service des urgences et du bloc opératoire ; crédit d'engagement nouveau pluriannuel (CHF 34,5 mio)

Contrôle de la mise en œuvre

L'année sous rapport, le contrôle extraordinaire du Contrôle des finances portait sur le crédit d'engagement pluriannuel, adopté par le Grand Conseil en 2011, par lequel le canton de Berne décidait de participer aux coûts de rénovation et d'extension du service des urgences et du bloc opératoire du site d'Interlaken. Dans son rapport à la CGes, le Contrôle des finances indiquait que le crédit d'engagement avait été utilisé conformément à son but. Cet examen a néanmoins mis au jour toute une série de risques et d'améliorations potentielles dans le domaine de la gestion des coûts et des crédits, du traitement des modifications de projet et du respect des conditions et des charges par les FMI AG. Le Contrôle des finances priait la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP) d'y remédier au moyen des mesures proposées déjà dans le rapport. Outre les conclusions évoquées, le rapport du Contrôle des finances renfermait également quelques recommandations. Trois d'entre elles étaient particulièrement importantes aux yeux de la CGes : premièrement l'information sur les modifications de projet devrait désormais être assurée. A cet effet, on devrait mettre au point une matrice décisionnelle et, en cas de modification majeure, consulter la commission compétente ou soumettre l'affaire au Grand Conseil. Le CF a également recommandé d'optimiser les possibilités de pilotage des investissements hospitaliers stratégiques. Enfin, il a recommandé à la SAP de réduire les conflits d'intérêts. Pour ce faire, le CF a conseillé d'éviter le cumul des rôles, de réglementer l'attitude à adopter face aux conflits d'intérêts et de rôles dans les processus opérationnels de la SAP et de justifier du respect de cette réglementation.

Dans une lettre à la SAP, la CGes s'est ralliée aux conclusions du Contrôle des finances et a exprimé le souhait que la Direction s'attaque sans délai aux points critiqués et mette en œuvre les mesures présentées dans le rapport. La commission estimant que les trois recommandations mentionnées plus haut sont les plus pressantes, elle a invité la SAP à prendre position à leur sujet.
Dans sa réponse à la CGes, la SAP a confirmé qu'à l'avenir elle informerait la Commission des finances (CFin) des modifications majeures apportées aux projets, suivant en cela la première recommandation. Concernant la deuxième recommandation, la Direction a expliqué qu'en

[1] cf. art. 37, al. 2, lit. *b* RGC
[2] cf. art. 60, al. 1, lit. *b* RGC

l'absence de mandat politique, ce n'était pas à elle de conduire une analyse des risques et des mesures dans le domaine du financement des soins hospitaliers ni de mettre au point un système de pilotage efficace. Elle s'est référée dans ce contexte aux outils de controlling existants. Concernant la troisième recommandation enfin, la SAP a fait remarquer que les conflits d'intérêts ne se produiraient plus, puisqu'avec les changements apportés au système de financement, le canton ne financerait plus directement de projets de construction. A partir d'une analyse de la prise de position de la SAP, la CGes a formulé un certain nombre de conclusions et de souhaits qu'elle a fait parvenir à la SAP. Selon elle, la Commission de la santé et des affaires sociales (CSoc) devrait elle aussi être informée des changements apportés aux projets, en plus de la CFin. La CGes a par ailleurs dit qu'elle tenait à l'optimisation des possibilités de pilotage (2e recommandation), et a demandé à la SAP comment le mandat politique qu'elle réclamait devait être conçu et qui devait le lui donner pour que la SAP procède à une analyse de la situation actuelle. La CGes a également maintenu sa troisième recommandation, défendant dans sa lettre la réduction des conflits d'intérêts.

Il ressortait du rapport de la SAP à l'intention du CF que la Direction voulait appliquer une grande partie des recommandations du Contrôle des finances dans le cadre du décompte final. La SAP a ainsi notamment indiqué qu'afin d'améliorer la gestion des coûts et des crédits, elle allait préciser le mandat de contrôle du décompte final. De cette manière, elle souhaitait garantir que les positions de devis non-décomptées soient identifiées et ne soient pas utilisées à d'autres fins. La SAP a en outre confirmé qu'elle allait désormais indiquer dans les conditions de subventionnement la date de référence pour le calcul du renchérissement conformément aux normes SIA (Société suisse des ingénieurs et des architectes).

Dans une autre lettre, la SAP s'est une nouvelle fois référée aux conclusions de la CGes. La SAP y promettait qu'elle informerait tant la CFin que la CGes des futures modifications de projets – comme recommandé par la CGes. Dans cette lettre, la SAP est revenue en détail sur la deuxième recommandation, tout en répétant la nécessité d'un mandat politique qui devait aboutir à de meilleures possibilités de pilotage. A propos de la troisième recommandation enfin, la SAP a déclaré qu'elle considérait que la séparation organisationnelle des parties prenantes était déjà une réalité. La CGes n'étant pas parvenue à terminer l'étude de cette prise de position l'année sous rapport, elle rendra compte de ses travaux dans son prochain rapport d'activité.

Contrôle des effets

Par le passé, la CGes ne s'intéressait pas seulement à la mise en œuvre des affaires de crédit (contrôle extraordinaire du CF), mais aussi aux effets des crédits en question. Pour ce faire, elle demandait à la Direction concernée de lui montrer dans quelle mesure les objectifs déclarés dans le rapport accompagnant l'affaire soumise au Grand Conseil avaient effectivement été réalisés. Dans le cas présent, la commission a renoncé à contrôler les effets car les investissements présentés dans le rapport du Conseil-exécutif étaient considérés comme nécessaires à la sécurité et à l'efficience du fonctionnement de l'Hôpital d'Interlaken. Le rapport du Contrôle des finances n'indiquait nulle part que ces objectifs n'avaient pas été atteints.

Contrôles 2017 :

En 2017, l'affaire de crédit suivante a été contrôlée :

- ECO 2758/2004 : Office de l'agriculture et de la nature : amélioration foncière ; communes de Douanne, Gléresse et Daucher-Alfermée ; remaniement parcellaire viticole de

Douanne-Gléresse-Daucher-Alfermée/route nationale A5 ; décision de principe ; crédit-cadre

La CGes a par ailleurs commandé le contrôle extraordinaire suivant :

- Abrogation du plan d'aménagement des eaux « Aarewasser » (voir aussi chap. 2.4.5)

La CGes a reçu les rapports du Contrôle des finances en décembre. Elle les évaluera en 2018 et publiera son compte rendu dans son prochain rapport d'activité.

2.1.2 Analyse d'évaluations

Une tâche majeure de la haute surveillance consiste à vérifier l'efficacité de l'action du Conseil-exécutif et de l'administration.[3] La commission ayant été très absorbée par d'autres affaires, elle n'a cependant pas eu le temps de procéder à une telle évaluation cette année.

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

Pour la première fois depuis des années, le Conseil-exécutif a fait usage de l'ordonnance exploratoire. En juin, il a arrêté l'ordonnance exploratoire sur l'extension du périmètre d'action du Conseil des affaires francophones du district bilingue de Bienne à l'arrondissement administratif de Biel/Bienne (OECAF). Cette ordonnance crée les conditions permettant aux habitants et habitantes francophones de communes autres que Bienne et Evilard de se présenter aux prochaines élections de renouvellement du Conseil des affaires francophones du district bilingue de Bienne. La surveillance de la mise en œuvre des ordonnances exploratoires fait partie des attributions de la CGes.[4] C'est pourquoi la CGes a pris connaissance de la teneur de cet acte législatif et prié le Conseil-exécutif de lui soumettre le rapport d'évaluation et le rapport de controlling, qui doivent lui permettre de juger de l'effet de l'ordonnance exploratoire. Le fait que le gouvernement n'ait pas directement informé la CGes de l'OECAF, comme il l'avait fait pour la dernière ordonnance exploratoire, en 2005, a soulevé des questions. En vertu de l'article 41 de la loi sur le Grand Conseil (LGC), le Conseil-exécutif estimait avoir satisfait à son devoir d'information en faisant figurer l'ordonnance exploratoire sur la liste des nouvelles ordonnances et des modifications d'ordonnances en cours que le gouvernement adopte à l'intention du Bureau avant chaque session. La CGes a cependant fait remarquer au Conseil-exécutif qu'aux termes de la loi sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration, le Conseil-exécutif est tenu, outre d'informer le Grand Conseil de l'édiction des ordonnances exploratoires, de lui faire parvenir les documents correspondants (cf. art. 44, al. 4 loi d'organisation, LOCA). La CGes considère que faire simplement figurer l'ordonnance exploratoire sur la liste des ordonnances prévues ne satisfait pas à cette exigence. En outre, en vertu de son mandat légal, la CGes s'intéressera de près à toutes les ordonnances exploratoires. Dans ces conditions, il lui a semblé judicieux de prier le Conseil-exécutif de désormais l'informer automatiquement de toute ordonnance exploratoire et de lui fournir les documents correspondants.

2.1.4 Dispositions pour garantir le secret

Dans leurs règlements, les commissions de surveillance prévoient la possibilité de prendre les dispositions nécessaires pour garantir le secret (cf. art. 43, al. 4 LGC). Durant l'exercice, quatre affaires ont été concernées par de telles dispositions : les documents relevant du domaine de la

[3] Art. 37, al. 2, lit. *a* et art. 60, al. 1, lit. *b* RGC
[4] Art. 37, al. 2, lit. *e* RGC

protection de l'Etat (cf. chap. 2.5.4) et de la promotion économique (cf. chap. 2.3.1) ont été remis à un cercle restreint de personnes. De même, la participation aux séances était réservée aux membres de la section compétente et à la présidence. S'agissant de la promotion économique, certains documents n'ont par ailleurs été diffusés que munis d'un numéro permettant d'identifier leurs destinataires. Toujours dans le contexte de la haute surveillance concomitante sur le projet de la place du Wankdorf à Berne, la commission a décidé de mettre un document uniquement à la disposition de la section et de la présidence (cf. chap. 2.4.7). La présidence était également la seule habilitée à consulter les procès-verbaux des entretiens menés avec les personnes occupant des postes à responsabilités soumis à la surveillance de la CGes (cf. chap. 2.2.4). Il s'agit du secrétaire général du Grand Conseil, du délégué à la protection des données et du chancelier.

Le règlement indique aussi qu'en cas de présomption fondée de violation du secret de fonction, la commission peut déposer une dénonciation pénale. C'est ce que la CGes a décidé de faire après qu'un quotidien bernois a cité des passages d'un rapport confidentiel du Contrôle des finances sur le secteur de l'extraction de gravier et des décharges en déclarant être en possession dudit rapport (cf. chap. 1.1).

Dans un autre cas, la CGes a également envisagé de déposer une dénonciation pénale contre inconnu pour violation du secret de fonction. Un quotidien avait en effet publié un article sur les comptes épargne-temps (cf. chap. 2.2.1) indiquant que la rédaction était en possession d'une réponse d'une Direction à la CGes. Le journal citait en outre différentes données statistiques tirées de cette lettre. Selon les investigations menées par la CGes, la Direction compétente avait simplement mis cette lettre à la disposition d'un journaliste qui avait demandé des informations. La CGes a alors demandé à s'entretenir avec le membre du gouvernement compétent, qui s'est excusé pour cette manière d'agir. La CGes a par conséquent décidé d'en rester là.

2.1.5 Echange avec la CGes du canton de Bâle-Campagne

En juin 2015, la CGes du canton de Bâle-Campagne était venue dans le canton de Berne pour s'entretenir avec son homologue. En mai 2017, c'était au tour de la CGes du canton de Berne de faire le voyage jusqu'à Liestal. Cette visite a surtout été l'occasion d'échanger sur les enquêtes en cours ou terminées. Les déclarations du président de la CGes bâloise sur les éclaircissements relatifs à des mandats externes apportés par la commission ont suscité un grand intérêt. Cet échange a montré que la haute surveillance du canton de Berne et celle d'autres cantons font face à des défis similaires. La journée s'est achevée par une visite au parlement pendant une séance.

2.2 Bureau

Conformément au 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.

2.2.1 Heures supplémentaires – limitation de l'avoir maximal sur le compte épargne-temps

A deux reprises, en 2013 et en 2016, le Conseil-exécutif a révisé les dispositions du droit du personnel relatives aux comptes épargne-temps (CET) du personnel cantonal : après l'introduction d'un plafond de 125 jours maximum pour les CET au 1er janvier 2013, le solde maximal a été ramené à 50 jours au 1er janvier 2016. Les dispositions transitoires prévoient que les soldes horaires disponibles sur les CET excédant 50 jours devront impérativement être ramenés à ce plafond par compensation ou indemnisés financièrement jusqu'à fin 2019 au plus tard. La réduction à 20 jours est facultative pour les soldes compris entre 20 et 50 jours.

Pour obtenir un aperçu de l'état des heures supplémentaires du personnel cantonal, la commission a adressé diverses questions écrites à la Direction des finances (FIN) en août 2016. D'après la réponse donnée par la FIN en septembre 2016, certains cas ne satisfaisaient pas aux exigences. Les explications données par la FIN ont soulevé d'autres questions parmi les membres de la CGes, notamment à propos de ces cas de soldes de CET élevés. A la lumière des réponses reçues de la FIN en novembre 2016 et en janvier 2017, la CGes est parvenue à différentes conclusions, qu'elle a rendues publiques dans un communiqué de presse, clôturant ainsi ce dossier.

Pour plus de détails, la CGes renvoie au document suivant :

- Résorption des heures supplémentaires en bonne voie (Communiqué de presse du 27 février 2017)

2.2.2 Commissions spécialisées

Fin 2014, la CGes avait demandé au Conseil-exécutif une liste des commissions cantonales désignées en vertu de l'article 37 de la loi sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration (loi d'organisation, LOCA) et qui ont pour but de mettre des connaissances extérieures à l'administration au service de l'accomplissement des tâches publiques (appelées commissions spécialisées). Dans le cadre de ses échanges écrits avec le Conseil-exécutif qui ont suivi en 2015, la CGes a formulé deux recommandations : dans un souci de transparence, le Conseil-exécutif devait d'une part compléter la liste des commissions de l'administration cantonale publiée chaque année dans l'Annuaire officiel en ligne. D'autre part, la CGes demandait un examen méthodique des commissions spécialisées désignées. En réaction, le Conseil-exécutif a annoncé qu'il allait confier à la Conférence des secrétaires généraux la recherche de solutions concrètes pour examiner les commissions spécialisées et informer la CGes de la procédure choisie (cf. rapport d'activité 2015 de la CGes).

Au début de l'année 2016, la CGes s'est enquise de l'état d'avancement des travaux auprès du Conseil-exécutif. A cette occasion, le gouvernement a proposé à la commission que la Chancellerie d'Etat demande une fois par an aux Directions d'analyser les commissions relevant de leur domaine de compétences sous l'angle de l'efficacité, de la nécessité, des attributions et de la composition ainsi que d'actualiser les listes. La liste générale compilée serait ensuite remise au Conseil-exécutif pour prise de connaissance et à la CGes pour approbation. En parallèle, cette liste générale serait, comme jusqu'à présent, publiée sur Internet sous la rubrique « Annuaire officiel, Commissions de l'administration centrale ».

Après avoir examiné cette proposition dans le détail, la CGes est parvenue à la conclusion que ses attentes en matière de contrôle – pleine et entière transparence et recours parcimonieux aux commissions spécialisées – n'étaient pas remplies. Même l'Annuaire officiel adapté au 1er mars 2016 laissait à nouveau planer des doutes quant à l'exhaustivité de la liste publiée. Le

27 juin 2016, la CGes s'est ainsi décidée à déposer une motion (cf. motion 142-2016 : Obtenir une vue d'ensemble des commissions). L'adoption de cette motion devait garantir le respect de la volonté du législateur, qui, en instaurant la règle générale de l'article 37 LOCA, visait un recours ciblé à des spécialistes externes. A cette fin, la commission chargeait le Conseil-exécutif premièrement de faire un état des lieux des commissions, deuxièmement de réduire d'un tiers leur nombre, et troisièmement de mettre cette liste à jour chaque année.

Le Conseil-exécutif a répondu à la motion de la CGes en janvier de l'année sous rapport. Il proposait d'adopter et de classer les chiffres 1 (état des lieux des commissions) et 3 (mise à jour annuelle de la liste des commissions) de la motion et de rejeter le chiffre 2 (réduction du nombre de commissions), qu'il ne jugeait pas opportun. Le Conseil-exécutif apportait ainsi son soutien à la requête de la Commission de gestion, à savoir l'examen et la mise à jour annuelle de la liste des commissions, tout en signalant que les mesures demandées étaient déjà mises en œuvre par la Conférence des secrétaires généraux.

La CGes a pris connaissance de la proposition du Conseil-exécutif et a décidé, sans opposition, de proposer au Grand Conseil d'adopter les trois points de la motion et de contester son classement. Selon elle en effet, contrairement à ce qu'affirme le Conseil-exécutif dans sa réponse, les commissions n'ont pas été examinées de manière globale quant à leurs tâches, leurs compétences, leur utilité et leur nécessité. La CGes tient à la réduction du nombre de commissions car, en l'absence de vue d'ensemble, elle doute du recours parcimonieux aux commissions. La CGes a également maintenu sa demande de mise à jour annuelle de la liste car le Conseil-exécutif s'apprêtait précisément sur ce point à prendre la mauvaise direction en révisant la liste centrale de telle manière qu'il n'y aurait plus de vue d'ensemble cantonale.

En mars 2017, le Grand Conseil a suivi la CGes sur ces trois points, adoptant la motion et contestant son classement. La CGes observera attentivement la mise en œuvre de la motion par le Conseil-exécutif (cf. chap. 4.2).

2.2.3 Activités du Contrôle des finances

Fin 2014, la CGes et la CFin avaient décidé d'un commun accord que le traitement des rapports trimestriels du Contrôle des finances (CF) serait assuré par la CFin. La CGes s'est donc contentée durant l'exercice de prendre connaissance des quatre rapports du CF. Par la suite, elle a par ailleurs demandé à la CFin de lui indiquer les affaires pour lesquelles elle prévoyait des activités.

2.2.4 Surveillance de différents postes à responsabilités

D'après le règlement du Grand Conseil, la CGes fait office d'organe de surveillance du chancelier, du secrétaire général du Grand Conseil et du délégué à la protection des données (art. 37, al. 5 RGC, art. 38, al. 1, lit. *d* de la loi sur le personnel, LPers). A l'appui de la stratégie de surveillance définie par la commission en 2015 et adoptée en 2016, cette année encore la présidence de la CGes a mené un entretien avec ces trois personnes. La commission entend ainsi les consulter une fois par an pour s'informer des développements en cours et des défis. Ces entretiens permettront à la commission de déployer ses antennes et d'anticiper les crises et les difficultés susceptibles, dans le pire des cas, de déboucher sur une demande de révocation au sens de l'article 41 LPers. En plus des questions habituelles sur l'atteinte des objectifs, sur les ressources ou sur les défis à relever, lors des entretiens de 2017, la présidence de la CGes a également abordé les dispositions légales en vigueur qui définissent la surveillance des postes à responsabilités. La présidence voulait savoir quels points appelaient des changements aux yeux des responsables. Les responsables ont déclaré que les dispositions légales étaient utiles et que

les cahots – pour autant qu'ils en aient remarqué – n'étaient pas graves au point de nécessiter un ajustement.

La présidence a résumé ces entretiens à l'ensemble de la commission. Forte des informations obtenues, la commission a décidé de ne pas remettre à plat les bases légales relatives à la surveillance des postes à responsabilités. La commission a cependant relevé deux points vulnérables concernant le délégué à la protection des données :

Révision de la loi cantonale sur la protection des données (LCPD)
Au début de l'année sous rapport, la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques (JCE) a démarré les travaux de révision de la loi cantonale du 19 février 1986 sur la protection des données (LCPD). Il faut d'une part intégrer à moyen terme au droit ordinaire des prescriptions du droit européen qui ont été reprises à court terme au moyen d'une ordonnance urgente. D'autre part, il s'agit de mettre en œuvre les revendications exprimées dans les interventions parlementaires qui ont été adoptées. Enfin, les dispositions de la surveillance exercée par la CGes sur le délégué ou la déléguée à la protection des données doivent également être revues. Par exemple, si la CGes exerce la surveillance sur le délégué ou la déléguée à la protection des données, c'est la Commission de justice qui est chargée de préaviser la candidature proposée. Le rattachement administratif du Bureau de la protection des données à la JCE et l'élaboration par le Conseil-exécutif de la proposition de candidature sont également des aspects à revoir. La CGes a indiqué à la JCE qu'elle souhaiterait être associée à la révision des dispositions concernant la CGes, en particulier celles concernant ses fonctions de surveillance sur le délégué ou la déléguée à la protection des données. La CGes a suggéré que la JCE inventorie tous les points en suspens : il s'agirait d'étudier ouvertement les dispositions légales d'autres cantons, de mettre en évidence les avantages et les inconvénients des différentes règlementations et de proposer des adaptations des bases légales du canton de Berne à partir d'une analyse des bonnes pratiques. La CGes donnera son avis sur ces propositions par écrit en temps voulu. L'année sous rapport, le Conseil-exécutif a également chargé la JCE de se pencher sur l'opportunité de fusionner la LCPD, la loi sur l'information et la loi sur l'archivage dans un seul acte législatif. La CGes y serait favorable. En effet, au vu des progrès techniques, la loi sur l'information, qui date de plus de 20 ans, est dépassée dans certains domaines. De plus, les trois actes législatifs règlent des domaines qui sont étroitement liés. La JCE s'est déclarée prête à impliquer la CGes dans ces travaux.

Procédure de recrutement et de sélection
Etant donné que le délégué à la protection des données en place prendra sa retraite en février 2019, la JCE a lancé les premiers préparatifs pour le recrutement de la personne qui lui succèdera. Comme la CGes avait demandé à la JCE dès 2016 d'être impliquée de manière adéquate à la procédure de sélection, l'année sous rapport la CGes a décidé d'envoyer un membre de sa présidence bicéphale dans le comité de sélection. Le comité de sélection s'est réuni une première fois en fin d'année en présence du président de la CGes et a convenu de la suite des opérations. La commission a chargé le président de la tenir au courant des évolutions.

2.2.5 Autres activités

- **Compte rendu sur les grands projets :** en vertu des articles 319, alinéas 2 et 3 des instructions concernant le pilotage des finances et des prestations (IFP), les Directions sont tenues de présenter chaque année à la CFin et à la CGes un compte rendu standardisé sur tout projet dont le coût total dépasse dix millions de francs. Comme les années précédentes, ce sont la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP) et

la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie (TTE) qui sont les principales concernées, avec respectivement 15 et 11 grands projets. L'année sous rapport, la CGes a eu recours pour la première fois à un programme mis au point l'année précédente pour traiter les informations fournies par les Directions. Elle a posé des questions sur l'état d'avancement d'une sélection de projets, sur les mesures de surveillance prises et sur les risques. Il s'agissait d'une part de la rénovation totale du Centre hospitalier de Bienne (crédit consenti : CHF 85,2 mio), et d'autre part de l'agrandissement et de la construction d'un nouveau bâtiment pour le foyer Haus Felsenau, situé à Berne (crédit consenti : CHF 10,64 mio). La CGes a constaté pour ces deux projets que la SAP a pris des mesures. Au vu des réponses données par la SAP, la commission a décidé d'en rester là pour le moment.

- **Rapport annuel du service chargé d'enregistrer les irrégularités :** à l'occasion de la révision de la loi cantonale sur le Contrôle des finances (LCCF), en mars 2014, le Grand Conseil a décidé de créer un service chargé d'enregistrer les irrégularités. Les irrégularités peuvent en effet nuire à la réputation du canton, voire entraîner des pertes financières. Ce service, rattaché au Contrôle des finances, est destiné à minimiser ces risques. Tous les collaborateurs et collaboratrices de l'administration cantonale doivent pouvoir signaler des irrégularités anonymement. Le service chargé d'enregistrer les irrégularités a été ouvert le 1er septembre 2014. La première année il a reçu six signalements. L'année sous rapport, la CGes a pris connaissance du deuxième rapport annuel du service chargé d'enregistrer les irrégularités : entre le 1er septembre 2015 et le 31 décembre 2016, le service a enregistré 16 signalements, dont aucun ne concernait des faits passibles de sanctions pénale et aucun des faits nécessitant une intervention immédiate. Le service chargé d'enregistrer les irrégularités s'attend par ailleurs à ce que le nombre de signalements augmente encore, au fur et à mesure qu'il gagnera de la notoriété. C'est pourquoi il préconise qu'on continue de le faire connaître. Aucune mesure n'étant nécessaire dans l'immédiat, la CGes ne rouvrira ce dossier qu'une fois qu'elle sera en possession du prochain rapport annuel du service.

2.3 Section FIN/ECO/INS

2.3.1 Promotion économique

Cette année encore, la section FIN/ECO/INS a examiné la promotion économique du canton. Comme les années précédentes, un entretien de controlling a réuni la section et l'ECO. La section s'est fait présenter différents chiffres relatifs à la promotion de la place économique bernoise, c'est-à-dire la promotion de l'économie, du tourisme et du développement régional. Pour la première fois cette année, la Direction a aussi présenté le domaine de la promotion de l'innovation. Elle a également fourni des renseignements sur quatre cas relevant du développement de l'économie, des cas choisis par la section dans une liste caviardée. Ainsi, elle a exposé quels instruments ont permis de soutenir financièrement deux entreprises sélectionnées. Dans deux autres cas, l'ECO a démontré de manière transparente pourquoi les projets soutenus avaient échoué et ce que le canton avait entrepris pour récupérer les subventions versées. La CGes a évalué le rapport au cours du deuxième semestre de l'année sous revue. Elle a constaté avec satisfaction que le nouveau directeur de l'économie publique avait perpétué la pratique des années précédentes, qui avait fait ses preuves. De plus, la CGes est parvenue à un certain nombre de conclusions. Ainsi, le directeur de l'économie publique a estimé les chiffres de l'année 2016 satisfaisants compte tenu de la conjoncture difficile au moment de l'entretien. Au vu des valeurs statistiques des deux années précédentes, la CGes n'a pas pu se rallier à cette appréciation

puisque la comparaison entre les résultats et les objectifs en termes d'investissements, d'emploi et d'implantation est nettement moins bonne que pour les années 2015 et 2014. De l'avis de la CGes, le premier rapport sur la promotion de l'innovation était trop sommaire et superficiel. Il se limitait pratiquement à souligner que les nouvelles en ce qui concerne les trois projets actuellement soutenus étaient bonnes. De l'avis de la CGes, cela ne satisfait pas aux exigences légales fixées à l'article 5, alinéa 2 de la loi sur l'encouragement de l'innovation (LEI).

L'ECO s'est déclarée prête auprès de la CGes à ajuster les points que cette dernière avait critiqués dans la perspective du prochain rapport. En outre, l'ECO a répondu à diverses questions de la commission au sujet de l'utilité de l'association « Région capitale suisse » dont font partie, outre le canton de Berne, les cantons de Fribourg, du Valais, de Soleure et de Neuchâtel ainsi que diverses villes et instances régionales. La CGes a noté que les coûts directs de l'adhésion à l'association sont relativement faibles, la cotisation annuelle s'élevant à un montant de quelques dizaines de milliers de francs. Étant donné qu'il est compliqué de quantifier les coûts internes supplémentaires, on peut en fin de compte difficilement comparer les avantages de l'association par rapport à ses coûts totaux effectifs. Cela est également dû au fait que l'efficacité est difficile à mesurer en elle-même. Sur ces constatations, la commission a bouclé l'examen du rapport sur la promotion économique pendant l'année sous revue.

2.3.2 Mise en œuvre de la stratégie économique 2025

La stratégie économique 2025, dont le Grand Conseil a pris connaissance en novembre 2011, prévoit que le Conseil-exécutif rende régulièrement compte de la mise en œuvre de la stratégie à la CGes. C'est pourquoi cette année, ce dernier a présenté le « Rapport de controlling 2012-2016 »[5] à la commission. Ce rapport montre le niveau de mise en œuvre de mesures concrètes : par exemple la réalisation du Campus Biel/Bienne de la Haute école spécialisée bernoise, le renforcement de la prospection du marché touristique ou encore le renforcement du rôle du canton en matière d'aménagement du territoire. En février 2016, le Conseil-exécutif a adopté un deuxième train de mesures. Outre le maintien des mesures existantes, l'élaboration d'une stratégie fiscale et la promotion des innovations en font partie. D'après le Conseil-exécutif, le laps de temps était trop court pour pouvoir observer des changements importants sur des facteurs qui ne peuvent être modifiés qu'à long terme. En outre, les chiffres de 2016 n'étaient pas disponibles pour tous les indicateurs à la fin de l'année.

En mai, l'ECO a présenté oralement le rapport de controlling à la CGes. Selon la commission, le rapport présente, de façon claire et lisible, l'état de la mise en œuvre de la stratégie économique et les mesures prises à cette fin.

A la suite de l'entretien, la CGes s'est demandé à quelle fréquence le Conseil-exécutif devait élaborer le rapport de controlling. Après avoir pesé le pour et le contre, la commission a conclu qu'une parution tous les quatre ans était indiquée. Ce rythme garantit que la commission puisse se pencher sur la mise en œuvre de la stratégie économique une fois par législature. La CGes attend cependant que le prochain rapport corresponde au standard établi par le rapport 2012-2016 du point de vue de son volume et de sa pertinence.

2.3.3 Haute surveillance concomitante sur l'informatique cantonale

Au début de l'année sous revue, le gouvernement a pris position sur les attentes de la CGes en ce qui concerne les rapports après que cette dernière a décidé de continuer la haute surveillance

[5] Le rapport est accessible au public sur le site de l'ECO.

dans le domaine de l'informatique cantonale l'année précédente. Dans une lettre, il s'est montré prêt à fournir dorénavant deux fois par an à la CGes ainsi qu'à la Commission des finances (CFin) un compte rendu sur le projet « Progiciel de gestion intégré » (PGI). Pour faire simple, ce projet clé porte sur le renouvellement de la plateforme informatique à l'échelle cantonale pour les finances, le pilotage et les ressources humaines. La première série de rapports est déjà parue au mois de mars, au moment où le gouvernement a présenté le rapport annuel du projet IT@BE et le premier rapport PGI à la CFin et à la CGes :

- Le rapport annuel sur IT@BE, que le Conseil-exécutif élabore déjà pour la deuxième fois, montre sous diverses perspectives comment le projet cantonal de centralisation et de standardisation « IT@BE » et les différents sous-projets y afférents se sont développés en 2016. L'un des indicateurs est par exemple le degré de mise en œuvre des 46 recommandations formulées dans le rapport sur l'audit indépendant de l'informatique (UPI) de 2014. Après que de nombreuses mesures à effet rapide ont pu être réalisées l'année précédente, le degré de mise en œuvre des recommandations UPI n'a que peu évolué en 2016. L'adoption de la stratégie TIC a été une étape importante. D'autres indicateurs du rapport annuel 2016 sur IT@BE sont le statut des différents projets individuels et les progrès en matière de standardisation et de centralisation de l'informatique cantonale.
- La CGes a pris connaissance du premier compte rendu consacré au projet PGI avec grand intérêt. Contrairement à la déclaration du gouvernement selon laquelle le rapport était basé sur une grille présentée par la CGes, celui-ci est toutefois resté superficiel et n'a pas permis de tirer de conclusions quant à l'avancée du projet et à la mesure dans laquelle le potentiel d'économies annuelles de 15 millions de francs identifié dans le rapport UPI avait effectivement pu être réalisé. Sur la base de ce compte rendu, la CGes ne se considérait pas en mesure d'assurer sa haute surveillance concomitante dans le domaine du PGI.

La deuxième série de rapports est parue en automne. En septembre, le Conseil-exécutif a soumis aux deux commissions de surveillance le rapport sur la gestion des coûts des technologies de l'information et de la communication (TIC). L'entretien annuel sur l'informatique a eu lieu peu de temps après, et en octobre, le deuxième rapport PGI était aussi disponible.

- De manière générale, le rapport sur la gestion des coûts montre l'évolution des coûts TIC pour l'ensemble du canton. Ces derniers s'élevaient à 209,1 millions de francs en 2016. Sans prendre en compte la facturation interne des coûts, qui devra à l'avenir être systématiquement intégrée, 80 pour cent des coûts TIC concernaient la FIN et la Direction de la police et des affaires militaires (POM). Les dix offices les plus importants en matière de prestations TIC étaient responsables de 88 pour cent du total de ces coûts. Enfin, le rapport a aussi mis en évidence qu'environ la moitié des coûts TIC étaient destinés à des tiers pour des prestations informatiques, le mandataire principal étant la société cantonale BEDAG SA. La CGes a pris connaissance du rapport.
- L'entretien sur l'informatique, auquel des représentants et des représentantes de la CFin ont aussi participé, comme l'année précédente, a principalement porté sur les progrès des projets IT@BE et PGI. Les participants et participantes ont appris que la mise en œuvre du projet IT@BE suivait son cours. En ce qui concerne le projet PGI, le gouvernement était sur le point d'arrêter ses principes stratégiques. L'adaptation des processus dans le domaine des finances, du personnel et de la logistique à une plateforme PGI standard et le fait que les exceptions doivent être approuvées par le Conseil-exécutif font notamment partie de ces principes. Un autre principe stratégique établit quels processus devront être standardisés à l'échelle cantonale dans les domaines du personnel et des finances.

- D'après la CGes, la pertinence du deuxième compte rendu PGI s'est clairement améliorée par rapport au premier. Dans cette forme, il représente un instrument approprié pour accomplir la haute surveillance concomitante. La commission a pris connaissance du fait qu'au terme de la phase d'initialisation, la phase de conception a pu être entamée. L'adoption des principes stratégiques par le gouvernement durant la deuxième moitié de septembre constitue la base de cette deuxième phase. La prochaine décision importante du canton est de déterminer quel produit choisir. Etant donné que, dans les faits, une seule plateforme peut répondre aux exigences du canton, la FIN a choisi de mener une analyse de marché afin de découvrir s'il existait potentiellement d'autres fournisseurs. Si l'analyse de marché venait à montrer qu'un seul produit peut effectivement être envisagé, il n'y aurait plus à choisir. Le nouveau système PGI doit être introduit en 2022. Les plateformes FIS (système d'informations financières) et PERSISKA (système d'information sur le personnel du canton), encore utilisées actuellement, devraient pouvoir être mises hors service en 2023. Le Conseil-exécutif considère globalement que le projet est en bonne voie et continue de penser que des économies annuelles de 15 millions de francs pourront être réalisées. La CGes estime toutefois que l'horizon de mise en œuvre présente des risques potentiels. Elle doute qu'il soit encore possible de rendre compte des économies de manière transparente après une durée aussi longue.

2.3.4 Haute surveillance sur d'autres organisations chargées de tâches publiques

Cet objet est traité au chiffre 1.2.

2.3.5 Visite de l'Office de l'enseignement secondaire du deuxième degré et de la formation professionnelle

En décembre 2016, la section FIN/ECO/INS s'est rendue à l'Office de l'enseignement secondaire du deuxième degré et de la formation professionnelle (OSP). A cet effet, elle avait préalablement soumis à l'OSP et à la Direction de l'instruction publique (INS) des questions écrites sur différentes thématiques comme la formation professionnelle, la formation gymnasiale, la formation en école de culture générale ou encore la planification de l'espace scolaire. Les informations détaillées et la visite sur place ont permis à la CGes de disposer d'un bon aperçu des tâches de l'office et des enjeux qu'il rencontre. Les délégations de l'OSP et de l'INS ont notamment clairement précisé que les moyens financiers disponibles limités et les économies prévues entraîneraient une diminution des tâches et des prestations de l'OSP, ce qui affaiblirait le canton Berne, actuellement bien placé parmi les sites de formation au niveau national. L'office a mentionné que l'une de ses tâches principales était par conséquent l'utilisation efficiente des moyens financiers ; on pourrait y parvenir en simplifiant les processus de pilotage, en harmonisant le transfert de données et en introduisant un monitoring des coûts. L'OSP et l'INS ont aussi pris position sur le taux de maturités gymnasiales et ont indiqué que le taux du canton de Berne était considéré comme convenable. Ce faisant, ils ont renvoyé aux deux critères « germanophone » et « région rurale », qui sont très présents dans le canton et qui seraient corrélés à un taux de maturité gymnasiale plus faible en comparaison nationale.

La commission a pris connaissance des réponses et des explications de l'OSP et de l'INS aux questions mentionnées ainsi que sur d'autres thématiques. Sur cette base, elle ne considère pas qu'il soit nécessaire d'agir dans l'immédiat ; c'est pourquoi elle a bouclé le dossier durant l'exercice.

2.3.6 Stratégie d'investissement pour le Zentrum Paul Klee (ZPK)

En 2015, la CGes a chargé le Contrôle des finances d'effectuer le contrôle extraordinaire de la subvention d'investissement versée au Zentrum Paul Klee (cf. rapport d'activité 2016 de la Commission de gestion). Dans son rapport, le Contrôle des finances a conclu que le crédit avait généralement été utilisé de manière conforme à son affectation, mais il a aussi formulé un certain nombre de recommandations. L'une d'entre elles appelait l'INS à élaborer une stratégie à même de garantir le financement à moyen et long terme de l'entretien des bâtiments du ZPK. Dans sa lettre du mois de février 2016, la CGes a approuvé cette recommandation et a invité l'INS à élaborer cette stratégie.

Durant l'exercice sous revue, l'INS a fait parvenir à la CGes un état des lieux. Outre les éléments essentiels liés au ZPK et à son financement, celui-ci comportait aussi des explications au sujet des défis stratégiques. L'INS s'est basée sur ces éléments pour projeter quatre mesures stratégiques : allouer davantage de moyens au compte des investissements à l'avenir, prendre contact avec la ville et avec la commune bourgeoise de Berne afin de discuter de leur participation aux coûts d'investissement encourus, astreindre les institutions à planifier en continu l'entretien et la rénovation des bâtiments, et harmoniser les investissements en faveur des différentes institutions. Lors d'une première lecture de l'état des lieux, la CGes a décidé de demander que le Contrôle des finances évalue les explications qui y sont faites. La commission attend la prise de position du Contrôle des finances pour le début de l'année 2018 et prendra position à ce sujet dans son prochain rapport d'activité.

2.3.7 Indemnités versées aux représentants et représentantes du canton

Voici plusieurs années que la CGes s'intéresse à l'indemnisation des représentants et représentantes du canton siégeant dans des conseils d'administration et de fondation. Outre son appel à remplacer l'ancienne réglementation inadaptée par une solution claire, transparente et uniformisée, la commission avait notamment déploré l'absence de vue d'ensemble de tous les mandats exercés par les représentants et représentantes du canton et des indemnités qu'ils reçoivent à ce titre, et demandé la tenue d'un registre central. En raison des activités de la CGes, le gouvernement a adopté en automne 2015 un projet de révision des dispositions légales à l'intention du parlement. Il prévoyait qu'à l'avenir toutes les indemnités soient versées dans les caisses du canton tout en permettant que les représentants et représentantes du canton puissent être dédommagés au moyen d'une allocation de fonction pour l'exercice de leur mandat. Le Grand Conseil a adopté la modification de la loi sur le personnel, entraînant une modification indirecte de la loi d'organisation en janvier 2016 ; les nouvelles dispositions sont entrées en vigueur le 1er janvier 2017.

Au cours de l'année, la CGes a ensuite évalué la liste des représentants et représentantes du canton de 2015 qui lui avait été présentée en automne 2016. Elle a constaté qu'elle différait de la liste des années précédentes sur quelques points même si le gouvernement avait annoncé à la commission qu'il ne la modifierait plus jusqu'à l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions légales. La CGes a jugé positif le fait qu'il soit possible de comparer les anciennes et les nouvelles pratiques d'indemnisation grâce à des informations supplémentaires. Toutefois, contrairement aux listes des deux années précédentes, il manquait les mandats des membres du Conseil-exécutif. La CGes a chargé le Conseil-exécutif de prendre à nouveau ces mandats en compte dans la prochaine liste.

Par ailleurs, la CGes s'est occupée des dispositions d'exécution de la nouvelle réglementation régissant l'indemnisation des mandats des représentants et représentantes du canton que le Conseil-exécutif lui avait fournies début 2017. Il s'agit notamment de l'arrêté du Conseil-exécutif

(ACE) 1238/2016 qui fixe pour quels mandats une nouvelle allocation de fonction serait versée à compter du 1er janvier 2017. En examinant les douze mandats indiqués dans l'ACE, la CGes a remarqué qu'il s'agissait des mandats pour lesquels la rémunération était déjà la plus élevée sous l'ancienne réglementation. Cela a suscité des interrogations au sein de la commission, interrogations auxquelles le Conseil-exécutif a répondu par écrit. Sur cette base, la CGes a dressé les constats suivants :

- D'après le rapport du Conseil-exécutif, l'allocation de fonction doit indemniser une charge supplémentaire ou une exigence plus élevée (rapport, p. 2, en allemand). On prévoit simultanément que les mandats rémunérés qui étaient exercés auparavant pendant le temps libre soient désormais repris dans le cahier des charges des personnes concernées. Pour la CGes, cette pratique n'est pas convaincante : si les mandats sont intégrés au cahier des charges, il ne s'agit plus de tâches supplémentaires, et on ne peut donc pas justifier leur rémunération supplémentaire.
- La CGes doute que la disposition prévoyant une allocation de fonction pour les mandats déjà les mieux rémunérés par les participations ait été amenée fortuitement.
- Le Conseil-exécutif estimait que le relevé distinct des éventuelles heures supplémentaires dues à l'exercice de mandats de représentation du canton entraînerait des frais disproportionnés. La CGes n'était pas de cet avis. D'après elle, une rubrique supplémentaire dans le système d'enregistrement du temps de travail cantonal permettrait de créer de la transparence de manière simple. Sans un enregistrement du temps de travail séparé et sans relevé des heures de travail supplémentaires qui doivent être payées en raison des mandats, il ne sera pas possible, selon la CGes, de vérifier que la mise en œuvre des allocations de fonction est sans incidence sur les coûts.
- Pour la commission, il serait insatisfaisant que le gouvernement n'examine pas régulièrement les mandats des représentants et représentantes du canton. Elle a suggéré que la liste des mandats soit jointe en annexe du rapport annuel sur les entreprises, participations et institutions (RCE) (cf. ch. 1.2).

Le Conseil-exécutif a pris position sur ces constatations dans une lettre. Il a souligné que le rapport sur la révision des dispositions légales signale clairement qu'il est possible de verser des allocations de fonction et qu'il faut reprendre l'exercice d'un mandat dans le cahier des charges du ou de la titulaire de la fonction. Le Conseil-exécutif est donc d'avis qu'il a agi de manière appropriée et conformément aux dispositions légales. La CGes a pris connaissance de cet avis mais continue de penser que ses objections sont justifiées, notamment en ce qui concerne le choix de ceux qui profitent d'une allocation de fonction, mais aussi en ce qui concerne les adaptations du système d'enregistrement du temps de travail.

Vers la fin de l'année sous revue, le Conseil-exécutif a fourni à la CGes la liste, encore incomplète, de 2017. En transmettant la liste de l'année en cours, le Conseil-exécutif a laissé de côté l'année 2016 : il n'a donc pas rendu de comptes sur cette année-là. Le Conseil-exécutif complètera la liste au printemps 2018 puisque la somme des rémunérations versées au canton et des allocations de fonction touchées n'avait pas encore été comptabilisée dans la nouvelle liste. Comme souhaité par la CGes, la liste incluait à nouveau les mandats des membres du Conseil-exécutif. La CGes donnera son avis sur la nouvelle liste au Conseil-exécutif cette année.

2.3.8 Haute surveillance dans le domaine de la gestion des risques

En 2016, dans le cadre du huitième dialogue sur les risques, la CGes a informé la directrice des finances, qui était alors aussi présidente du gouvernement, des nouveautés qu'elle avait prévues dans le domaine de la gestion des risques. Ces dernières sont fondées sur les constats auxquels

elle est parvenue à la fin de l'année 2015 sur la base d'une vérification de sa propre activité de haute surveillance. La commission a dressé les quatre constats suivants (cf. rapport d'activité 2016 de la CGes) :

- Le dialogue sur les risques doit être poursuivi sous forme d'entretien.
- A l'avenir, la CGes souhaite recevoir uniquement les fiches de mesures relatives aux risques généraux.
- La valeur informative des fiches de mesures relatives aux risques généraux doit continuer à être optimisée.
- A l'avenir, il faut que la directrice ou le directeur des finances mais aussi que la présidente ou le président du gouvernement participent au dialogue.

Le Conseil-exécutif a donné sa prise de position écrite à ce sujet en février 2017. Ce document informait la CGes qu'il approuvait le maintien du dialogue sur les risques mais qu'en même temps il refusait la proposition de faire participer la présidente ou le président du Conseil-exécutif, parce que cette mesure n'apportait rien de plus à ses yeux. De plus, le Conseil-exécutif a annoncé qu'à l'avenir, comme convenu, il ne livrerait plus que les fiches des mesures relatives aux risques généraux et qu'il vérifierait le bien-fondé des demandes d'optimisation quant aux informations sur l'évolution des risques. Dans deux courriers, la CGes a pris position sur les explications du gouvernement : elle y confirmait être toujours convaincue de l'utilité de la participation du président ou de la présidente du Conseil-exécutif au dialogue sur les risques. Elle a relevé avec satisfaction que le gouvernement était prêt à examiner ses souhaits d'optimisation en lien avec la présentation des fiches de mesures. Enfin, elle a exigé du gouvernement qu'il donne déjà satisfaction à ses revendications dans la perspective du dialogue sur les risques de 2017.

La CGes a accepté que le dialogue sur les risques d'août 2017 ait à nouveau lieu en présence de la directrice des finances mais sans le président du Conseil-exécutif. Comme elle le souhaitait, la commission a uniquement reçu, avant le dialogue, les fiches de mesures relatives aux risques généraux auxquelles certaines adaptations formelles avaient été apportées. En revanche, sur la base de l'analyse des fiches de mesures, elle a encore une fois constaté que les risques n'avaient pas suffisamment été consolidés au niveau du canton. La réponse au questionnaire que la CGes avait préalablement livré à la FIN a ensuite été le point fort du dialogue sur les risques. La CGes a aussi regretté l'absence, dans les explications orales, d'une réflexion détachée des affaires courantes sur les risques généraux, leurs interactions et synergies. Toutefois, la commission a pu constater que les réponses de la FIN au sujet du nouveau bloc de questions « Concentration sur le risque » (« Risiko im Fokus ») relatif à la situation auprès des caisses de pension étaient particulièrement détaillées et informatives. Elle a donc prévu de se servir aussi de ce dispositif lors du prochain dialogue sur les risques. Par ailleurs, la CGes a posé certaines questions complémentaires concernant la participation du canton à BLS SA. La commission a demandé au Conseil-exécutif d'expliquer à quel moment il s'était penché sur les risques qui naissent du fait que le canton possède des participations à BLS SA et surtout du fait que l'entreprise ferroviaire a l'intention de présenter une demande pour une concession de trafic de longue distance.

Le gouvernement a fourni des explications détaillées à ces questions. En se basant sur les observations qui y sont fournies, la CGes a pu établir que la TTE avait déployé des efforts intenses pour conclure un contrat de droit de superficie avec les CFF, contrat qui avait été mis en péril par la demande pour une concession de trafic de longue distance déposée par BLS SA. La commission a suspecté qu'on n'avait pas anticipé ce risque, qui résulte de l'association de deux affaires indépendantes : ce soupçon s'est confirmé. La CGes est une nouvelle fois parvenue à la conclusion que le Conseil-exécutif n'était pas disposé à revoir sa conception de la gestion des risques en fonction des recommandations de la commission. Dans une dernière lettre, la commission a

communiqué ses conclusions au gouvernement et a ainsi bouclé le traitement du dialogue sur les risques 2017.

2.3.9 Reporting de la Fondation Jeremias Gotthelf

Depuis 2014, la CGes reçoit les rapports de gestion annuels de la Fondation Jeremias Gotthelf pour en prendre connaissance. Les deux subventions prélevées sur le Fonds de loterie que le Grand Conseil a accordées en 2005 et en 2010 et dont l'ancienne Commission de haute surveillance faisait examiner l'exécution par le Contrôle des finances sont la raison pour laquelle la CGes s'occupe de cette fondation. Sur la base des résultats de son examen et compte tenu de la longue durée du projet, le Contrôle des finances a recommandé à la POM de renforcer la surveillance sur la Fondation ; la POM a été priée de demander à la Fondation de lui remettre des comptes rendus annuels et de les soumettre à la CGes pour prise de connaissance.

Au mois d'août 2017, la POM a remis à la CGes le rapport de gestion 2016 de la Fondation. La commission a pu constater que le rapport satisfaisait à sa demande de l'année précédente, à savoir de fournir davantage d'informations sur le projet d'édition critique et de renseigner sur les subventions importantes et des éventuels sponsors. Néanmoins, la commission avait encore besoin d'informations supplémentaires. C'est pourquoi elle a décidé de poser différentes questions complémentaires à la Fondation, en particulier au sujet de l'acquisition de fonds de tiers, mais aussi au sujet de la stratégie d'édition numérique ainsi que sur la planification de la publication des différents volumes.

Dans sa réponse, la Fondation Jeremias Gotthelf a dit que la durée du projet représentait le plus grand défi. Elle a en outre expliqué que l'acquisition de bailleurs de fonds pour les commentaires des parties de l'édition se déroulait progressivement et en fonction de chaque volume. En ce qui concerne les raisons pour lesquelles les dépenses ont été doublées pour le projet d'édition en 2016, la Fondation a complété les explications faites dans le rapport de gestion tout en précisant qu'un financement transitoire avait été effectué pour trois postes car leur financement par le Fonds national suisse (FNS) avait pris fin en 2015 et ne reprendrait qu'en 2017. La CGes a pris connaissance de ces explications et a notamment constaté que l'édition numérique se trouvait dans une situation critique parce que son financement n'était pas encore garanti. D'après la réponse de la Fondation, la demande à cet effet sera déposée auprès du FNS en février 2018, mais il faut toutefois relever que cela rend la suite du sponsoring de l'ensemble du projet tributaire de la publication de l'édition numérique. Dans ces conditions, les efforts déployés pour obtenir des moyens de tiers apparaissent d'autant plus importants aux yeux de la commission.

La CGes a ensuite fait parvenir à la Fondation une prise de position dans laquelle elle relevait que, même si les réponses de la Fondation étaient complètes, elle aurait déjà souhaité le même degré de précision dans le cadre du rapport de gestion. Elle a délivré quelques recommandations à l'intention de la Fondation pour atteindre cet objectif. Celles-ci devront être appliquées dans les prochains rapports de gestion. Outre l'élaboration d'un rapport détaillé sur l'acquisition de fonds de tiers, la CGes a entre autres invité la Fondation à entreprendre une comparaison entre les objectifs et les résultats par année grâce à différents indicateurs afin de pouvoir créer une représentation graphique du développement du projet à long terme et de le rendre ainsi plus compréhensible. Avec cette lettre, la CGes a mis fin à sa discussion sur le rapport de gestion 2016.

2.3.10 Orientation stratégique de l'Inforama

La Commission de haute surveillance avait rendu visite à l'Office de l'agriculture et de la nature (OAN) en octobre 2011. L'Inforama, ses structures de direction et son orientation future comptaient alors parmi les sujets importants. En 2015, en raison de certains changements au niveau de la conduite de l'Inforama, la CGes a été d'accord de se pencher à nouveau en temps voulu sur sa direction ainsi que sur la stratégie de formation dans le domaine de l'agriculture, et de vérifier s'il était nécessaire d'agir à ce niveau. Etant donné que l'Inforama a encore une fois été placé sous l'autorité d'une nouvelle direction la même année, la CGes s'est déclarée favorable pour attendre que le nouveau directeur ait pu acquérir une certaine pratique avant de se pencher sur cette affaire. Au cours de l'année sous revue, la commission a donc décidé de commencer à traiter cette affaire et a fait parvenir quelques questions à cet effet à l'ECO. Ces questions ont en particulier porté sur l'orientation stratégique de l'Inforama, sa direction composée de six membres et sa collaboration avec l'OAN. La commission attend la prise de position de l'ECO en janvier 2018, raison pour laquelle elle présentera les résultats de sa réflexion sur l'Inforama dans son rapport d'activité 2018.

2.3.11 Autres activités

Bilan de retraitement : dans la perspective de l'introduction du nouveau modèle comptable harmonisé 2 (MCH2), le Contrôle des finances (CF) a passé en revue le bilan de retraitement au 1er janvier 2016 et a fait toute une série d'observations critiques. Au cours de l'année sous revue, le CF a contrôlé le bilan de retraitement au 1er janvier 2017 et le rapport sur l'adaptation du bilan que l'Administration des finances avait préparé en parallèle. Les deux documents devraient servir de base pour établir les comptes au 31 décembre 2017. Le CF a retenu dans son rapport que les Directions ont pu corriger et régler de nombreux points qu'il avait soulevés dans son premier rapport. Le CF a conseillé au gouvernement d'approuver le rapport sur l'adaptation du bilan uniquement si les Directions apportent toutes les corrections demandées d'ici la clôture de l'exercice au 31 décembre 2017 et si elles lui présentent les situations pour lesquelles il y a une marge de manœuvre ou pour lesquelles d'importantes incertitudes subsistent, afin qu'il puisse les clarifier. La responsabilité de cette affaire incombant à la Commission des finances (CFin), la CGes s'est contentée de prendre connaissance du rapport.

- **Horaire de travail fondé sur la confiance :** La CGes s'est engagée dès 2015 pour que le Conseil-exécutif ne classe pas deux interventions parlementaires[6] qui demandaient l'instauration du temps de travail fondé sur la confiance pour le personnel cantonal. La répétition de la revendication de 2016 par la CGes d'une part et la CFin d'autre part a conduit le Conseil-exécutif à rédiger une lettre dans laquelle il relativisait le caractère contraignant des interventions parlementaires. Ces déclarations ont incité la CFin à saisir le Bureau du Grand Conseil sur la question du poids légal des interventions parlementaires. Il s'en est suivi un échange de courriers qui s'est poursuivi jusqu'en 2017. Le Conseil-exécutif a d'abord annoncé qu'il était désormais prêt à entamer les travaux en vue de la révision de la loi sur le personnel afin d'introduire l'horaire de travail fondé sur la confiance. En avril, dans une lettre que la CGes a reçue en copie, le Conseil-exécutif a informé le Bureau que la procédure de corapport était achevée et lui a communiqué les enseignements qu'il en a tirés. Ainsi, l'horaire de travail fondé sur la confiance doit rester limité à un projet pilote mené auprès des employés et employées des classes de traitement les plus élevées. Comme compensation financière des heures d'appoint, ces der-

[6] 023-2009 Bernasconi « Révision de la politique salariale du canton » / 287-2009 PLR/Kneubühler « Révision de la législation sur le personnel ».

niers reçoivent une allocation assurée de 6 pour cent de leur traitement. Le nombre de jours de vacances accordé s'élève à 33 jours. Le Conseil-exécutif a annoncé qu'il mettrait en consultation le projet de révision de la loi sur le personnel début 2018. La CGes a pris connaissance des explications et en termine ainsi avec cette thématique.

- **Participation à la procédure de consultation concernant la loi sur la participation à BKW :**
  Au cours de l'année sous revue, le Conseil-exécutif a adopté à l'intention du Grand Conseil la loi sur la participation à BKW qu'il avait traitée en première lecture lors de la session de novembre. La CGes a indiqué que le Conseil-exécutif avait tenu compte de la proposition de modification qu'elle lui avait soumise dans le cadre de la procédure de consultation de 2016. Dans le projet mis en consultation, l'article 5, alinéa 2 disposait que le Conseil-exécutif devait tenir secrètes les informations confidentielles qui lui sont communiquées par ses délégués et déléguées au conseil d'administration. Cette exigence de confidentialité serait certes justifiée par rapport au public et aux tiers. Elle pourrait cependant être mal comprise et faire penser que le secret doit aussi être maintenu vis-à-vis de la haute surveillance parlementaire. La haute surveillance se verrait ainsi très fortement limitée, car la surveillance suprême du canton, et donc en particulier la haute surveillance sur BKW SA ou la surveillance sur la surveillance exercée par le Conseil-exécutif (ConstC, art. 75 et art. 95, al. 3), revient au Grand Conseil. C'est pourquoi la CGes a proposé de compléter la disposition de manière à ce que le droit à l'information et l'obligation d'informer selon la législation sur le Grand Conseil soient réservés. La formulation en ce sens a été reprise telle quelle et n'a pas été contestée au Grand Conseil.

2.4 Section TTE/JCE/CHA

2.4.1 Extraction de gravier et décharges

Cet objet est traité au chiffre 1.1.

2.4.2 Maintien de la valeur du réseau radio POLYCOM

Au cours de la session de mars, le Grand Conseil a traité une demande de crédit du Conseil-exécutif pour le maintien de la valeur du réseau radio Polycom. Grâce au crédit de 41,74 millions de francs, le réseau radio existant pourrait être mis à niveau sur le plan technique d'ici à 2030 au moyen de terminaux appropriés. La CGes a adopté un corapport en vue du débat sur le crédit au sein de la Commission de la sécurité (CSéc). Elle y explique que le Contrôle des finances (CF) a effectué pour son compte une révision complémentaire sur Polycom en été 2015, suite à l'exposition médiatique du sujet. Le CF a eu la tâche d'expliquer comment le canton de Berne serait affecté par les coûts supplémentaires soi-disant imprévus de plus de 100 millions de francs cités dans les médias. Dans son rapport d'octobre 2015, le CF a conclu que dans la situation actuelle, le canton ne consentirait pas d'investissements extraordinaires dans Polycom et que l'utilisation de l'infrastructure Polycom était garantie pour toute la durée d'utilisation. Les prochaines dépenses importantes de 2017 à 2023 devraient s'élever à 13 millions de francs environ. La CGes a trouvé très étonnant que, un an et demi après le contrôle du CF, les investissements nécessaires pour Polycom soient trois fois plus élevés que ce que le CF avait prévu en octobre 2015. La commission trouvait également suspect que, selon le rapport sur le crédit, les dépenses ne soient inscrites qu'en partie dans le plan intégré mission-financement. Enfin, la

CGes a aussi été dérangée par le fait que le rapport sur le crédit ne mentionnait pas du tout la révision complémentaire du CF, bien qu'il s'agisse d'une information pertinente pour l'autorité compétente, le Grand Conseil.

A la suite du corapport, la CSéc a invité la présidence de la CGes à une séance pour traiter l'affaire. La CSéc a recommandé, par onze voix contre trois et deux abstentions, au Grand Conseil d'approuver le crédit. Le 23 mars, le Grand Conseil l'a donc approuvé par 91 voix contre 15 et 44 abstentions.

2.4.3 Soupçons de travail au noir sur le chantier du centre d'entretien de Loveresse

Fin septembre 2016, différents acteurs de la presse écrite ont révélé que des irrégularités et des infractions au droit du travail avaient été découvertes sur le chantier du centre d'entretien cantonal de Loveresse. Certains travailleurs n'avaient pas de permis de travail, des personnes inscrites aux services sociaux avaient été engagées illicitement et, en outre, les employés n'étaient pas payés. Le président et le vice-président de la Commission paritaire du gros œuvre du Jura bernois ont vivement critiqué les maîtres d'ouvrage : l'Office des immeubles et des constructions (OIC) aurait été averti plusieurs fois de ces infractions, mais n'aurait réagi que mollement. Le 29 septembre 2016, le député Sauvain a donc déposé l'interpellation 200-2016 : « Le canton a-t-il failli à son devoir de contrôle ? ». La CGes s'est aussi penchée sur le cas de Loveresse et a choisi, en décembre 2016, d'attendre la réponse du Conseil-exécutif à l'interpellation avant de déterminer la suite à donner à cette affaire.

Le Conseil-exécutif a répondu à l'interpellation au mois de mai de l'année sous revue. Dans ses explications, il rejette les reproches faits à l'encontre de l'OIC. Il souligne que le Contrôle du marché du travail de Berne (CMTBE) a procédé à une vérification des conditions de travail sur le chantier de Loveresse en août 2016 et qu'il a constaté à deux reprises que des ouvriers n'avaient pas de papiers en règle. L'OIC aurait alors adressé un courrier aux entreprises en cause, les menaçant de sanctions en cas de récidive. Les autres entreprises participant aux travaux ont reçu un avertissement écrit leur enjoignant de respecter les prescriptions en matière de droit du travail. D'autres cas pour lesquels le CMTBE soupçonnait des infractions aux conditions de travail ou de salaire ont été transmis à la Commission paritaire responsable pour qu'elle procède à des clarifications. Le Conseil-exécutif a signalé que le système des contrôles du marché du travail avait fait ses preuves.

La CGes a pris connaissance de la réponse à l'interpellation en août. La manière d'agir de l'OIC lui a semblé convenable et, d'après elle, rien n'indiquait qu'il n'avait pas agi de manière licite. La commission n'a pas considéré qu'il était nécessaire de prendre d'autres mesures dans le cas précis de Loveresse et a décidé de clore l'affaire. Elle a toutefois prévu de se pencher à nouveau sur le thème du travail au noir en prenant pour exemple le projet de construction du Centre pédagogique de logopédie et d'entraînement auditif de Münchenbuchsee dont elle s'occupe dans le cadre de la haute surveillance concomitante (cf. ch. 2.4.9). Lors de la réunion de lancement, la section de la TTE a posé différentes questions. En se basant sur les explications de la TTE, la CGes a pu conclure que l'échange d'informations entre la TTE et l'ECO ne s'effectuait pas de manière optimale. C'est pourquoi elle a décidé de poser certaines questions à l'ECO au sujet du rôle de l'Office de l'économie bernoise, qui, d'après la loi fédérale concernant des mesures en matière de lutte contre le travail au noir, assume la responsabilité des contrôles du marché du travail. La commission attend la prise de position de l'ECO pour le début de l'année 2018.

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

Lors de l'adoption du crédit-cadre destiné à la planification et à la réalisation de trois aires de stationnement pour les gens du voyage de nationalité suisse en septembre 2016, le Grand Conseil avait accepté la proposition selon laquelle le Conseil-exécutif devrait informer chaque année la Commission des infrastructures et de l'aménagement du territoire (CIAT) de l'état actuel des travaux et de l'évolution des coûts pour chaque site. Au moment sa prise de parole, l'auteur de la proposition avait toutefois relevé que les informations demandées pourraient aussi être transmises à la CGes. Les présidents des deux commissions ont convenu que le rapport devait être adressé à la CGes. Pour donner suite au Grand Conseil, qui souhaitait un rapport concis, la CGes s'est contentée de poser quatre questions auxquelles la JCE devait répondre dans le cadre d'un message annuel. En automne 2017, la JCE a fait parvenir pour la première fois à la CGes le rapport demandé. La Direction a souligné que les travaux des trois sites se déroulaient conformément aux plans. Une demande de la commune d'Herzogenbuchsee, portant sur la prise en charge cantonale des frais pour une éventuelle déconstruction et la procédure d'expropriation qui pourrait avoir lieu lors de la réalisation du site Froumholz à Muri bei Bern, pourrait entraîner des retards, comme l'a aussi mis en évidence la JCE. Enfin, la Direction a noté qu'elle était à la recherche d'autres sites potentiels afin de pouvoir éviter une procédure d'expropriation.

La CGes est satisfaite des réponses de la JCE et ne voit pas la nécessité de prendre d'autres mesures. Elle a toutefois une dernière question portant sur la recherche de nouvelles aires de séjour pour les gens du voyage. Elle a donc prié la JCE d'expliquer dans quelle mesure la recherche d'aires de séjour pour les gens du voyage suisses est différente de la recherche d'aires de séjour pour les gens du voyage étrangers. Dans sa réponse, la JCE a écrit que la recherche d'aires de stationnement pour les gens du voyage était, de manière générale, difficile et qu'elle était particulièrement ardue pour les gens du voyage étrangers. La CGes a pris connaissance de cette réponse et abordera à nouveau ce sujet dans le rapport 2018.

2.4.5 Abrogation du plan d'aménagement des eaux « Aarewasser »

Fin 2016, la TTE a annoncé la suppression du plan d'aménagement des eaux « Aarewasser » plus de dix ans après le coup d'envoi et avant son entrée en force, ce qui a suscité diverses questions au sein de la CGes. D'entente avec la Commission des finances (CFin) et la Commission des infrastructures et de l'aménagement du territoire (CIAT), la CGes a fait part de différentes questions à la TTE. La commission voulait savoir quel était exactement l'état de la planification du plan d'aménagement des eaux au moment de sa suppression et pour quelles raisons on avait décidé de le supprimer. La CGes a aussi souhaité en savoir davantage sur les conséquences qu'aura la décision sur l'utilisation des crédits complémentaires du Grand Conseil promis en 2008 et en 2014 et sur la suite des événements. Dans sa réponse, la TTE a indiqué que, selon les connaissances actuelles, on pouvait partir du principe que la décision de suppression n'entraînerait pas de dépenses supplémentaires. Les crédits complémentaires du Grand Conseil promis en 2008 et 2014 ont été utilisés conformément à la planification dans le cadre de l'élaboration du plan d'aménagement des eaux cantonal. Le dossier peut maintenant être clos. Par ailleurs, la TTE a noté qu'à l'heure actuelle il n'était encore pas possible de fournir des informations fiables sur la somme totale des frais d'étude. Les mesures individuelles ont été échelonnées, planifiées et réalisées sur plusieurs années en fonction des priorités et dans la limite des moyens disponibles. Le projet de protection contre les crues de l'Aar entre Thoune et Berne est l'œuvre d'une génération. Il faut toujours prendre en compte les expériences découlant des mesures déjà réalisées, ce qui pourrait à son tour avoir un impact sur les frais d'étude de projet. La CGes a constaté qu'il était difficile d'évaluer les réponses de la TTE sur la base des documents à sa disposition, particulièrement en ce qui concerne la valeur intrinsèque des deux crédits arrêtés

par le Grand Conseil après le classement du plan d'aménagement des eaux « Aarewasser ». Afin d'apporter la clarté nécessaire, la commission a donc chargé le Contrôle des finances de traiter les questions essentielles dans le cadre d'une évaluation spéciale. Ainsi, la commission poursuit sa pratique de longue date qui consiste à faire examiner annuellement la mise en œuvre de certains arrêtés choisis du Grand Conseil (la plupart du temps des arrêtés relatifs aux crédits) par le Contrôle des finances en vertu de l'article 37, alinéa 2, lettre *b* du règlement du Grand Conseil. La CGes se penchera sur le rapport dans l'année à venir.

2.4.6 Surfaces d'assolement

Fin 2016, la CGes a décidé d'étudier de plus près la question des surfaces d'assolement. Elle s'est fixé pour objectif de vérifier comment les prescriptions légales en matière de protection des surfaces d'assolement, qui existent autant au niveau fédéral que cantonal, sont appliquées dans le canton de Berne. Cette vérification a porté sur quatre questions :

- Combien de surfaces d'assolement le canton de Berne possède-t-il, ou plus exactement, possède-t-il encore suffisamment de surfaces ?
- Où se situent-elles?
- Ces surfaces répondent-elles aux critères définis ?
- Le canton agit-t-il de manière licite en ce qui concerne les surfaces d'assolement ?

La CGes a rencontré des représentants et représentantes de l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT) en mai pour dresser un premier état des lieux. Après ce dialogue informatif, plusieurs courriers ont été échangés, dans lesquels la commission a posé de nouvelles questions ou demandé de recevoir des documents supplémentaires. A la fin de l'année, la CGes a pu dresser un tableau complet de la situation, ce qui lui a permis de présenter ses conclusions à la JCE. Cette dernière ne prendra position qu'en 2018 ; c'est pourquoi la commission reviendra sur la question dans son prochain rapport d'activité.

2.4.7 Haute surveillance concomitante : place du Wankdorf à Berne

Depuis 2011, la Commission de haute surveillance (CHS) et, depuis le 1er juin 2014, la CGes se tient informée tous les six mois de l'évolution du projet de la nouvelle place du Wankdorf dans le cadre de l'exercice de la haute surveillance concomitante. Bien que les travaux soient terminés depuis la fin 2012 et que la CGes ait réduit la cadence des rapports, ce projet a continué à occuper la commission en 2017. Après que le consortium impliqué dans la construction a demandé des suppléments incompréhensibles pour le canton, en raison de difficultés géologiques apparues lors des travaux, la TTE a informé la CGes fin 2016 que l'organe de conciliation avait préparé une proposition. L'examen de cette proposition a traîné en longueur et, d'après les explications de la TTE, certains éléments de coût n'avaient pas été suffisamment pris en considération. Après s'être à nouveau penché sur la question, le consortium a enfin pu trouver une entente avec le canton avant les vacances d'été, les deux parties ayant signé un accord de conciliation. En conséquence, d'après la TTE, le canton a payé un montant se situant entre un et dix millions de francs. Le montant sur lequel portait l'accord était donc environ deux fois et demie inférieur au supplément que le consortium avait fait valoir à l'origine. Selon les déclarations de la TTE, il s'agit d'une issue positive pour le canton. La Direction ne présume pas seulement que le crédit sera liquidé d'ici la fin de l'année 2017, elle se déclare aussi convaincue que le montant du crédit approuvé pourra être respecté compte tenu du renchérissement (crédit du Grand Conseil du 20 novembre 2007 à hauteur de CHF 99 mio et crédit supplémentaire du Conseil-exécutif du 30 novembre 2011 à hauteur de CHF 1,4 mio). La CGes a décidé d'enjoindre la TTE à lui soumettre un nouveau (et vraisemblablement dernier) rapport d'état en 2018.

2.4.8 Haute surveillance concomitante : Gymnases des Prés-de-la-Rive à Bienne

Depuis 2013, la CHS, puis la CGes, s'informe tous les six mois de l'avancement du projet de rénovation complète et d'agrandissement des Gymnases des Prés-de-la-Rive et des risques encourus à l'aide d'un rapport écrit (cf. à ce sujet les rapports précédents de la CGes). Les travaux étant terminés et le complexe scolaire ayant été inauguré en décembre 2016, la CGes a décidé en octobre 2016 de mettre fin aux rapports réguliers sur ce projet et de conclure son exercice de la haute surveillance concomitante par une visite des bâtiments. Cette visite a eu lieu à la mi-janvier 2017. A cette occasion, les responsables du projet ont répondu sur place aux questions sur le dernier rapport que leur avait préalablement adressées par écrit la CGes. Interrogés au sujet de la date du décompte final, ceux-ci ont expliqué que, par expérience, les dernières factures étaient disponibles six mois après l'achèvement des travaux. L'objectif est donc de pouvoir effectuer un décompte définitif du projet en 2018. Quant à la comparabilité avec d'autres projets de construction, les responsables du projet ont clairement fait comprendre que la rénovation complète et l'agrandissement des gymnases étaient comparativement complexes, notamment parce que davantage de procédures d'autorisation avaient dû être entreprises, plus de groupes d'utilisateurs étaient concernés et davantage d'équipes de planification étaient impliquées que dans d'autres projets. Ils n'ont donc pas pu nommer de projet comparable. La discussion a permis d'apporter des réponses satisfaisantes aux deux questions mentionnées ainsi qu'aux autres questions des membres de la commission. Pour terminer, une visite des bâtiments a eu lieu.

Après la visite, la commission a décidé, comme annoncé, de mettre fin à l'exercice de la haute surveillance concomitante, tout en se réservant le droit de faire vérifier le décompte final définitif de l'affaire par le Contrôle des finances.

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

Après avoir mis fin à l'exercice de la haute surveillance concomitante sur les Gymnases des Prés-de-la-Rive au début de l'année sous revue, la CGes a décidé d'assurer le suivi d'un nouveau projet de grande envergure, à savoir la construction de nouveaux bâtiments et de bâtiments de remplacement pour le Centre pédagogique de logopédie et d'entraînement auditif de Münchenbuchsee (CPLEAM). Ce choix a été déterminé par le fait que la demande de crédit était bien plus élevée que les chiffres prévus avant l'étude de projet, ce qui avait soulevé le débat lors de la délibération sur le crédit au Grand Conseil.

Pour démarrer la haute surveillance concomitante et pour se faire une idée générale du projet, la CGes a demandé de rencontrer la TTE. Cette rencontre a eu lieu au mois d'août, au CPLEAM. Après que les membres de la commission ont d'abord reçu des informations générales sur le projet, les modalités du futur reporting ont été fixées, modalités d'après lesquelles celui-ci devrait avoir lieu deux fois par an dans le cadre d'un rapport à l'intention de la CGes. De plus, la commission a abordé le thème du travail au noir sur les chantiers cantonaux. Les incidents relevés sur le chantier cantonal du nouveau centre d'entretien de Loveresse (cf. ch. 2.4.3) ont constitué le point de départ de ces questions.

D'après le premier rapport transmis fin octobre 2017 ainsi que la rencontre au CPLEAM, il ressort que le projet est en bonne voie du point de vue des coûts, des délais et des risques. La commission a donc conclu qu'elle n'avait pas besoin d'informations supplémentaires sur le projet pour le moment. Elle continuera sa haute surveillance concomitante en 2018, après réception du deuxième rapport.

2.4.10 Autres activités

- **Rapports 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 classiques et les Caisses de compensation pour allocations familiales bernoises est déléguée depuis le 1er janvier 2012 à l'Autorité bernoise de surveillance des institutions de prévoyance et des fondations (ABSPF). La loi à ce sujet (LABSPF) prévoit à l'article 7, alinéa 4 que, après avoir pris connaissance du rapport annuel de l'ABSPF, le Conseil-exécutif le transmet à la CGes. Pour diverses raisons, la CGes considère cette disposition inopportune. A l'inverse de la LABSPF, les lois spéciales portant sur d'autres institutions et participations qui relèvent de la sphère d'influence du canton ne prévoient pas d'obligation de transmission. Fin 2016, la commission a suggéré à la JCE de biffer cet article. Dans une prise de position au début de l'année sous revue, la JCE a indiqué qu'elle acceptait de biffer l'article, mais qu'elle ne le ferait qu'au moment de la prochaine révision majeure de la loi en raison du travail que cela nécessite. La CGes l'approuve. De plus, la commission a traité au cours de l'année sous revue le rapport annuel 2016 de l'ABSPF, selon lequel les institutions bernoises contrôlées affichaient un total de 161,1 milliards de francs au bilan, les fribourgeoises, un total de 7,6 milliards. De plus, l'ABSPF a pu rembourser 400 000 francs au canton, ce qui représente un quart du capital de dotation mis à disposition par le canton lors de l'externalisation. La conclusion globale du conseil de surveillance et de la direction est qu'il n'y a actuellement aucun risque financier pour les deux cantons de Berne et Fribourg.

- **Fluctuations au sein de l'Office des immeubles et des constructions :** Après que la CGes a inspecté l'Office des immeubles et des constructions (OIC) en 2015 (cf. rapport d'activité 2015 de la CGes), une interpellation sur le prétendu désordre au sein de l'office a été déposée auprès du Grand Conseil en 2016 (157-2016 Hofer : « Restructuration de l'Office des immeubles et des constructions »). La CGes a donc décidé d'attendre la réponse du Conseil-exécutif avant de déterminer s'il était nécessaire d'intervenir. Au mois de mars 2017, le Conseil-exécutif a publié les réponses aux questions posées dans l'interpellation. En se basant sur les explications de la réponse, la CGes a décidé de ne pas intervenir, mais d'exprimer dans une prise de position son étonnement à la TTE en ce qui concerne la situation réelle de l'OIC en 2017 en comparaison avec l'atmosphère de renouveau positive qu'on lui avait présentée lors de l'inspection sur place. En effet, la commission a constaté qu'il y avait une grande différence entre l'image qui lui avait été donnée lors de l'inspection et les récentes évolutions intervenues au sein de l'office. Cela s'est par exemple illustré par la fluctuation nette au sein de l'OIC, qui d'après le Rapport 2016 sur les ressources humaines, avait augmenté régulièrement depuis 2013, mais qui se portait à presque un tiers (19,4 %) en 2015 et était ainsi près de quatre fois plus élevée que la moyenne cantonale cette année-là (5,3 %).

- **Contrôle subséquent de l'encouragement des administrations des constructions** : En 2013 et 2014, l'ancienne Commission de haute surveillance (CHS) avait traité différentes questions concernant les constructions hors des zones à bâtir. Un entretien avec l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT) avait mis en évidence que la recherche de cheffes et de chefs qualifiés pour l'administration des constructions représentait une difficulté pour les communes rurales. Pour améliorer la situation, l'OACOT s'était fixé comme objectif d'encourager la mise en place d'administrations régionales des constructions. Afin de vérifier l'effet de cette mesure d'encouragement, la CGes a adressé un certain nombre de questions à la JCE dans une lettre en 2017. La prise de position de la JCE indique à la commission que le canton ne dispose pas d'une

vue d'ensemble du nombre d'administrations régionales des constructions, ce que la Direction justifiait par le fait que le développement et la mise en œuvre de modèles de collaboration relèvent de la compétence des communes. En raison de l'autonomie communale, la JCE a seulement proposé aux communes son soutien, mais leur a laissé la tâche de gérer l'organisation. Le canton n'encourage donc pas activement les administrations régionales des constructions, mais il soutient uniquement les communes qui en font la demande. La CGes n'a pas pu établir que des efforts étaient faits pour encourager ces institutions. La commission a pris connaissance de la réponse de la JCE et a prévu d'en rester là.

- **Conflit concernant la portée de l'activité de surveillance exercée par le délégué à la protection des données :** Au printemps, le délégué à la protection des données a fait parvenir à la CGes une copie d'un échange qu'il avait eu précédemment avec la FIN. L'origine de cette correspondance était une critique qu'il avait émise au sujet de la volonté de collaborer de l'Office d'informatique et d'organisation (OIO) en ce qui concerne les contrôles informatiques préliminaires. Le délégué à la protection des données a parlé de chicaneries. La FIN, à laquelle l'OIO est rattaché, a riposté et reproché au délégué à la protection des données la forte fluctuation de la qualité des contrôles et la tendance du Bureau de la protection des données à se perdre dans les détails techniques. La CGes a réagi à cette discorde en adressant une lettre à la FIN dans laquelle elle a clairement exprimé sa préoccupation quant à l'envenimement de ce conflit. Dans sa réponse à la commission, la FIN a annoncé qu'elle allait tenter d'engager une discussion avec le délégué à la protection des données au sujet de la collaboration et d'autres aspects. A la fin de l'année, la CGes a invité la FIN et le délégué à la protection des données à lui transmettre leurs points de vue sur les résultats de cet échange.

2.5 Section SAP/POM

2.5.1 Obligation de contrôle préalable pour l'intercepteur d'IMSI (IMSI-catcher)

On apprenait en octobre 2015 que la Police cantonale bernoise (POCA) avait l'intention d'acquérir un intercepteur d'IMSI (IMSI-catcher) pour surveiller les téléphones mobiles, et qu'elle utilisait déjà de tels appareils qui lui étaient prêtés par d'autres services (Police judiciaire fédérale, Police cantonale de Zurich). Suite à ces révélations, l'interpellation 263-2015 « Pas d'acquisition d'IMSI-Catchers » posait toute une série de questions sur cet achat, ses bases légales et le rôle du délégué à la protection des données dans cette affaire. Sur la base de la réponse du Conseil-exécutif de juin 2016 et des informations que la CGes avait obtenues oralement lors du traitement du rapport 2015 du Bureau cantonal pour la surveillance de la protection des données (BPD), la commission a décidé d'approfondir le sujet au cours de l'année sous revue. A cet effet, elle a soumis différentes questions au BPD ainsi qu'à la POM. Il s'agissait d'une part de prendre connaissance des points de vue du BPD et de la POM au sujet de l'obligation de soumettre à un contrôle préalable l'appareil que la POCA utilise régulièrement pour localiser et identifier des téléphones mobiles. D'autre part, il s'agissait pour la CGes de pouvoir se faire une idée de la façon dont les deux instances collaborent dans cette affaire mais aussi de manière générale.

En se basant sur les réponses reçues, la CGes a conclu que la POM et le BPD ont des avis juridiques divergents en ce qui concerne le champ d'application de la législation cantonale relative à la protection des données ainsi que la question de savoir si le traitement des données issues

d'un intercepteur d'IMSI constitue un projet informatique nécessitant un contrôle préalable conformément à la loi sur la protection des données (LCPD). Le 2 avril 2016, le BPD a publié une recommandation motivée au sujet du contrôle préalable prévu du traitement des données collectées par un intercepteur d'IMSI. Alors que le BPD estime que la recommandation porte sur *tout* traitement de données collectées au moyen d'un intercepteur d'IMSI, la POM a argumenté que cette disposition concernait l'acquisition d'un tel appareil, prévue en automne 2015. Après que la POM a décidé de renoncer à un achat pour des raisons financières, ladite recommandation est aussi devenue sans objet. La CGes n'étant pas une instance juridique, elle n'a pas joué le rôle d'arbitre dans cette affaire. Elle s'est toutefois permis de relever que la POM, dans le cas présent, avait nié l'obligation de procéder à un contrôle préalable et n'avait par ailleurs pas fait le nécessaire pour que cette question puisse être élucidée juridiquement. Elle n'a pas rendu de décision négative contre la recommandation du BPD du 2 avril 2016. D'après la CGes, l'article 35 LCPD prescrit clairement ce qu'une autorité doit faire lorsqu'elle ne veut pas donner suite à la proposition du BPD ou qu'elle n'est prête à le faire que partiellement. Par ailleurs, la CGes a constaté que la POM et le BPD ne collaboraient pas de manière optimale non seulement dans le cas présent, mais aussi dans d'autres cas. La POM a réagi à ce qu'avait écrit la CGes par le biais d'une autre prise de position, dans laquelle elle a souligné encore une fois que, en renonçant à l'acquisition d'un intercepteur d'IMSI, la procédure qui se serait appuyée sur la LCPD a été close. En outre, la POM a soutenu que la conclusion de la CGes selon laquelle elle ne collaborait pas bien avec le BPD dans ce cas ni dans d'autres n'était pas compréhensible. La POM considère que l'échange et la collaboration sont bons et constructifs à tous les niveaux. La CGes a pris connaissance de ces explications et a bouclé l'affaire.

2.5.2 Un présumé imam haineux bénéficiaire de l'aide sociale pendant de longues années

A la fin de l'été 2017, le cas d'Abu Ramadan, connu du grand public en tant qu'« imam haineux », a polarisé l'attention. C'est un prêche dans lequel Abu Ramadan, bénéficiaire de l'aide sociale depuis de nombreuses années, aurait appelé, d'après les traductions de l'arabe, à la violence envers les non-musulmans, qui a mis l'affaire au jour. D'après la presse, Abu Ramadan aurait aussi effectué plusieurs voyages dans son pays d'origine, la Lybie, bien qu'il ait fui le pays. Après que ces voyages ont été révélés en juillet 2017, le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) a décrété la révocation de l'asile et le retrait de la qualité de réfugié d'Abu Ramadan. Le recours de ce dernier contre la décision a été rejeté en dernière instance par le Tribunal administratif fédéral en septembre.

En octobre, la CGes a décidé d'enquêter sur la manière dont les autorités cantonales avaient géré le cas Abu Ramadan. Afin de déterminer s'il était nécessaire que le canton engage des mesures supplémentaires au croisement des domaines de l'asile et du social, la commission a posé un certain nombre de questions au Conseil-exécutif. Ainsi, la CGes a demandé que l'on dresse un récapitulatif des résultats des clarifications juridiques effectuées jusqu'ici au sujet du cas ainsi que des résultats d'un débriefing entre le canton et les communes qui a eu lieu début octobre. Différentes questions sur le droit de voyager et d'exercer une activité lucrative des personnes bénéficiant de l'asile étant apparues, elle souhaitait aussi se renseigner sur les processus administratifs en la matière et sur les éventuelles clarifications du service des renseignements.

Dans sa prise de position, le gouvernement a fourni des renseignements détaillés sur ce qui s'est déroulé jusqu'à présent et sur les recherches effectuées. L'interprétation de la lettre a permis à la CGes de conclure que les services cantonaux impliqués dans le cas Abu Ramadan examinaient attentivement l'affaire et faisaient en sorte d'éviter autant que possible que des cas similaires se reproduisent. Elle a constaté par ailleurs que les bases légales en vigueur aujourd'hui

ne permettraient plus à un tel cas de se produire. De plus, la commission a soutenu les efforts visant à optimiser la coopération des différentes unités administratives, d'autant plus que l'affaire avait mis en évidence que, dans ce domaine, les trois niveaux de l'Etat avaient été affectés, et qu'une bonne collaboration entre les trois niveaux semblait donc indispensable.

Forte de ce constat, la CGes a conclu qu'elle n'avait plus de suite à donner de son côté. Elle a cependant prié le Conseil-exécutif de l'informer :

- autant sur la mise en œuvre des mesures instaurées lors du débriefing entre le canton et les communes,
- que sur les résultats de l'enquête du Ministère public du Jura bernois-Seeland,
- et, dans le cadre du rapport sur la protection de l'Etat, sur les activités du service de renseignement en lien avec le cas Abu Ramadan.

La CGes rendra compte de l'évaluation des informations à ce sujet l'année prochaine.

2.5.3 Visite de l'Office des affaires sociales

La CGes a pour habitude de rendre régulièrement visite à certains offices sélectionnés afin de se faire, sur place, une idée précise du champ d'activité de l'office et des enjeux auxquels il est confronté. En raison des différentes évolutions dans le domaine social (par exemple la réduction prévue de l'aide sociale individuelle, l'intégration des réfugiées et réfugiés reconnus et des personnes admises provisoirement, etc.), la section compétente SAP/POM a rendu visite à l'Office des affaires sociales cantonal pendant l'année sous revue. La CGes a effectué cette visite en deux parties : la section a d'abord rencontré des représentants et représentantes de l'office puis, dans une deuxième partie, des représentants et représentantes de la SAP. Cette procédure, que la CGes avait déjà utilisée lors de précédentes visites, vise à accorder, autant à l'office qu'à la Direction, la place et le temps de parole qui leur sont dus. De cette manière, la commission espérait pouvoir obtenir une vue d'ensemble des différents enjeux auxquels l'Office des affaires sociales est confronté. Le jour de la visite, la cheffe de l'office et le chef d'office suppléant ont annoncé publiquement qu'ils avaient démissionné et qu'ils quitteraient bientôt l'Office des affaires sociales. Ces deux départs correspondaient à l'image qu'avait eue la commission lors de sa visite. Il était évident que la Direction et l'office travaillaient plus l'un contre l'autre que l'un avec l'autre et que le mécontentement au sein de l'office était donc profond. Après une analyse plus poussée de la visite, la CGes a réclamé davantage de documentation à l'Office des affaires sociales tout comme à la SAP. En se basant sur les documents reçus, la commission a pris note qu'un chef par intérim avait repris en main l'Office. Sur la base des échanges qui avaient eu lieu lors de la visite ainsi que des documents qui lui étaient parvenus, la CGes a pu dresser une série de constats qu'elle a livrés à la SAP d'une part et à l'Office des affaires sociales d'autre part à la fin de l'année sous revue, en les invitant à donner leur avis. Par conséquent, la CGes communiquera ses conclusions dans son prochain rapport d'activité.

2.5.4 Surveillance des activités cantonales de protection de l'Etat

Depuis bientôt dix ans, la Commission de haute surveillance (CHS) et, depuis le 1er juin 2014, la Commission de gestion (CGes) se sont engagées pour améliorer la surveillance des activités cantonales de protection de l'Etat. Sur cette période, plusieurs améliorations ont pu être réalisées. La dernière étape importante a eu lieu en 2016 : sur la base de remarques et de demandes de la CGes, la POM a annoncé qu'elle allait créer un organe de contrôle interne à l'administration, qui soutiendrait le directeur de la police et des affaires militaires dans la prépara-

tion, la réalisation et le suivi des inspections de l'organe cantonal de protection de l'Etat (cf. Rapport d'activité 2016 de la CGes).

Durant l'année sous revue, la section compétente a, pour la première fois, reçu non seulement le rapport d'activité de la Police cantonale sur les activités cantonales de protection de l'Etat, mais aussi le rapport de surveillance de l'organe de contrôle interne, qui est incarné par le secrétaire général suppléant de la POM. Le rapport de surveillance supplémentaire est un vrai plus d'après la CGes. Il lui permet d'assumer de manière effective la haute surveillance, parce qu'il rend plus visible la manière dont la surveillance hiérarchique est réellement exercée. Le rapport rend compte en détail du contenu des inspections semestrielles du directeur de la police et des affaires militaires. De plus, suite à ces inspections, le secrétaire général suppléant a lui-même rendu une nouvelle visite aux autorités de protection de l'Etat et s'est penché de plus près sur deux ou trois cas présentés lors de l'inspection sous l'angle de la légalité et de la proportionnalité. Cette activité de surveillance et les cas concrets ont certes été anonymisés dans le rapport d'activité, mais ils ont été présentés de manière relativement détaillée. En outre, le secrétaire général suppléant a été informé des thèmes généraux (par exemple l'organisation, la collaboration avec le Service de renseignement de la Confédération ou les droits d'administrateur et les droits d'accès). D'après la CGes, l'objectif défini par la POM elle-même, à savoir le renforcement de l'accent juridique des activités de contrôle, a pu être atteint.

La commission ainsi que le nouvel organe de surveillance dressent un bilan positif après la première année. Le secrétaire général suppléant écrit dans son rapport de surveillance : « Les activités d'inspection et de surveillance du directeur de la police et des affaires militaires et de son secrétaire général suppléant juridique se sont complétées de manière logique et, après une première analyse, ont apporté une valeur ajoutée à la surveillance, sans occasionner une utilisation excessive des ressources. Les expériences sont donc positives. La POM considère la nouvelle forme de surveillance judicieuse et efficace. »

Au printemps, la POM a en outre invité la CGes à se prononcer sur le projet de consultation du canton de Berne sur l'ordonnance fédérale sur la surveillance des activités de renseignement (OSRens). La commission s'est réjouie de saisir cette occasion. Elle a approuvé le constat qu'avait déjà dressé la POM dans le projet : outre la vérification de la légalité, la vérification de l'adéquation et de l'efficacité constituent un élément essentiel de la surveillance hiérarchique cantonale. La commission a également proposé d'indiquer dans la prise de position que l'OSRens devrait préciser comment les cantons peuvent solliciter le soutien de la nouvelle autorité de surveillance de la Confédération et à qui cette dernière peut adresser ses recommandations. De plus, la CGes a signalé que la procédure de recours en cas de refus du droit de consulter n'est pas réglée. Les deux aspects ont été intégrés à la prise de position adoptée par le Conseil-exécutif.

Après que le Grand Conseil a clairement adopté la motion 151-2016 de la CGes « Protection de l'Etat : une base légale est nécessaire » en 2016, le gouvernement a adopté à l'intention du Grand Conseil en 2017 une révision totale de la loi sur la police, qui contient aussi des dispositions sur la protection de l'Etat. La CGes estimait cependant que les demandes de la motion adoptée par le Grand Conseil n'étaient que partiellement satisfaites. C'est pourquoi la CGes a fait parvenir à la Commission de sécurité (CSéc) un corapport dans la perspective du préavis de l'acte législatif en la chargeant de garantir que le mandat impératif qu'avait délivré le Grand Conseil en adoptant la motion soit mis en œuvre et que l'article 16 de la loi sur la police soit complété en conséquence. La CSéc tout comme le Conseil-exécutif étaient d'accord avec la proposition. La loi sera traitée en première lecture en janvier 2018.

2.5.5 Autres activités

- **Comptes des établissements pénitentiaires concordataires**
  En 2016, la CGes a étudié le rapport de révision du Contrôle des finances dans lequel il exposait les résultats de la vérification des comptes des quatre établissements concordataires de Thorberg, Witzwil, Saint-Jean et Hindelbank. En se basant sur les résultats du Contrôle des finances, la CGes est parvenue à des conclusions qu'elle a présentées à la POM en automne 2016. Dans sa prise de position, la Direction a indiqué que plusieurs problèmes avaient déjà été résolus. De plus, elle a relevé que la stratégie de l'exécution judiciaire prévue répondrait à certaines questions (cf. rapport d'activité 2016). La seule question ouverte sur laquelle s'est penchée la CGes durant l'année sous rapport était de savoir si la POM était disposée à discuter de la proposition de la CGes de renforcer la surveillance intercantonale dans le concordat de la Suisse du Nord-Ouest et de la Suisse centrale sur l'exécution des peines et des mesures. En été, la POM a informé la CGes que, contrairement à ce qui avait été supposé, il s'avérait que la modification de la convention concordataire n'était pas d'une utilité fondamentale à l'heure actuelle et qu'elle allait donc y renoncer. D'après la POM, la question de la surveillance intercantonale ne pourra être à nouveau abordée qu'au moment où une modification de la convention concordataire sera à l'ordre du jour pour d'autres raisons. La CGes a pris connaissance de cette information et a décidé de revenir sur ce point dans le cadre du corapport à l'intention de la CSéc au sujet de la stratégie de l'exécution judiciaire.

- **Troubles au sein de l'Etablissement pénitentiaire de Thorberg**
  En juin, plusieurs médias ont exposé la mauvaise ambiance de travail régnant au sein de l'Etablissement pénitentiaire de Thorberg et ont rapporté les critiques d'actuels et d'anciens collaborateurs et collaboratrices au sujet du style de direction du directeur de la prison. Dans un premier temps, la section compétente a décidé d'attendre de voir quels seraient les résultats du projet d'organisation « BRAT » [Betriebsanalyse und Reorganisation Anstalten Thorberg (audit et réorganisation de l'Etablissement pénitentiaire de Thorberg)] qui est actuellement en cours. A l'occasion d'une conférence de presse avant les vacances d'été, la POM a informé le public sur ce projet et a expliqué quelles étaient les recommandations tirées d'un rapport d'examen externe (cf. rapport d'activité 2014 de la CGes) et comment elles seraient mises en œuvre. En parallèle, d'anciens collaborateurs et collaboratrices se sont adressés à la CGes et ont corroboré les reproches formulés à l'encontre du directeur de l'Etablissement pénitentiaire de Thorberg. Au cours du deuxième semestre, la commission a choisi l'Office de l'exécution judiciaire pour y effectuer une visite qui doit avoir lieu au deuxième semestre 2018. Une telle visite permettra à la commission de mettre aussi en lumière d'autres thèmes, qui ont été abordés publiquement avec l'établissement pénitentiaire, qu'il s'agisse des coûts élevés de l'exécution des mesures pour des cas isolés, de la mise en œuvre de la stratégie de l'exécution judiciaire ou des restructurations qui ont eu lieu au sein de l'office au cours des dernières années.

3 Examen préliminaire de rapports

La CGes a fait l'examen préliminaire des rapports suivants en sa qualité d'organe de haute surveillance[7] :

- Rapport d'activité 2016 de l'autorité de surveillance de la protection des données (session de juin)
- Rapport d'activité 2016 des Services parlementaires (session de juin)
- Controlling EDT 2017. Mise en œuvre du plan sectoriel cantonal en matière d'extraction de matériaux, de décharges et de transport (session de novembre) (cf. ch. 1.1)

La commission a proposé dans les trois cas au Grand Conseil de prendre connaissance du rapport. Dans le cas du rapport de controlling EDT, la commission a en outre recommandé au Grand Conseil d'adopter sept déclarations de planification.

Le Grand Conseil a pris acte à l'unanimité des deux comptes rendus annuels. Le rapport de controlling EDT, y compris les sept déclarations de planification de la CGes, plus une autre, ont été adoptés par 136 voix pour, une voix contre et 9 abstentions.

4 Interventions

4.1 Interventions de la CGes

Durant l'exercice sous revue, la CGes n'a pas déposé d'interventions parlementaires.

4.2 Interventions traitées

Au cours de l'année sous revue, le Grand Conseil a traité les interventions de la CGes suivantes :

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

  La motion charge le Conseil-exécutif d'examiner au niveau supra-directionnel les commissions instituées en vertu de l'article 37 de la loi d'organisation quant à leur fonction, leurs tâches, leurs compétences, leur utilité et leur nécessité, et de réduire d'un tiers le nombre de commissions. Elle lui demande également de dresser chaque année la liste de toutes les commissions spécialisées, quels que soient leur fonction et leur nom. Le Grand Conseil a adopté les trois chiffres de l'intervention et contesté le classement (cf. ch. 2.2.2).

[7] Cf art. 37, al. 2, lit. *c* RGC.

5 Coordination et participation

L'article 30 LGC impose aux commissions de coordonner leurs travaux en indiquant plusieurs manières de procéder. Durant l'exercice, la commission a recouru aux possibilités suivantes :

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

Outre les discussions informelles, la CGes a tenu cette année les séances suivantes avec des délégations d'autres commissions :

Participants	Objet de la séance	Renvoi
Section FIN/ECO/INS et section FIN/POM/TIC de la CFin	Entretien annuel sur l'informatique	chiffre 2.3.2
Présidence de la CGes avec le président de la CFin et le président de la CIAT	Clarification en vue de délimiter l'examen de l'abrogation du plan cantonal d'aménagement des eaux « Aarewasser » qu'effectue la CGes	chiffre 2.4.5
Présidence de la CGes avec présidence de la CFor	Clarification des mesures à prendre dans le cas de la Haute école spécialisée bernoise	chiffre 1.2
Présidence de la CGes avec la Commission de la sécurité (CSéc)	Préavis concernant le crédit « Maintien de la valeur du réseau radio Polycom »	chiffre 2.4.2
Présidence de la CGes avec le président de la CIAT	Clarification de la responsabilité pour le rapport sur les gens du voyage que la JCE doit établir annuellement	chiffre 2.4.4

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

La CGes a fait usage de la possibilité d'exprimer son avis à une autre commission dans trois cas :

- Avis adressé à la Commission de la sécurité (CSéc) concernant le crédit d'engagement 2017 à 2023 pour le maintien de la valeur du réseau radio Polycom 2030 (janvier) (cf. ch. 2.4.2)
- Avis adressé à la CSéc concernant la révision totale de la loi sur la police (août) (cf. ch. 2.5.4)
- Avis adressé à la Commission des institutions politiques et des relations extérieures (CIRE) concernant les droits de participation dans le domaine des relations extérieures (décembre)

6 Perspectives

Le changement de législature en 2014 a marqué un tournant majeur. Avec le nouveau droit parlementaire, la Commission de haute surveillance est redevenue la Commission de gestion, sa tâche se limitant désormais uniquement à l'exercice de la haute surveillance. Pendant les trois premières années de la législature, il n'y a eu que très peu de changements parmi les membres de la commission. Au cours du deuxième semestre 2017 toutefois, davantage de membres ont quitté la CGes que pendant les trois années précédentes. De plus, on peut déjà prévoir qu'en raison des démissions d'autres remplacements auront encore lieu au début de la nouvelle législature. L'année prochaine, la CGes devra surtout s'atteler à familiariser rapidement les nouveaux membres au fonctionnement de la commission et à garantir que tous les membres assimilent l'accent particulier de la CGes, qui, à la différence des commissions spécialisées, ne poursuit pas une politique partisane.

7 Proposition

La commission propose au Grand Conseil de prendre connaissance de son rapport d'activité 2017.

Berne, le 26 avril 2018

Au nom de la Commission de gestion

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

ANNEXE – Composition de la CGes et charge de travail

1) Composition de la commission

Il y a eu trois changements durant l'exercice : Ursula Zybach (PS-JS-PSA) a démissionné le 31 mai et a été remplacée par sa collègue de parti Regina Fuhrer (PS-JS-PSA). Christian Hadorn (UDC) a quitté la commission fin septembre et Francis Daetwyler (PS-JS-PSA) en a fait de même fin octobre. Leurs successeurs, Samuel Leuenberger (UDC) et Ulrich Egger (PS-JS-PSA), ont commencé à travailler le 22 novembre.

Nom	Groupe	Membre de la CGes depuis
Beutler Melanie	PEV	2014
Boss Martin	Les Verts	2016
Egger Ulrich	PS-JS-PSA	2017
Egger Martin	pvl	2015
Feller Erich	PBD	2014
Flück Peter	PLR	2014
Fuhrer Regina	PS-JS-PSA	2017
Graber Samuel	UDC	2014
Leuenberger Samuel	UDC	2017
Müller Moritz	UDC	2014
Reber Fritz	UDC	2014
Ruchti Fritz (vice-président)	UDC	2014
Sancar Hasim	Les Verts	2014
Schenk Marianne	PBD	2014
Siegenthaler Peter (président)	PS-JS-PSA	2014
Sutter Walter	UDC	2016
Zryd Andrea	PS-JS-PSA	2014

2) Volume de travail

La CGes s'est réunie à neuf reprises en séance plénière ordinaire et à deux reprises en séance extraordinaire (séances d'une demi-journée et d'une journée entière). A cela s'ajoute l'échange avec la CGes du canton de Bâle-Campagne (cf. ch. 2.1.5).

Il y a eu en outre 41 séances de section ou de délégation ad hoc. La charge de travail des sections était plus équilibrée que celle des années précédentes, la cadence la plus élevée était celle de la présidence, avec une séance par mois en moyenne ainsi que celle de la section FIN/ECO/INS, avec une séance tous les 40 jours environ.

Le nombre des séances est resté constant par rapport à l'exercice précédent.

3) Liste des abréviations

ABSPF	Autorité bernoise de surveillance des institutions de prévoyance et des fondations
ACE	Arrêté du Conseil-exécutif
BFH	Haute école spécialisée bernoise
BKW	anciennement Forces Motrices bernoises SA
BLS	BLS SA, anciennement BLS Chemin de fer du Lötschberg SA
BPD	Bureau cantonal pour la surveillance de la protection des données
BRAT	Betriebsanalyse und Reorganisation Anstalten Thorberg (audit et réorganisation de l'Etablissement pénitentiaire de Thorberg)
CET	Compte épargne-temps
CF	Contrôle des finances
CFF	Chemins de fer fédéraux
CFin	Commission des finances
CFor	Commission de la formation
CGes	Commission de gestion
CIAT	Commission des infrastructures et de l'aménagement du territoire
CIRE	Commission des institutions politiques et des relations extérieures
CMTBE	Contrôle du marché du travail de Berne
ConstC	Constitution du canton de Berne (RSB 101.1)
CPLEAM	Centre pédagogique de logopédie et d'entraînement auditif de Münchenbuchsee
CSéc	Commission de la sécurité
CSoc	Commission de la santé et des affaires sociales
ECO	Direction de l'économie publique
EDT	Extraction de matériaux, décharges et transport
FIN	Direction des finances
FIS	Système d'informations financières
FMI	FMI AG, hôpitaux de Frutigen, Meiringen, Interlaken
FNS	Fonds national suisse
GST	Département Gestion, santé, travail social de la Haute école spécialisée bernoise
IFP	Instructions concernant le pilotage des finances et des prestations
INS	Direction de l'instruction publique
JCE	Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques
KoTrA	Konzept Ausübung der Oberaufsicht über andere Träger öffentlicher Aufgaben (programme Exercice de la haute surveillance sur d'autres organismes chargés de tâches publiques)
LABSPF	Loi sur l'Autorité bernoise de surveillance des institutions de prévoyance et des fondations (RSB 212.223)
LCCF	Loi cantonale sur le Contrôle des finances (RSB 622.1)
LCG	Loi sur le Grand Conseil (RSB 151.21)
LCPD	Loi sur la protection des données (LCPD 152.04)
LEI	Loi sur l'encouragement de l'innovation (LEI 901.6)
LOCA	Loi sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration (Loi d'organisation, LOCA) (RSB 151.01)
LPers	Loi sur le personnel (RSB 153.01)
MCH2	Modèle comptable harmonisé 2
OACOT	Office des affaires communales et de l'organisation du territoire
OAN	Office de l'agriculture et de la nature
ODECAF	Ordonnance exploratoire sur l'extension du périmètre d'action du Conseil des affaires francophones du district bilingue de Bienne à l'arrondissement

	administratif Biel/Bienne
OIC	Office des immeubles et des constructions
OIO	Office d'informatique et d'organisation
OSP	Office de l'enseignement secondaire du deuxième degré et de la formation professionnelle
OSRens	Ordonnance fédérale sur la surveillance des activités de renseignement (RS 121.3)
PERSISKA	Système d'informations sur le personnel du canton
PGI	Progiciel de gestion intégrée (planification des ressources de l'entreprise)
POCA	Police cantonale bernoise
POM	Direction de la police et des affaires militaires
RCE	Rapport annuel sur les entreprises, participations et institutions cantonales
RGC	Règlement du Grand Conseil (RSB 151.211)
SAP	Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale
SEM	Secrétariat d'Etat aux migrations
SIA	Société suisse des ingénieurs et architectes
TIC	Technologies de l'information et de la communication
TTE	Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie
UPI	Audit indépendant de l'informatique
ZPK	Zentrum Paul Klee

Le Grand Conseil du canton de Berne

Der Grosse Rat des Kantons Bern

Commission de justice

Justizkommission

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

Commission de justice

Rapport d'activité 2017

Table des matières

1 Activités de la Commission de justice 3

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

1.1.1 Généralités 3

1.1.2 Evaluation générale de la réforme judiciaire II 3

1.1.3 Budget 2018 / Plan intégré mission-financement 2019-2021 de la Justice 4

1.1.4 Rapport de gestion et rapport d'activité 2017 de la Justice 4

1.1.5 Autorisation d'activités annexes 4

1.2 Préparation des élections de juges 5

1.3 Préavis d'actes législatifs 5

1.4 Initiative parlementaire 5

1.5 Préavis des recours en grâce 5

1.6 Préavis et traitement des pétitions et des requêtes 6

2 Proposition de la Commission de justice 7

ANNEXE – Composition de la Commission de justice et charge de travail 8

1) Composition et organisation de la Commission de justice 8

2) Charge de travail 10

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

1 Activités de la Commission de justice

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

1.1.1 Généralités

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

Durant l'année sous rapport, les sections de la CJus ont inspecté une fois les autorités judiciaires soumises à leur surveillance.. Le compte rendu de ces visites a été intégré aux rapports de la CJus sur le rapport de gestion et le rapport d'activité 2016 de la Justice[3], et a été traité au Grand Conseil durant la session de juin 2017.

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

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

1.1.2 Evaluation générale de la réforme judiciaire II

L'évaluation générale de la réforme judiciaire II a été menée sous la responsabilité de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques (JCE). La JCE a présenté à la CJus les résultats de l'évaluation en août 2016, en collaboration avec les entreprises évaluatrices. La CJus a traité les conclusions et les mesures demandées sous forme d'un rapport du Conseil-exécutif au début de l'année sous rapport. Une section ad hoc a été créée en vue de l'examen préliminaire de ce rapport du Conseil-exécutif, laquelle a traité la question en profondeur et a fait part de ses conclusions au plénum de la commission. La CJus a ensuite proposé au Grand Conseil de prendre connaissance du rapport du Conseil-exécutif avec six déclarations de planification. Lors de la session de mars 2017, le Grand Conseil s'est rallié à la proposition de la CJus et a décidé la prise de connaissance du rapport avec les déclarations de planification décidées.

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

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

[3] Rapport de la CJus du 3 mai 2017 sur le rapport de gestion 2016 des autorités judiciaires et du Ministère public et rapport de la CJus du 3 mai 2017 sur le rapport d'activité 2016 des autorités judiciaires et du Ministère public ainsi que sur les visites administratives 2017.

1.1.3 Budget 2018 / Plan intégré mission-financement 2019-2021 de la Justice

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

Le budget 2018 et le plan intégré mission-financement 2019-2021 de la Justice (ci-après : BU 2017 / PIMF 2019-2021) font toujours état d'une constance budgétaire. Dans son rapport sur le BU 2018 / PIMF 2019-2021, la CJus a notamment mis l'accent sur le programme d'allégement 2018. La Justice y a elle aussi contribué, même si cela était dans une mesure moindre qu'attendu par le Conseil-exécutif, une situation qu'elle a pu motiver à la CJus de manière probante[4].

Lors de l'examen préliminaire du BU 2018 / PIMF 2019-2021 de la Justice, une rencontre a eu lieu entre la CJus, le Conseil-exécutif et la Direction de la magistrature en octobre 2017. L'évaluation générale de la réforme judiciaire II a figuré au menu des discussions (cf. point 1.1.2), tout comme les premières informations sur les travaux de révision de la Constitution cantonale concernant la Justice[5].

Le Grand Conseil a approuvé le BU 2018 / PIMF 2019-2021 lors de sa session de novembre 2017.

1.1.4 Rapport de gestion et rapport d'activité 2017 de la Justice

Au printemps 2017, la CJus s'est vu soumettre les comptes de la Justice 2016. Les comptes présentaient un solde de près de 7 pour cent inférieur à celui du budget 2016, ce qui a permis à nouveau à la CJus de constater une nouvelle fois que la Justice avait très bien fait la planification.

Lors des inspections effectuées en 2017, la Justice a renseigné plus précisément la CJus sur différentes thématiques en lien avec le rapport de gestion et le rapport d'activité 2016[6].

1.1.5 Autorisation d'activités annexes[7]

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

Durant l'année sous rapport, en application de ses directives, la commission a traité 14 demandes d'autorisation. Elle a donné une suite favorable à toutes.

[4] Pour plus de détails et les autres priorités, cf. rapport de la Commission de justice sur le budget 2018 et le plan intégré mission-financement 2019-2021 des autorités judiciaires et du Ministère public

[5] La révision de la Constitution cantonale ainsi que les éventuelles révisions de loi qui concernent la justice devraient être traitées par le Grand Conseil à partir de 2019 ; il n'en sera donc plus question dans le présent rapport.

[6] Cf. rapport de la CJus du 3 mai 2017 sur le rapport de gestion 2016 des autorités judiciaires et du Ministère public et rapport de la CJus du 3 mai 2017 sur le rapport d'activité 2016 des autorités judiciaires et du Ministère public ainsi que sur les visites administratives 2017.

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

1.2 Préparation des élections de juges[8]

La CJus a constitué une section permanente pour la préparation des élections de juges : la section IV. Dans cette section, qui a pour principale tâche d'émettre des recommandations en vue de l'élection, chaque groupe parlementaire est représenté par une personne. Elle évalue les candidats et les candidates sur la base de leurs dossiers, des prises de position[9], de la présélection et de l'entretien. Dans ce contexte, le préavis donné par les autorités de justice concernées ainsi que d'autres instances est un critère essentiel dans la procédure de préparation des élections. Pour la section IV, il est primordial que les instances motivent leurs prises de position de manière très claire. Dans l'année sous rapport, ce mécanisme a bien fonctionné.

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

- Un ou une juge germanophone de la Cour suprême ;
- Deux juges suppléants ou juges suppléantes germanophones de la Cour suprême ;
- Un juge spécialisé ou une juge spécialisée germanophone du Tribunal de la protection de l'enfant et de l'adulte ;
- Un ou une juge du Tribunal administratif, cour des assurances sociales ;
- Deux juges spécialisés ou spécialisées du Tribunal arbitral des assurances sociales ;
- Deux juges germanophones des tribunaux régionaux ;
- Un ou une juge francophone des tribunaux régionaux spécialisée dans les litiges relevant du droit du travail ;
- Un juge ou une juge germanophone des autorités de conciliation régionales spécialisée dans les litiges relevant du droit du travail ;
- Un ou une juge germanophone des autorités de conciliation régionales spécialisée dans les litiges relevant du droit du bail.

27 entretiens de présentation ont été menés en vue de ces élections.

1.3 Préavis d'actes législatifs

L'année sous rapport, la CJus a également préavisé un acte législatif. Le projet portait sur une modification de la loi sur les préfets et les préfètes[10], laquelle a été approuvée par le Grand Conseil à l'unanimité en première et unique lecture lors de la session de septembre 2017.

1.4 Initiative parlementaire

En 2015, de nouveaux postes ont été accordés au Ministère public dans le cadre du BU 2016 / PIMF 2017-2019. Suite à cela, les dispositions du décret sur l'attribution des postes de juges et de procureurs et procureures[11] ne répondaient plus aux nouvelles circonstances. Etant donné que la CJus s'est fortement impliquée pour l'augmentation du nombre de postes, elle a déposé une initiative parlementaire pour adapter le DPJP. Lors de la session de juin 2017, le Grand Conseil a approuvé à l'unanimité son projet d'adaptation.

1.5 Préavis des recours en grâce[12]

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

---

[8] Art. 38 al. 2 lit. *e* RGC

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

[10] LPers ; RSB 152.321

[11] DPJP ; RSB 161.11

[12] Art. 38 al. 2 lit. *f* RGC

Au cours de l'année sous rapport, aucun recours en grâce n'a été soumis à la CJus pour un examen préalable.

1.6 Préavis et traitement des pétitions et des requêtes[13]

La CJus a la responsabilité de traiter les pétitions et requêtes adressées au Grand Conseil[14]. Au sein de la commission, l'examen des pétitions et des requêtes incombe à la section II. La CJus a mis au point une pratique pour l'examen des pétitions et des requêtes : les pétitions qui, par leur thématique, doivent être attribuées à une autre commission sont transmises sur décision du plénum à la commission concernée. C'est la CJus qui rapporte au Grand Conseil. Les requêtes sont en revanche examinées exclusivement par la CJus. Au besoin, la commission peut recueillir des avis qui sont pris en compte ensuite dans la réponse.

En 2017, la CJus a reçu 19 pétitions. L'une d'elles a été retirée par les pétitionnaires. La CJus a pu répondre directement à deux d'entre elles et a transmis les 16 autres aux commissions compétentes[15], qui ont pu les traiter toutes sauf une durant l'exercice sous revue. La CJus a reçu une copie de la réponse donnée à chacune d'elles. En outre, une pétition de 2014 qui avait été laissée en suspens a pu être traitée par la commission compétente[16].

Durant l'année sous rapport, la CJus a reçu 17 requêtes ; elle a pu en régler douze. Elle a également pu boucler les quatre requêtes en suspens de l'année précédente.

[13] Art. 87, al. 1 de la loi du 4 juin 2013 sur le Grand Conseil (LGC) en relation avec les art. 38, al. 3 et 111 RGC.
[14] Art. 38, al. 3 et art. 111 RGC
[15] 13 pétitions ont été adressées à la Commission des finances (CFin), deux à Commission des infrastructures et de l'aménagement du territoire (CIAT) et une à la Commission de la santé et des affaires sociales (CSoc).
[16] Il s'agissait d'une pétition en lien avec la révision partielle de la loi sur l'aide sociale, laquelle a été discutée au Grand Conseil lors de la session de novembre 2017. Du fait de ce lien de connexité matérielle avec cette affaire, la CSoc a attendu pour apporter une réponse ; les pétitionnaires ainsi que la CJus ont été informés suffisamment tôt de cette façon de procéder.

2 Proposition de la Commission de justice

La CJus propose au Grand Conseil de prendre connaissance de son rapport d'activité 2017.

28 février 2018

Au nom de la Commission de justice

La présidente
Monika Gygax-Böninger

La secrétaire
Hannah Kauz

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

1) Composition et organisation de la Commission de justice

Composition de la commission durant l'exercice sous revue :

Nom	Parti	Membre de la CJus depuis
Gygax-Böninger Monika (présidente)	PBD	Décembre 2010
Klopfenstein Hubert (vice-président)	PLR	Juin 2014
Bärtschi Alfred	UDC	Juin 2010
Bauen Antonio	Les Verts	Janvier 2016
Baumann Kilian	Les Verts	Juin 2014
Benoit Roland	UDC	Janvier 2016
Berger Christoph	UDC	Juin 2014
Blum Christine	PS	Septembre 2017
Freudiger Patrick	UDC	Juin 2014
Fuchs Thomas	UDC	Juin 2010
Gerber Christine	UDC	Juin 2017
Giauque Beat	PLR	Juin 2014
Guggisberg Lars	UDC	Juin 2010 à juin 2017
Hässig Vinzens Kornelia	PS	Septembre 2016
Junker Burkhard Margrit	PS	Juin 2014
Köpfli Michael	pvl	Septembre 2017
Schnegg Christine	PEV	Juin 2012
Wildhaber Daniel	PS	Janvier 2017
Wüthrich Adrian	PS	Juin 2013 à août 2017
Zaugg-Graf Hannes	pvl	Juin 2014 à août 2017

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

Bureau	**Haute surveillance et surveillance financière** Gygax-Böninger Monika (présidente), Klopfenstein Hubert (vice-président), Bärtschi Alfred (responsable de section), Fuchs Thomas (responsable de section), Junker Burkhard Margrit (responsable de section)
Section I	**Surveillance de la Cour suprême, préavis des recours en grâce** Junker Burkhard Margrit (responsable de section), Berger Christoph, Giauque Beat
Section II	**Surveillance du Tribunal administratif, préavis des pétitions et des requêtes** Bärtschi Alfred (responsable de section), Benoit Roland, Wüthrich Adrian (jusqu'à août 2017), Christine Blum (à partir de septembre 2017)
Section III	**Surveillance du Parquet général** Fuchs Thomas (responsable de section), Baumann Kilian, Freudiger Patrick
Section IV	**Préparation de l'élection des juges** Klopfenstein Hubert (responsable de section), Guggisberg Lars, Hässig Vinzens Kornelia, Bauen Antonio, Schnegg-Affolter Christine, Feller Erich (non membre de la CJus), Mühlheim Barbara (non membre de la CJus), Schwarz Jakob (non membre de la CJus)
Section VI (section ad-hoc)	**Examen préalable du rapport du CE relatif à l'évaluation de la réforme judiciaire II** Gygax-Böninger Monika (responsable de section), Freudiger Patrick, Guggisberg Lars, Junker Burkhard Margrit, Klopfenstein Hubert, Schnegg Christine, Wüthrich Adrian

2) Charge de travail

En 2017, la commission s'est réunie en six séances plénières. Les sections permanentes ont tenu 14 séances, le bureau, douze. La section ad-hoc (section VI) s'est réunie une seule fois.

Le Grand Conseil
du canton de Berne

Der Grosse Rat
des Kantons Bern

Services parlementaires

Parlamentsdienste

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

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

Rapport d'activité 2017 des Services parlementaires

Table des matières

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

2 Service de conseil 3

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

4 Service juridique 6

5 Service de soutien logistique 6

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

1 Services parlementaires

1.1 Priorités

Depuis 2016, le volume des affaires traitées par les Services parlementaires observe une hausse continue. Cette tendance s'est poursuivie en 2017, notamment dans les secrétariats des commissions, avec une augmentation de près de 10 pour cent de la charge de travail par rapport à l'année précédente. Outre les importantes révisions de lois, rapports et demandes de crédits dont il a fallu accompagner l'examen préliminaire, la fin imminente de la législature, avec pour corollaire de nombreux projets et rapports à discuter et une augmentation du nombre de propositions d'amendement et d'interventions déposées (plus 20 pour cent par rapport à 2016), a eu un effet notable. Grâce à l'affectation flexible de l'ensemble du personnel des Services parlementaires, toutes les affaires ont pu être traitées dans les délais.

Le plan de sécurité de l'Hôtel du gouvernement a été revu et adapté en étroite collaboration avec la Police cantonale, une société de conseil et la Chancellerie d'Etat. Les mesures prises se sont révélées utiles. De nouvelles modifications, en particulier d'ordre architectural, seront mises en œuvre sur cette base dans les années qui viennent.

Pour se rapprocher au plus près de l'objectif d'un parlement « sans papier » dans la nouvelle législature, les Services parlementaires ont accéléré le développement de solutions techniques et promu leur utilisation. Ces efforts consistent notamment dans le développement de l'application pour la préparation des séances du Grand Conseil et de ses organes, l'instauration de l'impression à la demande (mise à disposition individualisée des documents papier, l'automatisation de la saisie des procès-verbaux en séance et l'archivage électronique.

A l'occasion des festivités organisées pour les 600 ans de l'Hôtel du gouvernement, les Services parlementaires ont publié une contribution dans la revue spécialisée *Berner Zeitschrift für Geschichte*, dans laquelle ils reviennent sur l'évolution de la Salle du Grand Conseil à travers l'histoire. Ils ont également conçu un kit didactique pour l'instruction politique des élèves de dixième et onzième année, et réalisé, en collaboration avec la Haute école pédagogique germanophone (PHBern), le jeu éducatif « Chaque voix compte – Le jeu du Rathaus ».

1.2 Personnel et organisation

Les Services parlementaires s'articulent en quatre domaines : Service de conseil, Service des commissions, Service juridique et Service de soutien logistique. 21 personnes se partagent les 16 équivalents plein temps à disposition (14 femmes et sept hommes). 13 personnes travaillent à temps partiel (entre 25 et 80 pour cent) ; huit autres, entre 80 et 100 pour cent. Les Services parlementaires forment également des apprentis et apprenties, ainsi que des stagiaires provenant des écoles de commerce et des hautes écoles spécialisées.

En 2017, l'équipe chargée du Journal du Grand Conseil et celle chargée des procès-verbaux des commissions des Services parlementaires ont été réunies. A compter du 1er janvier 2018, la responsabilité de la rédaction du *Tagblatt des Grossen Rates* /Journal du Grand Conseil et des procès-verbaux des commissions incombera à une seule et unique équipe.

2 Service de conseil

Le Service de conseil est chargé du bon déroulement des sessions, de l'organisation des séances de la présidence et du Bureau et de leur bon déroulement ainsi que d'assister et de

conseiller la présidence du Grand Conseil avant, pendant et après les sessions. Pour ce faire, il travaille en étroite collaboration avec le Service d'état-major de la CHA. Les prestations du Guichet, l'interlocuteur central du Grand Conseil, regroupent, outre le secrétariat, la préparation des documents nécessaires aux décisions et des procès-verbaux des décisions du Grand Conseil, la saisie des interventions parlementaires et le contrôle des déclarations de planification adoptées, ainsi que la saisie et le tri des changements parmi les membres du Grand Conseil. Cette année encore, les sessions ont demandé plus de travail que celles de 2016 : le volume des affaires a en effet augmenté (nombre d'interventions, de projets de lois et de propositions) et les sessions ont généralement duré deux semaines complètes. La session de novembre s'est même étalée sur près de trois semaines et a été prolongée en janvier 2018.

3 Service des commissions

Le Service des commissions s'occupe des huit commissions spécialisées dans les domaines administratif, organisationnel et matériel ; il est responsable en particulier du bon déroulement des séances des commissions. Globalement, les secrétariats des commissions ont beaucoup de travail, mais cela reste faisable. Après une phase de lancement en 2014 et 2015, les commissions ont pu se stabiliser en 2016. Dans l'intervalle, toutes les commissions, ainsi que leurs secrétariats, ont préavisé de nombreux types d'affaires et ainsi acquis de l'expérience avec des procédures variées. En 2017, le nombre d'affaires préparées par les commissions était de nouveau à la hausse. En outre, les fluctuations de personnel parmi les membres des commissions ont été aussi importantes qu'en 2016.

Comme l'an passé, les possibilités de participation et de coordination entre les commissions ont été activement mises à profit. Onze séances de commissions ont réuni des sections de différentes commissions. A huit reprises, une délégation d'une commission a été invitée à assister à la séance d'une autre. Dans 23 affaires, des commissions ont remis une prise de position écrite à une autre commission. Il convient de souligner en particulier la préparation du Programme d'allégement (PA) 2018, auquel la Commission des finances (CFin) s'est attelée, en collaboration avec cinq autres commissions. Les commissions spécialisées ont toutes les quatre rendu, avec la CIRE, un corapport à la CFin et soumis des questions écrites sur le PA 2018. Enfin, des séances de section communes ont réuni la CFin et chaque commission spécialisée.

3.1 Commissions de surveillance

Chaque commission de surveillance a son propre rapport d'activité. La Commission des finances (CFin) et la Commission de justice (CJus) le soumettent au Grand Conseil pour prise de connaissance à la session de mars ; la Commission de gestion (CGes) à la session de juin.

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

La Commission des institutions politiques et des relations extérieures (CIRE) a tenu onze séances plénières – 15 selon le nouveau décompte[1] – au cours desquelles elle a examiné deux actes législatifs, deux rapports et une demande de crédit à l'intention du Grand Conseil. Les travaux relatifs à la révision totale de la loi sur les Eglises ont constitué une priorité. La commission

[1]/* En 2017, le décompte des séances des commissions a changé. Une journée entière de réunion (s'étalant, par exemple, de 9h00 à 16h30, pause de midi comprise) n'est plus considérée comme une seule séance, mais comme deux séances d'une demi-journée chacune. Les deux méthodes cohabitent dans le présent rapport pour permettre la comparaison des chiffres avec l'année précédente. A partir de 2018, seul le nouveau décompte sera utilisé.

a par ailleurs rédigé et adopté en séance publique quatre messages en vue des votations du 21 mai 2017 et du 4 mars 2018. Elle a également pris position sur le message du canton en vue du vote communaliste à Moutier et s'est tenue informée des travaux nécessaires dans la perspective du changement de canton de la commune et de la réorganisation de l'administration décentralisée dans le Jura bernois. Enfin, la CIRE a pris connaissance de 14 traités intercantonaux relevant de la compétence exclusive du Conseil-exécutif dans le cadre de l'exercice de la haute surveillance (art. 39 al. 6 lit *d* RGC).

3.3 Commissions spécialisées

3.3.1 Commission de la formation (CFor)

La Commission de la formation (CFor) a tenu onze séances plénières – 17* selon le nouveau décompte – et s'est consacrée en particulier à l'initiative populaire « Votons sur les plans d'études ». A l'intention du Grand Conseil, elle a par ailleurs préavisé le rapport relatif aux conditions d'engagement du corps enseignant en comparaison intercantonale et la modification de la loi sur la Haute école pédagogique germanophone. Outre les rapports de gestion et les comptes rendus des hautes écoles cantonales et intercantonales qui sont portés chaque année à sa connaissance et la Convention scolaire romande, la CFor s'est occupée des crédits pour l'établissement des statistiques des élèves et le soutien de la fondation « Mémoires d'ici ». La concentration des sites de la Haute école spécialisée bernoise a encore donné lieu à de vives discussions au sein de la commission. Sur proposition de la CFor, le Grand Conseil a adopté une déclaration de planification à ce sujet.

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

La Commission de la santé et des affaires sociales (CSoc) a consacré en tout douze séances plénières – 23* selon le nouveau décompte – à l'examen d'un acte législatif, de trois rapports, de quatre affaires de crédit et d'une convention intercantonale. Lors de plusieurs séances, la commission s'est penchée en détail sur la révision partielle de la loi sur l'aide sociale. Les autres questions dominantes dans le travail de la commission ont été la planification des soins 2016 ainsi que les deux crédits destinés à financer le programme pour la formation postgrade au cabinet médical de premier recours. La CSoc a préavisé le crédit pour la solution informatique nécessaire au passage du financement par objet au financement par sujet de l'aide aux personnes handicapées, en plus de s'être informée, comme au cours des deux dernières années, auprès de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP), des progrès de la mise en œuvre du plan stratégique en faveur des personnes handicapées.

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

La Commission des infrastructures et de l'aménagement du territoire (CIAT) a consacré onze séances – 14* selon le nouveau décompte – à l'examen de deux actes législatifs (révision de la loi sur les déchets et modification de la loi cantonale sur l'énergie), de 28 affaires de crédit (centre de police de Berne, construction du Campus Biel/Bienne pour la Haute école spécialisée bernoise, tram Berne – Ostermundigen), d'un rapport (programmes de mesures 2017-2022 sur la stratégie de l'eau), de l'arrêté sur l'offre de transports publics pour les périodes d'horaire 2018-2021, de la modification du plan du réseau routier 2014-2029 et du renouvellement de la concession de force hydraulique, octroyée à BKW FMB Energie SA, pour la centrale hydraulique à Mühleberg. Pour préparer ces différentes affaires, la CIAT a effectué 14 visites sur place et a conduit huit entretiens préparatoires avec la Direction en charge du dossier.

3.3.4 Commission de la sécurité (CSéc)

La Commission de la sécurité (CSéc) s'est réunie en douze séances plénières – 22 selon le nouveau décompte – au cours desquelles elle a essentiellement préavisé des projets de loi. En plus de s'être occupée d'une révision de la loi sur le droit de cité cantonal, elle a en effet consacré plusieurs séances aux révisions totales de la loi sur l'exécution judiciaire et de la loi sur la police. En outre, la commission a discuté plusieurs crédits relevant du domaine de l'asile (crédit complémentaire pour l'hébergement des requérants d'asile mineurs non accompagnés et crédits pour les contrats de prestations avec l'Office de consultation sur l'asile et la Croix-Rouge suisse) ainsi que les crédits pour la préservation de la valeur du réseau radio de la police Polycom et pour le Centre de compétences en matière d'exécution des sanctions pénales. La commission s'est également occupée du rapport du Conseil-exécutif sur la création d'une cellule de dégrisement centrale, et de subventions du Fonds de loterie en faveur de l'Ecole de lutherie de Brienz et du Théâtre Palace de Bienne.

4 Service juridique

Dans l'année écoulée, le Service juridique s'est consacré principalement à différents travaux pour les commissions parlementaires et le Bureau (p. ex. questions de procédure et de haute surveillance, prises de position des commissions et secret de la commission, règlement interne, etc.). Le Service juridique a en particulier apporté son soutien : à la Commission de justice pour le traitement de l'initiative parlementaire 244-2016 ; à la CIRE pour la rédaction de messages en vue des votations populaires ; et à la Commission de gestion pour les demandes de consultation des dossiers. Le Service juridique a en outre pris part à la commission spéciale « Constitution judiciaire » et a conseillé par ailleurs la présidence, les organes du Grand Conseil et ses membres notamment sur les questions de droit et de procédure.

5 Service de soutien logistique

Le Service de soutien logistique assure les prestations générales – comme la planification de la rédaction des procès-verbaux, l'assurance-qualité des procès-verbaux, la préparation et le suivi des séances des commissions et les envois – et est responsable de la gestion des processus. Il est également chargé de s'assurer de la disponibilité du système de gestion électronique des affaires et des séances et de l'application destinée aux membres du Grand Conseil, ainsi que d'exploiter et de développer ces systèmes. Cela inclut aussi l'assistance technique aux membres du Grand Conseil.

Les travaux préparatoires à la prise en charge du *Tagblatt des Grossen Rates* et du Journal du Grand Conseil ont demandé plus de travail que prévu en raison des nombreuses questions contractuelles qu'il a fallu clarifier.

Au second semestre, le service des procès-verbaux a connu une situation extrêmement tendue causée par la cadence inhabituellement élevée des séances dans une période, qui plus est, où ses effectifs étaient réduits.

6 Autres affaires

6.1 Elections des organes du Grand Conseil et élections de juges

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

6.2 Autres tâches

Cette année encore, les Services parlementaires ont organisé différentes manifestations pour le Grand Conseil et reçu des délégations suisses et étrangères. Un échange a eu lieu, notamment, avec les parlements des cantons de Glaris et de Nidwald, les diètes partenaires des Länder de Saxe et de Basse-Saxe, ainsi que les ambassades allemande et bulgare. Deux délégations participant à un programme du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), l'une de la Lybie et l'autre du Pakistan, ont rendu visite au Grand Conseil durant les sessions, et une délégation de la province de Hunan, Chine, s'est informée sur la haute surveillance parlementaire. En outre, divers programmes ont bénéficié du soutien des Services parlementaires, à commencer par la formation « Femmes en politique » et des travaux de recherche dans le domaine de l'*Open government / Big Data* (gouvernement ouvert / mégadonnées). Durant les sessions, des classes d'école ainsi que des groupes de citoyennes et citoyens intéressés ont été reçus et un échange avec des membres du Grand Conseil a été organisé.

Rapport d’activité 2017

Contrôle des finances du canton de Berne

Table des matières

1 Avant-propos 1

2 Statut du Contrôle des finances 1

2.1 Mandat et objectif 1

2.2 Collaboration 2

2.3 Mandat de contrôle 3

2.4 Méthode d'audit 4

2.5 Service chargé d'enregistrer les irrégularités 4

3 Evénements importants de 2017 5

3.1 Récapitulatif 5

3.2 1er trimestre 2017 7

3.3 2e trimestre 2017 8

3.4 3e trimestre 2017 10

3.5 4e trimestre 2017 11

3.6 Contrôle des effets 13

4 Qui sommes-nous ? 14

4.1 Organisation 14

4.2 Personnel 14

4.3 Finances / Prestations 15

4.4 Autres activités 15

5 Perspectives 15

Annexes 17

1 Liste des rapports de révision envoyés entre le 1er janvier et le 31 décembre 2017 17

2 Liste des mandats de révision de 2017 22

1 Avant-propos

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

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

Le Contrôle des finances a pour mandat d'assurer la vérification indépendante de la gestion financière et de la comptabilité des autorités, de l'administration et des établissements du canton. Partenaire fiable et loyal du parlement, du gouvernement et de l'administration, le Contrôle des finances a pour objectif non seulement d'instaurer la confiance et de donner des sûretés, mais aussi de créer de la valeur ajoutée. Le compte rendu des résultats des révisions est principalement axé sur la mise au jour des points faibles et des risques ainsi que sur les potentiels d'optimisation. Sur la base des révisions qu'il a effectuées, le Contrôle des finances a inscrit dans ses rapports de nombreuses constatations et y a émis des recommandations. Cela mis à part, le Contrôle des finances a pu constater que dans un environnement aux multiples exigences (introduction du MCH2/IPSAS), l'administration du canton de Berne accomplit ses tâches de manière consciencieuse, professionnelle et appropriée, en 2017 également.

Le Contrôle des finances remercie le Comité Contrôle des finances, la Commission des finances, la Commission de gestion, la Commission de justice ainsi que le Conseil-exécutif, la Chancellerie d'Etat, les Directions et la Direction de la magistrature pour leur bonne collaboration durant l'année sous rapport. Nos remerciements vont également aux nombreuses collaboratrices et collaborateurs des services ayant fait l'objet de nos révisions, qui ont fait preuve de bonne volonté pour nous soutenir dans notre travail.

2 Statut du Contrôle des finances

2.1 Mandat et objectif

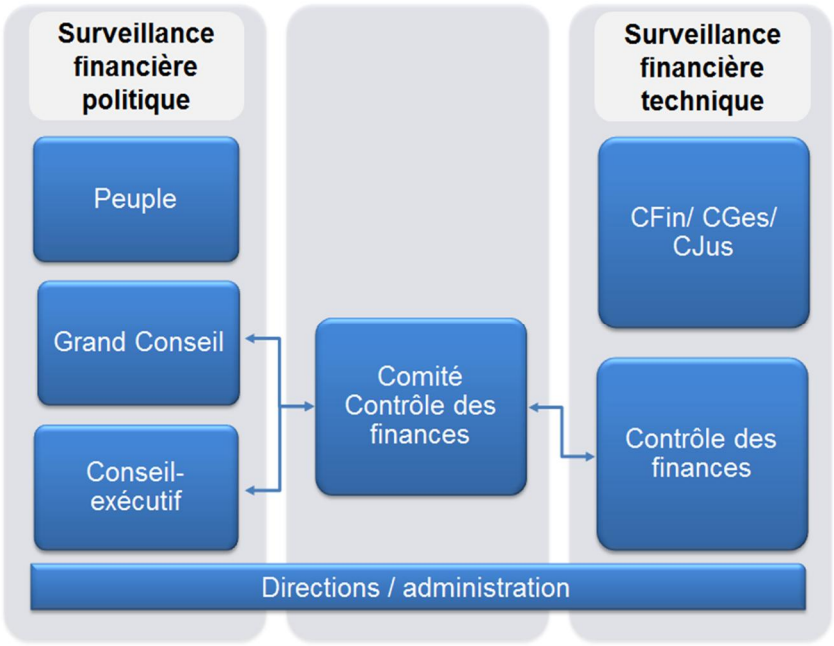
Le Contrôle des finances est l'organe spécialisé suprême chargé de la surveillance des finances. Autonome dans l'exercice de ses fonctions, il constitue une unité administrative indépendante au sein de l'administration, et son activité est soumise uniquement à la Constitution et à la loi. Il seconde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

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

En suscitant la confiance et l'acceptation, le Contrôle des finances entend donner des sûretés mais aussi créer de la valeur ajoutée. Son objectif est d'assister l'administration dans la gestion des finances selon les principes de l'économie d'entreprise et de contribuer à l'optimisation des processus.

2.2 Collaboration

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



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

Au titre de son mandat de conseil ou de l'échange d'informations, le Contrôle des finances a, en 2017, présenté des exposés et répondu à des questions lors de séances de la Commission des finances et de la Commission de gestion.

Le Contrôle des finances

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

2.3 Mandat de contrôle

Le Contrôle des finances a les tâches suivantes :

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

Le service d'enregistrement des irrégularités est par ailleurs rattaché au Contrôle des finances.

Domaines de révision du Contrôle des finances

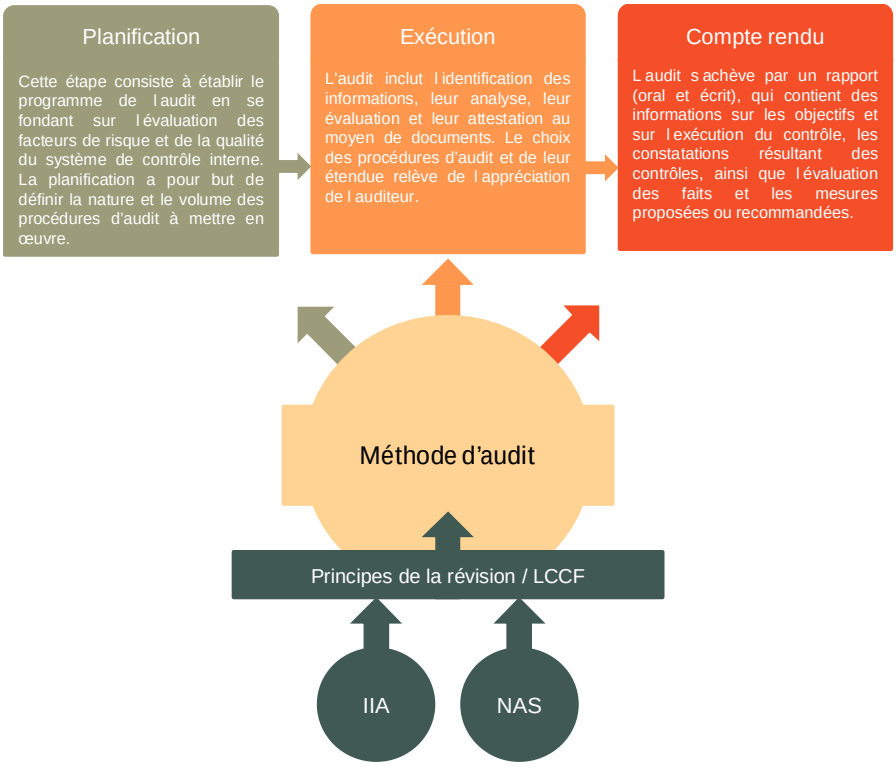
Les contrôles du Contrôle des finances s'exercent sur la Chancellerie d'Etat, les sept Directions avec leurs offices et leurs services (administration centrale et administration cantonale décentralisée) ainsi que les autorités judiciaires et le Ministère public. Les révisions effectuées au sein des unités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

2.4 Méthode d'audit

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

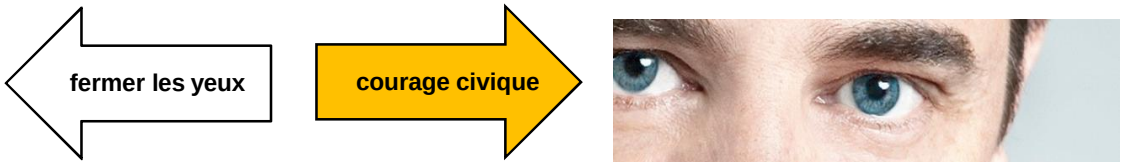
Ces principes ont un point commun : une approche axée sur les risques, qui considère en d'autres termes les risques inhérents à l'objet du contrôle, ainsi que les processus de contrôle, de pilotage et de surveillance le concernant. Les résultats de l'évaluation des risques influencent les objectifs du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

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



2.5 Service chargé d'enregistrer les irrégularités

Le Service chargé d'enregistrer les irrégularités rattaché au Contrôle des finances a également été sollicité par les agents et agentes du canton en 2017. Le nombre de signalements a légèrement reculé par rapport à l'année précédente. Les signalements reçus ont permis de minimiser les risques et d'apporter des optimisations dans différentes domaines en 2017. Le degré de notoriété ainsi que la franchise et l'attitude des supérieurs et des agents vis-à-vis d'un tel service sont des facteurs qui influent fortement sur le nombre de signalements.



3 Evénements importants de 2017

3.1 Récapitulatif

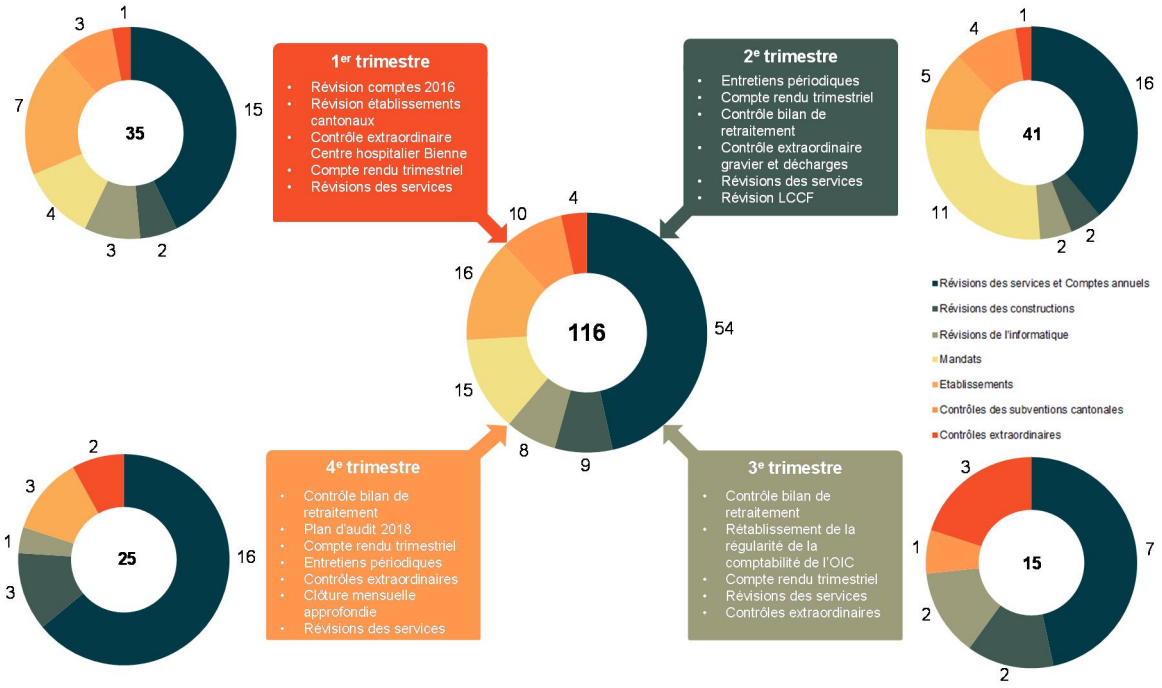
L'événement marquant dans le domaine financier a été l'introduction du MCH2/IPSAS le 1er janvier 2017. La charge de travail très élevée qu'elle a entraînée pour les collaborateurs et collaboratrices et l'investissement extraordinaire dont ils ont fait preuve ont été évidents non seulement dans les secteurs des finances de l'administration cantonale mais aussi chez le Contrôle des finances : entre avril et octobre 2017, celui-ci a consacré environ 600 jours-personnes à la vérification du bilan d'ouverture conforme au MCH2/IPSAS au 1er janvier 2017. Il a communiqué les résultats de ses contrôles aux Directions, au Conseil-exécutif, à la Direction de la magistrature ainsi qu'aux organes de surveillance parlementaire (Commission des finances et Commission de gestion) dans deux rapports détaillés. Il a été possible, grâce à une collaboration coopérative, d'éliminer du bilan d'ouverture de nombreux défauts et risques présentant des conséquences financières considérables.

Dans le cadre de la révision des comptes annuels au 31 décembre 2016, le Contrôle des finances a constaté que la comptabilité de l'Office des immeubles et des constructions (OIC) n'était pas conforme au principe de régularité. Comme l'OIC représente un sous-domaine essentiel des comptes annuels du canton, le Contrôle des finances a assorti son opinion d'audit (attestation) d'une réserve. La correction des défauts existants dans le cadre du projet Optima s'est avéré chronophage et complexe pour les agents et les agentes du secteur des finances de l'OIC et pour les consultants externes appelés en renfort. La FIN, le Conseil-exécutif et la Commission des finances du Grand Conseil ont accompagné le processus et le Contrôle des finances a de nouveau consacré beaucoup de temps aux nécessaires vérifications ultérieures, y compris à la rédaction d'un rapport exhaustif, en collaboration avec des sociétés d'audit externes.

Etant donné que la régularité de la comptabilité était une condition fondamentale pour établir le bilan de retraitement au 1er janvier 2017, le projet Optima à l'OIC a provoqué des retards dans la mise en œuvre du MCH2/IPSAS au niveau du canton. Les reports et les travaux extrêmement chronophages ont contraint le Contrôle des finances à annuler différents audits prévus pour 2017 ou à les reporter à l'année suivante. Etant donné que, faute de régularité comptable et le bilan d'ouverture n'ayant été comptabilisé qu'en octobre 2017, les clôtures mensuelles n'ont pu démarrer qu'au cours du mois de novembre 2017 pour se terminer en janvier 2018, aucune révision des services n'a pu avoir lieu à l'OIC en 2017.

Durant l'exercice 2017, le Contrôle des finances a rédigé quatre rapports sur des mandats de contrôle extraordinaire à l'intention des organes mandants (Commission de gestion / Directions). Le mandat de contrôle extraordinaire portant sur le secteur du gravier et des décharges a largement confirmé les faiblesses et les défauts dans les processus et les compétences de l'administration que la Commission de gestion avait constatés lors d'un contrôle antérieur. Durant sa session de novembre, le Grand Conseil a adopté à l'intention de l'administration différentes déclarations de planification visant à optimiser la situation dans le secteur du gravier et des décharges. Le rapport portant sur le secteur du gravier et des décharges a en outre fait l'objet d'un débat public et médiatique suite à une indiscrétion, le journal *Der Bund* étant parvenu à se procurer le rapport confidentiel et ayant divulgué les conclusions auxquelles celui-ci aboutissait.

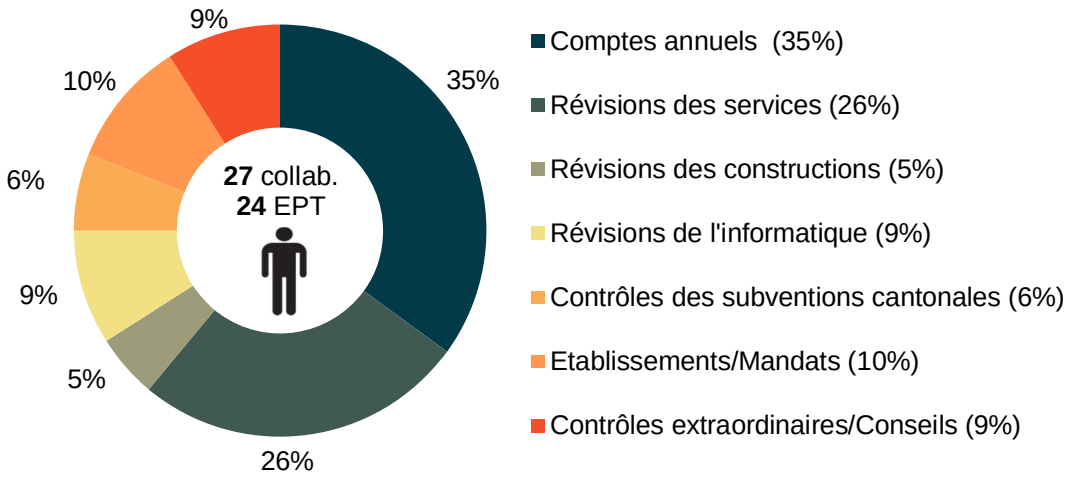
Sur la base des nombreuses révisions qu'il a effectuées dans les différents domaines (p. ex. services, projets, constructions, informatique, subventions cantonales), le Contrôle des finances a pu constater que dans un environnement aux multiples exigences, l'administration du canton de Berne accomplit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



Les 116 rapports de révision rédigés en 2017 sont présentés en annexe au présent rapport d'activité, classés par Direction (annexe 1).

La loi cantonale sur le Contrôle des finances (LCCF) qui régit les tâches, les obligations et la responsabilité du Contrôle des finances, fêtera bientôt ses 20 ans d'existence. La Commission des finances, le Conseil-exécutif et le Contrôle des finances ont lancé, au second semestre 2017, un projet de révision totale de la LCCF qui offre l'opportunité de renforcer encore l'indépendance du Contrôle des finances, ainsi que d'adapter la description de ses tâches et de ses obligations à l'environnement actuel et à l'évolution du secteur de la révision, et de l'axer sur les exigences actuelles des organes politiques et du Conseil-exécutif.

L'objectif du Contrôle des finances consistant à procurer une plus-value et un profit aux unités qu'il contrôle, au Conseil-exécutif et aux organes de surveillance politiques a été plus qu'atteint en 2017. Avec largement plus d'un millier de recommandations, le Contrôle des finances a été d'une efficacité élevée pour l'administration, tant aux plans qualitatif que quantitatif. Compte tenu des recommandations qu'il a émises suite à la vérification du bilan de retraitement, il a contribué à des corrections d'un montant élevé, dont le profit procuré au canton entrera dans l'histoire du Contrôle des finances du canton de Berne. Mais ce sont en fin de compte les innombrables petits apports et mesures ainsi que le travail quotidien effectué avec professionnalisme par l'administration cantonale qui contribuent au niveau élevé de qualité et de fiabilité des prestations et, partant, qui génèrent la confiance justifiée des citoyens et des citoyennes vis-à-vis du canton. L'allocation des ressources à l'accomplissement des tâches est illustrée ci-dessous.



3.2 1er trimestre 2017

- **Révision des comptes annuels au 31 décembre 2016**

  Au premier trimestre 2017, le Contrôle des finances a principalement concentré ses travaux sur la révision des comptes annuels, avant de présenter comme prévu sont rapport en avril 2017. Les contrôles ont en principe pu être menés à bien avec les affaires courantes. L'absence de régularité comptable à l'Office des immeubles et des constructions (OIC) a constitué un cas particulier : du fait du passage à l'application SAP en 2016, la comptabilité n'était plus conforme au principe de régularité. Comme l'OIC représente un sous-domaine essentiel des comptes annuels du canton, le Contrôle des finances a assorti son opinion d'audit (attestation) d'une réserve. L'attestation figure dans le volume 1 du rapport de gestion de 2016 du canton.

- **Révision des établissements cantonaux**

  La loi désigne le Contrôle des finances comme organe de révision de l'Université de Berne, de la Haute école spécialisée bernoise et de la Haute école pédagogique germanophone ainsi que du Centre interrégional de perfectionnement (CIP) de Tramelan. Les travaux de révision de ces établissements cantonaux essentiels et la rédaction des rapports ont eu lieu principalement durant les mois de février à avril.

- **Evaluation SIPD à l'Intendance des impôts**

  En collaboration avec le Bureau pour la surveillance de la protection des données du canton de Berne, le Contrôle des finances a procédé à une évaluation de la sûreté de l'information et de la protection des données à l'Intendance des impôts. Cette évaluation portait sur la mise en œuvre et le respect des exigences cantonales en la matière dans les applications fiscales. Ce contrôle a notamment fourni des indications importantes dans la communication des exigences.

- **Contrôle extraordinaire au Centre hospitalier de Bienne**

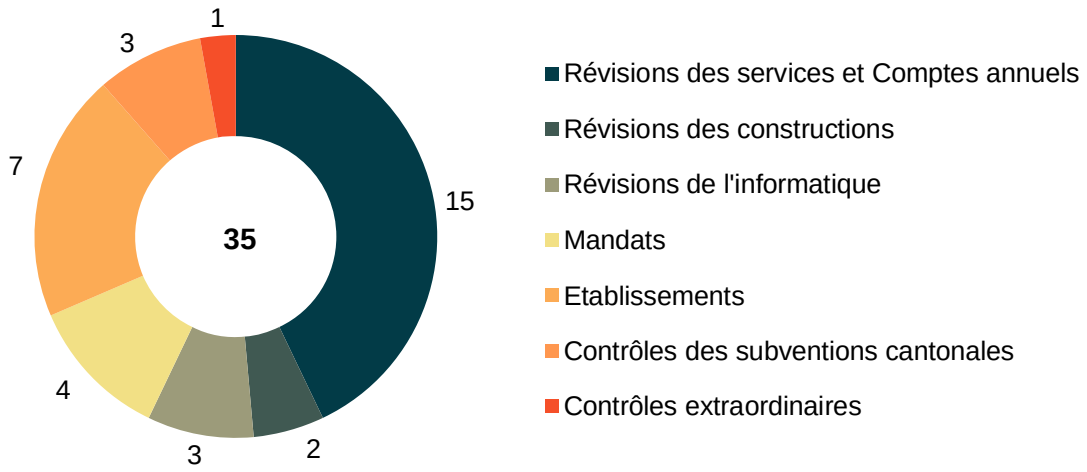
  Sur mandat de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP), le Contrôle des finances a effectué au quatrième trimestre 2016 un contrôle extraordinaire au Centre hospitalier de Bienne. Le compte rendu contenant les réponses aux questions posées, complété par des recommandations du Contrôle des finances, a eu lieu en janvier 2017.

- **Compte rendu trimestriel au 31 décembre 2016**

  Le Contrôle des finances a communiqué le 12 janvier 2017 son compte rendu sur l'état et l'évolution de ses principales constatations de révision au Conseil-exécutif, à la Commission des finances et à la Commission de gestion. Ce rapport et d'autres sujets d'actualité ont pu être abordés en février 2017 dans des réunions avec le Conseil-exécutif et la Commission des finances.

- **Révisions des services / Révisions de l'informatique et des constructions**

  Au premier trimestre 2017, le Contrôle des finances a remis les rapports de révision suivants aux services concernés, après avoir discuté des résultats avec eux :



  Mentionnons le contrôle de la subvention cantonale concernant « l'enseignement et la recherche » à l'Hôpital de l'Ile, qui présente un intérêt et une utilité particuliers pour les secteurs en jeu. Ce contrôle – qui touchait à la fois l'INS, l'Université et l'Hôpital de l'Ile– s'est certes avéré très ambitieux, mais a finalement porté ses fruits pour les parties prenantes.

3.3 2e trimestre 2017

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

  Le Contrôle des finances rencontre deux fois par an chaque Direction et la Direction de la magistrature pour un échange auquel participent le conseiller ou la conseillère d'Etat compétent et – en règle générale – le ou la secrétaire générale et les responsables des finances. Ces entretiens ont en majorité été organisés en mai. Ils ont été consacrés à un échange d'informations sur des projets importants, les changements intervenant dans le domaine de l'organisation et du personnel, ainsi que des défis spécifiques ayant des répercussions sur les finances. Le Contrôle des finances est en outre revenu avec chaque Direction sur les révisions effectuées les six mois précédents et a abordé celles prévues pour 2017.

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

  Le Contrôle des finances a communiqué le 13 avril 2017 son compte rendu sur l'état et l'évolution de ses principales constatations de révision à l'intention du Conseil-exécutif, de la Commission des finances et de la Commission de gestion. Il a pu discuter de son rapport et d'autres sujets d'actualité durant des réunions organisées avec le Conseil-exécutif et la Commission des finances en avril en en mai 2017.

- **Vérifications du bilan de retraitement MCH2/IPSAS au 1er janvier 2017**

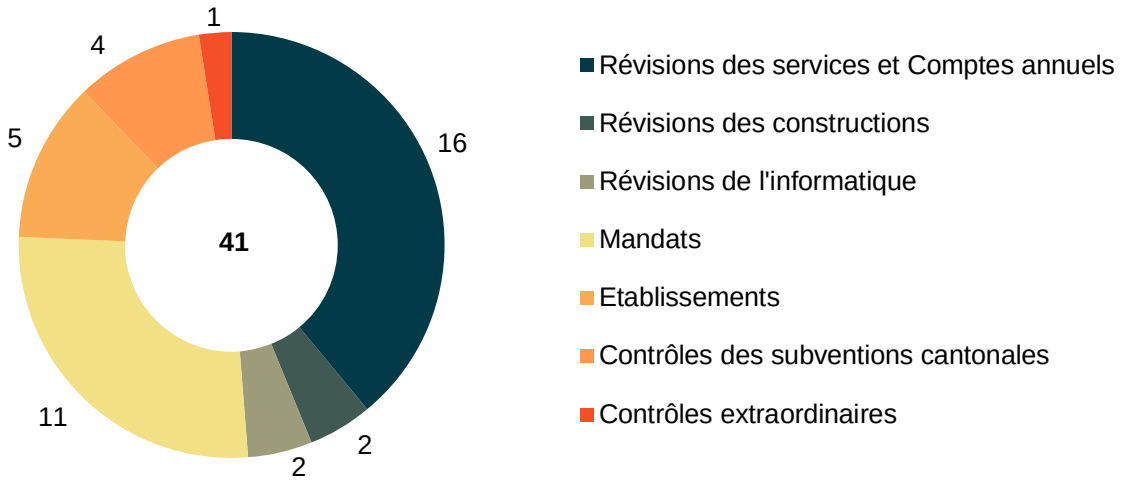
  Au deuxième trimestre, le Contrôle des finances a procédé à des vérifications approfondies de l'établissement correct du bilan de retraitement au 1er janvier 2017 conformément au MCH2/IPSAS dans toutes les Directions et les offices importants. Il s'agissait en priorité de vérifier que les changements de catégorie et l'évaluation des actifs et des passifs étaient corrects. A l'OIC ces contrôles n'ont pu être effectués qu'au second semestre 2017 puisque la comptabilité de l'office n'était pas conforme au principe de régularité. Il a de ce fait fallu repousser l'approbation du bilan d'ouverture à la fin du mois d'octobre et le Contrôle des finances a dû procéder à d'autres examens. Le compte rendu intermédiaire du 7 juillet 2017 a donné aux Directions la possibilité de corriger les défauts constatés. Au troisième trimestre 2017, le Contrôle des finances a procédé à une révision complémentaire. En juin 2017, il a pu discuter avec les unités contrôlées et avec la FIN (responsable de la mise en œuvre du MCH2/IPSAS) des nombreuses constatations aux répercussions financières considérables qu'il a faites en relation avec le capital propre du bilan d'ouverture, et les mesures correspondantes ont pu être lancées. Une grande partie de ses constatations a pu être réglée avant l'approbation du bilan d'ouverture.

- **Contrôle extraordinaire dans le domaine de l'extraction de gravier et des décharges**

  Le 20 juin 2017, le Contrôle des finances a fait part à la Commission de gestion des résultats du contrôle extraordinaire susmentionné. Le journal *Der Bund* est parvenu, suite à une indiscrétion, à se procurer le rapport confidentiel et en a divulgué les conclusions. Le sujet a également fait l'objet d'un débat public et médiatique au second semestre 2017.

- **Révisions des services / révisions de l'informatique et des constructions**

  Une fois les entretiens finaux terminés, le Contrôle des finances a pu remettre les rapports de révision suivants aux services compétents au cours du deuxième trimestre 2017 :



  Au deuxième trimestre, le Contrôle des finances a procédé à l'examen et au compte rendu relevant des mandats de révision de concordats cantonaux ou de fondations ou organisations présentant un intérêt public prépondérant dont il est l'organe de révision. Les dix mandats de révision du Contrôle des finances en 2017 sont récapitulés dans l'annexe 2.

  Le Contrôle des finances a pour mission de contrôler la planification des projets de construction et leur réalisation en relation avec les activités de construction cantonales. Ses examens portent sur des projets de construction et de transformation tant dans le

bâtiment que dans les ponts et chaussées, ainsi que sur les travaux d'entretien. Ainsi au deuxième trimestre, les révisions de la remise en état de la Erlenbachstrasse (instabilité Eselacher) et de la rénovation du pont de Moospinte, à Deisswil, ont donné lieu à différentes recommandations.

Dans le domaine des révisions des services, la principale révision a concerné l'Office des assurances sociales. Elle s'est concentrée sur l'évaluation du système de contrôle interne global relatif aux flux financiers concernant les prestations complémentaires entre cet office et la Caisse de compensation du canton de Berne.

- **Révision de la loi cantonale sur le Contrôle des finances (LCCF)**

  La loi cantonale sur le Contrôle des finances (LCCF) actuelle fêtera bientôt ses 20 ans d'existence et doit être adaptée à l'environnement actuel, à l'évolution de la branche, ainsi qu'aux besoins de la politique et de l'administration. En juin 2017, le premier atelier de travail rassemblant des représentants du Conseil-exécutif, du bureau de la Commission des finances du Grand Conseil et intégrant le Contrôle des finances a eu lieu à l'initiative de la Commission des finances. La nécessité de modifier la LCCF a été reconnue et un projet de mise en œuvre a été lancé.

3.4 3e trimestre 2017

- **Vérification du bilan de retraitement MCH2/IPSAS au 1er janvier 2017**

  Le Contrôle des finances a présenté le 7 juillet 2017 son compte rendu intermédiaire au 30 juin 2017 sur la vérification du bilan de retraitement au 1er janvier 2017 à l'intention du Conseil-exécutif, de la Commission des finances et de la Commission de gestion. Il a discuté de ses nombreuses constatations nécessitant des corrections à hauteur de plusieurs centaines de millions de francs en août avec le Conseil-exécutif et en septembre avec la Commission des finances. En août et jusqu'à fin septembre, il a de nouveau vérifié le bilan de retraitement au 1er janvier 2017 dans toutes les Directions et tous les offices, compte tenu des écritures de correction effectuées entre-temps. Il a présenté son compte rendu final le 13 octobre 2017.

- **Vérification de la régularisation de la comptabilité de l'OIC**

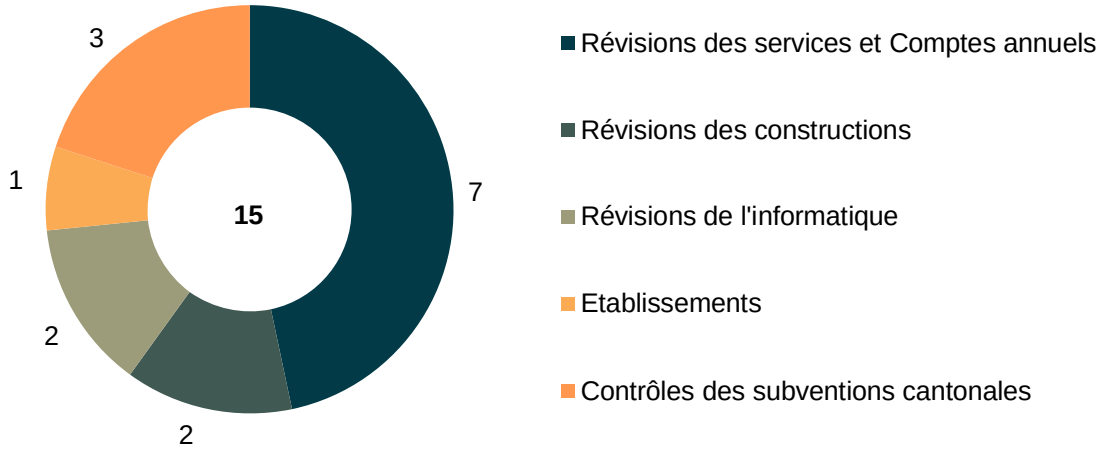
  Grâce au fort investissement dont ont fait preuve les responsables des finances avec l'appui de cabinets de conseil externes, les manquements de la comptabilité de l'OIC ont pu être corrigés. Dans son rapport du 23 août 2017 sur la vérification ultérieure des comptes de l'OIC au 31 décembre 2016 à l'intention du Conseil-exécutif, de la Commission des finances, de la TTE et de la FIN, le Contrôle des finances estime que les comptes de l'OIC au 31 décembre 2016 dans SAP répondent aux exigences cantonales en matière de présentation des comptes, compte tenu des corrections et du niveau d'importance relative.

- **Compte rendu trimestriel au 30 juin 2017**

  Le Contrôle des finances a communiqué le 7 juillet 2017 son compte rendu sur l'état et l'évolution de ses principales constatations de révision au Conseil-exécutif, à la Commission des finances et à la Commission de gestion. Ce rapport et d'autres sujets d'actualité ont pu être abordés en août et en septembre 2017 dans des réunions avec le Conseil-exécutif et la Commission des finances.

- **Révisions des services / révisions de l'informatique et des constructions**

  Une fois les entretiens finaux terminés, le Contrôle des finances a pu remettre les rapports de révision suivants aux services compétents au cours du troisième trimestre 2017 :



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

La révision du programme cantonal de « Gestion des affaires et archivage électroniques » aux Archives de l'Etat a permis de mettre en évidence différents potentiels d'optimisation. Les travaux de contrôle se sont en particulier concentrés sur l'évaluation du procédé adopté pour le projet (méthode, organisation), les résultats du projet, l'effectivité et l'efficience des processus de projet (gestion de la qualité, gestion des risques, gestion des changements), ainsi que l'existence et l'efficacité des contrôles de projet systématiques (délais, coûts et qualité).

Une révision des services a eu lieu à l'Office de l'enseignement supérieur en juillet 2017. A la suite de l'évaluation des risques, les domaines suivants ont été privilégiés : surveillance des hautes écoles, bases et calcul des subventions cantonales, processus de gestion des ressources humaines et système de contrôle interne (SCI).

- **Contrôles extraordinaires**

  En août 2017, la Commission de gestion a chargé le Contrôle des finances d'effectuer deux contrôles extraordinaires (TTE : « Amortissement du plan d'aménagement des eaux Aarewasser » et ECO : »Remaniement parcellaire des vignobles de Douane – Gléresse – Daucher – Alfermée »). Ces travaux se sont déroulés de fin septembre à début décembre 2017.

3.5 4e trimestre 2017

- **Vérification du bilan de retraitement MCH2/IPSAS au 1er janvier 2017**

  Dans son rapport final du 13 octobre 2017, le Contrôle des finances a informé le Conseil-exécutif, la Commission des finances et la Commission de gestion des résultats de ses vérifications du bilan de retraitement établi au 1er janvier 2017 conformément au MCH2/IPSAS. Si l'administration a pu réagir à une grande partie des constatations de révision faites dans le compte rendu intermédiaire au 30 juin 2017, le rapport a montrer que le Conseil-exécutif et les Directions ne devaient pas en rester là. Par arrêté du 25 octobre 2017, le Conseil-exécutif a approuvé le bilan d'ouverture établi au 1er janvier 2017 conformément au MCH2/IPSAS, compte tenu des corrections restant encore à effectuer. L'enregistrement du bilan d'ouverture dans le FIS et l'établissement des clôtures mensuelles sont intervenus pendant les mois de novembre et décembre 2017.

- **Plan d'audit pour 2018**

  Au quatrième trimestre 2017, le Contrôle des finances a établi son plan d'audit pour 2018 : il le dresse chaque année en adoptant une approche axée sur les risques et en tenant compte des audits qu'il a effectués les années précédentes ainsi que des ressources en personnel dont il dispose. Le plan d'audit annuel a été discuté avec toutes les Directions au quatrième trimestre, pour pouvoir tenir dûment compte d'une part de la planification des délais et d'autre part, le cas échéant, des souhaits et demandes des Directions.

- **Compte rendu trimestriel au 30 septembre 2017**

  Le Contrôle des finances a communiqué le 19 octobre 2017 son compte rendu sur l'état et l'évolution de ses principales constatations de révision au Conseil-exécutif, à la Commission des finances et à la Commission. Ce rapport et d'autres sujets d'actualité ont pu être abordés en octobre et novembre 2017 dans des réunions avec le Conseil-exécutif et la Commission des finances.

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

  Les entretiens périodiques semestriels avec toutes les Directions, la Chancellerie d'Etat et la Direction de la magistrature ont entre autres porté sur le plan d'audit pour l'exercice 2018. Autres sujets abordés : un retour sur les révisions des six derniers mois et un échange d'informations sur des projets importants, des changements concernant l'organisation et le personnel, ainsi que des défis spécifiques ayant des répercussions sur les finances. Outre le conseiller ou la conseillère d'Etat compétent, participent en règle générale à l'entretien le ou la secrétaire générale et les responsables des finances. Ces entretiens ont en majorité été organisés en novembre.

- **Contrôles extraordinaires**

  Le 20 décembre 2017, le Contrôle des finances a, dans les délais fixés, informé la Commission de gestion et les deux Directions concernées des résultats des deux contrôles extraordinaires suivants :

  Ø TTE : « Amortissement du plan d'aménagement des eaux Aarewasser »
  Ø ECO : « Remaniement parcellaire des vignobles de Douane – Gléresse – Daucher – Alfermée ».

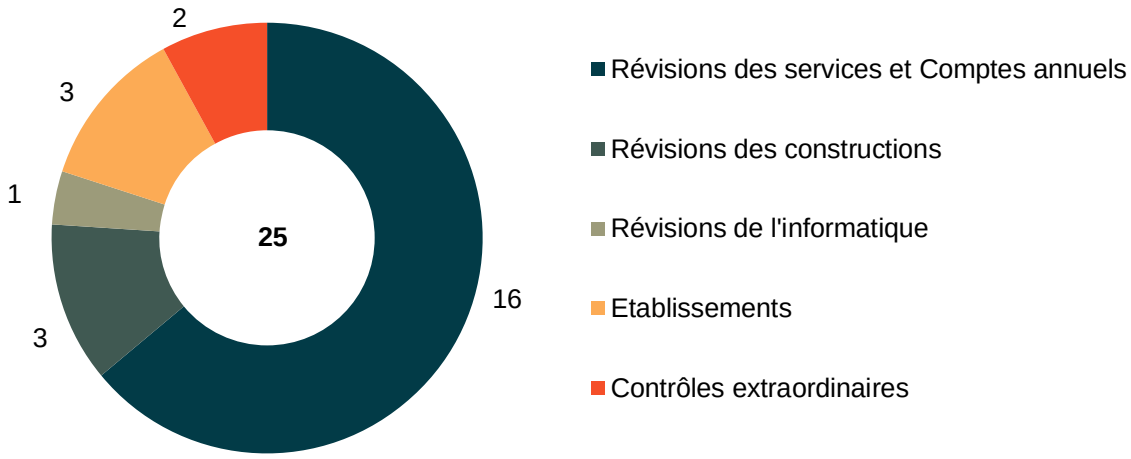
  Dans ces deux affaires, le Contrôle des finances a identifié des domaines présentant des potentiels d'optimisation et remis différentes recommandations en la matière à l'intention de la Commission de gestion et à l'administration.

- **Travaux de révision fondés sur la clôture mensuelle approfondie en perspective de la révision des comptes de 2017**

  L'établissement de la clôture mensuelle au 30 septembre 2017 a été repoussé du fait de l'enregistrement retardé du bilan d'ouverture au 1er janvier 2017 conforme au MCH2/IPSAS et des difficultés rencontrées à l'OIC. Dans sa lettre du 22 décembre 2017, le Contrôle des finances a exposé à la FIN différents points faibles présentant des potentiels d'optimisation, auxquels il faudrait prêter une attention toute particulière pour l'établissement des comptes annuels au 31 décembre 2017.

- **Révisions des services / révisions de l'informatique et des constructions**

  Une fois les entretiens finaux terminés, le Contrôle des finances a pu remettre les rapports de révision suivants aux services compétents au cours du quatrième trimestre 2017.



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

Dans le cadre de ses activités de surveillance, le Contrôle des finances procède régulièrement à des révisions auprès de l'Intendance des impôts du canton de Berne. Une planification pluriannuelle axée sur les risques garantit que tous les systèmes et processus de pilotage sont évalués périodiquement. Ainsi le Contrôle des finances a-t-il procédé au quatrième trimestre à une révision des services dans le domaine de l'impôt à la source. Il s'agissait en priorité de s'assurer de la taxation complète et correcte des contribuables, mais aussi de l'existence d'un système de contrôle et de son efficacité ainsi que de l'efficience et de l'efficacité des processus. Les résultats de ces contrôles aident l'Intendance des impôts à optimiser ses processus.

Une révision hors planification réalisée dans le domaine du « service d'hiver – entretien des routes cantonales et nationales » a permis de faire de nouvelles découvertes à l'OPC.

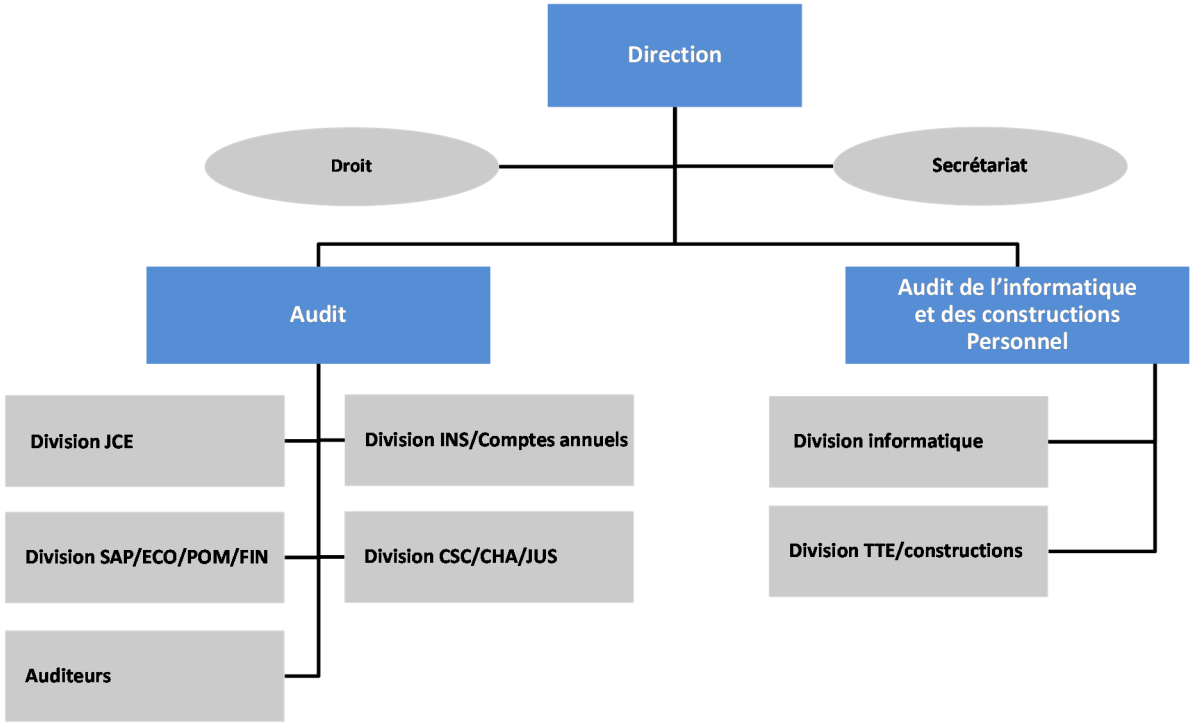
3.6 Contrôle des effets

Outre l'accomplissement de ses tâches légales consistant, par exemple, à vérifier la régularité de la comptabilité et de la présentation des comptes, la légalité, l'emploi économe des moyens ainsi que la rentabilité de la gestion financière, le Contrôle des finances attache une grande importance au fait de générer une plus-value et un avantage client dans les unités qu'il contrôle. Le Contrôle des finances enregistre les principales plus-values – aux plans qualitatif et quantitatif – dans un contrôle des effets. Ainsi le potentiel d'épargne estimé par le Contrôle des finances (dépenses en moins ou recettes en plus) pour 2017 se situait-il autour de CHF 20 millions (sur un an). Ce montant n'inclut pas les économies périodiques générées par des constatations résultant de contrôles des années précédentes ainsi que par des constatations résultant d'examens en relation avec l'introduction de la nouvelle norme de présentation des comptes MCH2/IPSAS (montant de plusieurs centaines de millions). Le montant effectif des optimisations réalisées dépend en majeure partie des mesures à prendre et du moment de leur réalisation par les responsables concernés.

4 Qui sommes-nous ?

4.1 Organisation

La direction est composée du chef de la section Audit, du chef de la section Audit de l'informatique et des constructions ainsi que du chef du Contrôle des finances.



4.2 Personnel

	Hommes au 31.12	Femmes au 31.12	Moyenne annuelle en postes à 100 % (EPT)
2016	18	9	23,3
2017	17	10	23,9

Le Contrôle des finances dispose d'une équipe de spécialistes comprenant des experts comptables diplômés, des *Certified Internal Auditors* (CIA), ainsi que des administrateurs des finances diplômés. Y travaillent également des juristes, des spécialistes en gestion d'entreprise, des architectes et des professionnels du bâtiment, ainsi que des *Certified Information Systems Auditors* (CISA) et des *Certified Information Security Managers* (CISM). Cette collaboration interdisciplinaire permet d'exploiter les synergies. En 2017, le Contrôle des finances a engagé cinq nouveaux collaborateurs et enregistré le départ de cinq autres (développement professionnel ou retraite). L'excellente situation sur le marché du travail a permis de repourvoir rapidement ces postes avec des personnes satisfaisant aux exigences.

La formation continue interne et externe a, cette année encore, été à la fois sollicitée et encouragée. Outre la participation à des séminaires et colloques externes, nos collaborateurs se sont perfectionnés en assistant à des manifestations régulièrement organisées en interne. Ce perfectionnement a permis aux collaborateurs bénéficiant d'une certification de l'Autorité fédérale de surveillance en matière de révision et des associations sectorielles de satisfaire aux exigences pour obtenir leur agrément et leur accréditation.

4.3 Finances / Prestations

Comptes en milliers de CHF	2017	2016
Charges de personnel	- 3 991	- 4 029
Autres charges	- 297	- 269
Charges	**- 4 288**	**- 4 298**
Revenus	116	97
Revenus	**116**	**97**
Solde	**- 4 172**	**- 4 201**
Investissements	**3**	**8**

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

Les prestations, les objectifs, les normes et les indicateurs sont définis dans une convention de prestations. La convention de prestations 2016-2019 a été approuvée par le Grand Conseil à la session de novembre 2015, sur proposition du Conseil-exécutif et de la Commission des finances.

Dans le cadre d'un rapport semestriel sur les finances et les prestations, le Contrôle des finances rend compte du résultat des comptes au Comité Contrôle des finances et l'informe dans le même temps du degré de réalisation des objectifs de prestations. La société BDO AG procède chaque année, en sa qualité d'organe de révision externe, à une appréciation de la qualité et des prestations du Contrôle des finances à l'intention du Conseil-exécutif et de la Commission des finances. Elle confirme que le Contrôle des finances a en 2017 encore effectué un travail impeccable.

4.4 Autres activités

Des collaborateurs et collaboratrices du Contrôle des finances ont, en 2017 encore, apporté une contribution déterminante dans différents groupes de travail de l'association professionnelle « Fachvereinigung der Finanzkontrollen » et présenté des exposés lors de différents séminaires de perfectionnement.

5 Perspectives

L'objectif du Contrôle des finances est de garantir, en 2018 aussi, à la fois la qualité de son travail et la satisfaction de ses clients.

Outre l'accomplissement de nos tâches essentielles, nous nous sommes fixé les priorités suivantes :

- contrôles des principaux processus opérationnels en relation avec les répercussions du MCH2/IPSAS,
- mise en œuvre d'optimisations internes au Contrôle des finances pour l'amélioration permanente et la garantie de la qualité ainsi que pour la satisfaction des clients,

- collaboration active au projet de révision intégrale de la loi cantonale sur le Contrôle des finances (LCCF).

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

Berne, le 21 février 2018

Contrôle des finances du canton de Berne

T. Remund
Chef
du Contrôle des finances

M. Berger
Suppléant
du chef du Contrôle des finances

Annexes

1 Liste des rapports de révision envoyés entre le 1er janvier et le 31 décembre 2017

Rapports de l'ensemble de l'Etat de Berne	Date
Quartalsbericht der Finanzkontrolle per 31.12.2016	18.01.2017
Jahresbericht Whistleblowing Periode 1.9.2015 bis 31.12.2016	10.02.2017
Tätigkeitsbericht 2016	22.02.2017
Bericht der Finanzkontrolle zur Jahresrechnung per 31.12.2016	17.03.2017
Umfassender Bericht über die Prüfung der Jahresrechnung per 31.12.2016	17.03.2017
Quartalsbericht der Finanzkontrolle per 31.3.2017	13.04.2017
Bericht zur Prüfung der Restatementbilanz per 1.1.2017 nach HRM2 / IPSAS Zwischenstand vom 30.6.2017	07.07.2017
Quartalsbericht der Finanzkontrolle per 30.6.2017	07.07.2017
Bericht zur Prüfung der Restatementbilanz per 1.1.2017 nach HRM2 / IPSAS	13.10.2017
Quartalsbericht der Finanzkontrolle per 30.9.2017	19.10.2017
Prüfungsarbeiten auf Basis erweiterter Monatsabschluss September 2017	21.12.2017

Rapports de la Chancellerie d'Etat	Date
Feststellungen zur Prüfung des Restatement per 1.1.2017	23.06.2017
Prüfbericht Programm digitale Geschäftsführung und Archivierung (DGA)	13.07.2017

Rapports de la Direction de l'économie publique	Date
Feststellungen zur Prüfung des Restatement per 1.1.2017	23.06.2017
Prüfbericht INFORAMA	31.10.2017
Prüfbericht beco Berner Wirtschaft	12.12.2017
Prüfbericht KAWA Abt. Fachdienste und Ressourcen	20.12.2017

Rapports de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale	Date
Prüfbericht Alters- und Behindertenamt	02.02.2017
Bericht Staatsbeitragsprüfung gemeinwirtschaftliche Leistungen, Regionalspital Emmental AG	07.03.2017
Bericht Staatsbeitragsprüfung gemeinwirtschaftliche Leistungen, Spital STS AG	07.03.2017

Rapports de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale	Date
Prüfbericht Spitalamt	13.03.2017
Bericht Staatsbeitragsprüfung Stiftung TRANSfair, Projekt 'Futura', Alters- und Behindertenamt	18.05.2017
Bericht Staatsbeitragsprüfung Stiftung TRANSfair, Projekt 'Futura', Stiftung TRANSfair	18.05.2017
Feststellungen zur Prüfung des Restatement per 1.1.2017	23.06.2017
Prüfbericht Beurteilung der Neuausrichtung der ICT-Organisation	10.08.2017
Bericht Staatsbeitragsprüfung gemeinwirtschaftliche Leistungen, Spitalamt	21.09.2017
Prüfbericht Sozialamt	21.09.2017
Prüfbericht Alters- und Behindertenamt	17.11.2017

Rapports de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques	Date
Prüfbericht Amt für Gemeinden und Raumordnung	06.03.2017
Prüfbericht Amt für Sozialversicherungen	18.05.2017
Feststellungen zur Prüfung des Restatement per 1.1.2017	23.06.2017
Prüfbericht der Prämienverbilligung in der Krankenversicherung für das Jahr 2016 an das Bundesamt für Gesundheit	17.07.2017
Prüfbericht Regierungsstatthalteramt Frutigen-Niedersimmental	10.11.2017
Prüfbericht Kantonale BEObachtungsstation Bolligen	13.12.2017

Rapports de la Direction de la police et des affaires militaires	Date
Bericht der Finanzkontrolle zur Jahresrechnung 2016 des Lotteriefonds	26.01.2017
Bericht der Finanzkontrolle zur Jahresrechnung 2016 des Sportfonds	26.01.2017
Ergänzender Bericht über die Prüfung der Jahresrechnung per 31.12.2016 Lotterie- und Sportfonds	26.01.2017
Prüfbericht JVA Thorberg	26.04.2017
Prüfbericht Amt für Migration und Personenstand, Zivilstands- und Bürgerrechtsdienst	12.05.2017
Feststellungen zur Prüfung des Restatement per 1.1.2017	23.06.2017
Prüfbericht Kantonspolizei	31.08.2017
Prüfbericht Kantonspolizei Berechtigungsmanagement	09.11.2017
Prüfbericht zur Zwischenrevision, Lotterie- und Sportfonds 2017	20.11.2017

Rapports de la Direction des finances	**Date**
ICT Abschlussprozess 2016 Abteilung Konzernrechnungswesen und Dienstleistungen Haushaltsführung	13.01.2017
Prüfbericht Personalamt	03.02.2017
Prüfbericht Registerführung Natürliche Personen und Besondere Prozesse	10.02.2017
Prüfbericht, ISDS Assessment bei der Steuerverwaltung des Kantons Bern	24.03.2017
Prüfbericht ICT-Projektprüfung IPv6 BE / KAIO	06.04.2017
Prüfbericht zum Kanton Bern gemäss DBG Art. 104a und der Richtlinie der ESTV / Abrechnung über Steuern und Bussen per 31.12.2016 (Steuerverwaltung)	11.05.2017
Feststellungen zur Prüfung des Restatement per 1.1.2017	23.06.2017
Prüfbericht ICT-Kostenmanagement / KAIO	30.11.2017
Prüfbericht Steuerverwaltung, Bereich Quellensteuer	30.11.2017
Prüfbericht Finanzverwaltung	19.12.2017
Prüfbericht Personalamt	20.12.2017

Rapports de la Direction de l'instruction publique	**Date**
Prüfbericht der Finanzkontrolle zur Jahresrechnung 2016 des Kulturförderungsfonds	26.01.2017
Ergänzender Bericht über die Prüfung der Jahresrechnung per 31.12.2016 Kulturförderungsfonds	26.01.2017
Prüfbericht Mittelschul- und Berufsbildungsamt	03.02.2017
Prüfbericht Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung (BSLB)	17.02.2017
Bericht Staatsbeitragsprüfung OdA Gesundheit, Bern	24.02.2017
Bericht Staatsbeitragsprüfung OdA Gesundheit, Bern (Teil MBA)	24.02.2017
Feststellungen zur Prüfung des Restatement per 1.1.2017	23.06.2017
Bericht Staatsbeitragsprüfung Lehre & Forschung an das Inselspital (Teil Universität Bern)	30.06.2017
Bericht Staatsbeitragsprüfung Lehre & Forschung an das Inselspital (Teil Inselgruppe AG)	30.06.2017
Bericht Staatsbeitragsprüfung Höhere Fachschule für Technik Mittelland AG	03.07.2017
Bericht Staatsbeitragsprüfung MBA – Höhere Fachschule für Technik Mittelland AG	11.08.2017
Prüfbericht Amt für Hochschulen	30.08.2017
Prüfbericht Mittelschul- und Berufsbildungsamt	04.12.2017

Rapports de la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie	**Date**
Prüfbericht Umgestaltung Ortsdurchfahrt Niederbipp	03.02.2017
Prüfbericht Neubau Murtenstrasse 20-30, Bern	29.03.2017
Prüfbericht Amt für Grundstücke und Gebäude	04.04.2017
Prüfbericht ICT-Betriebsprozesse	08.05.2017
Prüfbericht Amt für Umweltkoordination und Energie des Kantons Bern	10.05.2017
Prüfbericht Instandsetzung Instabilität Eselacher, Erlenbach	22.05.2017
Feststellungen zur Prüfung des Restatement per 1.1.2017	23.06.2017
Prüfbericht Brücke Moospinte, Deisswil	27.06.2017
Prüfbericht Neubau Radstreifen Seeberg	02.08.2017
Prüfbericht zur Nachprüfung der Jahresrechnung per 31.12.2016 des Amt für Grundstücke und Gebäude (AGG)	23.08.2017
Prüfbericht UNI, Zahnmedizinische Kliniken, Bern	31.08.2017
Prüfbericht Neubau Dorfbachbrücke und Anpassung Kantonsstrasse ; Schwarzenburg	04.10.2017
Prüfbericht zum Winterdienst Kantons- und Nationalstrassen in Loveresse	06.11.2017
Prüfbericht Unterhaltsmassnahmen und Betriebsspezifische Anpassungen GIB Thun (heute Berufsbildungszentrum IDM Thun)	07.11.2017
Prüfbericht Instandsetzung Einstellhalle POM, Schermenweg 9B, Bern	22.12.2017

Rapports de la Justice	**Date**
Prüfbericht ICT-Risikobeurteilung Justiz ICT-SSR	30.01.2017
Feststellungen zur Prüfung des Restatement per 1.1.2017	23.06.2017
Prüfbericht Steuerrekurskommission des Kantons Bern	03.07.2017
Prüfbericht des direktionsübergreifenden Busseninkassoprozesses (Teil Bern-Mittelland)	28.09.2017
Prüfbericht des direktionsübergreifenden Busseninkassoprozesses (Teil Stabsstelle für Ressourcen – Abteilung BUI)	04.12.2017

Rapports des contrôles extraordinaires	**Date**
Bericht über den Investitionsbeitrag an das Spitalzentrum Biel AG	07.02.2017
Bericht zum Kies- und Deponiewesen	20.06.2017
Bericht über die Rebgüterzusammenlegung Twann-Ligerz-Tüscherz-Alfermée	20.12.2017
Bericht über die Abschreibung des Wasserbauplanes 'aarewasser'	20.12.2017

Rapports des établissements du canton

Université de Berne	**Date**
Bericht der Revisionsstelle zur Jahresrechnung per 31.12.2016	21.03.2017
Umfassender Bericht über die Prüfung der Jahresrechnung per 31.12.2016	21.03.2017
Risikobeurteilung der Finanzkontrolle zur Jahresrechnung per 31.12.2016	21.03.2017
Prüfbericht FISUni-Berechtigungsmanagement	15.06.2017
Prüfbericht World Trade Institute (WTI)	19.06.2017
Prüfbericht zur Zwischenrevision der Jahresrechnung per 31.12.2017	12.12.2017
Prüfbericht Physikalischen Institut und Abteilung Klima und Umwelt (KUP)	13.12.2017
Prüfbericht Institut für Rechtsmedizin	21.12.2017

Haute école pédagogique bernoise	**Date**
Bericht der Revisionsstelle zur Jahresrechnung per 31.12.2016	18.04.2017
Umfassender Bericht über die Prüfung der Jahresrechnung per 31.12.2016	18.04.2017
Risikobeurteilung der Finanzkontrolle zur Jahresrechnung per 31.12.2016	18.04.2017

Haute école spécialisée bernoise	**Date**
Prüfbericht der Revisionsstelle zur Jahresrechnung per 31.12.2016	30.03.2017
Umfassender Bericht über die Prüfung der Jahresrechnung per 31.12.2016	30.03.2017
Risikobeurteilung der Finanzkontrolle zur Jahresrechnung per 31.12.2016	30.03.2017
Bericht über die Prüfung bei der Berner Fachhochschule (BFH) an das Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (SBFI-Reporting 2016)	30.03.2017
Prüfbericht SAP-Berechtigungsmanagement	22.08.2017
Prüfbericht zur Zwischenrevision der Jahresrechnung per 31.12.2017	18.12.2017

Centre interrégional de perfectionnement (CIP), Tramelan	**Date**
Rapport de révision des comptes annuels 2016	24.05.2017
Management Letter et rapport de révision des comptes annuels 2016	24.05.2017

2 Liste des mandats de révision de 2017

Mandats	**Date Rapport**
GELAN-Espace-Mittelland, Bern	17.03.2017
Schweizerische Informatikkonferenz (SIK), Bern	10.03.2017
Verein Hauptstadtregion Schweiz (HSR-CH), Bern	25.04.2017
Stiftung Bauernmuseum Althus-Jerisberghof, Ferenbalm	25.04.2017
Papavramidès-Stiftung, Bern	11.05.2017
Bernische Denkmalpflege-Stiftung, Bern	17.05.2017
Finanzkontrolle des Kantons Zürich	18.05.2017
Assemblée Interjurassienne (AIJ), Moutier (en liquidation)	22.05.2017
Fondation des Archives de l'ancien Evêché de Bâle, Porrentruy	31.05.2017
Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP):	
• Schweizer Weltatlas	27.01.2017
• Institut für Externe Schulevaluationen auf der Sekundarstufe II (IFES)	10.03.2017
• Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) Bern	11.04.2017
• Dienstleistungszentrum Berufsbildung/Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung (SDBB)	11.04.2017
• Interkantonale Universitätsvereinbarung (IUV)	11.04.2017
• Schweizerisches Zentrum für die Mittelschule (ZEM)	11.04.2017

******

Rapport d'activité 2017 du Bureau pour la surveillance de la protection des données du canton de Berne

Bureau pour la surveillance de la protection
des données du canton de Berne
Münstergasse 2
3011 Berne
Téléphone 031 633 74 10
Télécopie 031 633 74 11
info.datenschutz@jgk.be.ch
www.be.ch/bpd

Table des matières

		Page
1.	Introduction	1
2.	Description des tâches, priorités, moyens à disposition	2
3.	Contrôle des applications informatiques utilisées	4
4.	Vidéosurveillance	4
5.	Contrôle préalable de projets informatiques	5
6.	Avis exprimés, pratique	8
7.	Législation	9
8.	Surveillance et décisions de justice	10
9.	Collectivités de droit communal	12
10.	Points abordés dans le rapport précédent	12
11.	Proposition	12
12.	Annexe	13

1 Introduction

1.1 2017 en bref

Les 13 services régionaux du service psychologique pour enfants et adolescents traitent une grande quantité de données particulièrement dignes de protection. Le Bureau pour la surveillance de la protection des données (le Bureau) avait effectué un contrôle du système de gestion des affaires utilisé jusqu'ici par ces services il y a déjà quelque temps. En 2017, ce système a été remplacé par une nouvelle solution, qui a été soumise au Bureau en vue du contrôle préalable. Un peu par hasard, le Bureau a constaté dans ce cadre que la Direction de l'instruction publique (INS) avait changé l'environnement des postes de travail du service psychologique pour enfants et adolescents, sans passer par la procédure de contrôle préalable. Le passage au nouvel environnement technologique impliquait un changement de système d'exploitation (désormais Windows 10) mais aussi l'abandon de la connexion au réseau chiffrée et sécurisée utilisée jusqu'alors. Entre les postes de travail des collaborateurs des services régionaux et le serveur central situé à l'INS, les données circulaient dès lors de manière non chiffrée. Or ni le service psychologique pour enfants et adolescents ni la Direction n'en avaient conscience. C'est seulement après l'intervention du Bureau que l'INS a cherché à résoudre le problème.

Cet exemple illustre bien les problèmes auxquels le Bureau est sans arrêt confronté. C'est le principe de la boîte noire: le service psychologique pour enfants et adolescents n'a qu'une connaissance superficielle des postes de travail informatiques et de leur capacité à établir des connexions (connectivité). Il ne comprend pas bien le fonctionnement interne de ces outils, qu'il ne peut pas refuser, et peut difficilement l'influencer. La situation est la même pour certaines solutions informatiques qui sont mises à la disposition des services dans le cadre de l'approvisionnement de base. A titre d'exemple, on peut citer le système de gestion des affaires GEVER, qui permet aussi l'archivage électronique des documents (GAE), la solution d'impression BE-Print mais aussi le poste de travail cantonal 2.x ou les services en ligne – des projets qui ont occupé le Bureau durant l'année écoulée. L'attitude des services par rapport au principe de la boîte noire n'est pas toujours la même: alors que certains se réjouissent d'être déchargés de tâches exigeantes, d'autres réalisent qu'ils perdent la maîtrise de leurs données.

Conformément à la loi sur la protection des données, la responsabilité de la gestion des données incombe aux services administratifs. Chaque service est responsable des données qu'il traite dans le cadre de l'accomplissement de ses tâches. Le nouveau droit de la protection des données, tel qu'il doit être adapté pour respecter les directives européennes, exige des services administratifs qu'ils puissent prouver que leurs pratiques sont conformes à la protection des données. Cela implique que les services disposent, à l'avenir, des connaissances nécessaires, même lorsqu'une solution toute faite (et qui constitue de ce fait une «boîte noire») est mise à leur disposition.

La nouvelle ordonnance sur les TIC est incompatible avec ces directives: elle prévoit que le Bureau doit désormais adresser ses recommandations motivées uniquement à l'Office d'informatique et d'organisation (OIO), qui est compétent pour les services informatiques de base, lorsque celles-ci concernent la conception technique ou organisationnelle d'un service informatique. Pour justifier ce changement, il est avancé que le service concerné n'est pas du tout en mesure de procéder aux adaptations demandées par le Bureau. C'est on ne peut plus emblématique des divergences d'opinions entre les partisans de l'accomplissement des tâches relevant du domaine des TIC de manière centralisée et le Bureau.

Le problème de la boîte noire de se pose pas qu'au sein du canton: le Bureau constate que des problèmes similaires surgissent lorsque des services publiques délèguent leurs tâches informatiques dans une large mesure à des prestataires externes, par exemple Swisscom pour la police.

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

Le préposé fédéral à la protection des données et à la transparence (PFPDT) coordonne la surveillance du Système d'information Schengen (SIS). Une séance de travail a été organisée en 2017. Le Bureau a procédé à la vérification des requêtes de 319 collaborateurs de la Police régionale de l'Oberland bernois bénéficiant d'un accès à ce système. Le contrôle effectué par sondage a révélé que le principe de la proportionnalité était respecté.

Des collaborateurs du Bureau sont membres des groupes de travail «Technologies de l'information et de la communication», «Santé» et «Administration numérique» de PRIVATIM. Le groupe de travail «Santé» s'est intéressé de manière approfondie à la protection des données et à la sécurité du dossier électronique du patient (DEP). Les dispositions prévoyant que la personne concernée doit agir volontairement pour empêcher la communication de données

(opt-out actif) sont problématiques. Elles permettent aux professionnels de la santé d'accéder à des données qui ne sont pas nécessaires à l'accomplissement de leurs tâches. La LDEP exige que les professionnels de la santé travaillant en hôpital et dans les EMS disposent, d'ici à 2020 et 2022, respectivement, de l'infrastructure nécessaire pour lire les documents figurant dans le DEP. Pour les professionnels de la santé travaillant dans d'autres domaines ainsi que pour les patients, le recours au DEP est facultatif. Le groupe de travail s'est intéressé à une autre thématique importante, celle de l'assurance et du contrôle qualité dans le domaine de la santé. Différents registres sont tenus à cet égard. Or ils sont alimentés avec les mêmes données administratives des patients. Il y a dès lors un risque que leurs contenus soient mis en relation. Il est aussi possible de recourir à des évaluations par des pairs pour l'assurance et le contrôle qualité. PRIVATIM a exprimé un avis critique à cet égard en raison de l'absence de bases légales suffisantes. Les membres du groupe de travail ont échangé sur l'étude nationale sur la couverture vaccinale des enfants. Le canton de Berne avait réalisé des travaux préalables à cet égard.
Le groupe de travail «Administration numérique» a l'intention d'élaborer un document de travail sur les relations numériques entre les habitants et l'Etat.

1.3 Modifications intervenues dans le droit supérieur, mise en œuvre de la motion «Assouplissement raisonnable de la protection des données»

Le droit cantonal doit être adapté en raison de la réforme européenne de la protection des données ainsi que de la modernisation de la Convention 108 du Conseil de l'Europe. A cet égard, il convient également de tenir compte du projet de révision totale de la loi fédérale sur la protection des données. Un groupe de travail de la Conférence des gouvernements cantonaux a élaboré un guide à l'intention des cantons. Sous la houlette de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques (JCE), un groupe de travail interne composé de représentants de la Direction de la police et des affaires militaires, de la Direction de la magistrature et du Bureau a rédigé une ordonnance législative de substitution, qui entrera en vigueur au 1er août 2018. Les exigences de la motion intitulée «Assouplissement raisonnable de la protection des données» (motion Vogt 224-2016), qui a été adoptée par le Grand Conseil, doivent être prises en considération dans le cadre de la prochaine révision de la loi sur la protection des données.

2 Description des tâches, priorités, moyens à disposition

2.1 Priorités

Le Bureau doit notamment contrôler le traitement des données, veiller à la mise en œuvre des prescriptions relatives à la sécurité des données, conseiller les membres de l'administration et les personnes concernées, se charger de l'examen préalable de projets informatiques et veiller de manière générale au respect des droits inscrits dans la législation sur la protection des données. Il doit également accomplir des tâches administratives. Or, dans toutes les unités administratives de petite taille, des tâches telles que le remplacement du système de gestion des affaires et d'archivage actuel ou la participation à la commission d'exploitation représentent une charge disproportionnée par rapport aux ressources en personnel. C'est la loi sur la protection des données qui attribue au Bureau ces tâches de large envergure. Toutefois, les ressources disponibles ne permettent au mieux que des interventions ponctuelles. Il convient donc de déterminer, pour chaque activité, quel est le degré de priorité et quels moyens doivent être engagés. Les critères suivants permettent de répondre à ces questions:

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

– FAQ: Si une question, qu'elle soit formulée par une personne ou par un service administratif, est posée à plusieurs reprises ou si l'on peut s'attendre à ce qu'elle le soit, il convient de publier rapidement la réponse, rédigée dans une forme générale, sur le site Internet. Lorsque la question est à nouveau posée, il suffit alors de renvoyer à cette publication.

– Standards de qualité différenciés: lorsqu'il s'agit de répondre à une personne ou à une autorité non professionnelle, le Bureau peut se contenter d'envoyer des instructions (sans arguments juridiques). En revanche, lorsqu'il doit prendre position au sujet de documents émanant d'une autorité de justice, une réponse dé-

taillée et approfondie d'un point de vue juridique est nécessaire. Le standard de qualité doit être défini au préalable.

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

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

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

Les tâches sont attribuées aux collaborateurs en fonction de la région (communes), de l'unité administrative cantonale (Direction) et du domaine (p. ex. droit cantonal sur les Eglises). Ceux-ci fixent eux-mêmes les priorités en fonction des critères susmentionnés. La priorisation des affaires relatives aux contrôles préalables s'effectue en collaboration avec la direction du Bureau. Si les collaborateurs ne parviennent plus à respecter les délais de réponse fixés (conformément aux objectifs de prestation de NOG), certaines priorités peuvent être déplacées, le dossier peut être confié à un autre collaborateur, le traitement d'un dossier peut être (partiellement) abandonné ou le standard de qualité revu à la baisse, avec l'accord de la direction du Bureau. Celle-ci garantit toutefois que les applications informatiques font dans tous les cas l'objet d'un contrôle, que le suivi des contrôles est assuré et que, malgré le fait qu'il est renoncé à certains contrôles préalables, les responsables de projet veillent par eux-mêmes au respect de la protection des données. S'agissant des conseils dispensés et des interventions réalisées en qualité d'autorité de surveillance, l'accent est mis sur les évolutions techniques qui ont des conséquences particulières sur les droits de la personnalité. La direction du Bureau demandera une augmentation des ressources si des tâches supplémentaires sont confiées à ce dernier, notamment en cas de cantonalisation, ou si des instances de contrôle estiment qu'une telle augmentation est nécessaire pour garantir l'accomplissement des tâches.

2.2 Responsabilité propre des services traitant les données

Les collaborateurs des services d'aide sociale en matière d'asile ont bénéficié d'informations sur la protection des données dans le cadre d'un cours de perfectionnement organisé par l'Office de consultation sur l'asile.
Les tribunaux civils ont également organisé un cours de perfectionnement à l'intention du personnel de leur secrétariat.
A la demande de l'association des administrateurs de paroisse bernoise, le Bureau a participé à une séance semestrielle, dans le cadre de laquelle il a répondu à des questions actuelles relatives à la protection des données.

2.3 Rapport entre moyens informatiques et moyens mis à la disposition de la protection et de la sécurité des données

En 2016, le budget attribuait, pour l'administration cantonale, 39 millions de francs aux investissements dans le domaine informatique et 164 millions de francs à l'exploitation (dont CHF 128 mio destinés à des tiers prestataires de services). Ces chiffres ne concernent pas les hôpitaux ni l'Hôpital de l'Ile, également placés sous la surveillance du Bureau, ni les applications spécialisées qui ne sont pas gérées de manière centralisée.

Pour le contrôle des applications informatiques gérées par des services externes (cf. ch. 3), la somme prévue était de 176 000 francs.

Le Bureau a disposé de 5,15 postes à temps complet (dont 0,2 pour le secrétariat). Les circonstances ont été telles qu'un poste à 100 pour cent est resté vacant pendant plus de huit mois. Des informations complémentaires relatives au budget, aux comptes ainsi qu'aux objectifs de NOG (données financières) sont disponibles dans le rapport de gestion de 2017 du canton de Berne (volume I).

3 Contrôle des applications informatiques utilisées

Trois audits ont été réalisés en 2017:

- BE-Print: contrôle de l'infrastructure d'impression et de numérisation

L'infrastructure d'impression constitue l'un des services informatiques de base mis à la disposition des Directions et de la Chancellerie d'Etat. D'un point de vue technique, ce service englobe les appareils multifonctions qui permettent d'imprimer et de numériser des documents ainsi que les dispositifs de liaison et les serveurs permettant d'exploiter les applications utilisées. La fonction d'impression suivie (*follow-me-printing*) permet d'envoyer tous les mandats d'impression au serveur central, exploité par la Bedag, qui les transmet ensuite à l'appareil sur lequel l'utilisateur s'identifie et exécute le mandat en question. S'agissant de la numérisation, après que l'utilisateur s'est identifié sur l'appareil multifonctions, le document numérisé est envoyé au serveur central, qui le conserve dans le dossier de l'utilisateur ou l'envoie à son adresse électronique. L'examen a révélé que les prescriptions relatives à la transmission chiffrée ne sont pas suffisamment mises en œuvre. Le fournisseur de prestations (OIO) ainsi que les Directions concernées et la Chancellerie d'Etat ont été informées du résultat du contrôle.

- Examen de la protection de base de l'infrastructure informatique de la Police cantonale

S'agissant de l'infrastructure informatique de la Police cantonale, qui est complexe, l'examen a porté sur la mise en œuvre des prescriptions de la protection de base. Le contrôle doit montrer dans quelle mesure l'infrastructure, dans le cadre de l'exploitation actuelle, est conforme aux prescriptions SIPD et ainsi diminuer le travail nécessaire lors des prochains contrôles préalables des applications spécifiques. Le rapport d'audit est en cours d'élaboration et doit faire l'objet d'un accord avec la Police cantonale.

- Contrôle des applications informatiques ESCADA/EVENTO des écoles du niveau secondaire II

L'examen a eu lieu en automne 2016. Il a révélé des lacunes importantes dans la gestion des utilisateurs. Les comptes d'anciens collaborateurs étaient notamment toujours actifs. En outre, les droits d'accès n'étaient pas attribués aux utilisateurs selon le principe du besoin de connaître. Cela a pour conséquence que les collaborateurs d'une école ont accès aux dossiers d'élève d'autres écoles. Les prescriptions relatives à l'effacement et à l'archivage des données n'étaient pas mises en œuvre, faute de directives.

- Contrôle de l'offre MS 365 de la Direction de l'instruction publique (paquet Office et service de stockage dans le nuage)

L'élaboration du concept SIPD a pris du retard, ce qui a repoussé l'examen prévu au début de 2018.

Suivi des contrôles effectués en 2016:

- Association Asile Bienne et région (ABR)

Suite au rapport d'audit, la direction a pris les mesures techniques et administratives nécessaires. Toutes les personnes intéressées ont fourni de gros efforts pour que le projet SIPD, qui était ambitieux, puisse être achevé en 2017. L'association ABR est aujourd'hui en mesure de traiter les données particulièrement dignes de protection qui relèvent du domaine de la migration dans le respect de la protection des données.

- Clinique Südhang

La mise en œuvre des questions encore en suspens devrait être réglée avec la migration prévue. Cela concerne en particulier la sécurité de l'accès aux données à distance.

4 Vidéosurveillance

- Plusieurs installations de l'Hôpital de l'Ile ainsi qu'une caméra de l'Office des poursuites et des faillites de Berne Mittelland ont fait l'objet d'un contrôle préalable. Les mesures de surveillance prévues se sont révélées adéquates. Le Bureau a attiré l'attention de l'Hôpital de l'Ile et de l'Office du médecin cantonal sur le fait qu'il convient de demander à ce dernier de lever l'obligation de garder le secret avant l'utilisation d'images sur lesquelles figurent des patients par la Police cantonale. Comme cela avait déjà été le cas, l'examen a également porté sur des caméras qui ne visaient pas à assurer la sécurité mais devaient contribuer à la logistique ou permettre la surveillance médicale de patients. La loi sur la police ne règle pas ce type de cas. La surveillance doit, dans la mesure où elle est nécessaire à l'accomplissement des tâches, se li-

miter à de la surveillance en temps réel. En dehors du champ d'application de la loi sur la police, il manque une base légale formelle pour les enregistrements. Il en va de même pour les caméras qui visent à assurer la sécurité mais qui ne se trouvent pas dans des bâtiments ou des locaux «librement accessibles». C'est la raison pour laquelle l'Hôpital de l'Ile a renoncé à placer une caméra, comme il l'avait prévu, dans une pièce fermée le soir et les week-ends.
Le projet de surveillance de l'Office des poursuites et des faillites a donné l'occasion de préciser les conditions relatives à l'annonce d'une surveillance: seuls les espaces qui font effectivement l'objet d'une vidéosurveillance peuvent être signalés comme tels. Si l'intérieur d'un ascenseur est surveillé par une caméra, il convient de l'indiquer à chaque étage à l'entrée de l'ascenseur. En revanche, il doit être clair que l'entrée principale n'est pas surveillée.

- Caméra permettant de surveiller les émissions de fumée

L'utilisation de caméras de surveillance pour détecter d'éventuelles émissions de fumée non autorisées nécessite une base légale explicite. Etant donné que les personnes concernées doivent donner leur accord, il suffit de compléter l'ordonnance cantonale sur la protection de l'air.

- Webcams
Après le dépôt d'une pétition, une commune a posé des questions au Bureau sur une caméra qu'elle avait installée sur son bâtiment scolaire. Sur le conseil du Bureau, la caméra a été configurée de telle sorte que les images des rues et des places publiques, des entrées d'habitation, des fenêtres et des esplanades soient pixélisées. De cette manière, les images ne peuvent être agrandies (zoom) que de manière restreinte et ne peuvent pas être traitées individuellement. Les responsables au niveau communal ont en outre organisé une séance publique afin de garantir que les éventuels souhaits en vue d'une meilleure protection de la sphère privée puissent être pris en considération.

5 Contrôle préalable de projets informatiques

Le Bureau a de nouveau examiné un grand nombre de projets informatiques. La liste suivante n'est pas exhaustive, elle ne fait que donner des exemples d'examens en cours ou achevés en 2017.

5.1 Contrôles préalables en cours

- TREE2, application informatique de l'Université de Berne pour un projet de recherche en sciences sociales, qui s'intéresse au passage des jeunes de l'école obligatoire à une formation supérieure et à la vie d'adulte. Le Bureau a émis une première prise de position, dans laquelle il demandait aux responsables du projet d'effectuer les adaptations nécessaires dans le concept SIPD et de les mettre en œuvre.

-Axioma, service psychologique pour enfants et adolescents: une démonstration sur place (qui est possible à un stade avancé de la procédure de contrôle préalable) permet souvent au Bureau de se faire une meilleure idée du projet qu'un contrôle se limitant à des documents. Tel a été le cas pour Axioma. La question de savoir si les coordonnées de toutes les personnes impliquées dans des processus de conseil doivent être accessibles à tous les services psychologiques pour enfants et adolescents du canton est encore en discussion, de même que celle de la vérifiabilité de l'activité de l'administration dans le cas où les dossiers sont tenus uniquement sous forme électronique (cf. ch. 1.1).

-BEJUNE, application permettant de traiter les données dans le domaine du dépistage du cancer du sein dans le Jura bernois ainsi que dans les cantons du Jura et de Neuchâtel: après que le Bureau a émis une première prise de position en 2016, les documents SIPD remaniés doivent être examinés en vue des derniers éclaircissements.

- IBAS, système de décompte de la SAP pour les personnes handicapées: la mise en service est prévue pour le début de 2019. Le Bureau avait émis une première prise de position. Par la suite, il lui a été communiqué que les documents SIPD ont été remaniés après que le mandat de réalisation avait été confié à une entreprise et que, dans ce cadre, il avait été tenu compte de ses remarques.

- La Haute école spécialisée bernoise (BFH) a mis à jour son système d'exploitation (désormais Windows 10) et installé Microsoft Office 365 en local. Le fonctionnement d'Office 365, offre qui propose le paquet Microsoft Office et une certaine capacité de stockage dans ce que l'on nomme un nuage, et par conséquent l'examen visant à déterminer si les prescriptions SIPD sont respectées demandent des connaissances très spécialisées et des ressources importantes. Le Bureau a effectué un premier examen des documents qui lui ont été remis, en se concentrant sur les aspects liés à la sûreté de l'information. La BFH doit intégrer à ses documents SIPD de nombreuses informations, notamment au sujet du chiffrement, de l'authentification ainsi que de l'intégrité et de l'effacement des données.

- Les réponses aux questions posées sur le fonctionnement du SIC des SPU ont été soumises au Bureau pour examen. Les documents

complètement remaniés relatifs au schéma des rôles et des droits lui ont également été remis. Des mesures doivent encore être prises s'agissant de la consultation de la journalisation des accès (lecture), qui doit être limitée aux personnes exerçant des tâches de contrôle.

- L'organisation des droits d'accès des médecins assistants, au sein du RSE AG, a donné lieu à des échanges entre le Bureau et cette institution. Dans les deux hôpitaux du RSE, ces médecins fournissent des prestations (de nuit) et disposent par conséquent de droits d'accès très étendus. La restriction de ces accès demandée par le droit de la protection des données doit à l'heure actuelle être examinée, compte tenu des exigences relatives au traitement de données de personnes exposées (VIP).

- S'agissant du SIC des FMI AG, la gestion des personnes exposées (VIP) doit également être examinée du point de vue du droit de la protection des données. Dans le cadre d'un entretien à l'hôpital d'Interlaken (FMI AG), la question de l'attribution des droits d'accès selon les mandats, pour les fonctions transversales (p. ex. physiothérapie ou conseil en matière de diététique), a fait l'objet d'intenses discussions. Les FMI AG ont par la suite proposé qu'un système d'alerte soit utilisé. Ainsi, le dossier médical d'un patient ne devrait pouvoir être consulté par sa diététicienne que si le médecin traitant a activé la fonction d'alerte, et ainsi débloqué le dossier du patient concerné, qui peut dès lors être consulté par les personnes autorisées. L'accès illimité, pour la diététicienne, à toutes les données des patients de l'hôpital serait contraire au principe de la proportionnalité, puisqu'elle n'intervient qu'auprès d'une petite partie des personnes hospitalisées.

- Après un changement de personnel, les responsables du centre hospitalier régional de Haute-Argovie (SRO AG) ont remanié en profondeur les documents SIPD relatifs au SIC. C'est pourquoi une discussion des questions encore en suspens ainsi qu'une présentation du SIC ont eu lieu en 2017 et que les documents remaniés à la suite de celles-ci ont à nouveau été soumis au Bureau pour examen. Ce dernier a exigé clairement que les aspects relatifs à la sécurité informatique, qui n'avaient pas encore été traités jusqu'ici, soient réglés.

- Décisions stratégiques de principe, projet ERP

S'agissant des décisions relatives aux questions stratégiques de principe et à la validation de la phase conceptuelle du projet ERP (Enterprise Resource Planning, progiciel de gestion intégré [PGI]), le Bureau a pris connaissance du fait que le concept SIPD est en cours d'élaboration.

- Arrêts domiciliaires sous surveillance électronique

En vertu du droit fédéral, l'application Electronic Monitoring (EM) permet d'exercer une surveillance électronique sur les peines privatives de liberté prononcées contre des adultes et des adolescents ainsi que sur des mesures ambulatoires (p. ex. arrêts domiciliaires). Toutes les données collectées sont particulièrement dignes de protection. Le canton de Berne a aujourd'hui adopté la solution du canton de Zurich. Les résultats du premier contrôle préalable, effectué en 2016, ont été pris en considération lors du remaniement des documents. Les questions du respect du principe de la proportionnalité s'agissant du recours au suivi GPS, des critères autorisant une surveillance en temps réel, de la conservation et de l'élimination des données collectées ainsi que de la limitation de l'accès des fournisseurs du logiciel externes aux données sont encore en suspens.

- Système de gestion des affaires et d'archivage BE-GEVER GAE

Le projet BE-GEVER GAE fait partie de l'approvisionnement de base commun. Dans le cadre du contrôle préalable de la stratégie d'entreprise y relative (rapport 2016), deux aspects se sont révélés problématiques:

- A la différence de ce qui se fait à la Confédération, pour les documents classés sous forme électronique (bureau sans papier), ni signature électronique ni double authentification ne sont requises pour accéder au système. A cet égard, le Bureau a formulé une recommandation motivée à l'intention de la Chancellerie d'Etat (qui a déjà introduit le système au titre de projet pilote). Celle-ci a rendu une décision de rejet, que le Bureau a attaquée au moyen d'un recours de droit administratif (cf. ch. 8.1). Les mêmes problèmes se posent pour l'exploitation du système BE-GEVER GAE, qui a débuté sans contrôle préalable, par le Secrétariat général de la Direction des finances, l'Administration des finances, l'Intendance des impôts ainsi que l'Office du personnel.

- Les mandants (les Directions ou leurs unités administratives) peuvent attribuer les droits d'accès, y compris au-delà des frontières d'une Direction. Afin que des lacunes en matière de sécurité puissent être évitées, une même échelle de classification doit être utilisée pour tout le canton. Or tel n'est pas le cas pour le moment; l'examen des concepts SIPD des mandants qui ont été soumis au Bureau permettra de voir quelles sont les conséquences de l'absence d'une telle classification. L'organisation des droits d'accès à l'interne et la durée de conservation des documents et des fichiers log constitueront deux autres aspects importants du contrôle.

- Postes de travail PTC 2.x

Le personnel de l'administration doit être équipé de nouveaux postes de travail (nouveaux clients), munis du système d'exploitation Windows 10. Il s'agira d'acheter des postes fixes et des appareils mobiles. Après un premier examen du concept SIPD, le Bureau a notamment constaté

- que les appareils doivent remplir des exigences accrues pour que des données personnelles particulièrement dignes de protection puissent y être traitées et
- que la connectivité des appareils doit être prise en considération.

Les appareils doivent être configurés de manière standardisée conformément à un code de bonne conduite, qui doit être établi, et une surveillance doit pouvoir être exercée quant au respect de ces exigences. Les processus relatifs à l'installation de mises à jour de sécurité et relatives à l'assistance doivent en outre être documentés et mis en œuvre. Le Bureau a transmis ses recommandations à l'OIO. Le contrôle préalable n'a pas pu être achevé, car cet office a étendu le projet.

-BEKOS

Le projet informatique en vue de la coordination des institutions pédagogiques et sociopédagogiques cantonales de la SAP vise à harmoniser l'infrastructure informatique (y c. communication) et les logiciels de base utilisés par les membres du corps enseignant et de l'administration. Le contrôle préalable a révélé des lacunes considérables aux niveaux de la conception et de la technique. Bien que le Bureau ait soutenu activement l'élaboration d'un concept SIPD qu'il puisse examiner, aucun document ne lui a été remis à ce jour.

- Autonomisation des institutions psychiatriques: les trois cliniques psychiatriques ont été autonomisées au 1er janvier 2017. Malgré leur nouvelle forme juridique, elles restent soumises à la loi cantonale sur la protection des données. Du point de vue technique, l'autonomisation signifie que les prestations informatiques cantonales, par exemple le service de messagerie et Internet, mais aussi les services liés aux centres de calculs indispensables à l'exploitation, ne sont plus disponibles pour ces institutions, qui doivent se créer une infrastructure informatique propre ou développer l'infrastructure existante. Contrairement à ce que proposait le Bureau, les cliniques ont décidé d'élaborer un concept SIPD pour chaque site. Chaque concept SIPD doit tenir compte des risques inhérents au domaine de la psychiatrie et décrire une protection de base adaptée. Cette manière de procéder permet de réduire considérablement les charges liées au contrôle préalable des applications spécifiques. Au moment de l'établissement du présent rapport, les SPJBB avaient soumis au Bureau un concept SIPD pour examen.

5.2 Contrôles préalables achevés

Les procédures de contrôle préalable suivantes ont pu être achevées:

- GELAN 2015, nouveau système d'information agricole des cantons de Berne, Fribourg et Soleure;
- Mise à jour de PERSISKA, système central d'informations sur le personnel du canton de Berne;
- Snagit, application de groupe de l'OIO pour l'élaboration et l'amélioration de vues d'écran (captures d'écran et vidéos);
- Optinomic, application du Centre de compétences pour l'être humain et ses dépendances Südhang;
- Flux de travail (workflow) des créanciers de l'Université de Berne;
- CASEnet, application pour le suivi des dossiers (case management) des membres du corps enseignant de la Haute école pédagogique de Berne (PHBern);
- Système d'informations sur le personnel et les traitements du Centre psychiatrique de Münsingen (PIS CPM);
- Kernsystem Lehre (KSL) de l'Université de Berne, application utilisée pour le suivi électronique des examens, le répertoire électronique des cours et la gestion des auditoires;
- BIHAM, application web de l'Université de Berne pour la gestion des stages de médecine de premier recours (examen rapide des aspects relatifs à la protection des données, sans les aspects relatifs à la sûreté de l'information);
- Outil utilisé par le Centre de puériculture (CP BE) pour le conseil et l'établissement de rapports, numérisation des processus de travail (gestion du personnel et des adresses, données de base, conseil des clients);
- Plateforme BCEE, Bourse cantonale des emplois de l'enseignement (examen rapide des aspects relatifs à la protection des données).
- Le contrôle préalable du SIC du CPM a pu être achevé après que le fournisseur du logiciel a confirmé que les procès-verbaux d'effacement ne contiennent pas de données médicales relatives aux patients (si tel n'était pas le cas, le droit à l'oubli des personnes concernées ne serait pas respecté). En raison des réflexions relatives au droit de la personnalité, le procès-verbal d'effacement ne doit pas contenir d'informations détaillées, d'un point de vue technique, mais plutôt constituer une preuve de l'effacement des données (plausibilité). En d'autres termes, le procès-verbal (ou les tableaux sur lesquels il se fonde) ne doit pas contenir de données relatives aux patients, sans

quoi l'effacement n'est pas considéré comme suffisant.
- Gestion de la mobilité d'entreprise (EMM, gestion des terminaux mobiles) des services informatiques de base et de la Police cantonale
Le contrôle préalable du projet de gestion de la mobilité d'entreprise a été achevé. L'exploitation du logiciel de gestion a été confiée à Swisscom. La Police cantonale a soumis au Bureau un projet similaire en vue du contrôle préalable.
- OSIV de l'Office AI
Un Office AI a entrepris des démarches en vue de soumettre au contrôle préalable son système de gestion des affaires OSIV, qui devait être renouvelé. Si un service administratif se déclare incompétent, il transmet l'affaire en question au service responsable. Etant donné que le droit fédéral de la protection des données ne connaît pas de procédure correspondant à celle du contrôle préalable, le Bureau n'a pas pu transférer l'affaire au PFPDT. La jurisprudence du Tribunal fédéral sur la question de la compétence est inconstante; elle ne permet pas au Bureau d'engager des ressources – en particulier lorsqu'il s'agit de formuler une recommandation motivée – alors qu'il pourrait être établi en fin de compte qu'il n'était pas compétent.

(S'agissant des installations de vidéosurveillance également soumises à un contrôle préalable, cf. ch. 4).

6 Avis exprimés, pratique

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

- Un service social a exigé que le service responsable des successions et des mises sous scellés d'une commune lui révèle des informations issues d'un testament afin de procéder à l'examen des droits du concubin d'une personne défunte. Dans l'avis qu'il a émis à l'intention de l'autorité communale de surveillance, le Bureau parvenait à la conclusion que la loi sur l'aide sociale constituait une base légale suffisante pour la communication de ces informations.

- Les collaborateurs des organismes auxquels sont confiées des tâches publiques au moyen d'un mandat ou d'une convention de prestations sont soumis au secret de fonction. Tel est aussi le cas lorsque l'institution concernée a été nouvellement constituée comme entité de droit privé. C'est l'exercice de certaines fonctions de service public qui est déterminant pour la qualification de fonctionnaire au sens du code pénal, et non le droit du personnel applicable aux rapports de service.

- La plate-forme cantonale GERES est alimentée par les communes et exploitée par l'OIO, conformément à la loi sur l'harmonisation des registres officiels. Mise en place à l'origine par la Bedag pour le canton de Berne, elle a depuis 2015 été développée par l'association «GERES community», qui regroupe 16 cantons. Aussi bien le service compétent de l'OIO que les autorités de protection des données d'autres cantons ont, à plusieurs reprises, posé des questions juridiques au Bureau sur l'exploitation actuelle de la plate-forme et l'introduction des nouvelles normes nationales relatives aux interfaces (standards eCH). Le Bureau a relevé que, dans la banque de données GERES, seules les données pour lesquelles il existe une base légale peuvent être traitées. Selon lui, en outre, l'organisation des droits d'accès, en particulier aux historiques, doit respecter la protection des données et les données qui ne sont plus considérées par les communes comme devant figurer dans un registre doivent être effacées dans un délai de cinq ans.

- Un coach a demandé au Bureau d'examiner la question de la confidentialité dans le cadre des mesures du marché du travail (MMT). Il travaillait pour une entreprise privée qui, sur mandat du beco, propose des mesures du marché du travail pour la réinsertion de personnes sans emploi. Ses remarques ont poussé le Bureau à soumettre au beco des questions et propositions d'amélioration en vue de garantir la confidentialité. Ces démarches ont permis les éclaircissements et améliorations suivants: la présence d'une tierce personne, en vue de garantir la qualité, n'est requise que pour les coachings de candidature (et non plus pour les coachings de stabilisation), et seulement avec l'accord préalable des personnes concernées. Le formulaire utilisé pour établir le rapport final mentionne désormais que les informations doivent se limiter à ce qui est nécessaire et proportionné en vue de la réinsertion. Les personnes concernées sont informées dès le début de la remise de rapports à leur conseiller de l'orientation professionnelle. Elles peuvent prendre position sur le rapport final, dont elles obtiennent ensuite une copie. Les courriels qui contiennent des données particulièrement dignes de protection doivent désormais être chiffrés; si tel n'est pas le cas, les données doivent être envoyées par courrier postal. Les prestataires de MMT doivent en outre disposer de leur propre règlement sur la protection des données et pouvoir compter sur un responsable en la matière. Ces exigences font partie intégrante des contrats passés entre le beco et les prestataires de services.

- Un particulier a formulé une remarque qui a poussé le Bureau à se demander si les enve-

loppes utilisées par l'Administration des finances du canton de Berne pour l'encaissement des amendes étaient conformes aux exigences de la protection des données. Des tiers pouvaient en effet déduire, au vu de l'enveloppe, qu'il s'agissait d'une amende. Sur recommandation du Bureau, la pratique en matière d'envoi a été adaptée et les enveloppes portent désormais seulement une abréviation interne au canton.

- A plusieurs reprises, des particuliers ont posé des questions relatives à l'effacement des inscriptions dans les systèmes d'information de la police. Les délais varient de manière considérable en fonction du contenu et de l'avancée de la procédure et sont régis par des dispositions légales fédérales et cantonales. L'effacement de données est également possible sur demande, lorsque la conservation des informations pourrait avoir des conséquences négatives pour les personnes concernées, par exemple lorsque celles-ci ont été acquittées. Dans tous les cas, le Bureau renseigne sur la procédure et les droits. Une demande de destruction de données nécessite en général le dépôt préalable d'une demande de renseignements et de consultation.

- Dans une commune, plusieurs centaines de personnes ont signé une pétition contre la construction d'une halle d'engraissement. La commune a transmis les signatures aux principaux intéressés. Par la suite, les pétitionnaires ont subi des pressions, à titre personnel. C'est pourquoi l'une des personnes concernées a demandé conseil au Bureau. La liberté de pétition, qui est garantie par la Constitution, accorde à toute personne le droit d'adresser une pétition aux autorités *sans encourir de préjudice*. Le Tribunal fédéral a confirmé que la liberté de pétition permet d'adresser des demandes, des propositions, des critiques ou des plaintes à des autorités sans que leurs auteurs doivent craindre d'être harcelés ou de subir des préjudices juridiques d'une quelconque nature. La commune est par conséquent tenue de traiter les données relatives aux pétitions de manière confidentielle. Elle ne peut les utiliser pour des prises de contact ultérieures. En tant qu'expression d'un engagement politique, ces informations constituent en outre des données particulièrement dignes de protection, qui ne peuvent être transmises qu'en présence d'une base légale formelle. La transmission des données par la commune constituait par conséquent une violation de la protection des données.

- Un établissement d'hôtellerie et de restauration a demandé au Bureau s'il était possible de numériser les documents d'identité des clients de l'hôtel au lieu de les photocopier. Le contrôle des clients est régi par la loi sur l'hôtellerie et la restauration et les instructions de la Direction de l'économie publique qui s'y rapportent. Les indications qui doivent être demandées aux hôtes hébergés y sont énumérées de façon exhaustive. Il s'agit des nom et prénom, adresse, date de naissance et nationalité. Dans le cadre du contrôle des clients, les établissements d'hôtellerie et de restauration ne peuvent par conséquent ni copier ni numériser les documents d'identité des clients. Il revient au PFPDT de déterminer si une telle pratique est admise dans le cadre des contrats d'hébergement de droit privé.

7 Législation

7.1 Législation fédérale

PRIVATIM ne prend plus que sporadiquement position sur des actes législatifs fédéraux. Si l'association l'a fait ou a répercuté des prises de position de ses membres, le Bureau se rallie à l'avis exprimé, à moins qu'il y ait lieu de tenir compte de spécificités bernoises.

7.2 Législation cantonale

- Dans le cadre de la procédure de corapport relative à la modification de la loi sur les constructions visant à introduire des procédures électroniques d'octroi du permis de construire et d'édiction des plans (eBUP), le Bureau a constaté que le canton de Berne, contrairement à d'autres cantons qui recourent déjà à de telles procédures, prévoit que le dépôt public aura désormais lieu sur Internet, ce qui implique la publication de toutes les demandes de permis de construire concernées en ligne. A cet égard, des questions relatives à la protection des données peuvent se poser, notamment lorsque les données personnelles devant être publiées sont particulièrement dignes de protection. Etant donné qu'à l'avenir les requérants n'auront plus le choix entre la forme électronique et la forme papier, il convient de leur offrir la possibilité d'exclure certains documents de la publication sur Internet ou d'anonymiser certains passages, si la publication ne peut être restreinte.

- Suite à la modification de la loi sur le personnel, les litiges en matière de responsabilité, s'agissant des organisations privées qui fournissent des prestations sur mandat du canton, sont désormais exclusivement soumis à la juridiction civile. Le Bureau a proposé de prévoir une exception contraire et d'abandonner le versement de dépens à la partie adverse dans les litiges en matière de responsabilité qui concernent des hôpitaux, des maisons de naissance et des services de sauvetage répertoriés. En effet, sans une telle exception, les risques financiers

pour les personnes qui font valoir la responsabilité de l'Etat en raison d'une infraction au droit de la protection des données sont très importants, et les personnes concernées risquent bien souvent de renoncer à porter plainte.

- Le Bureau a également pris position sur une autre révision prévue de la loi sur le personnel. Celle-ci crée des bases pour le traitement de données personnelles liées à l'utilisation de l'infrastructure électronique de l'administration, par exemple la téléphonie et l'utilisation d'un poste de travail informatique. A cet égard, le Bureau avait déjà exigé à plusieurs reprises qu'une base légale claire soit prévue, notamment dans le cadre du contrôle préalable relatif au projet d'harmonisation de la téléphonie. Il s'inquiétait en particulier du fait que l'enregistrement et l'évaluation de telles données implique toujours le traitement de données particulièrement dignes de protection, que des profils personnels sont créés et qu'il est ainsi possible de tirer des conclusions sur le comportement au travail des utilisateurs. Et ces tendances prennent de l'ampleur. Le Bureau a examiné si le projet règle de manière suffisante du point de vue du contenu, du but et de l'étendue les atteintes graves portées au droit fondamental à la protection des données qu'il implique et si le principe de la proportionnalité est respecté.

- Le Bureau a participé au groupe de travail chargé de l'élaboration d'une nouvelle loi sur les fichiers électroniques de données personnelles. Cette loi doit d'une part remplacer la loi actuelle sur l'harmonisation des registres officiels et d'autre part constituer une base légale pour la création de nouveaux fichiers de données personnelles. Le Bureau a prêté une attention particulière aux exigences devant être remplies pour le traitement de données particulièrement dignes de protection dans le cadre d'une procédure d'appel. Les travaux législatifs seront poursuivis en 2018.

- Dans le cadre de la procédure de corapport relative à la révision de la loi sur l'aide sociale, le Bureau a relevé qu'il convenait de préciser le terme d'anonymisation, s'agissant de la livraison de données de l'aide sociale aux organismes et aux fournisseurs de prestations de la SAP.

- Suite à la révision de l'ordonnance cantonale contre les épizooties, ce sont désormais les communes qui doivent tenir les registres des chiens et de leurs propriétaires. L'ordonnance règle l'accès des autorités et des particuliers aux données. Elle prévoit qu'une liste des organisations de protection des animaux, refuges pour animaux et cabinets vétérinaires indiquant l'étendue de leurs droits de consultation soit publiée sur Internet.

- Le Bureau a pris position sur le projet d'ordonnance sur les technologies de l'information et de la communication de l'administration (OTIC), qui concerne le pilotage et la responsabilité des services informatiques de base (cf. ch. 1.1).

8 Surveillance et décisions de justice

8.1 Recommandations motivées concernant le projet BE-GEVER GAE (application Axioma)

Le projet informatique BE-GEVER GAE, qui concerne toute l'administration cantonale, est en procédure de contrôle préalable depuis le printemps 2016 (cf. ch. 5.1). En plus du concept d'entreprise, divers modèles destinés aux futurs mandants (offices ou Directions) ont été soumis au Bureau. La Chancellerie d'Etat a introduit BE-GEVER GAE en tant que projet pilote (sous-projet) et est ainsi passée au bureau sans papier. En l'absence d'une double authentification et d'une signature électronique, les documents traités n'ont cependant pas la force probante nécessaire pour fournir la preuve de l'activité de l'Etat. La Chancellerie d'Etat a rejeté une recommandation motivée du Bureau, qui demandait de combler ces lacunes. Le Bureau a par conséquent formé un recours de droit administratif.
En 2017, le Bureau a déduit des bulletins d'information de l'OIO que la Direction des finances était la première à avoir introduit GEVER GAE dans tous ses offices. Se fondant pour l'essentiel sur les mêmes arguments que ceux qu'il avait présentés à la Chancellerie d'Etat, le Bureau a formulé des recommandations à l'intention de ces offices (sauf l'OIO), en tant qu'autorités responsables. Il a demandé que les documents SIPD nécessaires lui soient remis dans les délais et qu'une procédure d'identification avec double authentification (qui soit suffisante, au vu de l'état de la technique) soit mise en place aussi rapidement que possible. Dans l'immédiat, il a exigé que tous les documents enregistrés dans BE-GEVER requièrent une signature électronique, jusqu'à l'introduction de la double authentification. Enfin, il a précisé que, dans l'intervalle, les collaborateurs qui, faute de moyens techniques suffisants, ne peuvent recourir à la signature électronique doivent continuer de documenter l'activité de l'Etat sur papier.
La Direction des finances s'est saisie de la procédure. Elle a donné suite aux recommandations, pour ce qui est du dépôt des documents SIPD, et décidé de suspendre le reste jusqu'au

jugement entré en force du Tribunal administratif relatif à l'introduction du projet GEVER GAE (sous-projet) par la Chancellerie d'Etat. Le Bureau a formé un recours de droit administratif contre sa décision.

8.2 Consultation de la «watchlist»

Un détenu a demandé à consulter la «watchlist» dans son intégralité. Cette liste, tenue par le chef de l'Office de l'exécution judiciaire (OEJ) depuis 2013, recense toutes les personnes internées ou considérées à risque car l'infraction commise a suscité un intérêt médiatique particulier. L'inscription d'une personne sur cette liste implique qu'un allégement de sa peine ne peut lui être octroyé qu'avec l'accord du chef de l'OEJ. Le requérant a pu consulter les données le concernant mais il n'a pas eu accès aux données anonymisées des autres personnes se trouvant sur la liste. Il a fait appel au Tribunal fédéral, faisant valoir que le rejet de sa demande de consultation était arbitraire.
Le Tribunal fédéral a rejeté le recours. Selon lui, l'instance précédente n'a pas violé le droit fédéral en considérant que les intérêts publics de la protection des données avaient plus de poids que le droit à l'information du recourant. Il a précisé qu'il ne suffit pas de masquer les noms des personnes concernées pour dissimuler leur identité, d'autant plus que le recourant exécute une peine avec plusieurs de ces personnes. Il a en outre estimé qu'il n'était pas nécessaire d'examiner la légalité de la «watchlist», étant donné qu'elle ne faisait pas l'objet du litige.
Dans deux autres cas, des détenus ont exigé que leur nom soit retiré de la liste, au motif que le retentissement médiatique n'est pas proportionnel à la dangerosité de l'auteur d'une infraction. La Cour suprême a estimé que la «watchlist» n'était pas opportune ni nécessaire et qu'elle ne respectait pas le principe de la proportionnalité. Ses arguments reprenaient pour l'essentiel ceux du Bureau (cf. rapport de 2016, p. 10 s.). Les raisons pour lesquelles certaines personnes éveillent un intérêt de la part des médias et d'autres non ne sont pas transparentes, selon la Cour suprême. La POM a par conséquent abandonné la tenue de sa liste.

8.3 Annonce d'une incapacité à conduire à l'autorité compétente en matière de circulation

En cas de doute sur les capacités physiques ou psychiques de l'assuré à conduire un véhicule motorisé en toute sécurité, l'office AI peut signaler l'assuré à l'autorité cantonale compétente en matière de circulation. Dans la procédure de recours administratif, c'est le tribunal saisi qui peut le faire (effet dévolutif), et ce en particulier dans les cas où des doutes sérieux surviennent pour la première fois durant la procédure judiciaire. Dans le cas concret, le tribunal a notifié son jugement à l'Office de la circulation routière et de la navigation du canton de Berne, après que la recourante avait exprimé, selon un rapport établi par l'hôpital, qu'elle voulait se blesser ou blesser quelqu'un d'autre pour pouvoir trouver la paix. Selon ce rapport, des voix intérieures lui auraient suggéré d'éteindre les phares de sa voiture alors qu'elle conduisait dans l'obscurité.

8.4 Consultation du registre d'impôt

Une personne qui demandait à consulter les données fiscales de personnes riches, imposées d'après la dépense dans l'Oberland bernois, a obtenu gain de cause devant le Tribunal fédéral, comme tel avait déjà été le cas devant le Tribunal administratif. Les deux instances sont parvenues à la conclusion que la disposition de la loi sur les impôts en vigueur jusqu'à la fin de 2015 était applicable et qu'elle devait être interprétée en ce sens que le registre d'impôt est pleinement public. L'une des personnes concernées a exigé que ses données soient bloquées mais cela n'a eu aucun effet, étant donné que l'autorité fiscale est tenue par la loi de communiquer les données. Selon le tribunal, les renseignements demandés ne constituaient en outre pas des données personnelles particulièrement dignes de protection, raison pour laquelle l'atteinte que constitue leur communication devait être qualifiée de peu sévère. C'est seulement avec la révision de la loi sur les impôts que le canton de Berne a décidé que la personne demandant la consultation devrait établir qu'elle a un intérêt économique pour obtenir des données fiscales.

8.5 Recommandation motivée contre l'accès des SPU SA à des données personnelles

Depuis leur autonomisation, du point de vue juridique, au 1er janvier 2017, les SPU SA peuvent accéder en ligne aux données de PERSISKA (système d'information sur le personnel du canton de Berne) préexistantes, en vertu d'une convention passée avec le canton. L'accès est limité aux données sur les salaires qui ont moins de cinq ans. Après son autonomisation, l'institution a estimé, se fondant sur une expertise, qu'elle n'était pas tenue d'inscrire ses données dans le registre cantonal des fichiers et de soumettre son système d'information sur le personnel à un contrôle préalable, étant donné que c'était la loi fédérale sur la protection des données qui s'appliquait.
L'accès électronique automatisé d'une entreprise privée au système PERSISKA doit être considéré comme une procédure d'appel. Etant donné que le système contient des données particulièrement dignes de protection, une telle

procédure n'est admise que si elle se fonde sur une base légale formelle. Or une telle base n'existe pas dans le cas présent. A cela s'ajoute le fait que les collaborateurs peuvent difficilement exercer les droits que leur garantit la loi fédérale sur la protection des données (p. ex. droit à la rectification et à la suppression des données), puisqu'en cas de litige ce sont des tribunaux civils qui sont compétents – avec les risques financiers que cela implique. Par conséquent, des intérêts publics et privés prépondérants s'opposent au maintien de cet accès en ligne. Conformément à la loi cantonale sur la protection des données, l'autorité qui est en mesure de communiquer les données est tenue, en l'occurrence, de le faire au cas par cas. C'est pourquoi le Bureau a formulé une recommandation motivée à l'intention de l'Office du personnel et lui a demandé de prendre les mesures qui s'imposent.

8.6 Notification de décisions de l'Intendance des impôts par voie électronique, décision de la Direction des finances

Depuis 2016, les contribuables ne peuvent plus recevoir leurs factures sous la forme électronique (e-factures) sur leur portail d'e-banking, et les décisions et les décisions sur recours relatives à la taxation par courrier postal. Le Bureau a attiré l'attention de l'Intendance des impôts sur le fait que cette nouvelle pratique ne respecte pas les exigences en matière de protection des données. Les contribuables doivent donner leur consentement de manière séparée pour la notification par la voie électronique des factures d'une part et des décisions et décisions sur recours d'autre part. Le Bureau a demandé à l'Intendance des impôts, au moyen d'une recommandation motivée, de donner le choix aux contribuables de manière à ce que les prescriptions en matière de protection des données soient respectées. L'Intendance des impôts a rendu une décision de rejet par rapport à la demande du Bureau. Celui-ci a par conséquent déposé un recours administratif auprès de la Direction des finances, qui l'a rejeté. Le recours formé par le Bureau devant le Tribunal administratif est pendant.

8.7 Intervention de l'autorité de surveillance au sujet de la récupération d'un compte utilisateur

Une question adressée à la Bedag a révélé que le compte d'un collaborateur d'un office parti depuis longtemps à la retraite était encore actif. Les droits d'accès liés à ce compte permettaient de procéder à des évaluations spécialisées sur l'hôte. L'organisation des droits pour ce faire avait été difficile à mettre en place, raison pour laquelle les droits n'avaient pas été transmis à la personne ayant succédé au collaborateur retraité. Celle-ci travaillait simplement sur le compte de son prédécesseur et renouvelait sous son identité les mots de passe lorsque le système l'exigeait. Suite à l'intervention du Bureau, la direction de l'office a mis fin à cette pratique.

9 Collectivités de droit communal

(Cf. ch. 2.2, 4, 6, 7 et 8.4).

10 Points abordés dans le rapport précédent

(3: suivi des contrôles préalables effectués en 2016, 5: contrôles préalables effectués, 8.2: décisions judiciaires relatives à l'admissibilité de la «watchlist», 8.6: décision de la Direction des finances relative à un recours administratif sur la communication par voie électronique des décisions relatives à la taxation fiscale).

11 Proposition

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

12 janvier 2018

Le délégué à la protection des données: *Siegenthaler*

12 Annexe

12.1 Abréviations et désignations

ABR: Asile Bienne et région (association)
AI: assurance-invalidité
AXIOMA: logiciel de gestion des affaires de CMI Informatik AG
BCEE: Bourse cantonale des emplois de l'enseignement
Bedag (Bedag Informatique SA): entreprise fondée en 1990 et détenue par le canton de Berne
BE-GEVER: projet relatif à l'introduction d'un système de gestion des affaires en vue d'une gestion des affaires sous la forme électronique uniquement
BEJUNE: formes de collaboration contractuelles entre les cantons de Berne, du Jura et de Neuchâtel
BEKOS: projet informatique relatif à la coordination des institutions pédagogiques et sociopédagogiques cantonales de la SAP
BE-Print: infrastructure d'impression et de numérisation faisant partie des services informatiques de base proposés par l'OIO
BFH: Haute école spécialisée bernoise
Cf.: confer (voir)
Connectivité: en informatique, nature d'une connexion ou capacité d'un système à se connecter. Peut aussi se référer à la qualité d'une connexion à un réseau
Convention 108 du Conseil de l'Europe: convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, révisée en 2016
CP BE: Centre de puériculture du canton de Berne
CPM: Centre psychiatrique de Münsingen (devenu autonome au 1er janvier 2017 sous la forme d'une société anonyme)
Cyberrecrutement: procédure de candidature électronique
DEP: dossier électronique du patient: recueil d'informations pertinentes pour le traitement d'un patient ou d'une patiente
E-facture: facture électronique
EM (Electronic Monitoring): application permettant d'exercer une surveillance électronique en cas d'arrêt domiciliaire ou d'interdiction géographique
EMM: gestion de la mobilité d'entreprise
ESCADA/EVENTO: projet d'introduction d'un logiciel de gestion des écoles (niveau secondaire II)
FAQ: foire aux questions
FMI AG: hôpitaux de Frutigen, Meiringen et Interlaken
GAE: gestion des affaires et archivage électroniques
GELAN (acronyme de l'allemand Gesamtlösung EDV Landwirtschaft und Natur): système d'information agricole exploité conjointement par les cantons de Berne, Fribourg et Soleure.
GERES: solution informatique pour la gestion et l'harmonisation de données personnelles, utilisée, dans le canton de Berne, pour la synthèse de toutes les données des registres du contrôle des habitants
GPS (Global Positioning System): système mondial de navigation par satellite indiquant la position et calculant la vitesse.
IBAS: système de calcul des besoins individuels
Impression suivie (*follow-me-printing*): mode d'impression des documents dans lequel tous les mandats d'impression sont envoyés à un serveur qui les transmet ensuite à l'appareil sur lequel un utilisateur s'identifie et exécute le mandat en question
ICI: Intendance des impôts
Informatique mobile: technologie permettant, au moyen d'un ordinateur ou d'autres appareils sans fil, de transmettre des données (notamment textuelles, audio ou visuelles) sans qu'un raccordement physique soit nécessaire. Par informatique mobile on entend principalement la communication mobile et les terminaux mobiles.
KSL: programme informatique de l'Université de Berne
LDEP: loi fédérale sur le dossier électronique du patient
Microsoft Office 365 (MS365): offre incluant les logiciels Office en ligne ainsi que d'autres services Internet sous la forme d'un abonnement mensuel ou annuel (ce qui permet de les utiliser depuis différents appareils) (d'après Wikipédia)
Migration: passage de l'état existant à un nouvel environnement technologique (d'après Wikipédia)
MMT: Mesures du marché du travail, par exemple développement et mise en œuvre de stratégies individuelles de candidature
Norme eCH: document accepté par l'association eCH qui fixe des règles, directives ou particularités relatives à des activités ou leurs résultats pour l'application générale ou réitérée. Il s'agit notamment de normes relatives à l'interopérabilité, de standards de procédure, de modèles de données conceptuels, de définitions de formats et de données, de précisions relatives aux normes internationales existantes et de descriptions de codes de bonne conduite qui peuvent être utiles dans le cadre de nouveaux projets de cyberadministration
Nuage: méthode ou ensemble de processus qui consiste à mettre à disposition des infrastructures informatiques dématérialisées (p. ex. puissance de calcul, stockage de données, capacités de réseau ou logiciels prêts à l'emploi) adaptées aux besoins de manière dynamique et à travers un réseau (d'après Wikipédia)
OEJ: Office de l'exécution judiciaire
OIO: Office d'informatique et d'organisation

Opt-in (de l'anglais «to opt», choisir): terme issu du domaine du «permission marketing» désignant une procédure dans laquelle une personne physique donne son consentement explicite et préalable à recevoir des prospections directes (le plus souvent par courriel, téléphone ou SMS). A l'inverse, le terme «Opt-out» est utilisé pour désigner une procédure dans laquelle, sans réaction de la part des personnes concernées, il est considéré qu'elles sont consentantes.
Optinomic: logiciel de l'entreprise Optinomic GmbH pour la saisie, la visualisation et l'analyse de données collectées en cours de processus (thérapeutique)
ORP: Office régional de placement
OSIV: système d'information Open System IV, application informatique utilisée par plusieurs offices AI
PFPDT: préposé fédéral à la protection des données et à la transparence
PGI: progiciel de gestion intégrée: désigne un logiciel destiné à la planification des ressources d'une entreprise ou d'une organisation
PHBern: Haute école pédagogique de Berne
PRIVATIM: association des Commissaires suisses à la protection des données
PTC 2.x: projet relatif au remplacement des postes de travail informatiques de l'administration cantonale (d'abord HCP puis PTC 2017)
Réforme européenne de la protection des données: le 14 avril 2016, le Parlement européen a approuvé une réforme de la protection des données. Le 4 mai 2016, le règlement général (règlement [UE] 2016/679) et la directive destinée à la police et aux autorités de justice pénale (directive [UE] 2016/680) sur la protection des données ont été publiés dans le journal officiel de l'Union européenne. Les Etats membres de l'UE disposent d'un délai de deux ans pour mettre en œuvre les dispositions de la directive dans le droit national (d'après Wikipédia).
RSE AG: hôpital régional de l'Emmental
SAP: Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale
SIC: système(s) d'informations cliniques
SIP: système d'informations sur le personnel
SIPD: sûreté de l'information et protection des données
SIS (Système d'information Schengen): système des Etats Schengen grâce auquel les données d'objets ou de personnes recherchés peuvent être notifiées et interrogées très rapidement dans tout l'espace Schengen
SPJBB: Services psychiatriques Jura bernois – Bienne – Seeland à Bellelay (devenus autonomes au 1er janvier 2017 sous la dénomination «Réseau santé mentale SA»)
SPU SA: Services psychiatriques universitaires de Berne (devenus autonomes au 1er janvier 2017 sous la forme d'une société anonyme)
TI: technologies de l'information
TIC: technologies de l'information et de la communication
Traceur GPS: instrument qui permet le suivi GPS et l'enregistrement des trajets parcourus
TREE2: application informatique de l'Université de Berne pour un projet de recherche en sciences sociales
VIP (Very Important Person, personne très importante): en relation avec les systèmes d'informations cliniques, il s'agit des personnes particulièrement exposées, notamment les collaborateurs de la clinique qui s'y feraient traiter

12.2 Numéros de référence des décisions de justice mentionnées au chiffre 8

8.1: Recommandation motivée 42 2016 6365 du 9 janvier 2017
8.2: Arrêt du Tribunal fédéral ATF 1C_111.2017 du 1er mai 2017
Arrêt SK 17 228 du 10 novembre 2017 de la 2ème Chambre pénale de la Cour suprême
8.3: Jugement du Tribunal administratif JTA 200.2016.468 du 20 janvier 2017
8.4: Arrêt du Tribunal fédéral ATF 1C-447-449/2016 du 31 août 2017
8.5: Recommandation motivée 42.50-16.6462 du 1er décembre 2017
8.6: Décision 1301.07.00/16.000063/16.001643/Ca du 4 avril 2017 du directeur suppléant des finances

12.3 Sitographie et bibliographie

1.3: Motion Vogt 224-2016: http://www.gr.be.ch/gr/fr/index/geschaefte/geschaefte/suche/geschaeft.gid-94567e2995974f9c82bfde6720219d41.html
2.3: Rapport de gestion: http://www.fin.be.ch/fin/fr/index/finanzen/finanzen/publikationen/geschaeftsberichtstaatsrechnung.html
8.5: Astrid Epiney, Zur Abgrenzung des Anwendungsbereichs des Datenschutzgesetzes des Bundes und der kantonalen Datenschutzgesetze, en allemand, Jusletter du 2 mars 2015: http://doc.rero.ch/record/256921/files/Aufsatz146.pdf

M

Intervention parlementaire. Réponse du Bureau du Grand Conseil

N° de l'intervention:	277-2017
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2017.RRGR.737
Déposée le:	05.12.2017
Motion de groupe:	Oui
Motion de commission:	Non
Déposée par:	PBD (Luginbühl-Bachmann, Krattigen) (porte-parole)
Cosignataires:	11
Urgence demandée:	Non
Urgence accordée:	
Séance du Bureau du Grand Conseil:	05.03.2018
Proposition du Bureau du Grand Conseil:	**Adoption sous forme de postulat**

Pas de session supplémentaire sans vote du parlement

L'organe compétent est chargé de modifier la loi sur le Grand Conseil (LGC) pour que toute session supplémentaire au sens de l'article 10 alinéa 2 soit à l'avenir soumise à l'approbation du parlement.

Développement :

Selon l'article 10, alinéa 2 LGC, 40 membres du Grand Conseil peuvent décider de convoquer une session supplémentaire sans consulter le parlement.

De fait, la législation actuelle permet à un groupe parlementaire important d'exercer à lui seul une influence sur le programme préalablement établi de la session, qui a été approuvé par le parlement, et de décider de la convocation d'une session supplémentaire.

Cela est choquant. La demande de convocation d'une session supplémentaire doit à l'avenir faire l'objet d'un débat démocratique au sein du parlement et être soumise au vote.

Réponse du Bureau du Grand Conseil

Selon l'article 10, alinéa 2 de la loi sur le Grand Conseil (LGC) :

- la présidente ou le président du Grand Conseil,
- le Bureau,
- 40 membres ou
- le Conseil-exécutif

peuvent demander la convocation d'une session supplémentaire si des événements ou des développements particuliers le requièrent ou que le volume des affaires soit tel qu'il ne peut être absorbé pendant les sessions ordinaires. Le cas échéant, une session supplémentaire doit être convoquée, sans qu'il y ait lieu, en particulier, de consulter le Grand Conseil. Il suffit pour cela que les acteurs susmentionnés en fassent la demande.

La présente motion demande à ce que l'article 10, alinéa 2 LGC soit modifié de sorte que toute session supplémentaire soit soumise à l'accord du parlement. La motion justifie cette demande, arguant que la question de la convocation d'une session supplémentaire doit désormais faire l'objet d'un débat et d'un vote au sein du parlement. Pour les motionnaires, il est choquant que 40 membres du Grand Conseil – ce qui correspond, en réalité, à un groupe parlementaire important – puissent décider de la tenue ou non d'une session supplémentaire sans que le parlement ne soit consulté. Les motionnaires demandent à ce que cette pratique cesse.

Le Bureau du Grand Conseil comprend tout à fait les préoccupations des motionnaires et part du principe que la motion, au vu de son argumentation, vise en réalité à ce que 40 membres du Grand Conseil ne puissent demander à eux seuls la convocation d'une session supplémentaire sans que le Grand Conseil ait à se prononcer sur une telle demande à la majorité simple (à savoir à la majorité des votants [art. 78 LGC]). Une convocation par le président ou la présidente du Grand Conseil, le Bureau ou le Conseil-exécutif ne semble par contre pas rencontrer d'opposition. Etant donné que la demande des motionnaires est formulée de façon plus restrictive et exige que l'article 10, alinéa 2 LGC soit modifié pour que toute convocation de session supplémentaire soit soumise à l'accord du parlement, le Bureau demande l'adoption de la présente motion sous forme de postulat. Cela permettrait d'analyser en détail les besoins exacts de réglementation et, notamment, de maintenir la convocation par d'autres acteurs que le Grand Conseil. S'il s'agit, en outre, comme mentionné dans le développement de la présente motion, d'empêcher concrètement qu'un groupe important puisse à lui seul convoquer une session supplémentaire, il serait également envisageable d'exiger à cette fin une majorité qualifiée au Grand Conseil. La convocation d'une session supplémentaire, à la demande de membres du Grand Conseil, nécessiterait ainsi un large soutien politique au sein de l'assemblée plénière. L'adoption sous forme de postulat de la présente motion permettrait dans tous les cas un examen approfondi de la question.

Le Bureau propose donc au Grand Conseil l'adoption sous forme de postulat.

Destinataire
- Grand Conseil

Rapport d'activité 2017

des autorités judiciaires et du Ministère public du canton de Berne

Rapport d'activité 2017

des autorités judiciaires et du Ministère public du canton de Berne

Direction de la magistrature 7

Juridictions civile et pénale 25

Juridiction administrative 59

Ministère public 85

LISTE DES ABREVIATIONS
RAPPORT D'ACTIVITE 2017

AA	Assurance-accidents
AAB	Association des avocats bernois
AC	Assurance-chômage
aCP	Ancien Code pénal
AF	Allocations familiales
AFA	Allocations familiales dans l'agriculture
AI	Assurance-invalidité
AM	Assurance militaire
AMal	Assurance-maladie
APEA	Autorités de protection de l'enfant et de l'adulte ➔ JCE
APG	Allocations pour perte de gain
AS LP	Autorité de surveillance en matière de poursuite pour dettes et de faillite (Cour suprême)
ATF	Arrêt du Tribunal fédéral
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
CAF	Commission des améliorations foncières du canton de Berne
CAF	Cour des affaires de langue française (Tribunal administratif)
CC	Code civil suisse du 10 décembre 1907 (RS 210)
CEDH	Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (RS 0.101)
CEE	Commission d'estimation en matière d'expropriation du canton de Berne
CP	Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (RS 311.0)
CPP	Code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007 (RS 312.0)
CPS	Conférence des procureurs de Suisse
CRF	Commission des recours en matière fiscale du canton de Berne
CRMLCR	Commission de recours du canton de Berne contre les mesures administratives prononcées en vertu de la loi sur la circulation routière
CS	Cour suprême du canton de Berne
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101)
CT	Classe de traitement
EEP	Entretien d'évaluation périodique
EMR	Etat-major des ressources
EOS	Examen des offres et des structures
ERP	Enterprise Resource Planning System
FIN	Direction des finances du canton de Berne
FIS	Système d'informations financières du canton de Berne (logiciel)
HIJP	Programme « Harmonisation de l'informatique dans la justice pénale (www.his-programm.ch) »
HRM (1/2)	Modèle comptable harmonisé (1/2)
IE	Ministère public chargé de la poursuite des infractions économiques
JCE	Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques du canton de Berne
JUS	Autorités judiciaires et Ministère public du canton de Berne
LA	Loi cantonale du 28 mars 2006 sur les avocats et les avocates (RSB 168.11)
LCR	Loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière (RS 741.01)
LEPM	Loi du 25 juin 2003 sur l'exécution des peines et mesures (RSB 341.1)
LEtr	Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (RS 142.20)
LiCPM	Loi du 11 juin 2009 portant introduction du code de procédure civile, du code de procédure pénale et de la loi sur la procédure pénale applicable aux mineurs (RSB 271.1)
LOJM	Loi du 11 juin 2009 sur l'organisation des autorités judiciaires et du Ministère public (RSB 161.1)
LPJA	Loi du 23 mai 1989 sur la procédure et la juridiction administratives (RSB 155.21)
LTV	Loi fédérale du 20 mars 2009 sur le transport des voyageurs (RS 745.1)
MP OB	Ministère public de l'Oberland
NeVo	Nouveau système de gestion des dossiers
OExA	Ordonnance du 25 octobre 2006 sur l'examen d'avocat (RSB 168.221.1)
OIC	Office des immeubles et des constructions de la ➔ TTE
OIO	Office d'informatique et d'organisation de la ➔ FIN
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
ONG	Organisation non gouvernementale

OPers	Ordonnance du 18 mai 2005 sur le personnel (RSB 153.011.1)
PAFA	Placement à des fins d'assistance
PC	Prestations complémentaires
PCM	Procédure de contrôle des mesures
PG	Parquet général
PM	Procureur/procureure des mineurs
PP	Prévoyance professionnelle
ReAN	Registre électronique des avocats et des notaires
RH	Ressources humaines
RI CPM	Règlement du 12 novembre 2010 sur l'information par les autorités judiciaires civiles, pénales et des mineurs (RSB 162.13)
RS	Recueil systématique du droit fédéral
RSB	Recueil systématique des lois bernoises
SCI	Système de contrôle interne
Service SCPT	Service de surveillance de la correspondance par poste et télécommunication
SVA	Cour des assurances sociales (Tribunal administratif)
TAF	Tribunal administratif fédéral
TPEA	Tribunal de la protection de l'enfant et de l'adulte (Cour suprême)
TR BM	Tribunal régional de Berne-Mittelland
TR EHA	Tribunal régional de l'Emmental-Haute Argovie
TR JBS	Tribunal régional du Jura-bernois-Seeland
TR OB	Tribunal régional de l'Oberland
TS	Ministère public chargé des tâches spéciales
TTE	Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie du canton de Berne
VOSTRA	Casier judiciaire informatisé
VRA	Cour de droit administratif (Tribunal administratif)

Direction de la magistrature

Table des matières
Direction de la magistrature

1	Direction de la magistrature	11
2	Etat-major des ressources	13
3	Commission pour la formation continue	16

Annexe :
Indicateurs financiers et relatifs au personnel 18

1 DIRECTION DE LA MAGISTRATURE

1.1 Composition

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

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

1.2 Activité

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

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

Dans le cadre de plusieurs séances, la Direction de la magistrature a traité en collaboration avec le Conseil-exécutif différents champs d'action définis suite à l'évaluation de la réforme de la justice. A fin novembre, elle a remis un rapport à ce sujet à la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques. L'évaluation de la réforme de la justice mandatée à l'externe par le Conseil-exécutif a montré que la réforme a été mise en œuvre avec succès. Les objectifs principaux supérieurs ont été atteints. Le besoin d'adaptation ponctuel peut maintenant être pris en main. La Direction de la magistrature estime cependant que la consolidation de l'organisation dans son ensemble doit être traitée en priorité. Les adaptations dont l'utilité est douteuse ne sont pas nécessaires. Les modifications ne doivent être poursuivies que si la nécessité d'agir est prouvée.

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

Finances

Sur invitation de la directrice des finances, la Direction de la magistrature s'est penchée au printemps sur la recherche de possibilités d'économies. Elle a identifié 26 mesures envisageables, mais n'en a retenu que sept en raison des conséquences négatives (contribution d'épargne dans le cadre du paquet d'allégement : env. 1,15 mio CHF). De plus, la Direction de la magistrature s'est déclarée prête à procéder à des corrections budgétaires supplémentaires à hauteur d'environ 2,4 millions CHF par rapport à la planification d'origine. Il n'y a donc plus de marge de manœuvre à disposition. Par conséquent, les futures économies ne pourront être réalisées qu'avec une réduction des postes. Les points suivants doivent en outre être rappelés :

- L'analyse de benchmark déjà réalisée dans le cadre de l'EOS 2014 a montré que les coûts de la justice bernoise sont nettement inférieurs à la valeur moyenne suisse (85 % de la moyenne CH).
- L'évaluation présentée en 2017 du budget financier du canton de Berne (la Direction de la magistrature dispose du projet du 24 février 2017) montre que les coûts standards de l'administration de la justice (justice et préfectures) se situent à 80 % de la moyenne suisse, avec un indice des coûts structurels de 99. Les coûts de la justice bernoise sont donc inférieurs de 19 % aux coûts encore considérés comme justifiés.
- L'analyse de la dotation du personnel mandatée par la Commission de justice du Grand Conseil a montré en mars 2015 que l'effectif du personnel de la justice était adéquat, resp. partiellement trop faible. En revanche, aucun personnel de réserve n'a été identifié. Sur la base de cette analyse, le Grand Conseil a approuvé des postes supplémentaires au Ministère public. L'augmentation est cependant restée modérée et un découvert subsiste en comparaison avec d'autres cantons.

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

En octobre, la Direction de la magistrature a approuvé le concept SCI pour les autorités judiciaires et le Ministère public. Dans ce contexte, les groupes de produit sont tenus d'implémenter un SCI adapté à leur domaine d'organisation.

Informatique

Dans le cadre de plusieurs séances, la Direction de la magistrature s'est penchée sur des questions stratégiques dans le domaine de l'informatique. Il s'agissait notamment du projet lancé par le Tribunal fédéral concernant l'introduction coordonnée au niveau suisse des dossiers judiciaires électroniques (edossier), du programme « Harmonisation de l'informatique dans la justice pénale » (HIJP), du projet cantonal concernant l'introduction des transactions électroniques en matière administrative, ainsi que de l'introduction de la nouvelle application spécialisée par le Ministère public (projet commun « NeVo/Rialto » avec la police cantonale).

Infrastructure des locaux

Pendant l'année sous revue, de nouveaux locaux ont enfin été trouvés pour la Direction de la magistrature et son état-major, le Parquet général et la Commission des recours en matière fiscale. Le Grand Conseil a approuvé à l'unanimité le crédit nécessaire lors de sa session de septembre. Il est regrettable que le déménagement dans les locaux du Nordring ne puisse pas avoir lieu en automne 2018 comme prévu, mais seulement au début de l'été 2019.

1.3 Contacts et collaboration avec les autorités politiques

Grand Conseil, Commission de justice

Pendant l'année sous revue, la Direction de la magistrature s'est encore réunie régulièrement avec la direction de la Commission de justice. A nouveau, l'échange a été respectueux et constructif. Comme l'année dernière, une visite de surveillance a eu lieu au printemps et la visite de surveillance des finances en relation avec le budget pour l'année à venir a eu lieu en août. En octobre, le « dialogue trilatéral » entre la Commission de justice, la délégation à la justice du Conseil-exécutif et la Direction de la magistrature a eu lieu pour la quatrième fois.

La Direction de la magistrature (en règle générale dans le cadre d'une procédure de co-rapport) a été invitée par le Conseil-exécutif à remettre une prise de position concernant les interventions parlementaires suivantes :

– M 227–2016 Motion Saxer (Gümligen, PLR) : Publication en ligne des feuilles officielles du canton de Berne et de la Feuille officielle du Jura bernois
– M 224–2016 Motion Vogt (Oberdiessbach, PLR) : Assouplissement raisonnable de la protection des données – pour des réglementation avec mesure
– I 034–2017 Interpellation Graber (La Neuveville, UDC): Respect du principe de proportionnalité dans les sanctions infligées pour n'avoir pas annoncé à temps une collision avec un animal
– M 049–2017 Motion PBD (Riem, Iffwil) : Faire du plan d'investissement un instrument de gestion valable
– I 042–2017 Interpellation Geissbühler-Strupler (Herrenschwanden, UDC) : Débarcadère à la gare d'Interlaken West : un nouveau Far West ?
– M 018–2017 Motion UDC (Geissbühler-Strupler, Herrenschwanden) : Standards minimaux dans toutes les Directions – stop au faste bernois
– P 132–2017 Postulat PLR (Saxer, Gümligen) : Traitement rapide des actions dilatoires
– I 140–2017 Interpellation Benoit (Corgémont, UDC) : Assistance judiciaire, quels contrôles ?
– I 131–2017 Interpellation Kullmann (Hilterfingen, UDF) : Renforcer la lutte contre la traite d'êtres humains dans le canton de Berne

– M 145–2017 Motion Köpfli (Berne, pvl) : Horaire de travail fondé sur la confiance pour les cadres
– I 205–2017 Interpellation Hirschi (Moutier, PSA) : Séparation des pouvoirs : la Chancellerie d'Etat donne-t-elle des instructions au Ministère public ?

Conseil-exécutif

La rencontre annuelle entre la Direction de la magistrature et la délégation à la justice du Conseil-exécutif a eu lieu le 15 mai 2017. La Direction de la magistrature salue le fait de pouvoir échanger de manière périodique dans ce cadre. Elle considère également que l'échange qui a lieu deux fois par année avec le directeur de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques est précieux.

Contrôle des finances

Pendant l'année sous revue, deux séances ordinaires ont eu lieu avec une délégation du contrôle des finances. Les audits des services ont constitué l'objet principal des discussions.

Association du Personnel de l'Etat de Berne

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

1.4 Indications à l'intention du législateur

La Direction de la magistrature salue le projet en cours « Constitution de la justice ». Il s'est avéré qu'une représentation dans la constitution cantonale de la nouvelle organisation de la justice apparue avec la réforme n'est pas seulement adéquate, mais est aussi nécessaire pour aménager la collaboration et l'interaction des pouvoirs publics au niveau législatif et dans le quotidien. Les travaux préliminaires sous la direction du chancelier se sont révélés efficaces et utiles.

2 ETAT-MAJOR DES RESSOURCES

2.1 Direction et administration

En plus de préparer et de suivre les affaires de la Direction de la magistrature, le chef de l'état-major et son suppléant ont représenté les autorités judiciaires et le Ministère public dans le comité stratégique TIC et dans des groupes de travail cantonaux (notamment comité d'experts ERP, Conférence cantonale des achats). Depuis la fin de l'année, il est également possible de participer à la Conférence cantonale des secrétaires généraux dans la mesure où l'ordre du jour est intéressant. Le chef de l'état-major des ressources est membre du groupe de travail edossier du Tribunal fédéral.

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

Au cours du premier semestre, un appel d'offres OMC a pu être clôturé avec succès. Il avait pour objet l'achat de services pour la poursuite des examens d'avocat écrits assistés par ordinateur.

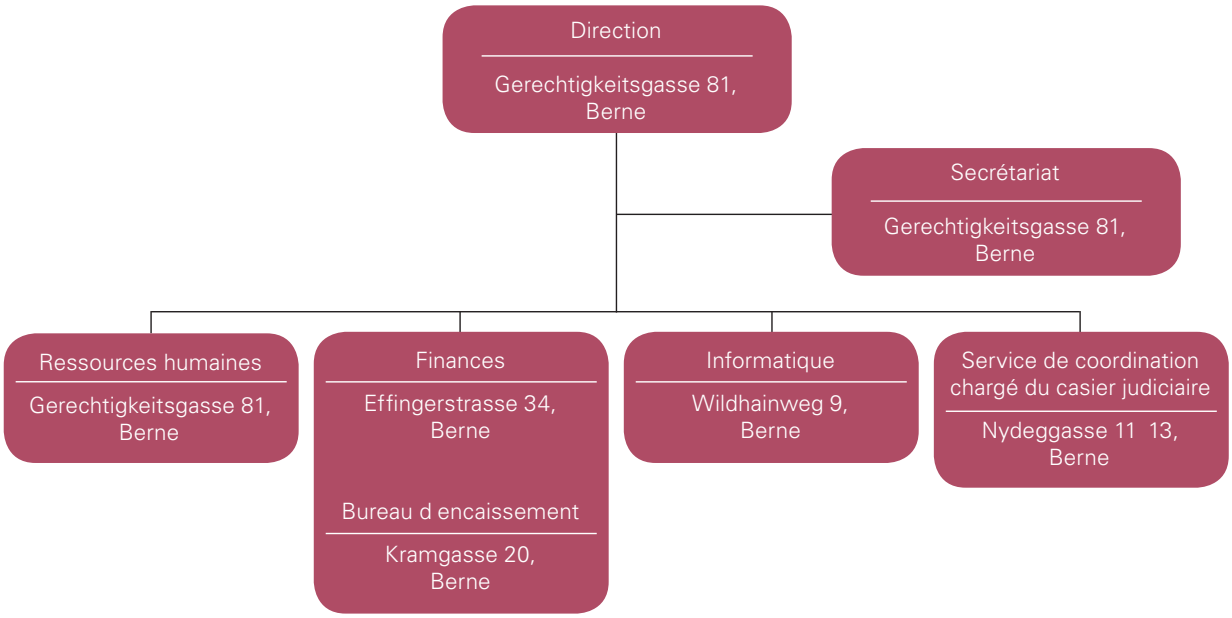
Comme deux ans auparavant, l'état-major des ressources a de nouveau assumé la coordination cantonale de la collecte de données gérée par le Tribunal fédéral à l'attention de la Commission européenne pour l'efficacité de la justice (CEPEJ). Cette dernière a pour but d'améliorer les performances et le fonctionnement du système judiciaire dans les Etats membres du Conseil de l'Europe.

2.2 Finances et comptabilité et encaissement des amendes

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

– passage au nouveau modèle comptable HRM2,
– passage à la version 10 de FIS Debi et Credi, y compris adaptation des interfaces avec les applications spécialisées ELBA, NESKO et GINA,
– adaptations de processus et d'interfaces techniques eu égard au nouveau droit des sanctions,
– réaménagement du rapport trimestriel.

Organigramme de l'état-major des ressources EMR



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

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

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

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

2.3 Gestion des ressources humaines

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

- projet pilote de la rotation de postes pour les greffiers et greffières ainsi que pour les secrétaires juridiques (la Direction de la magistrature décidera en automne 2018 de la suite de la procédure),
- organisation de deux séances « Brown Bag » sur les thèmes du feedback et de l'ergonomie (y compris conseils au poste de travail),
- projet pilote télétravail (la Direction de la magistrature décidera en 2018 de la suite de la procédure),
- organisation de plusieurs séminaires sur les thèmes « Gestion du temps et autogestion » et « Gestion de situations difficiles au téléphone » (dans le cadre du projet sur la gestion du stress qui a été clôturé formellement à fin 2017),
- passage au nouvel état des postes (selon art. 11, al. 2 de l'ordonnance sur le personnel),
- mise en œuvre de la sécurité au travail et de la protection de la santé au sein de la justice conformément aux prescriptions légales (fin du projet non prévue avant 2019 en raison de la complexité),
- organisation de trois séances d'introduction pour les nouveaux collaborateurs et collaboratrices,
- introduction du formulaire EEP remanié de l'Office du personnel, ayant nécessité également un remaniement de tous les descriptifs de postes,
- organisation du premier séminaire spécialisé pour les formatrices professionnelles et pratiques concernant le thème de la détection/de l'intervention précoce chez les apprenants (en collaboration avec la Santé bernoise),
- exécution d'une analyse préliminaire concer-

nant les possibilités de développement professionnel et la promotion du développement professionnel de collaborateurs et collaboratrices non juristes,
– introduction de l'outil e-Recruiting (gestion électronique des candidatures),
– introduction d'un reporting trimestriel concernant les projets RH de la justice.

La cheffe RH a représenté les autorités judiciaires et le Ministère public dans le cadre de comités RH cantonaux et dans différentes organisations de projets cantonaux.

2.4 Informatique

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

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

Les projets suivants sont dignes d'être mentionnés en raison de leur importance et/ou volume :
– collaboration et soutien du Ministère public dans le cadre du projet NeVo/Rialto,
– Tribuna V3 release principal R17 (extensions de l'application spécialisée Tribuna V3 pour augmenter le confort de l'utilisateur notamment dans les domaines de l'anonymisation / de la publication et pour garantir les conditions-cadres techniques et légales modifiées),
– introduction d'une nouvelle case IBAN dans l'application spécialisée Tribuna V3 pour les services financiers des juridictions civile et pénale et du Ministère public,
– passage à la nouvelle norme en matière de trafic des paiements suisse ISO20022 pour la lecture des nouveaux BVR (procédure bulletin de paiement avec numéro de référence),
– clôture de l'introduction globale de la recherche juridique en plein texte de l'application spécialisée Tribuna V3,
– avec l'informatique de la JCE, introduction du nouveau registre des avocats et notaires (ReAN) et démantèlement de l'ancienne solution,
– réalisation et clôture d'une étude préliminaire concernant le besoin d'une solution de vidéoconférence dans la justice bernoise, sur la base des documents élaborés par le programme intercantonal HIJP (harmonisation de l'informatique dans la justice pénale),
– introduction de la fonction lettres recommandées en ligne dans l'application spécialisée Tribuna V3 pour l'Autorité de conciliation de Berne-Mittelland,
– introduction du service TIC cantonal « Fax » et remplacement de la solution existante,
– achèvement de la plateforme Intranet (y compris espaces pour les équipes),
– introduction du service cantonal EMM (Enterprise Mobile Management ; accès étendu et sécurisé aux données via appareils mobiles) pour les nouveaux collaborateurs et collaboratrices,
– extension des locaux (Rue du Château 11) de l'agence du Tribunal régional du Jura bernois-Seeland à Moutier,
– introduction globale de SecureMail dans le Ministère public,
– regroupement et tri des abonnements Jusletter et Revue des juges.

Dans l'exploitation TIC, tous les releases prévus ont pu être effectués dans le domaine de l'approvisionnement de base et des applications spécialisées. En raison des risques plus élevés (au niveau mondial) liés aux maliciels et à des lacunes de sécurité, des releases supplémentaires ont dû être effectués, parfois d'urgence, ce qui a entraîné une importante charge de travail supplémentaire pour les collaborateurs et collaboratrices – travail de nuit et le week-end.

En début d'année, le Contrôle des finances a terminé une première évaluation des risques de l'informatique de la justice et établi un rapport à ce sujet. Dans ce contexte, le potentiel de risque de 34 processus informatiques a été évalué selon les « good practices » du COBIT (référentiel reconnu au niveau international concernant la gouvernance informatique). Un risque élevé a été détecté pour quatre processus. L'informatique de la justice s'efforce de procéder à des

améliorations et a fixé des priorités dans le cadre des ressources à disposition.

Pendant l'année sous revue, le recrutement de personnel dans l'informatique a de nouveau été compliqué. Après plusieurs tentatives restées sans succès, des collaborateurs et collaboratrices adéquats ont pu être recrutés en fin d'année et les postes vacants repourvus. L'urgent besoin d'agir mentionné l'année dernière n'est plus actuel ; la consolidation du domaine peut donc être envisagée. Pour des raisons de place, le domaine de l'informatique a dû déménager provisoirement au 1er novembre 2017 de l'Effingerstrasse au Wildhainweg, l'OIO ayant gracieusement accepté la situation.

2.5 Service de coordination chargé du casier judiciaire

Le service de coordination chargé du casier judiciaire saisit pour le Ministère public et la juridiction pénale tous les jugements pénaux et les décisions ultérieures dans la banque de données du casier judiciaire suisse (VOSTRA). De plus, il transmet des communications de radiation des données signalétiques à l'autorité fédérale compétente AFIS DNA Services.

Le nombre d'affaires traitées pendant l'année sous revue a légèrement augmenté à 26'392 (2016 : 25'031 ; 2015 : 25'812 ; 2014 : 26'475 ; 2013 : 23'617 ; 2012 : 21'029 ; 2011 : 19'025). En comparaison pluriannuelle, l'augmentation totale des affaires est de 38 % (2011–2017).

3 COMMISSION POUR LA FORMATION CONTINUE

Les cours proposés par la Commission ont à nouveau suscité un vif intérêt. Plus de 900 participants s'y sont inscrits dont également, fait réjouissant, des membres de la police cantonale bernoise, de l'Association des avocats bernois ainsi que des membres de plus en plus nombreux des autorités de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA) et de magistratures extracantonales. Les cours suivants ont été proposés :

Droit pénal
- Journée de formation en matière pénale
- Mesure de la peine – sur la bonne voie d'une juste peine ?
- Tout ce qu'il faut savoir sur les toxicodépendances
- Les sanctions pénales d'après le CP : les mesures dépassent-elles les peines ?
- Abus des assurances et de l'aide sociale
- Nouveau droit des sanctions et mise en œuvre de l'initiative pour le renvoi
- La justice et les médias

Droit civil
- Droit du bail à loyer
- Questions de droit fiscal en cas de divorce ou de séparation
- Aspects de la CEDH
- Echange d'expériences sur le nouveau droit de l'entretien de l'enfant (contribution de prise en charge)
- Update du droit de la famille pour les secrétaires juridiques et les collaborateurs et les collaboratrices de la chancellerie
- Tribunaux de l'Etat et tribunaux arbitraux
- Formation en droit civil

Les cours traitant de modifications législatives prévues ont été particulièrement fréquentés.

La Commission s'est à nouveau efforcée de traiter des thèmes de plusieurs points de vue afin que les participants puissent former leur propre opinion sur le sujet présenté. Pour avoir une vision ouverte, il est nécessaire de faire régulièrement appel à des orateurs et oratrices d'autres cantons ou de l'étranger pour présenter certains sujets.

Les juges non professionnels du groupe régional se sont penchés sur le thème actuel « Expulsion – renvois – gardes-frontière ». Le cours a été organisé deux fois en allemand et une fois en français. Un cours concernant des questions spécifiques du droit du bail a été organisé pour les juges spécialisés en droit du bail des autorités de conciliation (p. ex. diminutions et augmentations de loyer, frais accessoires).

Pendant l'année sous revue, deux éditions de la publication « BE N'ius » ont paru.

Le président

Dr Thomas Müller

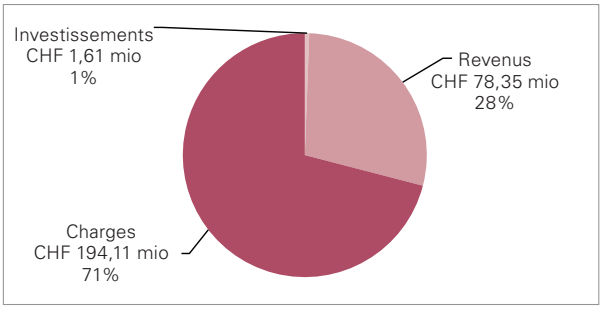
Chef de l'état-major des ressources

Frédéric Kohler

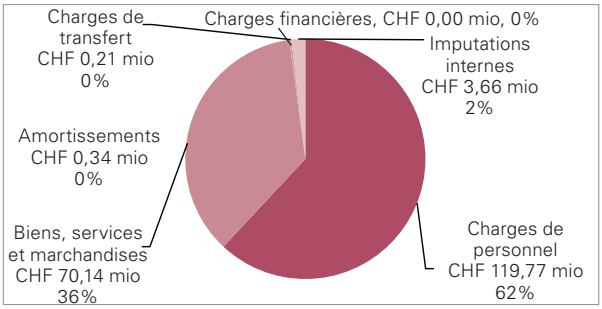
Annexe : INDICATEURS FINANCIERS ET RELATIFS AU PERSONNEL

1 Charges, revenus et investissements Autorités judiciaires et Ministère public

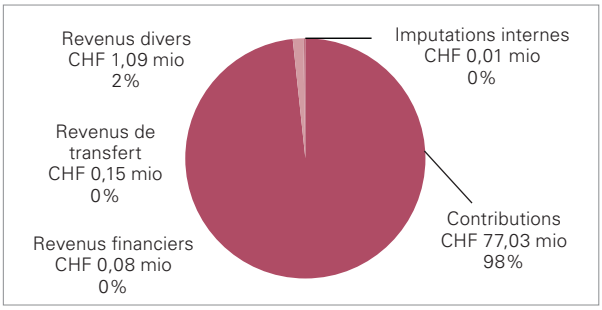
Compte 2017 – Charges / Revenus / Investissements
Total CHF 274,08 mio



Compte 2017 – Charges
Total CHF 194,11 mio

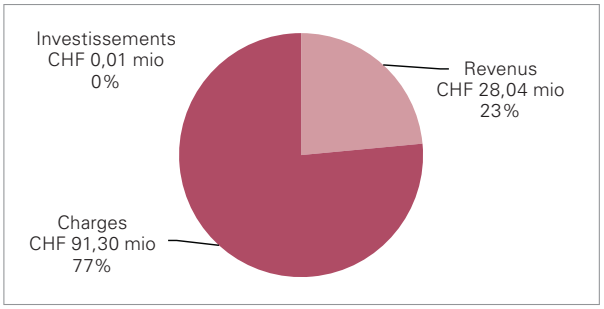


Compte 2017 – Revenus
Total CHF 78,35 mio

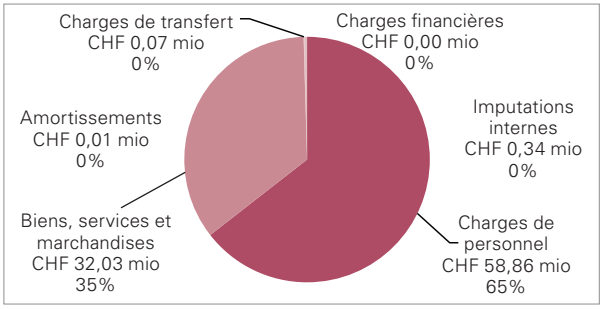


2 Charges, revenus et investissements Juridictions civile et pénale

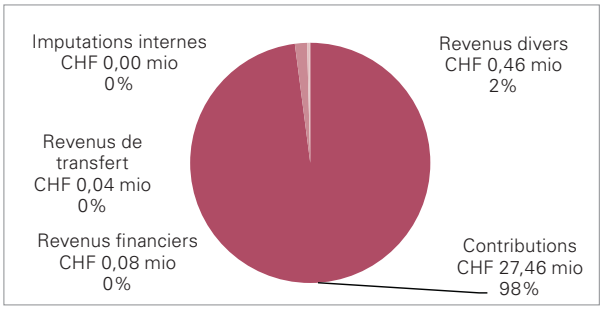
Compte 2017 – Charges / Revenus / Investissements
Total CHF 119,36 mio



Compte 2017 – Charges
Total CHF 91,30 mio

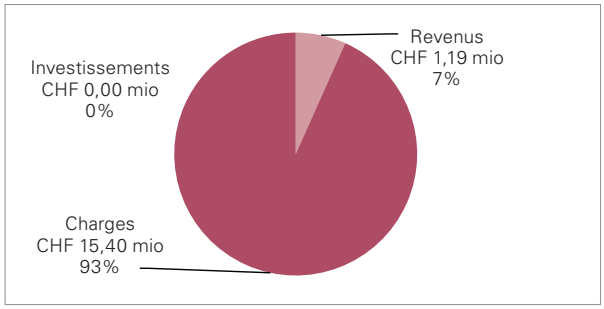


Compte 2017 – Revenus
Total CHF 28,04 mio

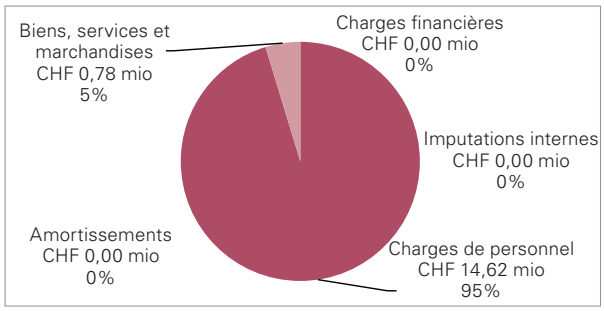


3 Charges, revenus et investissements Juridiction administrative

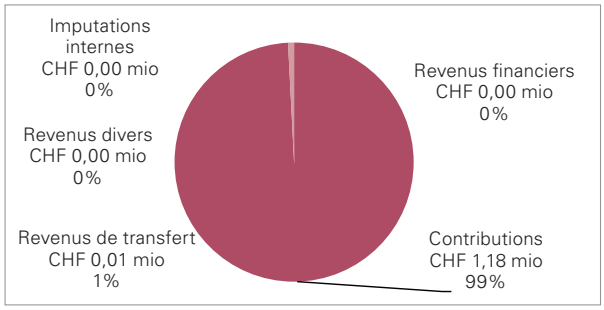
Compte 2017 – Charges / Revenus / Investissements
Total CHF 16,60 mio



Compte 2017 – Charges
Total CHF 15,40 mio

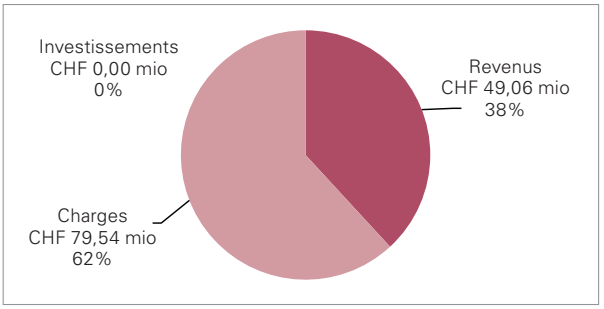


Compte 2017 – Revenus
Total CHF 1,19 mio

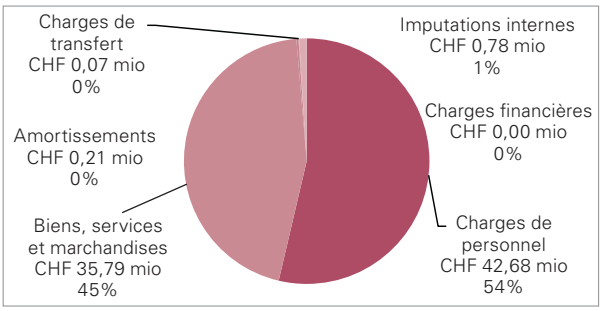


4 Charges, revenus et investissements Ministère public

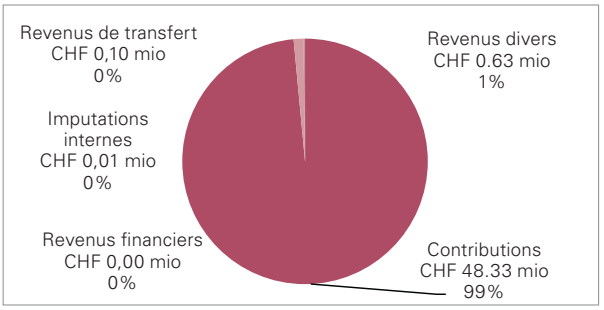
Compte 2017 – Charges / Revenus / Investissements
Total CHF 128,60 mio



Compte 2017 – Charges
Total CHF 79,54 mio



Compte 2017 – Revenus
Total CHF 49,06 mio



5 Indicateurs chiffrés relatifs au personnel des autorités judiciaires et du Ministère public 2017

(Situation 31 décembre 2017)
Valeurs entre parenthèses : ensemble de l'administration cantonale[1]
Base de données : sans apprenants/apprenantes, stagiaires et personnel de nettoyage

	Hommes	Femmes	Total
Effectif de personnel			
Nombre de collaborateurs[2]	284	596	880
Nombre de collaborateurs à temps partiel (taux d occupation < 90%[3]) par classe de traitement et sexe			
CT 01–18	40,9%	53,5%	51,4%
CT 19–23	33,3%	54,4%	47,8%
CT 24–30	13,0%	61,1%	34,0%
Total	24,6% (17,5%)	54,3% (58,9%)	44,7% (36,6%)
Structure d âge			
Pourcentage de collaborateurs jusqu'à 20 ans	0,4%	0,7%	0,6% (0,2%)
20–29 ans	6,0%	19,2%	14,9% (11,8%)
30–39 ans	26,1%	32,8%	30,6% (24,3%)
40–49 ans	20,8%	24,9%	23,5% (26,1%)
50–59 ans	33,1%	18,0%	22,9% (29,4%)
Plus de 60 ans	13,7%	4,5%	7,5% (8,2%)
Total	100,0%	100,0%	100,0%
Nombre de collaborateurs par sexe et classe de traitement			
CT 01–18	16,8%	83,2%	100,0%
CT 19–23	30,9%	69,1%	100,0%
CT 24–30	56,4%	43,6%	100,0%
Total	32,3% (53,9%)	67,7% (46,1%)	100,0%
Age moyen	46,7 (45,6)	39,7 (42,7)	42,0 (44,2)
Taux de fluctuation	6,8%	8,4%	7,9% (7,1%)

Différences d'arrondissement possibles

[1] A partir du rapport 2015, hautes écoles non comprises

[2] Y compris 32 collaborateurs et collaboratrices de l'état-major des ressources (Direction de la magistrature)

[3] Définition valable depuis 2014 / définition 2013 et avant : temps partiel = taux d'occupation ≤ 90%

6 Indicateurs chiffres relatifs au personnel des juridictions civile et pénale 2017

(Situation 31 décembre 2017)
Valeurs entre parenthèses : autorités judiciaires et Ministère public
Base de données : sans apprenants/apprenantes, stagiaires et personnel de nettoyage

	Hommes	Femmes	Total
Effectif de personnel			
Nombre de collaborateurs	132	287	419
Nombre de collaborateurs à temps partiel (taux d occupation < 90%[4]) par classe de traitement et sexe			
CT 01–18	26,7%	54,9%	49,7%
CT 19–23	35,0%	63,1%	55,2%
CT 24–30	16,1%	63,6%	38,5%
Total	24,2% (24,6%)	57,7% (54,3%)	47,1% (44,7%)
Structure d âge			
Pourcentage de collaborateurs jusqu'à 20 ans	0,0%	1,0%	0,7% (0,6%)
20–29 ans	7,6%	16,1%	13,4% (14,9%)
30–39 ans	29,5%	34,3%	32,8% (30,6%)
40–49 ans	15,2%	25,2%	22,0% (23,5%)
50–59 ans	28,0%	18,5%	21,5% (22,9%)
Plus de 60 ans	19,7%	4,9%	9,6% (7,5%)
Total	100,0%	100,0%	100,0%
Nombre de collaborateurs par sexe et classe de traitement			
CT 01–18	18,4%	81,6%	100,0%
CT 19–23	28,0%	72,0%	100,0%
CT 24–30	53,0%	47,0%	100,0%
Total	31,6% (32,3%)	68,4% (67,7%)	100,0%
Age moyen	46,9 (46,7)	40,2 (39,7)	42,4 (42,0)
Taux de fluctuation	6,8%	6,0%	6,3% (7,9%)

Différences d'arrondissement possibles

[4] Définition valable depuis 2014 / définition 2013 et avant : temps partiel = taux d'occupation ≤ 90%

7 Indicateurs chiffrés relatifs au personnel de la juridiction administrative 2017

(Situation au 31 décembre 2017)
Valeurs entre parenthèses : autorités judiciaires et Ministère public
Base de données : sans apprenants/apprenantes, stagiaires et personnel de nettoyage

	Hommes	Femmes	Total
Effectif de personnel			
Nombre de collaborateurs	42	48	90
Nombre de collaborateurs à temps partiel (taux d occupation < 90%[5]) par classe de traitement et sexe			
CT 01–18	0,0%	61,5%	57,1%
CT 19–23	34,8%	46,4%	41,2%
CT 24–30	16,7%	42,9%	24,0%
Total	26,2% (24,6%)	50,0% (54,3%)	38,9% (44,7%)
Structure d âge			
Pourcentage de collaborateurs jusqu'à 20 ans	0,0%	0,0%	0,0% (0,6%)
20–29 ans	2,4%	12,5%	7,8% (14,9%)
30–39 ans	28,6%	39,6%	34,4% (30,6%)
40–49 ans	26,2%	18,8%	22,2% (23,5%)
50–59 ans	28,6%	20,8%	24,4% (22,9%)
Plus de 60 ans	14,3%	8,3%	11,1% (7,5%)
Total	100,0%	100,0%	100,0%
Nombre de collaborateurs par sexe et classe de traitement			
CT 01–18	7,1%	92,9%	100,0%
CT 19–23	45,1%	54,9%	100,0%
CT 24–30	72,0%	28,0%	100,0%
Total	46,7% (32,3%)	53,3% (67,7%)	100,0%
Age moyen	46,7 (46,7)	41,9 (39,7)	44,2 (42,0)
Taux de fluctuation	6,8%	12,9%	10,2% (7,9%)

Différences d'arrondissement possibles

[5] Définition valable depuis 2014 / définition 2013 et avant : temps partiel = taux d'occupation ≤ 90%

8 Indicateurs chiffrés relatifs au personnel du Ministère public 2017

(Situation au 31 décembre 2017)
Valeurs entre parenthèses : autorités judiciaires et Ministère public
Base de données : sans apprenants/apprenantes, stagiaires et personnel de nettoyage

	Hommes	Femmes	Total
Effectif de personnel			
Nombre de collaborateurs	97	244	341
Nombre de collaborateurs à temps partiel (taux d occupation < 90%[6]) par classe de traitement et sexe			
CT 01–18	54,8%	52,3%	52,7%
CT 19–23	25,0%	22,7%	23,1%
CT 24–30	9,7%	62,0%	33,0%
Total	24,7% (24,6%)	51,6% (54,3%)	44,0% (44,7%)
Structure d âge			
Pourcentage de collaborateurs jusqu'à 20 ans	0,0%	0,0%	0,0% (0,6%)
20–29 ans	5,2%	23,8%	18,5% (14,9%)
30–39 ans	21,6%	31,1%	28,4% (30,6%)
40–49 ans	24,7%	25,4%	25,2% (23,5%)
50–59 ans	42,3%	16,0%	23,5% (22,9%)
Plus de 60 ans	6,2%	3,7%	4,4% (7,5%)
Total	100,0%	100,0%	100,0%
Nombre de collaborateurs par sexe et classe de traitement			
CT 01–18	15,3%	84,7%	100,0%
CT 19–23	14,8%	85,2%	100,0%
CT 24–30	55,4%	44,6%	100,0%
Total	28,4% (32,3%)	71,6% (67,7%)	100,0%
Age moyen	**47,0 (46,7)**	**38,7 (39,7)**	**41,1 (42,0)**
Taux de fluctuation	**7,5%**	**9,7%**	**9,1% (7,9%)**

Différences d'arrondissement possibles

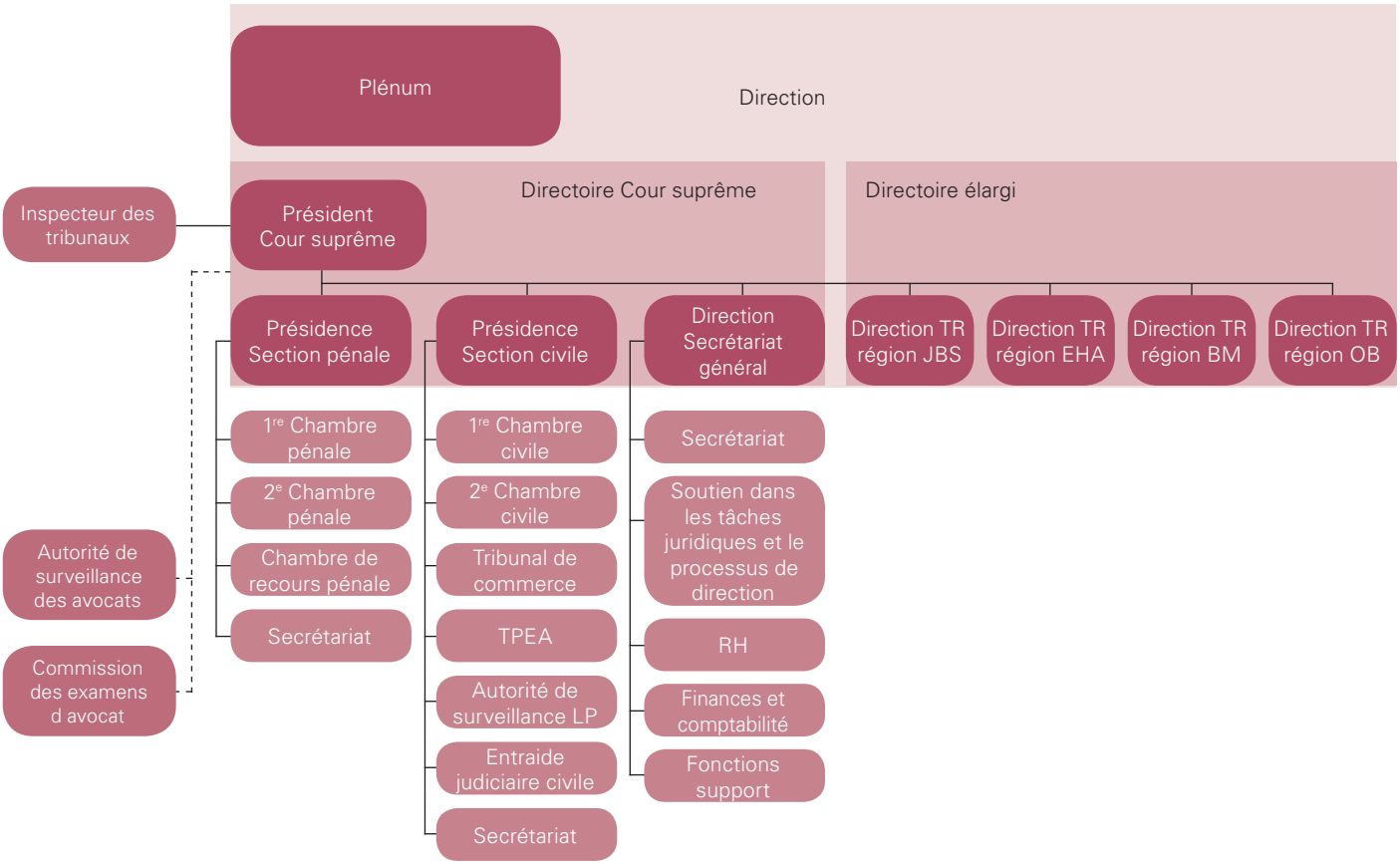
[6] Définition valable depuis 2014 / définition 2013 et avant : temps partiel = taux d'occupation ≤ 90%

Juridictions civile et pénale

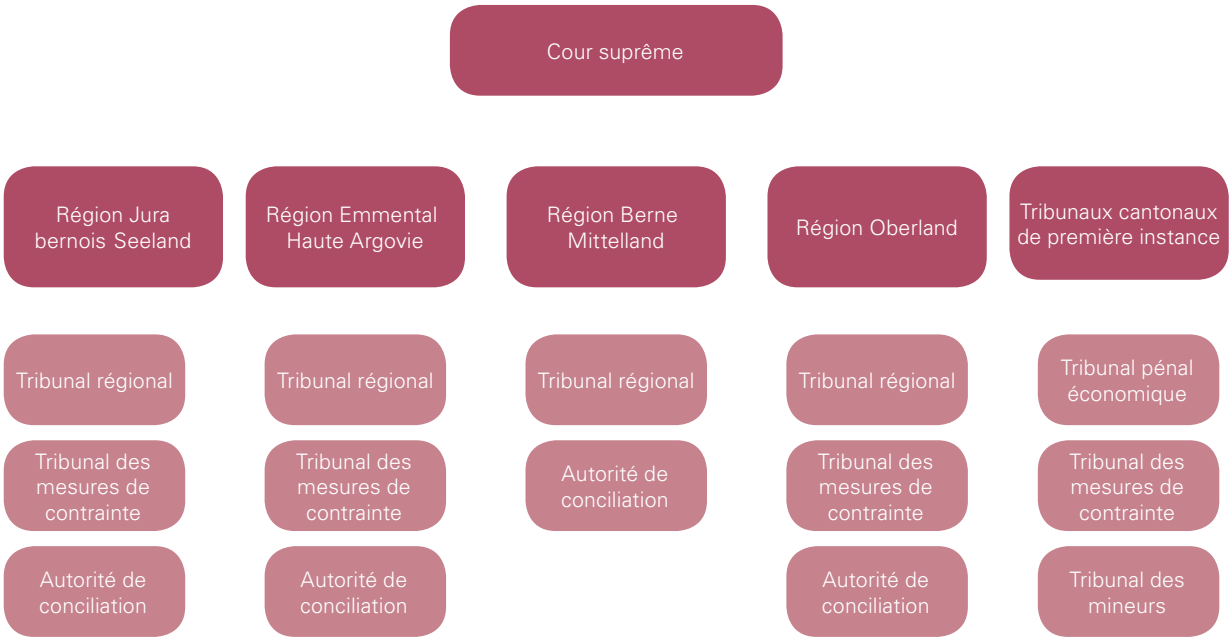
Table des matières
Juridictions civile et pénale

1	Introduction	29
2	Cour suprême	29
3	Autorités judiciaires de première instance	40
	Annexe : Statistiques	47

Cour suprême du canton de Berne



Juridictions civile et pénale



1 INTRODUCTION

Pendant l'année sous revue, les juridictions civile et pénale ont jugé près de 36'000 cas et enregistré plus de 21'000 consultations juridiques. En comparaison avec l'année précédente et pris globalement, le nombre de cas est resté pratiquement constant. Dans certains domaines, des exigences nouvelles et plus élevées ont en revanche été posées pendant l'année en cours. C'est d'une part le cas dans le domaine du nouveau droit de l'entretien du droit civil, dans lequel une pratique judiciaire doit être établie. Cela prendra sans doute plusieurs années. Les premières expériences ont été faites en lien avec la nouvelle sanction de l'expulsion pénale. Malgré cette charge de travail supplémentaire, les tribunaux ont liquidé les cas correctement et dans les délais.

Depuis le 1er janvier 2017, tous les jugements pénaux ainsi que certains jugement civils de deuxième instance peuvent être téléchargés sous forme anonymisée sur la base de données en ligne de la Cour suprême. Depuis que le nombre de demandes a été enregistré (juillet 2017), près de 48'000 recherches ont été effectuées. L'activité des tribunaux est ainsi rendue transparente à un public plus large, conformément au principe de publicité inscrit dans la Constitution.

Les juridictions civile et pénale ont clôturé les comptes 2017 au plus près du budget. Le total des charges s'élève à 91,3 millions de francs et les produits à 28,0 millions de francs. Pour la comptabilité financière, il est résulté par rapport à l'année précédente un solde péjoré de CHF 1,3 million, soit CHF 63,3 millions. Le budget de CHF 63,8 millions n'a ainsi pas été atteint à hauteur de CHF 0,5 million. Les charges de personnel et de biens, services et marchandises sont restées proportionnellement stables par rapport à l'année précédente. Le bouclement des comptes est par conséquent satisfaisant. Les juridictions n'ont quasiment aucune possibilité d'influence sur les importants postes de charges et de revenu. Eu égard au paquet d'allégements qui a été ficelé pour l'année 2018, la marge de manœuvre concernant les mesures d'économie semble actuellement épuisée.

L'année sous revue est la septième depuis la réforme de la justice II. Dans l'ensemble, cette réforme a fait ses preuves. Pour certains aspects seulement, un besoin de réforme a cependant été constaté. En lien avec l'évaluation constante de la réforme de la justice, différents champs d'action ont donc été traités de manière intensive et quelques propositions de modifications législatives ont été soumises à la Direction de la magistrature et au Conseil-exécutif. Les étapes suivantes devront être entreprises l'année prochaine par les autorités politiques.

Le 18 juin de l'année sous revue, la population de Moutier a décidé de rattacher leur ville au canton du Jura. Jusque-là, une agence du Tribunal régional et de l'Autorité de conciliation du Jura bernois-Seeland se trouvait à Moutier. Dans le contexte du changement de canton, il faudra examiner comment et où les prestations de la juridiction devront être fournies pour le Jura bernois. La chancellerie du canton a entrepris les premiers travaux et la justice pourra faire part de son avis et le fera.

2 COUR SUPRÊME

2.1 Composition du tribunal

En 2017, le collège des juges de la Cour suprême s'est modifié comme suit: Georges Greiner, juge d'appel, a mis fin à son activité à fin mars. Le Grand Conseil a élu à sa place Christoph Hurni en tant que nouveau juge d'appel. Celui-ci est entré en fonction le 1er mars 2017. En 2016 déjà, Jürg Bähler avait été élu juge d'appel à la place de Danièle Wüthrich-Meyer qui a quitté ses fonctions. Jürg Bähler a pris ses fonctions au 1er janvier 2017. Finalement, le Grand Conseil a élu en novembre 2017 Daniel Gerber en tant que juge d'appel. Il débutera son activité le 1er mars 2018 et remplacera le juge d'appel Christian Trenkel qui quitte ses fonctions à fin février 2018. Suite à son élection en tant que juge d'appel à plein temps, Christoph Hurni a démissionné de sa fonction de juge suppléant. Le Grand Conseil a alors élu en 2017 une nouvelle juge suppléante et un nouveau juge suppléant, à savoir la présidente de tribunal Judith Hofstetter (Tribunal régional de Berne-Mittelland) et le président de tribunal Christoph Horisberger, du Tribunal régional du Jura bernois-Seeland. A fin novembre 2017, la secrétaire générale Kathrin Arioli a quitté ses fonctions. Le plénum de la Cour suprême a élu Markus Roth pour la remplacer. Il a débuté ses fonctions le 1er décembre 2017.

Présidence (période de fonction 2017–2019)
Stucki Stephan, président de la Cour suprême
Pfister Hadorn Christine, vice-présidente
Guéra Philippe, vice-président

Directoire
Stucki Stephan, président de la Cour suprême
Pfister Hadorn Christine, présidente de la Section civile
Guéra Philippe, président de la Section pénale
Arioli Kathrin, Dr en droit, secrétaire générale (jusqu'au 30.11.2017)
Roth Markus, Dr en droit, secrétaire général (dès le 01.12.2017)

Section civile	**En fonction depuis**
Pfister Hadorn, Christine, présidente	2002
Bähler Daniel, vice-président	2009
Bähler Jürg	2017
Apolloni Meier Cornelia	2003
Geiser Rainier	2012
Greiner Georges (jusqu'à fin mars)	2000
Grütter Myriam	2013
Hurni Christoph, PD Dr en droit (dès début mars)	2017
Josi Christian, Dr en droit	2011
Niklaus Jean-Luc, Dr en droit	2010
Schlup Marcel	2016
Studiger Adrian	2010
Trenkel Christian	2001
Zihlmann Peter	2007

Section pénale	**En fonction depuis**
Guéra Philippe, président	2009
Geiser Rainier, vice-président	2012
Aebi Fritz	2011
Bähler Jürg	2017
Bratschi-Rindlisbacher Franziska	2008
Hubschmid Volz Annemarie	2010
Kiener Hanspeter	2011
Niklaus Jean-Luc, Dr en droit	2010
Schnell Renate	2001
Schmid Samuel	2016
Stucki Stephan	2000
Trenkel Christian	2001
Vicari Jean-Pierre	2012
Zihlmann Peter	2007

L'affectation actuelle des juges aux sections et aux sous-sections, les données concernant les membres suppléants, les juges spécialisés, ainsi que la composition de l'Autorité de surveillance des avocats et de la Commission des examens d'avocat se trouvent dans l'annuaire officiel en ligne (sous Organisation et composition sur www.justice.be.ch/obergericht).

2.2 Evolution des affaires

2.2.1 Section civile

L'année sous revue de la Section civile est considérée comme peu spectaculaire, malgré une augmentation marquée de la charge de travail au Tribunal de commerce. Le nombre d'affaires reçues et liquidées a été pratiquement aussi élevé que l'année précédente dans toute la section et légèrement plus faible que lors des années record 2015 et 2013. Le nombre d'affaires pendantes a une nouvelle fois pu être réduit.

Comme l'année précédente, deux membres germanophones de la Section civile ont assumé une grande partie des cas en français du Tribunal de la protection de l'enfant et de l'adulte.

Dans le cadre de séances organisées régulièrement, la Section civile a abordé avant tout des problèmes juridiques d'importance générale, en plus des domaines organisationnels. Des pratiques ont été établies sur des questions déterminées et communiquées aux avocats ainsi qu'aux instances inférieures. La Section civile a publié certaines décisions sur Internet et dans des revues spécialisées.

Les membres de la Section civile ont participé à différents groupes de travail spécialisés internes et externes. Le nouveau droit de l'entretien et du partage de la prévoyance professionnelle a soulevé de nombreuses questions, notamment devant les instances inférieures. Comme très peu de décisions ont été portées devant la Cour suprême, la jurisprudence n'a encore pas pu clarifier toutes ces questions.

Comme les années précédentes, un échange a eu lieu entre l'Office cantonal des mineurs et la Section civile. Ces séances ont permis de discuter de questions institutionnelles et juridiques dans le domaine de la protection de l'enfant et de l'adulte.

Chambres civiles

Le nombre d'affaires reçues par les Chambres civiles a enregistré un léger recul de 680 à 643 cas. Le nombre d'affaires en français a diminué de 97 (14 % des affaires totales de la Section civile) à 83 (13 %). Pendant l'année sous revue, 651 dossiers (année précédente : 675) ont été liquidés. Le faible nombre de procédures pendantes de l'année précédente (126) a baissé (118 en fin d'année). La durée moyenne de la procédure s'est élevée à deux mois.

Pendant l'année sous revue, 72 cas ont fait l'objet d'un recours devant le Tribunal fédéral. Pendant la même période, le Tribunal fédéral a rendu 68 décisions. Dans quatre cas, il a admis totalement ou partiellement le recours, dans 64 cas le recours a été rejeté.

Fait réjouissant, car au cours du deuxième semestre de l'année, un poste de juge d'appel et 1,5 poste de greffier ont été déplacés à la Section pénale. Malgré cela, la Section civile a pu maintenir son activité comme prévu.

Tribunal de commerce

En 2017, la charge de travail a considérablement augmenté. Au total, 204 affaires ont été reçues (dont 119 en procédure ordinaire) contre 135 l'année précédente (dont 89 en procédure ordinaire). Le nombre de cas en français s'est élevé au total à 20 (année précédente : 11), soit à 10 % (année précédente : 8 %). La forte augmentation des cas en procédure ordinaire est principalement due à 39 demandes introduites par une société de gestion collective qui a réclamé des créances en rémunération provenant de droits d'auteur. Les procédures sommaires ont augmenté de près de 40 %.

191 cas ont été liquidés (dont 130 en procédure ordinaire). L'année précédente, ces chiffres s'élevaient à 132 et 83. A la fin de l'année, 149 procédures étaient encore pendantes (année précédente : 136), dont 101 en procédure ordinaire (année précédente : 124).

Le taux des conciliations, avec 50 conciliations (année précédente : 44) pour les procédures ordinaires, s'est élevé à 38 % (année précédente : 51 %). Le taux de conciliation plus faible que les années précédentes s'explique d'une part par le fait que dans les procédures mentionnées, introduites par la société de gestion collective, aucune conciliation n'a pu être réalisée ; d'autre part, depuis l'année sous revue, les transactions extrajudiciaires ne sont saisies dans les statistiques qu'à titre de comparaison lorsqu'elles sont communiquées au tribunal, ce qui n'est souvent pas le cas. Malgré l'augmentation des cas, la durée moyenne de la procédure a pu être réduite à 261 jours (année précédente : 309 jours).

Pendant l'année sous revue, neuf recours contre des jugements du Tribunal de commerce ont été interjetés devant le Tribunal fédéral (année précédente : 7) ; aucun recours n'a été admis, sur un le Tribunal n'est pas entré en matière et deux ont été rejetés.

Pour remplacer le juge d'appel Georges Greiner et la juge d'appel Danièle Wüthrich-Meyer, le juge d'appel Christian Josi (président), le juge d'appel Daniel Bähler (vice-président) et le juge d'appel Marcel Schlup (vice-président) ont été élus. Au 1er janvier 2017, 16 nouveaux juges du Tribunal de commerce sont entrés en fonction et certains sont déjà engagés dans des procédures.

Autorité de surveillance en matière de poursuite pour dettes et de faillite

Suite à une restructuration interne, le juge d'appel Christoph Hurni a remplacé le juge d'appel Daniel Bähler, membre depuis plusieurs années de l'Autorité de surveillance. L'équipe a en outre été complétée par Christine Pfister Hadorn, juge d'appel.

Pendant l'année sous revue, 281 (année précédente : 285) nouvelles affaires ont été reçues par l'Autorité de surveillance (sans demandes de prolongation des délais de liquidation de faillites), dont 214 (année précédente : 226) plaintes (y compris retards injustifiés) et 41 (année précédente : 59) requêtes (y compris requêtes d'assistance judiciaire gratuite, levée du secret de fonction et procédures disciplinaires). 280 affaires ont pu être liquidées pendant l'année sous revue, les affaires pendantes sont restées pratiquement stables avec 38 cas (année précédente : 37).

De plus, 394 (année précédente : 400) demandes de prolongation des délais de liquidation de faillites ont été reçues et autorisées. Les déclarations d'impôts provisoires de l'Intendance des impôts qui empêchent la faillite d'être clôturée dans les délais sont l'un des motifs les plus fréquents de demande de prolongation.

En 2017, 31 (année précédente : 21) décisions ont fait l'objet d'un recours devant le Tribunal fédéral. Pendant la même période, aucun (année précédente : 4) recours n'a été admis totalement ou partiellement. Dans 14 (année précédente : 8) cas, le Tribunal fédéral n'est pas entré en matière ou les a classés comme étant sans objet, 6 (année précédente : 7) ont été rejetés.

Dans un grand nombre de cas, le calcul des parts de saisies sur le gain et le salaire a fait l'objet de plaintes pendant l'année sous revue. Les plaintes en lien avec les droits de rétention ont été particulièrement fréquentes. Les demandes de restitution du délai d'opposition ont également été importantes.

Pendant l'année sous revue, la commission de la formation des préposés et préposées aux poursuites et faillites du canton de Berne a exécuté les modules prévus et organisé les examens conformément au règlement.

Comme les années précédentes, des représentants de l'Autorité de surveillance ont participé aux discussions finales à l'occasion des inspections d'offices des poursuites et des faillites. Ils espèrent que le contact personnel et les précieux échanges avec les services décentralisés seront maintenus sous le nouveau concept de surveillance du secrétariat général de la JCE.

Tribunal de la protection de l'enfant et de l'adulte (TPEA)

Pour la cinquième année depuis l'introduction de ce tribunal spécialisé, le nombre d'affaires reçues, de 860, a diminué par rapport à l'année précédente (886). 586 affaires entrantes ont été enregistrées en matière de procédures de placement à des fins d'assistance (PAFA), soit nettement plus que l'année précédente (543). En ce qui concerne les autres affaires du TPEA (procédures principales sans procédures accessoires telles que mesures provisionnelles, assistance judiciaire, etc.), une nette diminution des affaires reçues a été enregistrée (178 contre 229 l'année précédente). Le nombre de cas en français s'est élevé à 115 (année précédente : 119). Pour décharger les juges d'appel francophones, les audiences PAFA ont été à nouveau assumées par des juges d'appel bilingues pendant l'année sous revue. En 2017, 872 procédures ont pu être liquidées (année précédente : 876). 82 procédures ont dû être reportées au prochain exercice.

Comme les années précédentes, dans de nombreuses procédures PAFA, la police a dû être convoquée aux audiences pour protéger les juges spécialisés et les autres membres du tribunal, notamment lorsque les patients et patientes étaient placés dans la station Etoine des Services Universitaires psychiatriques de Berne. L'interface entre l'exécution des peines et des mesures et le placement à des fins d'assistance a également été le sujet de certains cas pendant l'année sous revue, la base légale n'étant pas encore claire à ce sujet.

Les autres affaires du TPEA concernaient principalement des curatelles, des mesures de protection de l'enfant et des règlements de droit de visite. Dans la majeure partie des cas, une décision écrite a pu être prise sans qu'il soit nécessaire de faire appel aux juges spécialisés. Dans 14 procédures concernant principalement des questions relatives aux enfants, une audience a eu lieu avec des juges spécialisés.

La jurisprudence des autorités de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA) a pu être davantage uniformisée, l'accueil réservé aux décisions s'est amélioré, ce qui entraîne un recul des procédures de recours. Les réserves des médias envers l'APEA ont diminué.

2.2.2 Section pénale

Section pénale

La comparaison du nombre d'affaires des trois chambres (deux Chambres pénales, une Chambre de recours pénale) sur plusieurs années fait ressortir une augmentation continue de la charge de travail (affaires reçues/liquidées 2015 : 810/832 ; 2016 : 995/1008 ; 2017 : 1059/1050). La hausse des affaires reçues par les deux Chambres pénales, d'un cinquième, est particulièrement frappante. Le nouveau record du nombre de procédures en français (15 % ; année précédente : 13 %) a entraîné la mise au concours d'un troisième poste de juge d'appel francophone. Cela permettra non seulement de décharger les deux juges d'appel francophones, mais aussi les collègues germanophones de la 2e Chambre pénale ayant jusque-là fourni leur soutien, ainsi que divers membres de la Section civile. Grâce à un transfert interne des ressources effectué pendant l'année sous revue, une surcharge de la Section pénale a pu être évitée et les affaires pendantes sont restées stables. Le taux de recours des trois chambres s'est élevé à 17 % (année précédente : 18 % ; Chambres pénales 15 %, Chambre de recours pénale 18 %).

Les instruments de gestion de la Section pénale (notamment la conférence bimensuelle de la Section pénale et, si nécessaire, des séances avec les présidents des trois chambres) restent suffisants. Les nombreuses demandes administratives et juridiques ont pu être gérées dans les délais avec le soutien des deux greffières en chef et de la cheffe de la chancellerie.

Aucun changement de personnel n'a été enregistré au niveau des juges pendant l'année sous revue.

La publication de tous les jugements de la Section pénale sur Internet, introduite au 1er janvier 2017, a fait ses preuves et est très utilisée (notamment par les médias).

Un échange d'opinions a eu lieu pendant l'année sous revue à l'interface justice pénale-exécution des peines dans le cadre d'une manifestation organisée par l'Office de l'exécution judiciaire. Les recours en matière d'exécution et les procédures ultérieures (p. ex. prolongation de mesures) sont toujours dans le viseur des médias et des politiciens. Les allégements d'exécution décidés par la Cour suprême ont augmenté. L'importance des évaluations de la Commission concordataire spécialisée et leur rôle dans la procédure ne sont pas toujours clairs. Une évaluation des structures d'exécution pourrait être intéressante. La nouvelle qualité de partie des autorités d'exécution dans les procédures judiciaires ultérieures prévue dans la loi sur l'exécution judiciaire révisée (LEJ; autrefois LEPM) devrait conduire à une délimitation claire par rapport à la justice.

Les nombreux actes procéduriers sont toujours aussi fastidieux et psychologiquement astreignants.

Chambres pénales

La nette augmentation du nombre d'affaires

des deux Chambres pénales suit la tendance constatée dans l'ensemble de la justice pénale (517 cas, année précédente 437 ; + 18 %). Le nombre de procédures en français a légèrement diminué par rapport à l'année précédente, mais pas en chiffres absolus (71 cas / 14 % ; année précédente 68 cas / 16 %).

Le nombre d'affaires liquidées a encore augmenté et s'élève à 493 cas (année précédente : 488). Le nombre de procédures pendantes a légèrement augmenté à 224 cas, après le net recul de l'année précédente (200). La durée moyenne de la procédure a diminué de manière significative à 160 jours (année précédente : 204).

En 2017, 76 jugements des Chambres pénales ont été attaqués (année précédente : 73). Pendant cette période, le Tribunal fédéral a rejeté 37 recours (année précédente : 37), en a admis dix entièrement ou partiellement (année précédente : 12) et sur neuf il n'est pas entré en matière (année précédente : 16).

Pendant l'année sous revue, 38 interventions de membres suppléants ont été enregistrées (année précédente : 31), réparties entre douze personnes (année précédente : 11). Elles ont principalement servi à couvrir les absences dues aux vacances et à la diminution des heures supplémentaires, ainsi que pour décharger.

La tendance aux longues audiences en instance supérieure perdure en raison des nouvelles directives du droit fédéral concernant l'immédiateté. Il n'est possible de renoncer à de nouvelles auditions qu'à titre exceptionnel. Notamment les auditions de victimes d'infractions sexuelles désignées comme indispensables et devant être effectuées souvent plusieurs années après l'infraction – généralement après plusieurs interrogatoires en procédure préliminaire et en première instance – ne semblent généralement pas avoir un intérêt supplémentaire. Elles entraînent des durées élevées de procédure et d'importants travaux de préparation d'audience.

Chambre de recours pénale

Pendant l'année sous revue, les affaires reçues par la Chambre de recours pénale sont restées stables à un niveau élevé (542 cas ; année précédente : 558). En revanche, le nombre d'affaires en langue française a augmenté de 15 % (année précédente : 11 %). Le nombre de liquidations a atteint un nouveau record de 557 cas (année précédente : 520). Le nombre de procédures pendantes, qui s'élève à 84 cas, a de nouveau diminué (année précédente : 99 cas). La durée moyenne de la procédure a pu être maintenue à un niveau bas de 50 jours (année précédente : 44 jours) et ce malgré les procédures judiciaires ultérieures souvent longues (p. ex. prolongation de mesures) avec audience orale ordonnée par le Tribunal fédéral à laquelle la personne concernée et l'expert psychiatre doivent être entendus.

Pendant l'année sous revue, 101 décisions de la Chambre de recours pénale ont été attaquées (année précédente : 108). Pendant cette même période, le Tribunal fédéral a rejeté 24 recours (année précédente : 13), en a admis quatre entièrement ou partiellement (année précédente : 5), et n'est pas entré en matière sur 58 (année précédente : 82). Deux recours ont été retirés (année précédente : 3).

Un allégement a pu être atteint en relation avec les actes procéduriers. La Chambre de recours pénale a repris la manière de faire du Tribunal fédéral consistant à se réserver le droit, après une annonce formelle, de classer sans suite les écrits manifestement irrecevables sans les traiter formellement. Dans 16 cas, des procédures de recours inutiles et coûteuses ont pu ainsi être évitées.

Du point de vue du personnel, deux collaborateurs supplémentaires ont été affectés à la Chambre de recours pénale (niveau des juges). Cela a permis d'une part d'augmenter la flexibilité. D'autre part, le transfert de savoir-faire aux membres plus jeunes a pu être mis en place.

2.2.3 Autorité de surveillance des avocats

Pendant l'année sous revue, le nombre de cas est resté plus ou moins stable à un niveau élevé. Les nouvelles affaires reçues se sont élevées à 230 (année précédente : 241). Les procédures disciplinaires fastidieuses et exigeantes sont encore en augmentation (2017 : 45 ; 2016 : 30). Au cours de l'année sous revue, 233 procédures ont pu être liquidées (année précédente : 226). Le nombre de procédures pendantes en fin d'année s'élève à 50, soit presque le même nombre que l'année précédente (53). La durée moyenne de la procédure s'est élevée à 113 jours (année précédente : 70).

En 2017, 6 (année précédente : 6) mesures disciplinaires ont été prononcées (2 amendes, 2 blâmes, 2 avertissements). Un seul recours a été interjeté devant le Tribunal administratif contre une décision disciplinaire de l'Autorité de surveillance des avocats. L'affaire s'est liquidée par le retrait du recours. Pendant l'année sous revue, le Tribunal administratif a rejeté un recours contre une interdiction d'exercer de durée limitée prononcée l'année précédente, ainsi qu'une demande d'un avocat qui voulait récuser tous les membres de l'Autorité de surveillance. Cette dernière décision fait l'objet d'un recours au Tribunal fédéral.

En matière de procédures disciplinaires, les dénonciations de conflits d'intérêt effectifs ou présumés ont été traitées en priorité au cours de ces derniers mois. Ces conflits se produisent notamment en cas de double représentation de deux ou plusieurs parties (un avocat représente en même temps différentes parties dont les intérêts entrent en conflit) et en cas de changement de partie (une avocate agit dans le même litige d'abord pour une partie, puis pour la partie adverse).

Pendant l'année sous revue, deux séances plénières ont eu lieu. Elles ont été l'occasion d'échanger des informations sur des procédures pendantes et liquidées et sur la coordination du travail au sein de l'Autorité de surveillance des avocats. Lors de la séance d'été, il a été décidé sur la base d'une comparaison avec d'autres cantons d'augmenter modérément les émoluments pour les inscriptions au registre des avocats.

Le président de l'Autorité de surveillance des avocats a été prié par le « Groupe de jeunes avocats » (GJA) de l'Association des avocats bernois de donner dans le cadre d'une manifestation des jeunes avocats et avocates un aperçu de la manière de travailler de l'Autorité de surveillance.

Le 24 avril 2017, les fonctions de base du registre électronique des avocats et des notaires (ReAN) ont été mises en service. Un peu plus tard, le lien avec le registre des numéros d'identification des entreprises (registre IDE) a été établi, de sorte qu'il n'est enfin plus nécessaire de saisir les données à double. Par la suite, il est devenu possible d'accéder en ligne au registre (ReAN) depuis l'extérieur (en dehors du BE-WAN) grâce à la mise en ligne de l'interface utilisateurs graphique (Web-GUI). Cette fonctionnalité est maintenant disponible depuis le deuxième semestre. Les modifications effectuées dans le registre des avocats sont dorénavant visibles en ligne très rapidement. Dans le cadre de l'introduction du ReAN, le contenu des saisies a été corrigé.

Peu avant la fin de l'année sous revue, le Tribunal fédéral a rendu une décision de principe concernant l'organisation des études d'avocats sous la forme de sociétés anonymes ou d'une autre personne morale, avec des conséquences étendues pour la pratique. Selon le communiqué de presse du Tribunal fédéral, l'organisation d'une étude d'avocat sous la forme d'une société anonyme présuppose que seuls des avocats et avocates inscrits au registre professionnel participent à la société. Jusque-là, la pratique en vigueur dans toute la Suisse prévoyait que de telles SA devaient seulement être contrôlées par des avocats. Ce jugement de principe a entre autres une grande importance eu égard à la question de la SA de notaires à laquelle peuvent également participer des avocats, à discuter dans le cadre de la révision de la loi cantonale sur le notariat.

2.2.4 Commission des examens d'avocat

Les examens II/2016 se sont terminés en début d'année et la Commission des examens d'avocat a organisé pendant l'année sous revue deux nouvelles sessions d'examen (I/2017 et II/2017).

Sur les 108 candidats et candidates (97 germanophones et 11 francophones) évalués lors de l'examen II/2016, 41 % n'ont pas réussi l'examen. La plupart avaient déjà échoué à l'écrit.

Sur les candidats et candidates s'étant présentés à l'examen I/2017 (82 germanophones et 5 francophones), 40 % ont échoué. 31 candidats et candidates sur 85, soit 37 % ont échoué à la partie écrite et 4 sur 56, soit 7 % à l'oral.

104 candidats et candidates (93 germanophones et 11 francophones) se sont présentés à la partie écrite de l'examen d'avocat II/2017 et 65 l'ont réussie (62 %). Cet examen se clôturera en janvier 2018 avec la partie orale.

Outre l'organisation des sessions d'examen, l'année sous revue a été marquée par les points forts suivants :

L'appel d'offres OMC autorisé par la Direction de la magistrature pour le logiciel et le matériel informatique en vue d'un examen écrit assisté par informatique a pu être clôturé avec succès. Les candidats et candidates peuvent donc définitivement passer leurs examens assistés par des ordinateurs.

Le nombre de demandes et de requêtes déposées par des étudiants et étudiantes est resté élevé pendant l'année sous revue. Les requêtes se réfèrent généralement à la prise en compte d'activités passées ou futures dans le stage obligatoire et pour certaines aux autres conditions d'admission à l'examen d'avocat (notamment concernant le master ou diplôme de haute école équivalent).

2.3 Gestion

2.3.1 Plénum

Selon l'article 38, alinéa 1 LOJM, les juges à titre principal de la Cour suprême constituent le plénum. Il incombe au plénum de prendre les décisions de principe dans l'administration judiciaire (cf. art. 38, al. 2 LOJM). Au niveau stratégique, il fixe les limites pour les juridictions civile et pénale et édicte les règlements nécessaires pour l'exécution des tâches. De plus, il prend les principales décisions en relation avec le personnel. Il octroie en outre les brevets d'avocat (art. 1, al. 1 LA).

Le plénum s'est réuni pour cinq séances. Lors de la première séance (en janvier), le rapport d'activité concernant les juridictions civile et pénale des deux instances pour l'année 2016, préparé par le directoire, a été discuté et approuvé. Lors de la deuxième séance (février), le plénum a statué sur l'octroi des brevets aux candidats et candidates ayant réussi l'examen d'avocat. Le même jour, la cérémonie de remise des brevets a eu lieu au Rathaus. Le plénum a également approuvé le transfert pour une durée limitée d'un poste de juge (à temps partiel) de la Section civile à la Section pénale. En mars, le plénum a approuvé le budget 2018 ainsi que le plan intégré mission-financement 2019–2021 pour les juridictions civile et pénale. La décision du 3 juillet 2017 sur l'octroi des brevets aux candidats et candidates ayant réussi l'examen d'avocat a été prise par le plénum de la Cour suprême par voie de circulation. Le même jour, la cérémonie de remise des brevets a eu lieu au Freie Gymnasium à Berne. Le plénum a transféré un poste de juge d'appel supplémentaire de la Section civile à la Section pénale, également par voie de circulation. Lors de la quatrième séance qui s'est tenue en août, le plénum a discuté de l'évaluation de la réforme de la justice et pris les décisions nécessaires dans les cinq champs d'action définis suivants : Commission des examens d'avocat et Autorité de surveillance des avocat, tâches des plénums, élection des juges de première instance, intégration administrative des tribunaux pénaux cantonaux, ainsi que composition des tribunaux régionaux en cas de litiges relevant du droit du travail. De plus, il a décidé de demander à la Direction de la magistrature d'entreprendre les mesures nécessaires pour supprimer le droit de vote de la secrétaire générale. Lors de la cinquième séance en octobre, le président de la Cour suprême a informé sur les résultats de la discussion entre la Direction de la magistrature et la Commission de justice concernant les cinq champs d'action mentionnés ainsi que d'autres thèmes liés à la gestion. Lors de cette séance, la Cour suprême a élu Markus Roth pour succéder à Kathrin Arioli, secrétaire générale sortante.

2.3.2 Présidence

Selon la loi, le président de la Cour suprême veille à la marche régulière des affaires des juridictions civile et pénale. Les organes de direction lui sont subordonnés, ce qui signifie qu'il dirige les séances du directoire, du directoire élargi et du plénum. Le secrétariat général et l'inspectorat des tribunaux le soutiennent dans cette tâche de direction. Il représente également le tribunal à l'extérieur. Le président de la Cour suprême siège à la Direction de la magistrature qui est l'organe commun de la Cour suprême, du Tribunal administratif et du Parquet général.

En 2017, Stephan Stucki a présidé la Cour suprême pour la quatrième année consécutive. En collaboration avec le secrétariat général, il a préparé les séances des organes mentionnés afin que les décisions en matière de finances, de personnel et de surveillance, ainsi que toutes les autres décisions administratives importantes, puissent être prises à temps et de manière adéquate. Il a également participé à douze séances de la Direction de la magistrature lors desquelles des affaires concernant l'ensemble de la justice ont été traitées, coordonnées et décidées. Le président de la Cour suprême s'est aussi occupé périodiquement de divers projets gérés par le secrétariat général et de questions de droit du personnel. En fin d'année, la dotation en personnel des quatre tribunaux régionaux a dû être examinée et adaptée en lien avec les élections prévues des juges et en collaboration avec l'inspectorat des tribunaux.

Les travaux en relation avec l'évaluation de la réforme de la justice II ont constitué l'un des points forts de l'année sous revue. Le président de la Cour suprême a dirigé le comité de projet constitué pour les thèmes des juridictions civile et pénale. De plus, il a dirigé l'un des groupes de travail concernant les cinq champs d'action définis (cf. pour le détail 2.3.1 Plénum). Il a présenté les résultats à la Direction de la magistrature qui notamment, sur cette base, a remis une prise de position au Conseil-exécutif. Il a été renoncé cette année, à des entretiens de bilan avec les présidents des autorités judiciaires de première instance. Ils auront lieu à nouveau l'année prochaine.

2.3.3 Directoire de la Cour suprême

L'article 39, alinéa 2 LOJM délègue au directoire dans le sens d'une compétence générale toutes les affaires de l'administration judiciaire qui ne sont pas attribuées à un autre organe. Certaines tâches y sont énumérées expressément dans un catalogue non exhaustif. Le directoire assume la responsabilité principale de l'administration judiciaire et est compétent pour préparer et établir des propositions pour toutes les affaires du plénum et pour la surveillance.

Pendant l'année sous revue, le directoire s'est réuni pour 31 séances ordinaires et extraordinaires. Les processus récurrents tels que la budgétisation, la rédaction de rapports, la définition d'informations sur les prestations et les indicateurs de la procédure, la conclusion de conventions sur la gestion

des ressources, etc., sont les piliers de son activité. Cette année encore, le directoire s'est penché sur différents thèmes pouvant être classés au sens large dans le domaine du personnel (demandes d'emploi, modification du degré d'occupation, présidences extraordinaires de tribunal, autorisation d'activités extérieures au service, congés non payés, report du solde du compte épargne-temps, versement de primes de performance, etc.). En raison d'une éventuelle charge de travail supplémentaire dans les domaines juridiques de l'expulsion ainsi que de l'entretien et du partage de la prévoyance professionnelle, le directoire a demandé à la Direction de la magistrature une hausse à temps limité de l'état des postes de greffiers et greffières de 400 %. Les postes seront approuvés uniquement si le besoin est prouvé.

Le directoire a décidé d'équiper les quatre régions judiciaires ainsi que la Cour suprême de manière à ce que le transferts d'auditions d'une salle à une autre (ainsi que les enregistrements) soient possibles dans les différentes unités, sans contact personnel direct entre les parties. Cela permet de tenir compte des exigences croissantes fixées par la jurisprudence du Tribunal fédéral concernant l'administration des preuves. Le directoire veut décrire les processus financiers des juridictions civile et pénale de manière précise et en présenter le déroulement. Il a décidé d'effectuer ces travaux avec l'aide d'un soutien externe.

L'importante rénovation de la gare de Berne a eu des répercussions sur la Cour suprême. Grâce à la bonne collaboration avec l'Office des immeubles et des constructions (OIC), toutes les fenêtres du bâtiment de la Cour suprême ont encore pu être changées avant le début des travaux, par d'autres offrant ainsi une bien meilleure protection contre le bruit.

Le directoire a traité deux dénonciations relevant du droit de la surveillance contre la Cour suprême, resp. certains juges d'appel. Ces actes de procédure ont été adressés à la Commission de justice. Le directoire a pris position à l'attention de la Direction de la magistrature sur de nombreuses procédures, de co-rapports et procédures de consultation concernant des projets de lois et des interventions parlementaires, comme par exemple sur la révision prévue de la LPJA, l'horaire de travail fondé sur la confiance, la révision de la responsabilité des hôpitaux ainsi que sur la nouvelle loi sur le notariat.

2.3.4 Directoire élargi

Le directoire élargi est l'instrument de coordination et d'information inter-instances servant à coordonner les intérêts des juridictions civile et pénale (art. 40 LOJM). Il se compose du directoire de la Cour suprême et des juges en chef des tribunaux régionaux, qui représentent également les intérêts des autres autorités judiciaires cantonales et régionales ayant leur siège dans leur région (Tribunal cantonal des mesures de contrainte, Tribunal pénal économique, Tribunal des mineurs, Autorités de conciliation). L'inspecteur des tribunaux participe également aux séances, afin que les préoccupations réciproques dans le domaine des statistiques (saisie et évaluation du nombre d'affaires) ainsi que les questions relevant du droit de la surveillance puissent être discutées et clarifiées.

En 2017, le directoire élargi s'est réuni pour cinq séances, dont trois ont eu lieu dans le cercle élargi de participants, ce qui signifie qu'en plus des juges en chef des tribunaux régionaux, les juges en chef des trois tribunaux cantonaux et des quatre autorités de conciliation y ont également participé. Lors de ces séances, le président de la Cour suprême a informé sur les décisions et les thèmes traités par la Direction de la magistrature ainsi que la Commission de justice. Comme chaque année, des thèmes de coordination ont été traités et un échange spécialisé a eu lieu entre les juridictions civile et pénale de la Cour suprême d'une part, ainsi que les sections civiles et pénales des tribunaux de première instance d'autre part. Les travaux de préparation et de suivi des processus récurrents tels que la planification financière, les comptes, l'établissement de rapports, le système de contrôle interne SCI, les statistiques, les conventions sur la gestion des ressources, l'évaluation des collaborateurs et collaboratrices, l'e-Recruiting, la formation continue, etc., étaient à nouveau à l'ordre du jour. L'évaluation de la réforme de la justice a également constitué un thème important. Après une information, les autorités judiciaires de première instance ont pu prendre position sur les thèmes concernant les juridictions civile et pénale. Ces séances font leurs preuves, car elles remplissent la fonction de plateforme d'information directe pour les autorités judiciaires de première instance. De plus, elles offrent la possibilité de poser des questions et de fournir des suggestions.

2.4 Inspectorat du tribunal / surveillance

Les examens et analyses de l'inspectorat des tribunaux se focalisent sur la qualité et les risques de la gestion des cas par les juges d'une part et la jurisprudence d'autre part. L'inspectorat des tribunaux a participé à la visite de surveillance du comité I de la Commission de justice, aux séances du directoire élargi, ainsi que, selon les thèmes, aux séances du directoire de la Cour suprême. Pendant l'année sous re-

vue, il a procédé à l'inspection du Tribunal régional du Jura bernois-Seeland et a organisé, en plus du programme normal, 45 interviews informatives. Il a initialisé le projet « Dotation adéquate des juges » et s'est occupé de l'affectation des juges entre la Section civile et la Section pénale ou entre les régions (y compris affectation des ressources entres les deux langues nationales et l'analyse des charges pour les procédures en deux langues). Le sondage du Conseil de l'Europe sur le thème de l'efficacité de la justice (étude CEPEJ 2016), des inputs concernant des domaines partiels de l'évaluation de la réforme de la justice, les conditions et exigences concernant les consultations juridiques, l'aménagement du Tribunal régional du Jura bernois-Seeland après le changement de canton de Moutier, ainsi que le début d'une évaluation du classement de traitement des secrétaires juridiques ont également été traités par l'inspectorat. De plus, les processus entre l'inspectorat des tribunaux et l'informatique concernant les statistiques de cas ont été définis avec succès. Depuis 2017, l'inspecteur des tribunaux est en outre membre de la Commission pour la formation continue de la justice du canton de Berne.

Les juridictions civile et pénale du canton de Berne ont jugé au total 36'339 cas (année précédente: 35'825) et enregistré 21'396 consultations juridiques (année précédente: 21'303). De plus, l'Autorité de surveillance des avocats a pour sa part liquidé 233 cas, la Commission des examens d'avocat a examiné 195 candidats et candidates et 327 requêtes d'entraide judiciaire internationale ont été traitées. Concernant la méthode, il faut préciser que le nombre de cas constant ne reflète pas les exigences plus élevées en matière de procédure (p. ex. nouveau droit de l'entretien, expulsion pénale, procédures en deux langues). En fin d'année, 8'058 cas étaient pendants (année précédente: 7'880). Le seuil d'affaires pendantes (rapport entre affaires liquidées et pendantes) se situe donc aux alentours de 22 %, le domaine de tolérance pour une juridiction qui fonctionne étant défini entre 20 et 25 %.

Au total, 302 cas (année précédente: 301) sont pendants depuis plus de 18 mois (Cour suprême procédures civiles: 28; Cour suprême procédures pénales: 3; procédures civiles de première instance: 226; procédures pénales de première instance: 45). Cela correspond seulement à 4 % de tous les cas pendants. Dans les procédures devant la Cour suprême, les durées moyennes de procédure ont légèrement diminué alors qu'elles sont restées constantes à un bon niveau en première instance. Elles correspondent donc aux délais raisonnables selon l'article 29, alinéa 1 Cst. Dans l'ensemble, il n'y a pas de risque eu égard à la jurisprudence constitutionnelle.

2.5 Secrétariat général

Le secrétariat général soutient les organes de direction dans l'accomplissement de leurs tâches (art. 41, al. 1 LOJM). D'autre part, le secrétariat général est également compétent pour le suivi administratif de la Commission des examens d'avocat et de l'Autorité de surveillance des avocats. Le secrétariat général est à la tête de l'administration judiciaire et est compétent en matière de personnel, de finances et de comptabilité, pour les autres services centraux et l'infrastructure de la Cour suprême. Les domaines des RH, des finances et de la comptabilité, de la TI ainsi que le support sont rattachés au secrétariat général. Ils assument en fonction de leurs compétences les tâches pour la Cour suprême ou pour l'ensemble des juridictions civile et pénale.

Le secrétariat général coordonne l'information au public. Il a répondu à différentes demandes des médias et a coordonné les réponses à d'autres demandes de tiers, notamment à des fins scientifiques. Selon le règlement sur l'information par les autorités judiciaires civiles, pénales et des mineurs (RI CPM), le directoire octroie des accréditations aux professionnels des médias qui entendent tenir régulièrement la chronique de l'activité judiciaire des autorités judiciaires civiles, pénales et des mineurs. Le secrétariat général tient une liste des professionnels des médias accrédités. Pendant l'année sous revue, 19 demandes d'accréditation ont été traitées.

La Cour suprême est compétente pour approuver les formulaires dont l'utilisation exclusive est prescrite par le droit civil, comme dans le domaine du droit du bail et du bail à ferme. Pendant l'année sous revue, le secrétariat général a traité 37 demandes et requêtes dans ce domaine.

2.6 Ressources

2.6.1 Personnel

Pendant l'année sous revue, les projets RH de la Direction de la magistrature ainsi que de l'administration cantonale ont été mis en œuvre dans les juridictions civile et pénale. Dans le cadre du projet pilote « Télétravail », des conventions ont été conclues avec 27 collaborateurs et collaboratrices. Ce projet sera évalué au printemps 2018. Quatre greffiers et greffières des juridictions civile et pénale participent au projet « Rotation de postes ». Une greffière de la Cour suprême va par exemple échanger son poste avec un collègue du Tribunal administratif. L'introduction d'un nouveau formulaire EEP a entraîné une

vérification des descriptifs de postes eu égard aux compétences clés. Depuis le printemps 2017, la gestion des candidatures est uniquement traitée de manière électronique, également dans les juridictions civile et pénale. Le case management est en constante augmentation. Grâce à une bonne collaboration avec les médecins, l'Office du personnel, la Swica et l'Office AI Berne, les collaborateurs et collaboratrices se trouvant dans des phases difficiles de leur vie sont encadrés et suivis de manière compétente. Les collaboratrices du domaine RH répondent à de nombreuses questions concernant les réglementations en matière d'horaires de travail.

2.6.2 Finances

Depuis le 1er janvier 2017, la comptabilité est établie selon le nouveau modèle comptable harmonisé 2 (MCH2). De nombreux postes se sont donc retrouvés dans de nouveaux groupes de comptes et de matières. Pour la première fois, une délimitation entre les indemnités d'avocat provenant de l'assistance judiciaire gratuite et les frais de procédure (assistance judiciaire non comprise) a été effectuée dans le cadre du processus de restatement. Dorénavant, un ducroire de plus de 10 % est également constitué sur les créances ouvertes.

Jusqu'en 2016, les coûts de l'assistance judiciaire gratuite (indemnités des avocats et émoluments judiciaires) devaient être amortis immédiatement. Depuis 2017, ces coûts ne sont plus amortis, raison pour laquelle les biens, services et marchandises ainsi que les contributions présentent nouvellement un solde nettement plus faible.

La mise en œuvre des directives MCH2 a une influence considérable sur la comparabilité entre les années. Le rapport d'activité 2017 se base sur ces nouvelles directives. L'année de comparaison 2016 ainsi que le budget 2017 ont été adaptés en conséquence pour des raisons de pertinence.

Le compte de fonctionnement des juridictions civile et pénale présente pour l'exercice un total des charges de CHF 91,3 millions (année précédente : 89,8 mio) et un total des revenus de CHF 28,0 millions (année précédente : 27,8 mio), ce qui correspond pour le groupe de produits dans la comptabilité financière à un solde total de CHF 63,3 millions (année précédente : CHF 62,0 mio), soit une péjoration par rapport à l'année précédente de CHF 1,3 million. Le budget de CHF 63,8 millions n'a toutefois pas été atteint à raison de CHF 0,5 million.

Les charges de personnel s'élèvent à CHF 58,9 millions (année précédente : CHF 58,4 mio) et représentent 65 % (année précédente : 65 %) du total des charges.

Les biens, services et marchandises s'élèvent à CHF 32,0 millions (année précédente : CHF 30,9 mio) et représentent 35 % (année précédente : 34 %) du total des charges. Les biens, services et marchandises englobent notamment les coûts d'assistance judiciaire d'un total de CHF 15,7 millions (année précédente : CHF 17,1 mio). Aucune acquisition importante n'a été effectuée dans le patrimoine administratif pendant l'année sous revue. Les amortissements et les autres groupes de matières se situent comme l'année précédente à CHF 0,4 million.

Les revenus de contributions ont été aussi élevés que l'année précédente et atteignent CHF 27,9 millions (année précédente : CHF 27,0 mio). Les émoluments pour les actes administratifs qui sont contenus dans les contributions ont atteint CHF 22,1 millions, soit CHF 1,1 million de plus que l'année précédente. En matière de remboursements de tiers (encaissement de l'Intendance des impôts du canton), CHF 0,4 million de moins que l'année précédente ont été encaissés.

Seule une petite partie du budget des juridictions civile et pénale peut être influencée. Après l'approbation de l'état des postes, les coûts de personnel et les charges liées aux salaires, gérées de manière centralisée, ne peuvent quasiment plus être influencés.

Bien que l'écart du solde par rapport au budget soit heureusement faible, l'important groupe de matières biens, services et marchandises enregistre pour sa part des écarts considérables. Ces dépenses, tout comme presque la totalité des recettes, dépendent directement du nombre et de l'étendue des procédures à traiter, ainsi que des conditions financières des participants à la procédure. Ces paramètres ne peuvent ni être prévus ni influencés.

2.6.3 Informatique

La base de données des jugements en ligne, disponible depuis le 1er janvier 2017, est utilisée avec un intérêt croissant. Depuis que le nombre de requêtes est enregistré (juillet 2017), 48'000 recherches ont été effectuées. Actuellement, 1'175 jugements sont disponibles sur la base de données, dont 870 du domaine pénal et 305 du domaine civil. Les demandes ainsi que les rapports des médias montrent que cette publication des jugements est utilisée. L'activité des tribunaux est ainsi rendue transparente à un public plus large – conformément au principe de publicité du droit constitutionnel.

2.6.4 Infrastructure des bâtiments

Pendant l'année sous revue, les fenêtres restantes ont été remplacées par des fenêtres insonorisées en vue des travaux de construction pour l'aménagement des extensions des installations destinées au public de la gare de Berne. De plus, des appareils de mesure ont été installés dans le bâtiment afin d'enregistrer le bruit et les vibrations pendant les travaux. La collaboration et l'échange avec les CFF et le voisinage se sont bien déroulés. La Cour suprême peut par exemple faire part de son besoin de tranquillité en cas d'audiences importantes ou d'examens d'avocats et ce besoin a pour l'instant toujours été pris en compte. Avec l'OIC, l'entrée du bâtiment de la Cour suprême a été réaménagée pour garantir à l'avenir un contrôle des entrées efficace. Des adaptations organisationnelles ont également été effectuées dans ce contexte, notamment l'introduction d'une obligation générale de porter un badge à partir du 1er janvier 2018, ainsi que la mise en place d'une équipe de collaborateurs et collaboratrices formés pour gérer les personnes agressives et soutenir les autres collaborateurs et collaboratrices en cas d'incident. Une autre mesure visant à relever le niveau de sécurité est le renouvellement de l'organisation d'évacuation à la Cour suprême. Tous les collaborateurs et collaboratrices ont été formés à cet effet pendant l'année sous revue. En 2018, d'autres formations seront organisées pour les personnes aidant à l'évaluation et les chefs des opérations.

2.7 Collaboration avec d'autres autorités

La Cour suprême est soumise à la haute surveillance du Grand Conseil. Pendant toute l'année, le contact avec la Commission de justice qui est chargée d'exercer cette haute surveillance a été durable et bon. La Cour suprême a pris position à l'attention de la Commission de justice concernant les élections des présidents et présidentes de tribunal, des juges d'appel, des juges suppléants et suppléantes à la Cour suprême. La visite de surveillance lors de laquelle le rapport d'activité de l'année précédente a été traité a eu lieu en avril 2017.

Le 17 novembre 2017, le directoire de la Cour suprême s'est réuni comme chaque année avec l'Association des avocats bernois. Les thèmes traités ont relevé de l'uniformisation de la pratique en matière de procédures du droit de la famille, notamment la pratique concernant le nouveau droit de l'entretien, à nouveau de l'application de la circulaire no 15 (assistance judiciaire gratuite pour les parties plaignantes en procédure pénale) et de questions de procédure pénale et civile relatives à la procédure d'appel. Le contact avec les avocats a cette année encore eu lieu dans une atmosphère agréable et constructive.

2.8 Projets

Pendant l'année sous revue, les travaux concernant le nouveau registre électronique des avocats et des notaires ont été clôturés et les applications de logiciels correspondantes mises en service. De plus, la Cour suprême a participé aux projets sur le télétravail et la rotation de postes pour l'ensemble de la justice. Le projet cantonal pour l'introduction d'un Enterprise Resource Planning System (ERP) est également important pour la Cour suprême. Elle estime qu'il est nécessaire que les particularités organisationnelles des juridictions civile et pénale soient prises en compte à temps dans l'ERP.

3 AUTORITES JUDICIAIRES DE PREMIERE INSTANCE

Les juridictions de première instance civile et pénale sont concentrées en trois tribunaux cantonaux (Tribunal cantonal des mesures de contrainte, Tribunal pénal économique et Tribunal des mineurs), quatre tribunaux régionaux, ainsi que quatre autorités régionales de conciliation dans les régions du Jura bernois-Seeland, de Berne-Mittelland, de l'Emmental-Haute Argovie et de l'Oberland (voir également organigramme p. 28). Le Tribunal régional et l'Autorité de conciliation du Jura bernois-Seeland sont dotés d'une agence à Moutier dans le Jura bernois.

Selon l'article 14 LOJM, la Cour suprême et les onze autorités judiciaires de première instance concluent chaque année des conventions sur la gestion des ressources. L'instrument de la convention sur la gestion des ressources doit d'abord être compris sous l'angle de la transparence concernant les conditions-cadres ainsi que du maintien des relations entre première instance et instance supérieure.

Différents genres de procédure et domaines juridiques entraînent des valeurs de référence et des valeurs limite différentes. Par exemple, la liquidation de la majorité des cas en trois mois peut représenter une valeur exceptionnelle pour une autorité judiciaire alors que dans une autre, cette valeur se-

rait alarmante (cf. remarques concernant la durée de procédure sous chiffres 3.1 ss).

La région judiciaire du Jura bernois-Seeland présente une double particularité : en raison de la séparation géographique des différentes autorités, le fonctionnement efficace de la petite agence de Moutier constitue un défi organisationnel et de gestion. De plus, le bilinguisme de la région pose des exigences élevées aux autorités et à leur personnel. Alors que dans l'agence de Moutier, le français est la langue officielle, la possibilité de choisir entre l'allemand et le français existe au Tribunal régional et à l'Autorité de conciliation à Bienne. Il en va de même pour les tribunaux cantonaux de première instance.

3.1 Tribunaux cantonaux de première instance

3.1.1 Tribunal cantonal des mesures de contrainte

Les tribunaux des mesures de contrainte sont compétents pour ordonner ou approuver des mesures qui touchent fortement à la liberté personnelle des personnes concernées ; ils sont ainsi garants de la légalité et de la proportionnalité des mesures de contrainte ordonnées ou demandées. L'une des particularités du Tribunal cantonal des mesures de contrainte est le fait qu'il est tenu de vérifier les mesures de contrainte aussi bien de droit pénal que de droit administratif. Les mesures de contrainte de droit pénal englobent notamment la détention préventive et les mesures de surveillance, celles de droit administratif la détention administrative ordonnée par les autorités de migration eu égard à un renvoi.

3.1.1.1 Composition

Zinglé Jürg, juge en chef
Brechbühl Beat
Bühler Hans Ulrich

3.1.1.2 Evolution des affaires

En matière pénale, le nombre total de requêtes reçues pendant l'année sous revue s'est élevé à 1'246. Le nombre d'affaires reçues a donc diminué de tout juste 2 % par rapport à l'année précédente. Le nombre d'affaires reçues dans le domaine des étrangers, de 491, a diminué par rapport à l'année précédente de 8 %. Le recul est surtout dû au fait que le Tribunal cantonal des mesures de contrainte a dû établir nettement moins d'ordonnances de perquisition à domicile pour arrêter les personnes concernées par une expulsion.

Les présidents du Tribunal cantonal des mesures de contrainte ont été engagés depuis le 1er mars 2017 comme présidents extraordinaires du Tribunal régional des mesures de contrainte du Jura bernois-Seeland, celui-ci ayant ainsi été déchargé de jusqu'à trois procédures par semaine.

Le nombre de procédures liquidées s'est élevé à 1'737 et correspond au nombre de procédures reçues. Comme les délais légaux de liquidation sont calculés en jours et sont par conséquent courts, le nombre des procédures pendantes à la fin de l'année sous revue, soit 22, s'avère notoirement faible. Le nombre de procédures en français s'élève à 10 %.

Le rapport final concernant l'évaluation de la réforme de la justice soulève concernant le Tribunal cantonal des mesures de contrainte la question de savoir s'il doit être intégré du point de vue organisationnel dans le Tribunal régional de Berne-Mittelland ou rester indépendant, avec une extension de ses compétences dans tout le domaine des mesures de contrainte pour l'ensemble du territoire cantonal. Il s'agira au cours de l'année à venir d'examiner la mise en œuvre d'une solution et de la concrétiser.

3.1.2 Tribunal pénal économique

Le Tribunal pénal économique traite les affaires à prédominance d'infractions contre le patrimoine, faux dans les titres ou actes de blanchiment, qui nécessitent pour les juges de disposer de connaissances particulières en économie ou de traiter un nombre élevé de moyens de preuves.

Ses jugements sont rendus par un ou une juge unique ou par une autorité siégeant dans une composition de trois membres. Dans ce dernier cas, il ne siège pas avec des juges non professionnels, comme les tribunaux régionaux, mais en tant que tribunal professionnel avec des présidents et présidentes de tribunal en tant que membres suppléants.

3.1.2.1 Composition

Dupuis Michèle, juge en chef
Lips Barbara

3.1.2.2 Evolution des affaires

Pendant l'année sous revue, le nombre de procédures reçues s'est élevé à 26 (année précédente : 34), toutes en allemand. 16 (année précédente : 6) autres procédures étaient pendantes en début d'année, dont deux en français. 32 (année précédente : 24) procédures ont pu être liquidées, dont les deux procédures en français. Le nombre de procédures reçues et liquidées est supérieur aux prévisions, surtout concernant les procédures, notamment en raison de sept procédures simplifiées qui ont dû être

jugées, soit nettement plus que les années précédentes. Plus de 90 % des procédures ont pu être liquidées en neuf mois, les 10 % restants dans un délai légèrement supérieur à une année. Aucune procédure de plus d'une année n'est pendante.

3.1.3 Tribunal des mineurs

Le droit pénal des mineurs s'applique aux personnes ayant commis entre l'âge de 10 et 18 ans une infraction susceptible d'être sanctionnée par une peine selon le Code pénal ou une autre loi. Les peines et les mesures divergent fondamentalement de celles du droit pénal applicable aux adultes.

3.1.3.1 Composition

Ringgenberg Regula, juge en chef
D'Angelo Corinne
Strasser Caroline

3.1.3.2 Evolution des affaires

Au 1er janvier 2017, 21 procédures de l'année précédente étaient pendantes devant le Tribunal des mineurs. Entre-temps, elles ont toutes pu être liquidées. Le nombre de procédures reçues jusqu'à la fin de l'année s'est élevé à 59, dont sept en français. Pendant onze mois, une présidente de tribunal a été engagée à titre d'auxiliaire à 40 % au Tribunal régional du Jura bernois-Seeland.

Certes, quelques procédures de plus que prévu dans la convention sur les ressources ont été renvoyées par le Ministère public des mineurs, mais le nombre de procédures pendantes est constant par rapport à l'année précédente. Concernant la durée totale de la procédure, 7 % des cas ont pu être liquidés en moins d'un mois pendant l'année sous revue, 28 % en moins de deux mois, 46 % en moins de trois mois et 91 % en moins de six mois. La durée moyenne de la procédure s'est donc élevée à 111 jours. Elle est par conséquent quelque peu inférieure à l'année précédente.

Le nombre de cas du Tribunal des mineurs a légèrement augmenté au cours des dernières années. Plusieurs procédures volumineuses avec de nombreuses parties plaignantes et des infractions graves contre la vie et l'intégrité corporelle ont dû être jugées. Le Tribunal des mineurs a dû juger pour la première fois la question de savoir si un dépassement massif de la vitesse par un mineur tombe sous le coup du délit de chauffard de l'article 90, alinéas 3 et 4 LCR. La question de l'application de l'expulsion en cas de personnes ayant commis des infractions avant et après l'âge adulte a également fait l'objet de discussions. Dans un jugement, on a renoncé à prendre une telle mesure en application de l'article 66a, alinéa 2 CPP (clause de rigueur).

Les indicateurs de performances selon la convention des ressources entre la Cour suprême et le Tribunal des mineurs n'ont pas tous pu être atteints.

3.2 Tribunaux régionaux

3.2.1 Tribunal régional du Jura bernois-Seeland

3.2.1.1 Composition

Directoire
Siedler Ruedi, juge en chef
Paronitti Maurice, juge en chef suppléant, chef de la section pénale
Gfeller Jean-Mario, représentant de l'agence au Jura bernois
Horisberger Christoph, chef de la section civile, y compris tribunal des mesures de contrainte
Dätwyler Evelyn, greffière en chef
Senn Martina, responsable des ressources

Présidents et présidentes de tribunal
Gross Markus, Gutmann Sandra, Holzer Zaugg Silvia, Horisberger Christoph, Jacober Claudia, Koch Sonja, Möckli Michel, Oberle Balz, Ochsner Elisabeth, Paronitti Maurice, Romano Doris, Schwendener Danielle, Sidler Ruedi, Villard Alain, Walser Benjamin et Würsten Maude.

Présidents et présidentes de tribunal à Moutier
Gfeller Jean-Mario, Schleppy Agnès, Siegfried Muriel et Zürcher Gabriel.

3.2.1.2 Evolution des affaires

Pendant l'année sous revue, 6'272 procédures civiles reçues ont été enregistrées. Le nombre de procédures civiles en français s'est élevé 43 %. 6'441 procédures civiles ont été liquidées, 3'897 en français. La durée moyenne des procédures civiles s'est élevée à 86 jours. Le nombre de procédures civiles encore pendantes est inférieur aux prévisions.

Le tribunal régional des mesures de contrainte du Jura bernois-Seeland a liquidé 522 affaires. La durée moyenne de la procédure s'est élevée à 7,5 jours.

Le nombre de procédures pénales s'est élevé à 1'170, soit 9 % de plus que l'année précédente (1'073 procédures). 1'209 procédures ont été liquidées, dont 493 en français, ce qui représente 41 % de toutes les procédures pénales liquidées. La durée moyenne des procédures pénales s'est élevée à 179 jours. 632 procédures étaient encore pendantes, soit un chiffre conforme aux prévisions.

3.2.2 Tribunal régional d'Emmental-Haute Argovie

3.2.2.1 Composition

Directoire
Urech Peter, juge en chef
Masanti Regula, juge en chef suppléante
Cavegn Ursina, greffière en chef
Baldi Stefania, responsable des ressources

Présidents et présidentes de tribunal
Bärtschi Markus, Blaser Manuel, Fankhauser Nicole, Hofer Thomas, Masanti Regula, Richner Roland, Sutter Carole, Urech Peter et Zuber Roger

3.2.2.2 Evolution des affaires

Le nombre d'affaires reçues dans les domaines civil et pénal se situe au même niveau que l'année précédente. Le tribunal régional se situe dans la moyenne cantonale en ce qui concerne les affaires liquidées et la durée de la procédure. Les procédures devant le tribunal des mesures de contrainte ont diminué.

3.2.3 Tribunal régional de Berne-Mittelland

Le tribunal est réparti géographiquement entre deux sites : le domaine civil est situé à l'Effingerstrasse, le domaine pénal à l'Amthaus à la Hodlerstrasse. La division du tribunal en deux endroits n'est pas optimale mais n'a aucun impact sur le domaine judiciaire opérationnel, car les tâches du domaine civil et pénal sont clairement séparées.

3.2.3.1 Composition

Directoire
Schaer Christine, juge en chef, cheffe de la section pénale
Zwahlen Hans, juge en chef suppléant, chef de la section civile
Sanchez Tania, greffière en chef
Freiburghaus Sandra, responsable des ressources

Présidents et présidentes de tribunal
Bochsler Bettina, Brand Markus, Bratschi Sven, Bruggisser Andreas, Christen Jürg, Corti Andrea, Falkner Anastasia, Gerber Daniel, Gerber Hans-Ulrich, Gysi Andrea, Herren Urs, Hofstetter Judith, Huber Rudolf, Krieger Aebli Salome, Luginbühl Schönenberger Franziska, Mühlethaler Simone, Müller Martin, Poggio Patric (dès le 01.10.2017), Rickli Brigitte, Sanwald Katrin, Saurer Nicole (décédée en février 2017), Schaer Christine, Summermatter Daniel, Zürcher Monika et Zwahlen Hans.

3.2.3.2 Evolution des affaires

Dans le domaine civil, le nombre de procédures reçues s'est élevé à 7'860, soit un nombre encore conforme aux prévisions. Dans les litiges du droit de la famille, la tendance déjà visible l'année dernière à la diminution des divorces par convention et à l'augmentation des cas litigieux s'est encore renforcée. Les litiges portant sur des contestations de créances ont fortement reculé. 7'784 cas ont été liquidés, soit 100 de moins que les affaires reçues, mais un chiffre se situant cependant toujours dans le cadre des prévisions.

Dans le domaine pénal, le nombre des affaires reçues (1'103) a été pratiquement le même que l'année précédente (1'104). Près de la moitié concernaient des oppositions aux ordonnances pénales. Les accusations portées devant le juge pénal unique et le tribunal collégial continuent d'augmenter. Au total, 1'105 cas ont été liquidés.

Le nouveau droit concernant les contributions versées pour l'entretien des enfants entraîne des calculs plus compliqués et une importante charge de travail supplémentaire. Les parents ne sont par conséquent pas à même d'élaborer sans l'intervention d'avocats une convention pouvant être acceptée. Compte tenu de cette complexité, une routine pratique n'a pas encore pu être établie.

Depuis 2017, dans les cas d'autorité parentale conjointe, le juge examine, selon le bien de l'enfant, la possibilité de garde alternée si l'un des parents ou l'enfant la demande (art. 298, al. 2ter CC). Le tribunal doit alors déterminer des quotes-parts de garde, ce qui n'est pas facile. Davantage d'expertises sont également nécessaires, entraînant du travail supplémentaire.

3.2.4 Tribunal régional de l'Oberland

3.2.4.1 Composition

Directoire
Hitpold Thomas, juge en chef
Meyes Schürch Antonie, juge en chef suppléante
Fritz Natalie, présidente du tribunal, cheffe de la section pénale
Halder Evelyne, greffière en chef
Giovanelli Sylvia, responsable des ressources

Présidents et présidentes du tribunal
Bettler Ronnie, Ehrbar Peter, Friederich Hörr Franziska, Fritz Natalie, Hänni Peter, Hiltpold Thomas, Meyes Schürch Antonie, Pfänder Baumann Stefanie, Salzmann Eveline, Santschi Jürg, Wyss Iff Esther, Zbinden Thomas (chef de la section civile) et Züllig von Allmen Dorothea.

3.2.4.2 Evolution des affaires

Dans le domaine civil, le nombre d'affaires a été constant et comparable à l'année précédente. Le nouveau droit de l'entretien de l'enfant a cependant entraîné une importante charge de travail supplémentaire. Les pratiques qui ne sont pas uniformes au sein du canton ni au niveau suisse ont causé des incertitudes. Les procédures avec accord complet sont par conséquent en recul. En revanche, les divorces litigieux et les modifications de décisions en matière de divorce ont considérablement augmenté. Il en va de même pour le domaine de la protection de l'union conjugale. De manière générale, les affaires pendantes ont donc augmenté.

Dans le domaine pénal, le nombre d'affaires reçues s'est maintenu au niveau record de l'année dernière (ou ont encore légèrement augmenté). Malgré un taux de liquidation élevé, supérieur à l'indicateur de performances convenu, les affaires pendantes ont également augmenté dans ce domaine.

Dans le domaine des mesures de contrainte, un nouveau record a été atteint avec une augmentation de près de 20 % par rapport à l'année précédente.

3.3 Autorités régionales de conciliation

3.3.1 Autorité de conciliation du Jura bernois-Seeland

3.3.1.1 Composition

Lüthi Jean-Jacques, juge en chef
Fischer Beatrice
Guenat Natascha (Moutier)
Käser Chantal

3.3.1.2 Evolution des affaires

Procédures de conciliation

Le nombre de procédures de conciliation reçues pendant l'année sous revue s'élève à 1'515, dont 78 demandes d'assistance judiciaire. Pour la première fois, moins de 500 cas – avec 472 cas de divers domaines civils – concernaient des litiges de droit civil en dehors du droit du bail et du travail. En fin d'année, 234 procédures étaient encore pendantes.

Au total, 1'558 cas ont été liquidés. 42 % des procédures ont pu être clôturées par une transaction, 15 % par la délivrance d'une autorisation de procéder.

La durée moyenne de la procédure a augmenté à 44 jours. 72 % des cas ont pu être liquidés en deux mois, 85 % en six mois.

La part de procédures en français s'est élevée à 35 %. Par rapport à la valeur des trois dernières années (36 %), elle a donc légèrement diminué.

Conseils juridiques

Le nombre de conseils juridiques s'est élevé à 5'529 (année précédente : 5'864). Sur ce chiffre, 862 (année précédente : 920) ont été donnés au Jura bernois. Au total, 40 % (année précédente : 39 %) des conseils juridiques sont donnés en français. 3'574 concernaient le doit du bail, 1'955 le droit du travail.

3.3.2 Autorité de conciliation de l'Emmental-Haute Argovie

3.3.2.1 Composition

Ferrari Marco, juge en chef
Siegrist Minder Martina
Wimmer Dirk

3.3.2.2 Evolution des affaires

Procédures de conciliation

Le nombre d'affaires reçues de l'année précédente n'a pas pu être atteint, mais se situe dans le cadre des prévisions. En matière de durée moyenne de procédure, de 51 jours, l'indicateur de performances n'est pas atteint. Le nombre de procédures pendantes en fin de période d'évaluation est conforme aux prévisions (143). Le nouveau droit de l'entretien n'a pas entraîné d'augmentation des affaires reçues ni changé la manière de liquider les procédures, mais ces cas nécessitent plus de temps que les procédures de conciliation moyennes.

Le taux d'autorisations de procéder par rapport aux affaires liquidées s'élève à 11 %, la moyenne cantonale de toutes les autorités de conciliation étant de 15 %. L'Autorité de conciliation de l'Emmental-Haute Argovie a dépassé l'indicateur de performances. Les objectifs concernant la durée de la procédure ont également été atteints.

Conseils juridiques

La demande de conseils juridiques atteint avec 2'230 consultations seulement 89 % de l'indicateur de performance et est donc inférieur aux attentes. L'offre supplémentaire de consultations par téléphone une fois par semaine à midi et en fin d'après-midi n'a, contre toute attente, pas entraîné d'augmentation de la demande.

3.3.3 Autorité de conciliation de Berne-Mittelland

L'Autorité de conciliation de Berne-Mittelland

gère les procédures de conciliation en matière de droit du bail, de droit du travail et autres affaires de droit civil. Elle est en outre la seule autorité responsable des procédures et du conseil juridique en matière d'égalité entre hommes et femmes pour tout le canton (en allemand et en français).

3.3.3.1 Composition

Hubacher Hansjürg, juge en chef
Egger Scholl Carine
Frech Sibylle
Graf Irene, Dr en droit
Koller-Tumler Marlis, Dr en droit
Leiser Tina

3.3.3.2 Evolution des affaires

Procédures de conciliation

En 2017, 2'523 (année précédente : 2'391) demandes de conciliation ont été enregistrées par l'Autorité de conciliation de Berne-Mittelland, dont 133 (année précédente : 90) demandes d'assistance judiciaire. Au total, 2'486 (année précédente : 2'501) demandes ont été liquidées, dont 45 % (année précédente : 47 %) par transaction et 15 % (année précédente : 17 %) par délivrance d'une autorisation de procéder. Les 39 % restants se répartissent entre les retraits, les reconnaissances et les décisions (dans les cas avec une valeur litigieuse n'excédant pas CHF 2'000) ainsi que les propositions de jugement acceptées.

En droit du bail, une nette augmentation a été enregistrée notamment pendant le deuxième semestre par rapport à l'année précédente, le taux d'intérêt de référence ayant été réduit au 2 juin 2017 au niveau historique de 1,5 %. Par conséquent, davantage de demandes de diminution de loyer ont été enregistrées.

La modification légale dans le domaine du droit de l'entretien de l'enfant a entraîné une nette augmentation des procédures (+33 %).

Conseils juridiques

En 2017, 10'838 (année précédente : 10'151) conseils juridiques ont été donnés, dont 5'052 (année précédente : 4'646) concernaient des affaires de droit du bail, 5'756 (année précédente : 5'423) de droit du travail et 30 (année précédente : 29) affaires concernaient l'égalité entre femmes et hommes. Les conseils juridiques ont parfois été donnés par téléphone et parfois oralement sur rendez-vous, parfois aussi selon le principe du système walk-in, proposé du lundi au jeudi après-midi.

3.3.4 Autorité de conciliation de l'Oberland

3.3.4.1 Composition

von Samson Caroline, juge en chef
Bäriswyl Weber Ruth
Frey Thomas
Gerber-Germann Bettina

3.3.4.2 Evolution des affaires

Procédures de conciliation

Un nombre de procédures reçues (1'136 cas) ayant augmenté de plus de 15 % par rapport aux années précédentes – se situant cependant encore dans les prévisions des indicateurs de performances – a dû être géré au niveau de la présidence avec 50 pour cent de poste en moins, la présidente Bettina Gerber ayant été appelée à intervenir auprès du Tribunal régional du Jura bernois-Seeland en tant que présidente extraordinaire. 1'120 procédures ont été liquidées et le taux de transactions s'est élevé à 43 %. Le taux des autorisations de procéder a légèrement diminué par rapport à l'année précédente et s'est élevé en 2017 à 16 %. 59 % des procédures de conciliation ont pu être liquidées en deux mois, 92 % en six mois. La durée moyenne de la procédure a encore diminué par rapport à l'année précédente.

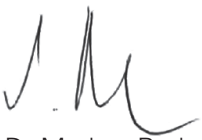
Conseils juridiques

Contrairement aux procédures de conciliation, le nombre de conseils juridiques (rendez-vous personnels ou conseils par téléphone) a légèrement diminué avec 2'799 cas (année précédente : 2'906).

Le président de la Cour suprême

Stephan Stucki

Le secrétaire général



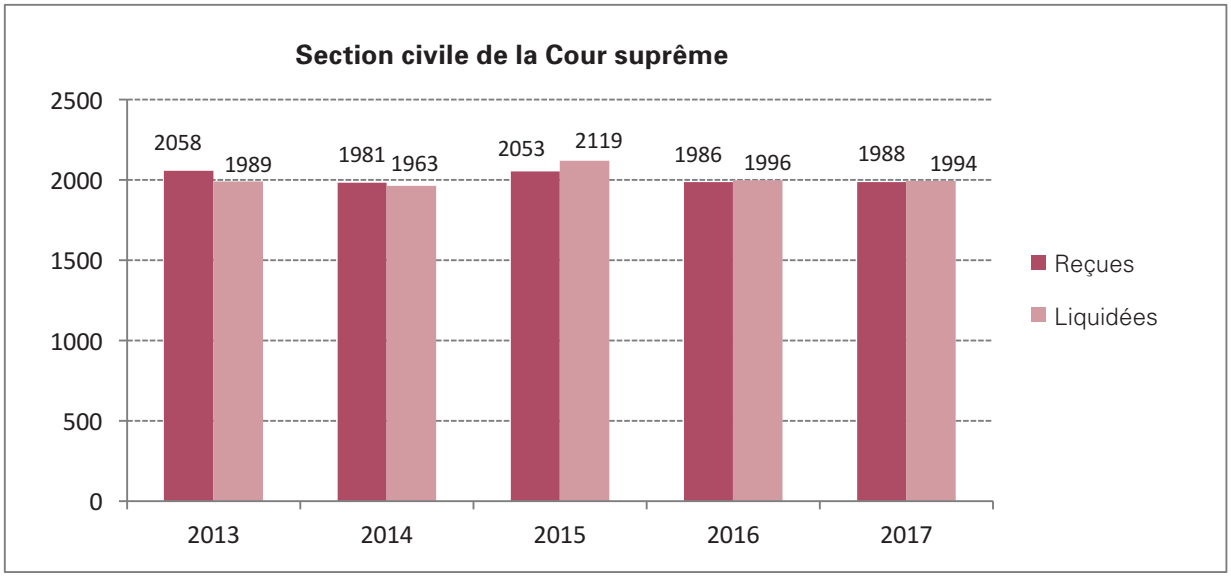
Dr Markus Roth

Annexe : STATISTIQUES

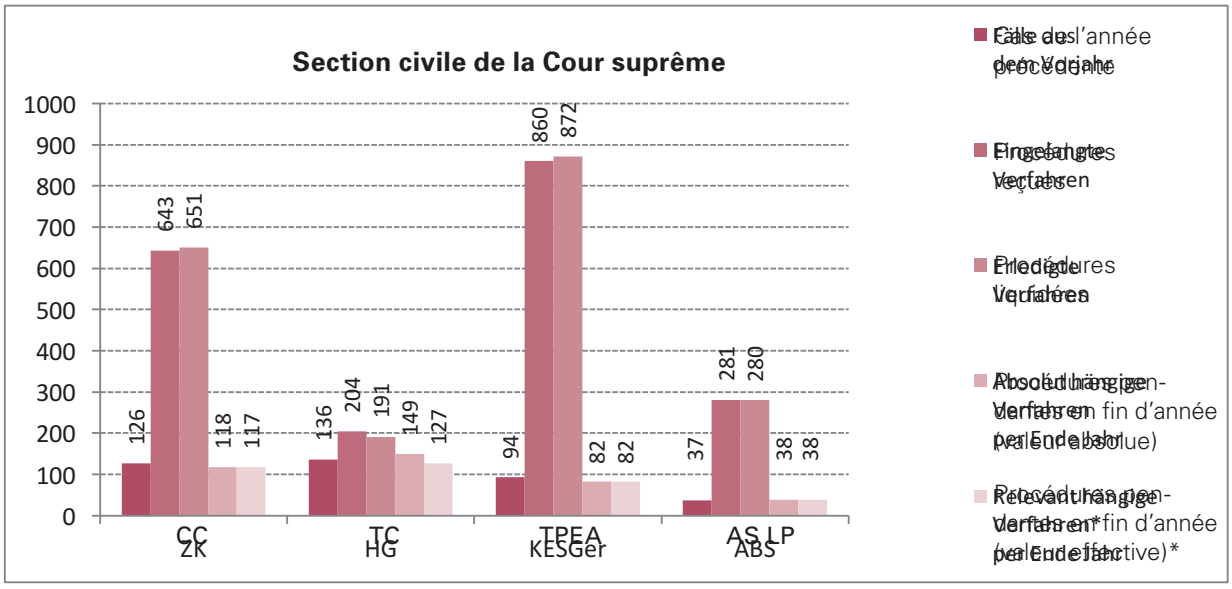
Cour suprême

Section civile

Aperçu des procédures reçues et liquidées de 2013 à 2017



Chiffres 2017 (par unité)

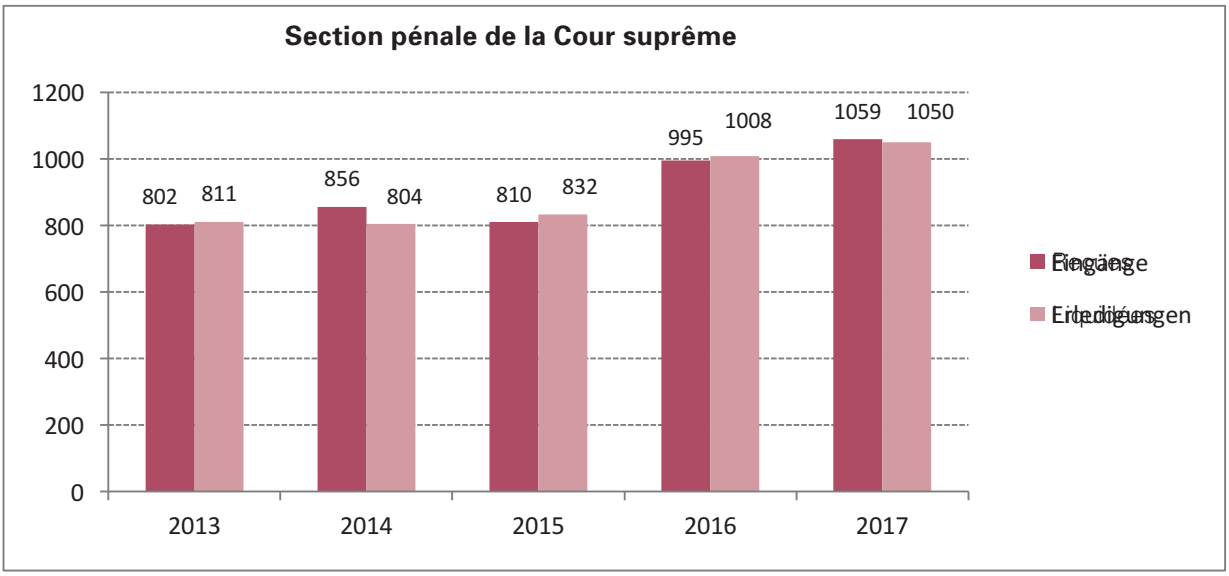


* sans procédures suspendues

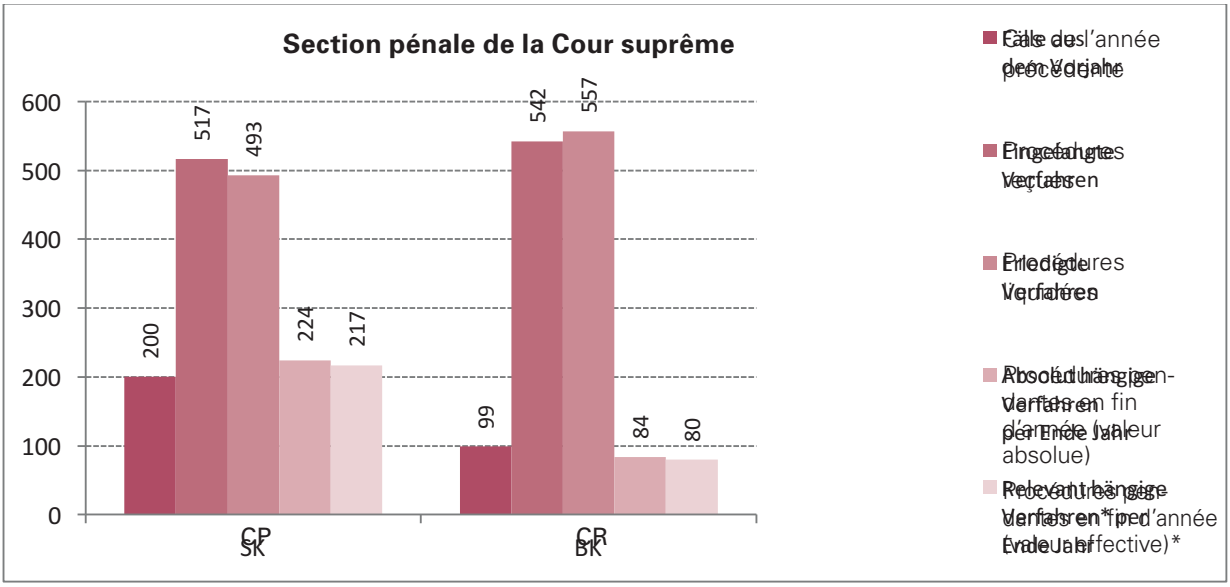
Abréviations :
CC = Chambres civiles
TC = Tribunal de commerce
TPEA = Tribunal de la protection de l'enfant et de l'adulte
AS LP = Autorité de surveillance en matière de poursuite pour dettes et de faillite

Section pénale

Aperçu des procédures reçues et liquidées de 2013 à 2017



Chiffres 2017 (par unité)

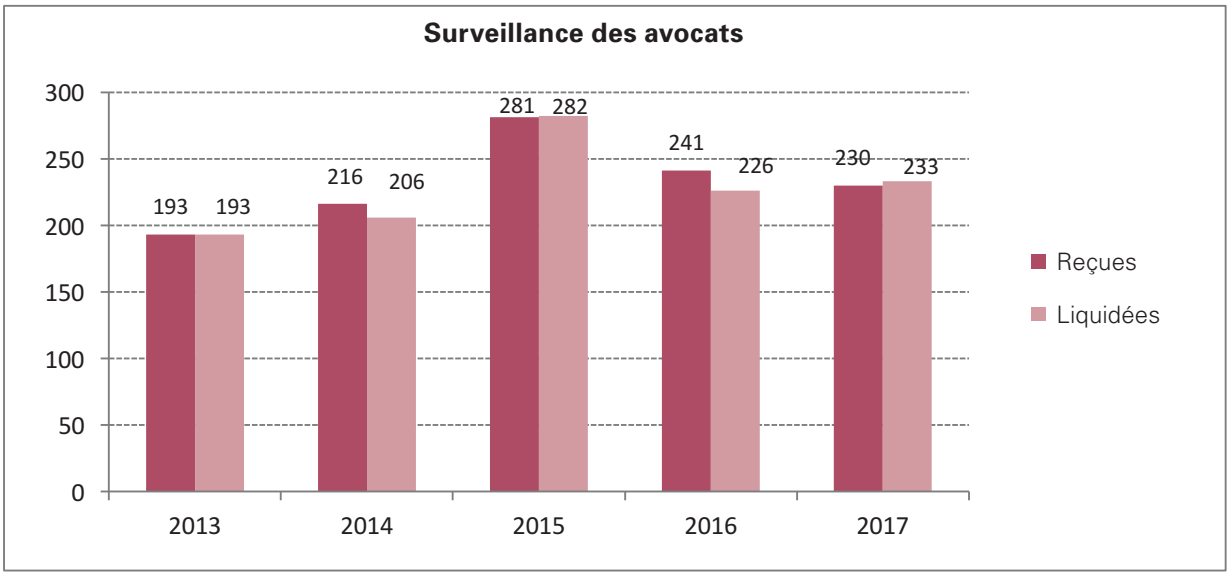


* sans procédures suspendues

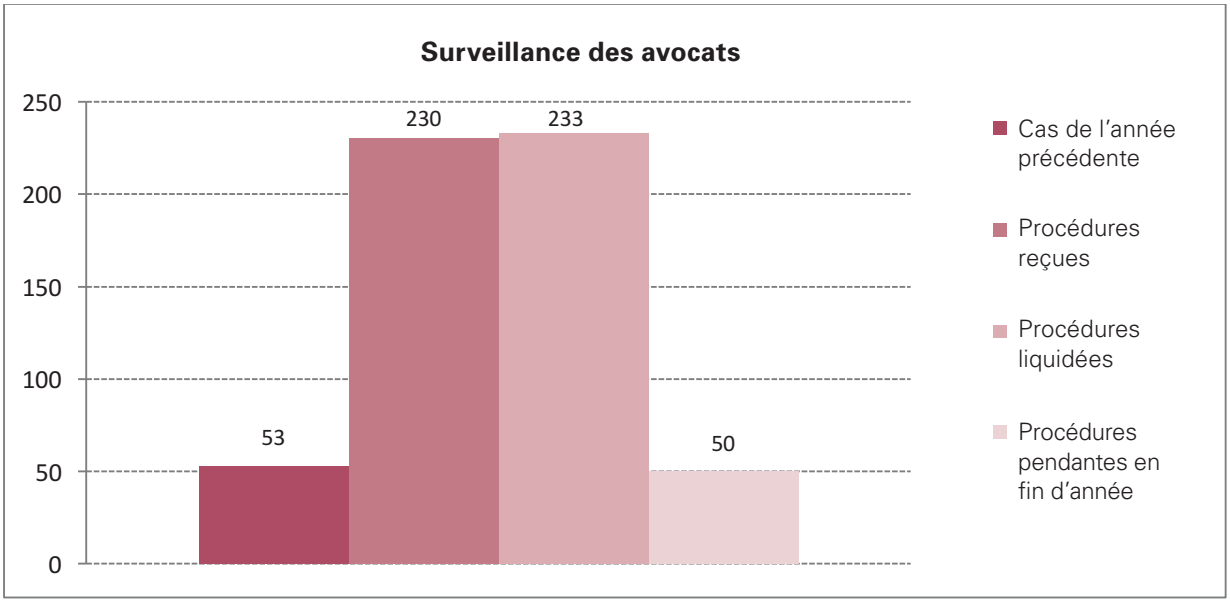
Abréviations :
CP = Chambres pénales
CR = Chambre de recours pénale

Surveillance des avocats

Aperçu des procédures reçues et liquidées de 2013 à 2017

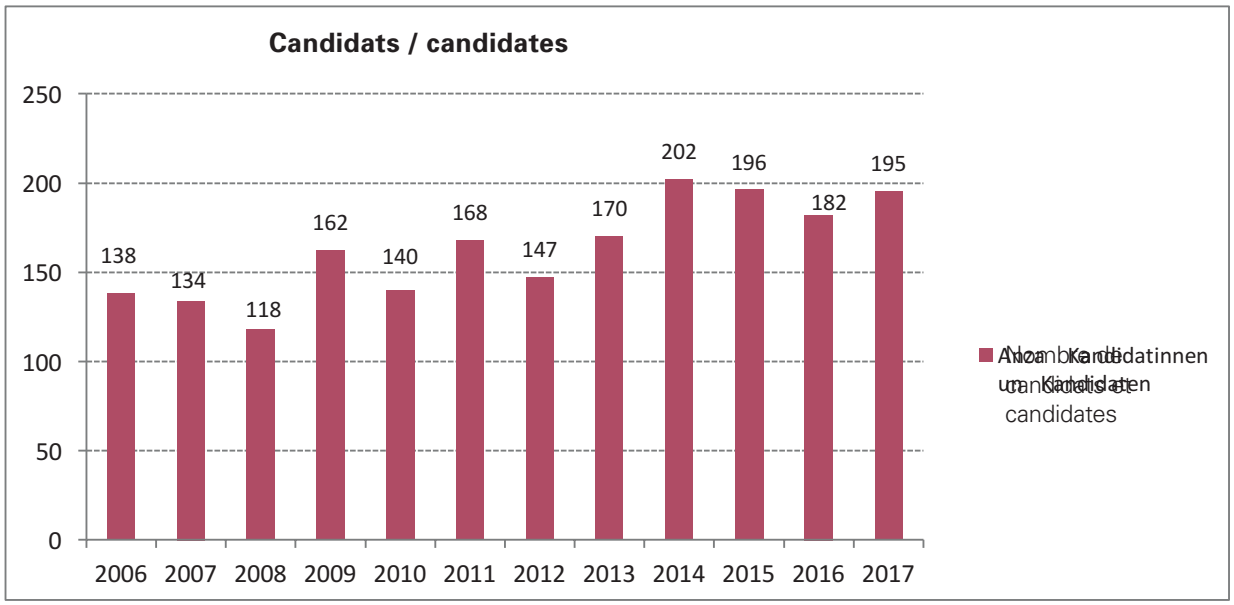


Chiffres 2017

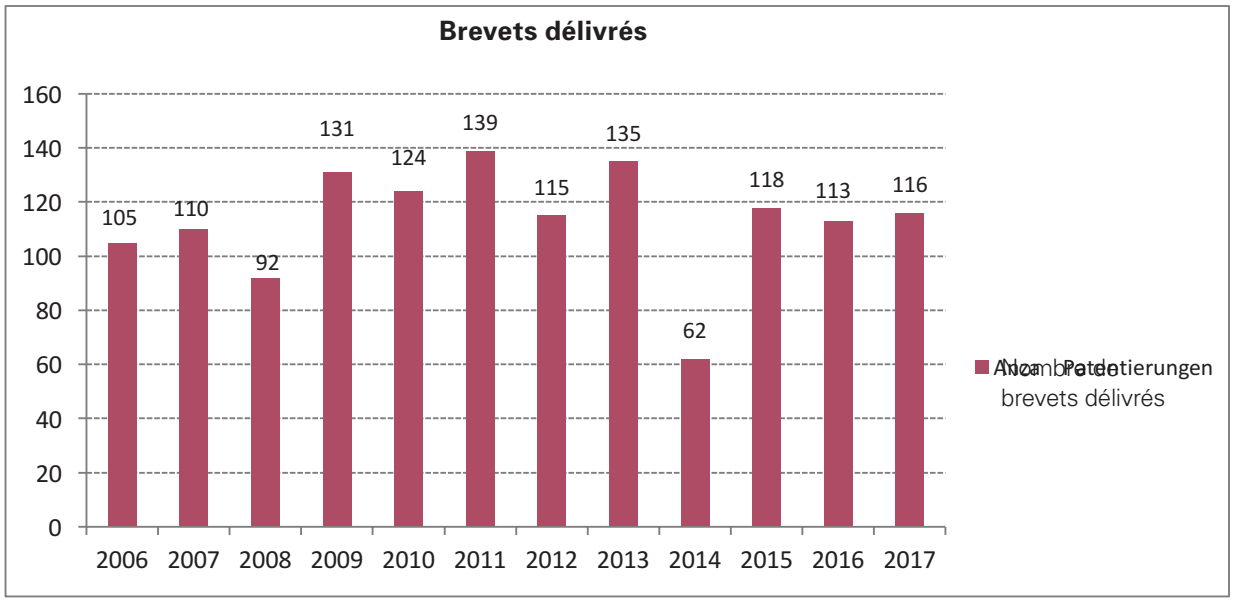


Examens d'avocat

Aperçu du nombre de candidats et candidates de 2006 à 2017



Aperçu du nombre de brevets délivrés de 2006 à 2017

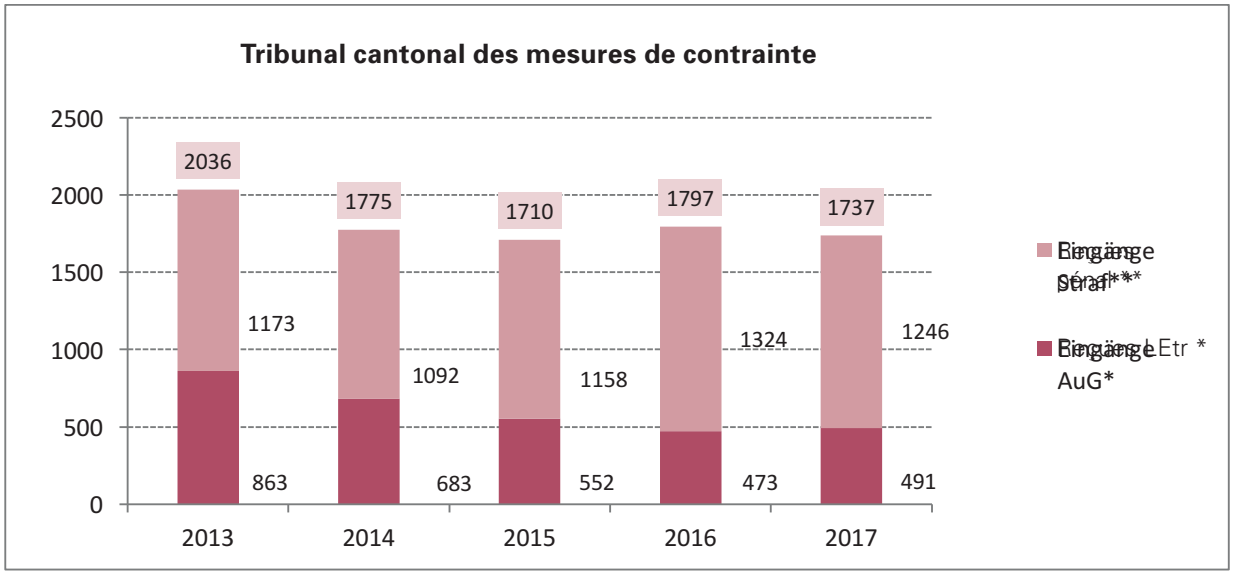


Remarque : La révision de l'OExA a entraîné un report des dates, raison pour laquelle les brevets n'ont été délivrés qu'une seule fois en 2014.

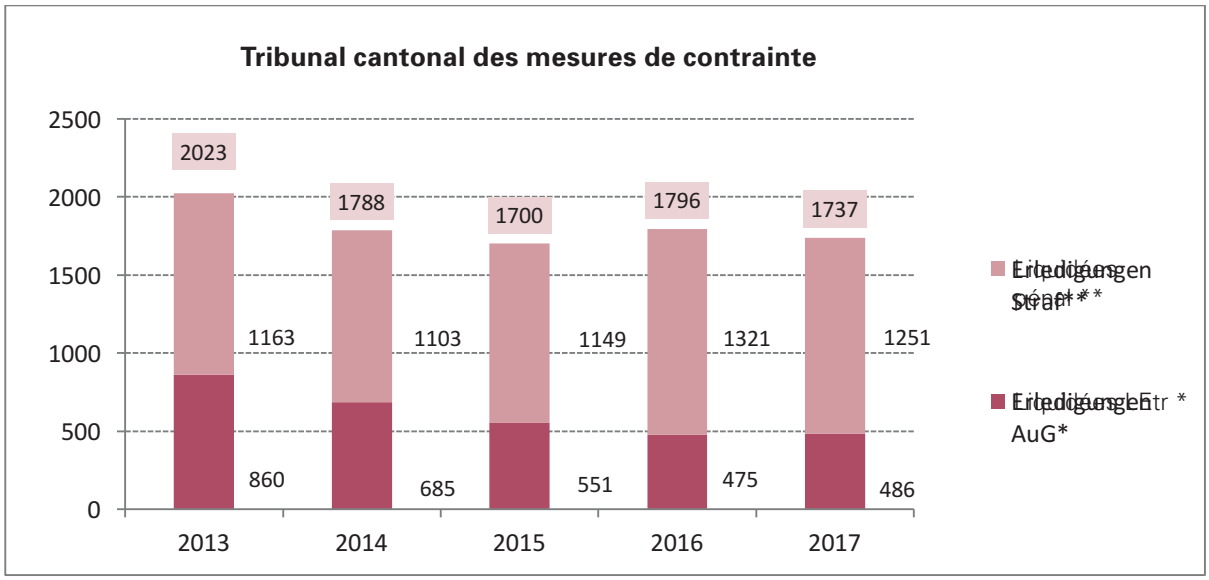
Tribunaux cantonaux de première instance

Tribunal cantonal des mesures de contrainte

Aperçu des procédures reçues de 2013 à 2017

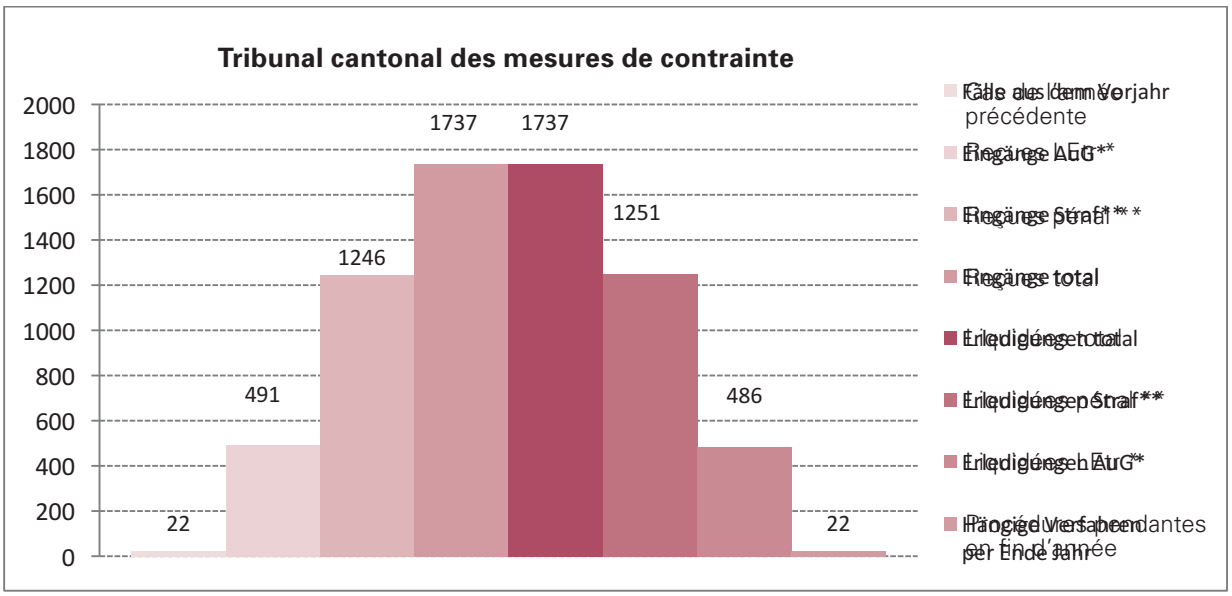


Aperçu des procédures liquidées de 2013 à 2017



* LEtr = Loi sur les étrangers
** Pénal = Code de procédure pénale (régional, cantonal et Confédération), loi sur la police et divers

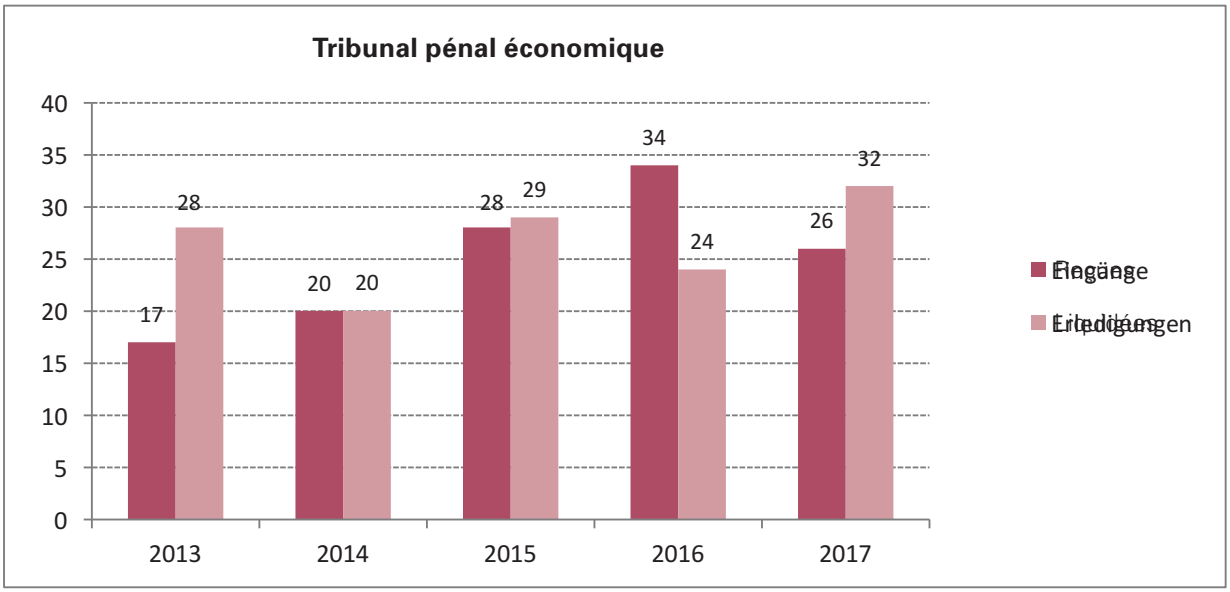
Chiffres 2017



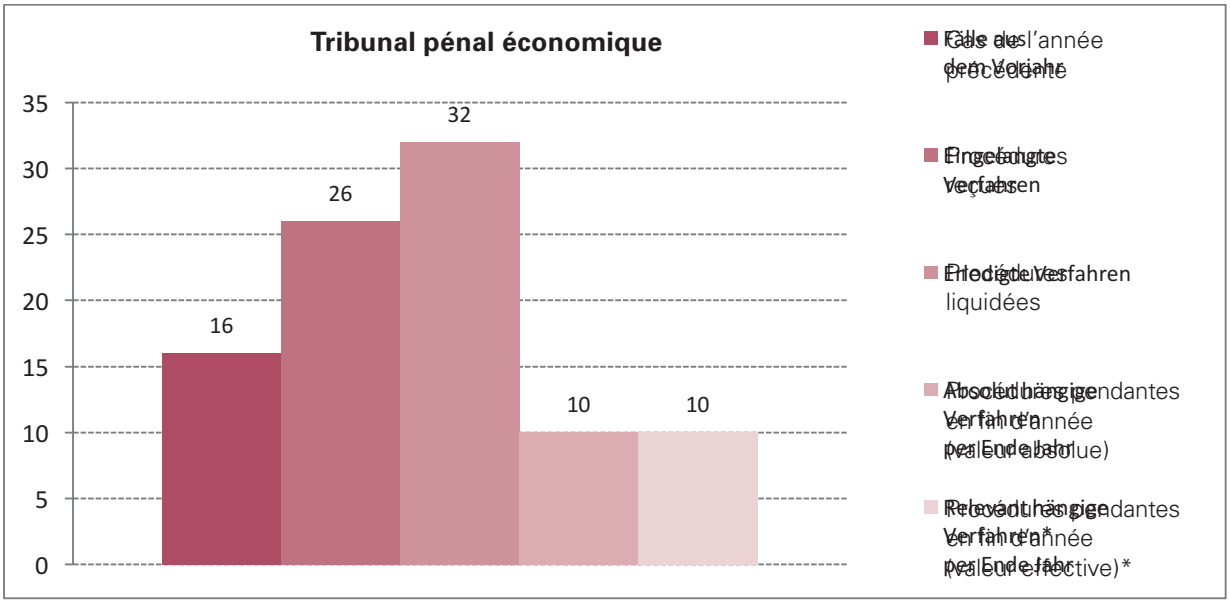
* LEtr = Loi sur les étrangers
** Pénal = Code de procédure pénale (régional, cantonal et Confédération), loi sur la police et divers

Tribunal pénal économique

Aperçu des procédures reçues et liquidées de 2013 à 2017



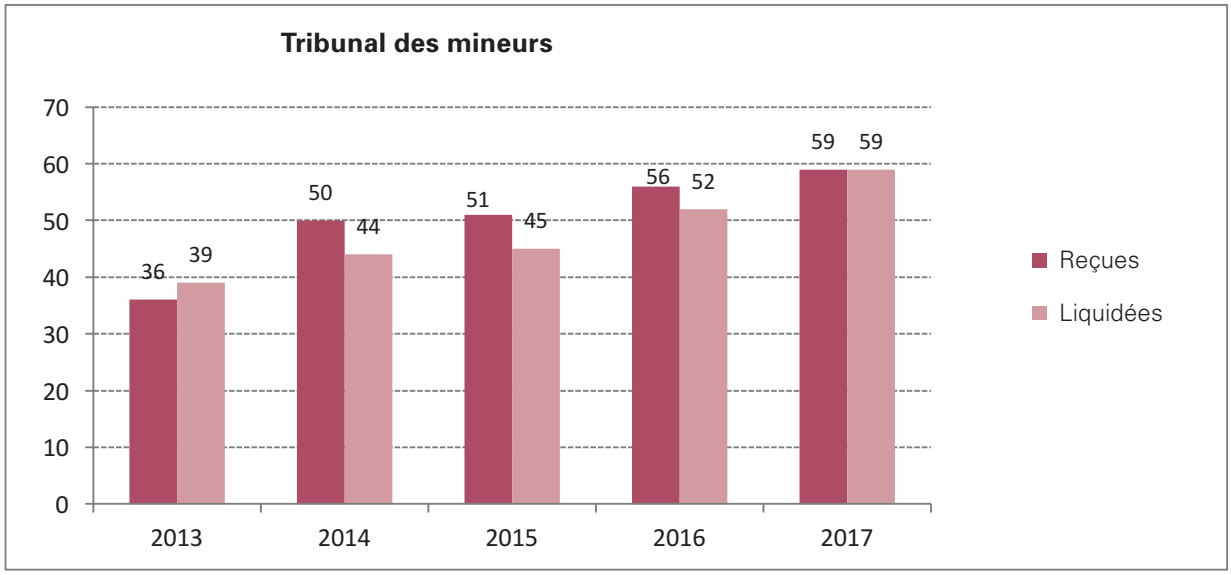
Chiffres 2017



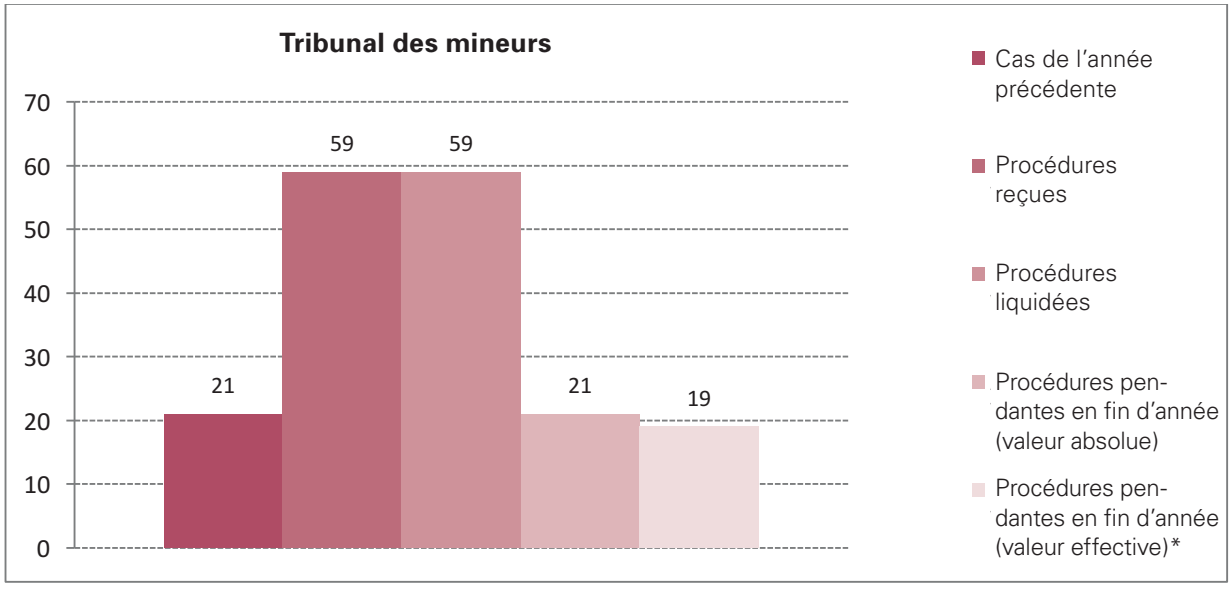
* sans procédures suspendues

Tribunal des mineurs

Aperçu des procédures reçues et liquidées de 2013 à 2017



Chiffres 2017

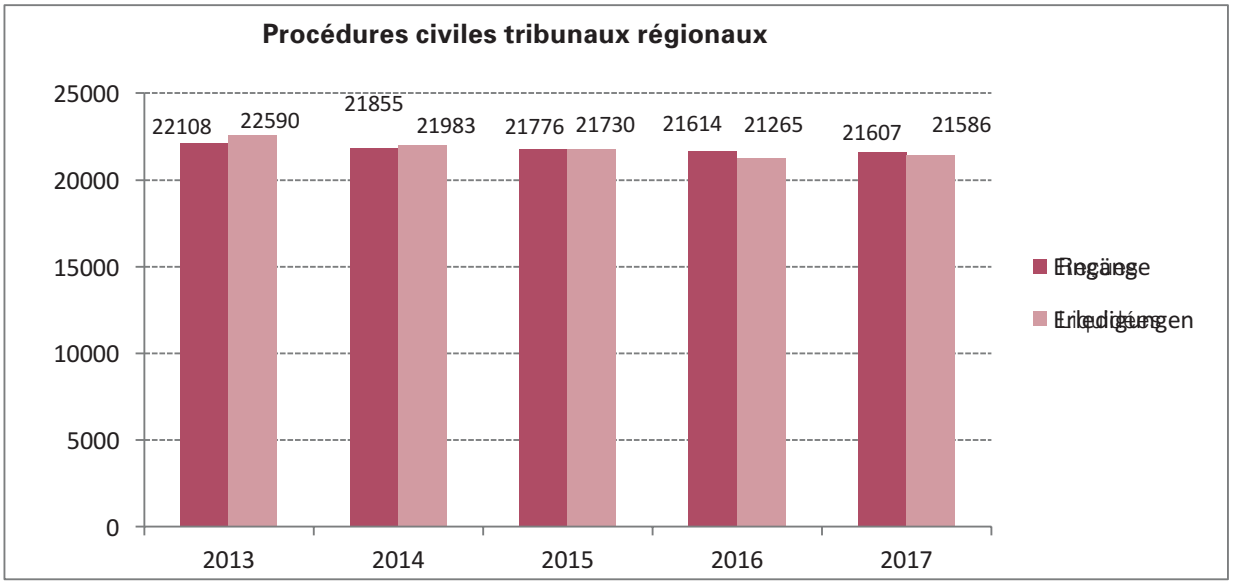


* sans procédures suspendues

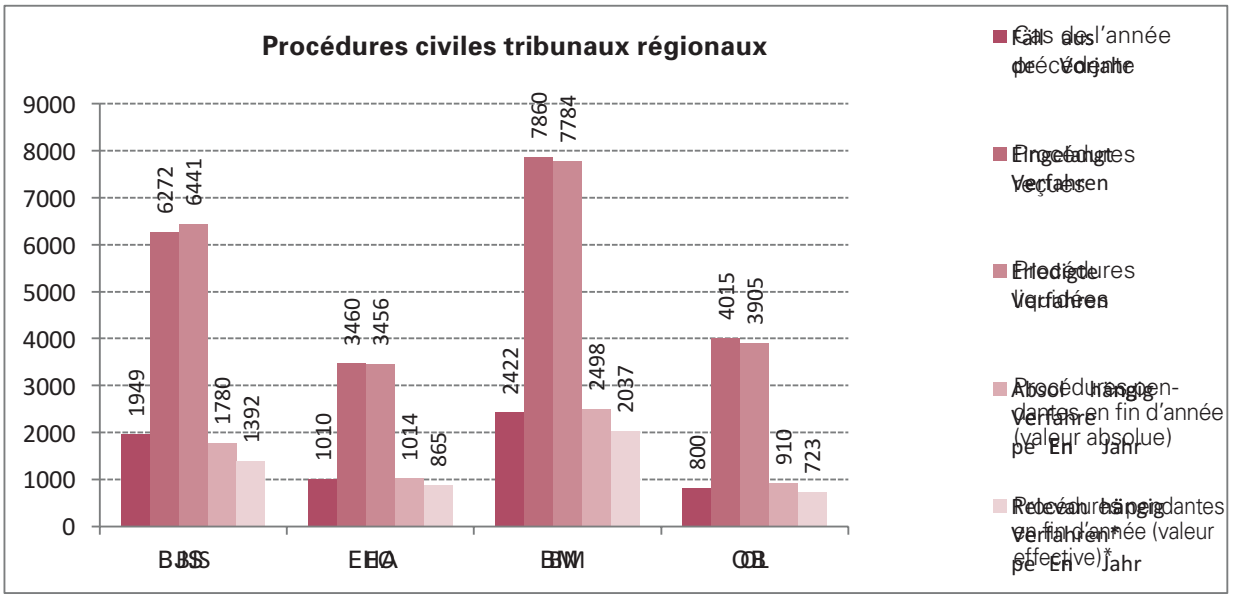
Tribunaux régionaux

Procédures civiles

Aperçu des procédures reçues et liquidées de 2013 à 2017



Chiffres 2017 (par région)

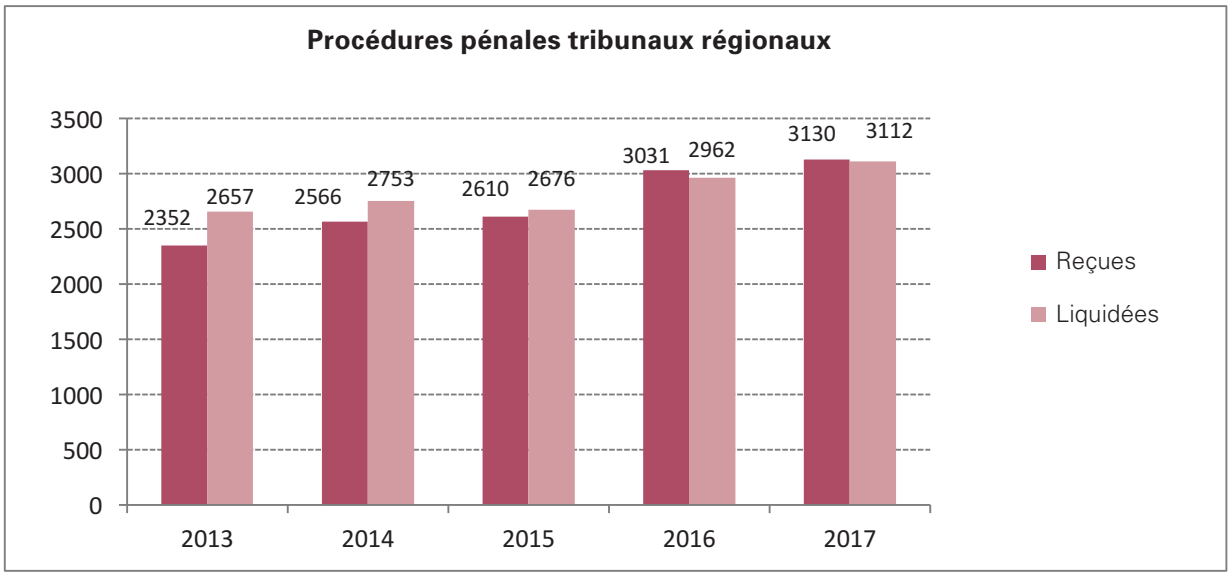


* sans procédures suspendues

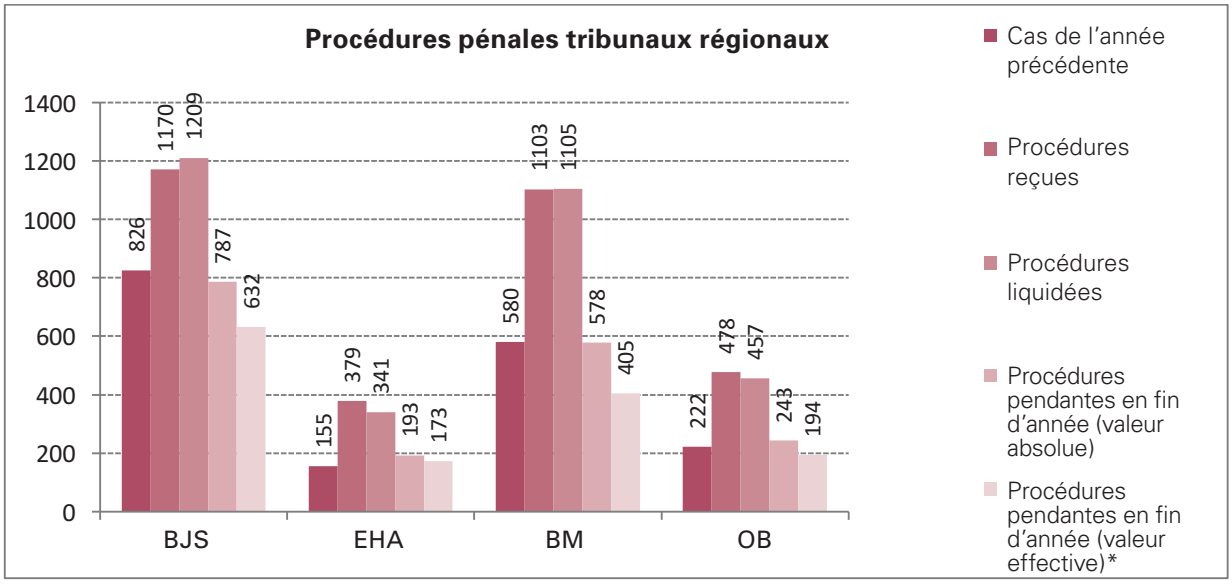
Abréviations :
BJS = Tribunal régional du Jura bernois-Seeland
EHA = Tribunal régional d'Emmental-Haute Argovie
BM = Tribunal régional de Berne-Mittelland
OB = Tribunal régional de l'Oberland

Procédures pénales

Aperçu des procédures reçues et liquidées de 2013 à 2017



Chiffres 2017 (par région)

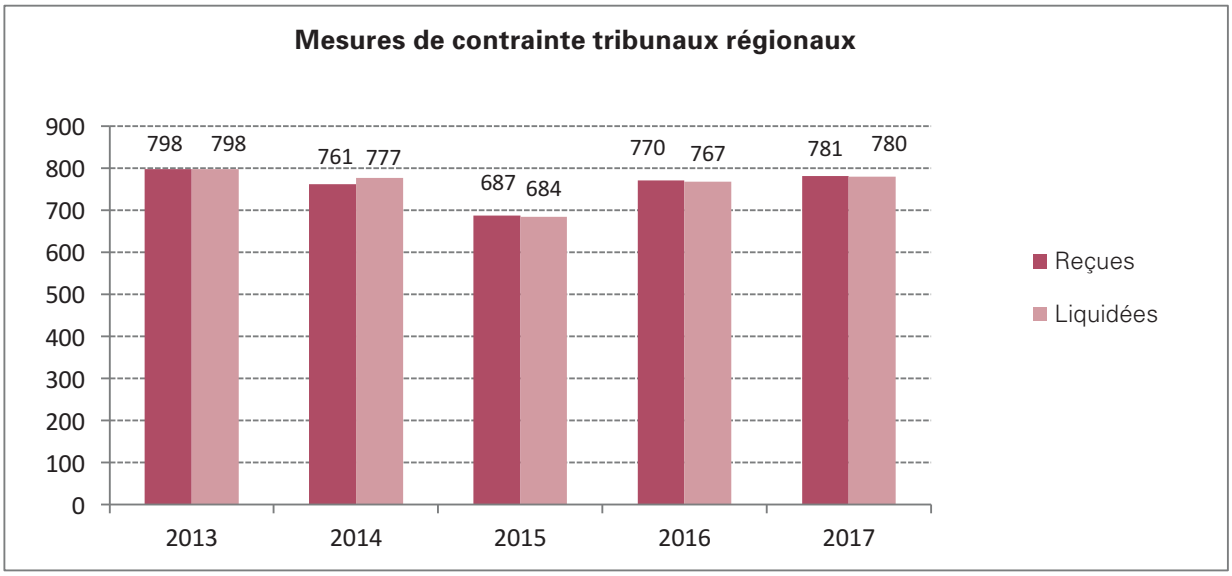


* sans procédures suspendues

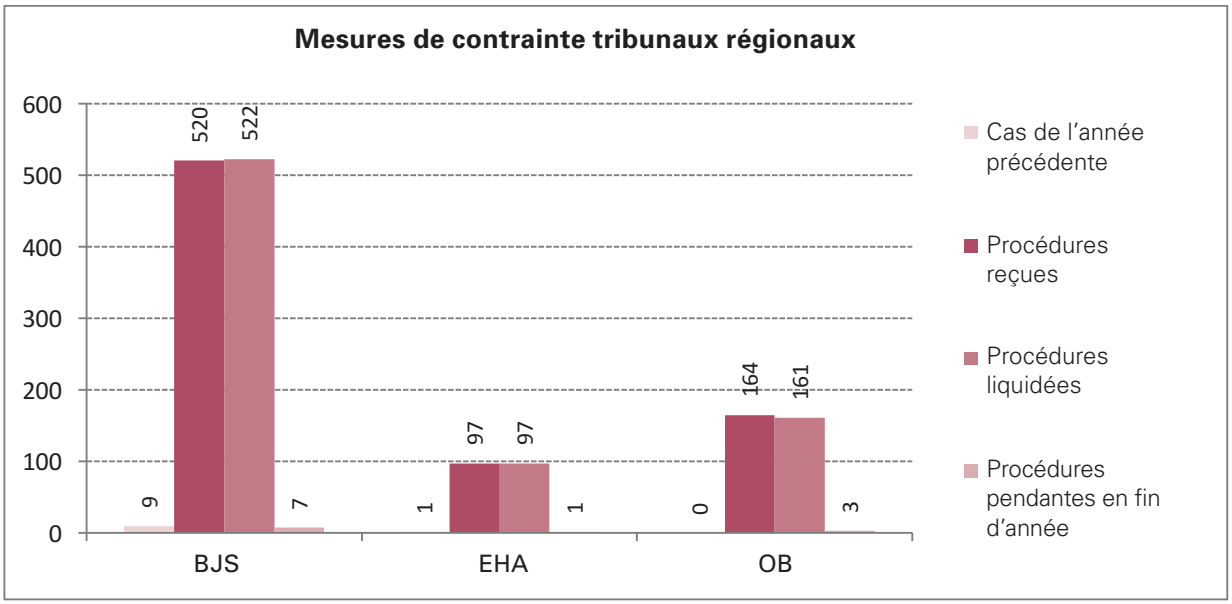
Abréviations :
BJS = Tribunal régional du Jura bernois-Seeland
EHA = Tribunal régional d'Emmental-Haute Argovie
BM = Tribunal régional de Berne-Mittelland
OB = Tribunal régional de l'Oberland

Mesures de contrainte

Aperçu des procédures reçues et liquidées de 2013 à 2017



Chiffres 2017 (par région)



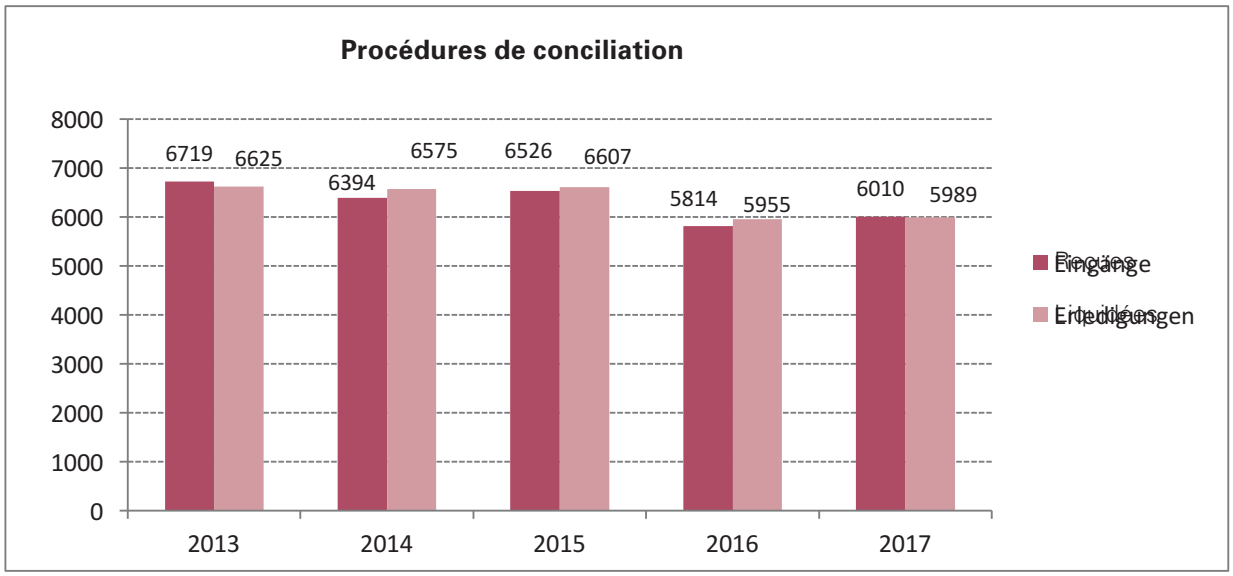
Remarque : La région de Berne-Mittelland est intégrée dans le Tribunal cantonal des mesures de contrainte.

Abréviations :
BJS = Tribunal régional du Jura bernois-Seeland
EHA = Tribunal régional d'Emmental-Haute Argovie
OB = Tribunal régional de l'Oberland

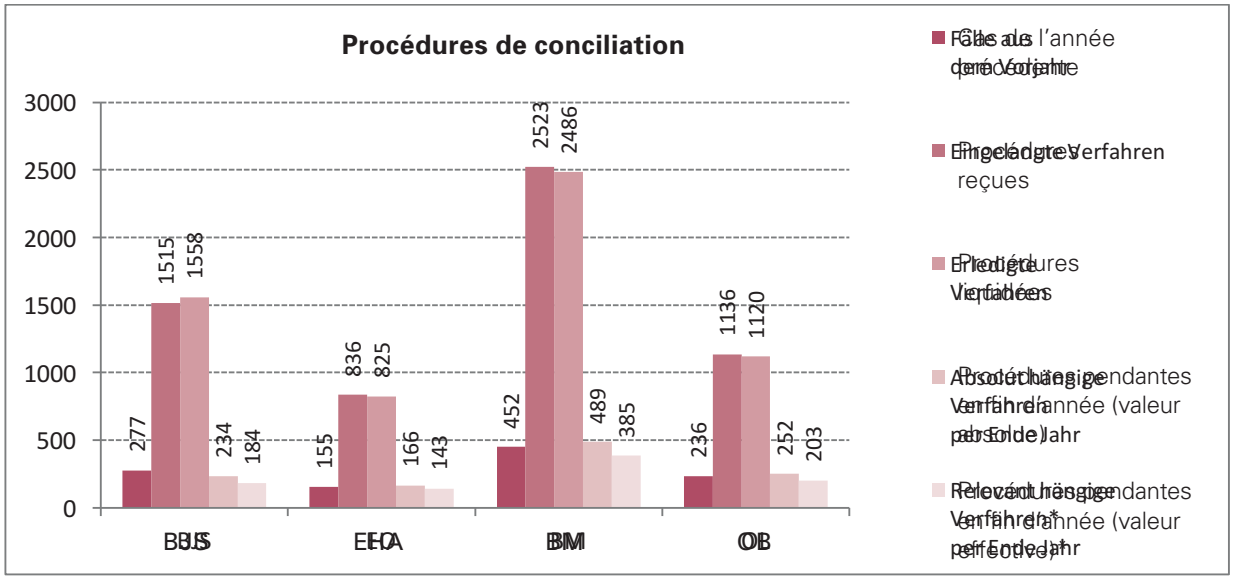
Autorités de conciliation

Procédures de conciliation

Aperçu des procédures reçues et liquidées de 2013 à 2017



Chiffres 2017 (par région)

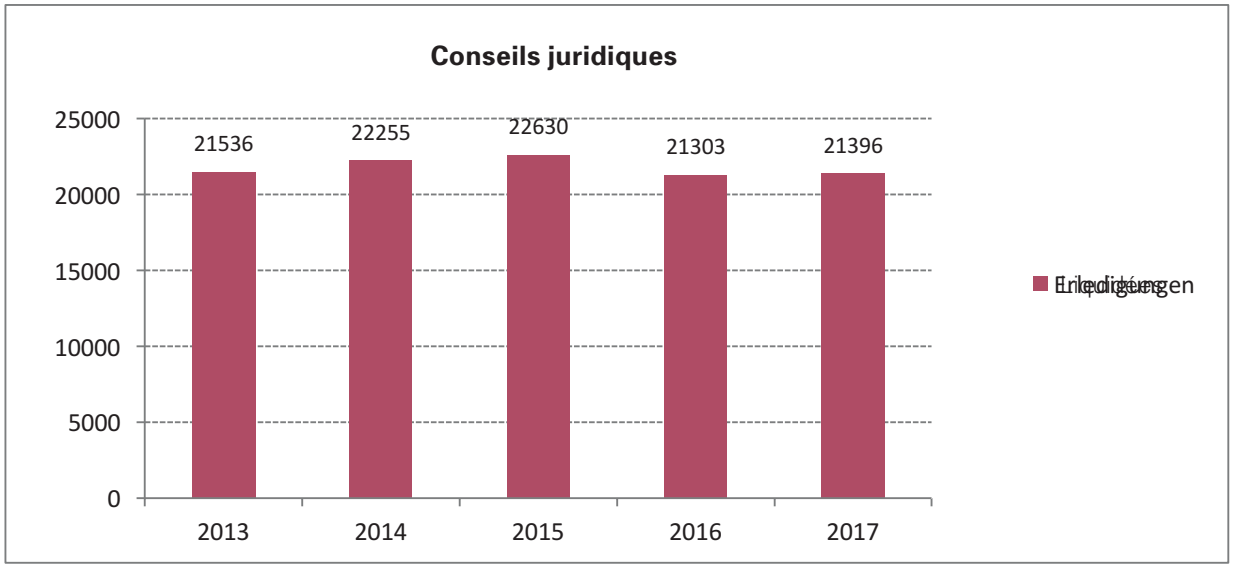


* sans procédures suspendues

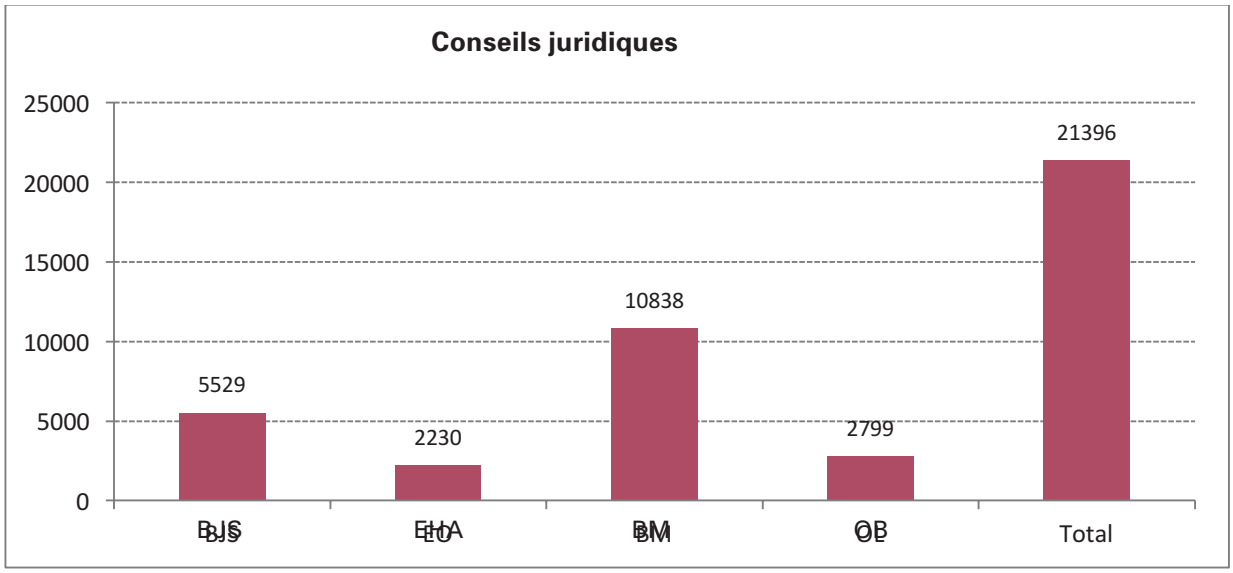
Abréviations :
BJS = Tribunal régional du Jura bernois-Seeland
EHA = Tribunal régional d'Emmental-Haute Argovie
BM = Tribunal régional de Berne-Mittelland
OB = Tribunal régional de l'Oberland

Conseils juridiques

Aperçu des affaires liquidées de 2013 à 2017



Chiffres 2017 (liquidées par région)



Abréviations :
BJS = Autorité de conciliation du Jura bernois-Seeland
EHA = Autorité de conciliation d'Emmental-Haute Argovie
BM = Autorité de conciliation de Berne-Mittelland
OB = Autorité de conciliation de l'Oberland

Juridiction administrative

Table des matières
Juridiction administrative

1	Tribunal administratif	63
2	Autres autorités de justice indépendantes de l'administration	77

1 TRIBUNAL ADMINISTRATIF

1.1 Introduction

Au cours de l'exercice, 1'465 nouveaux cas (année précédente : 1'652) ont été introduits auprès du Tribunal administratif. 1'627 (1'596) cas ont été liquidés et 780 (942) cas ont été reportés à l'exercice suivant. Ces données ne comprennent pas les procédures de requête, les décisions ou les jugements relatifs à des questions incidentes (p. ex. en matière de mesures provisoires ou d'assistance judiciaire); ces procédures ne sont pas enregistrées séparément, contrairement à l'usage en vigueur au sein de la justice civile. Dans le domaine du droit administratif (en allemand et en français, sans l'aide sociale individuelle), le nombre de nouveaux cas (354) a diminué de 4,8 pour cent par rapport à l'année précédente (372), alors qu'en 2016, il avait augmenté de 1,6 pour cent par rapport à 2015. En droit des assurances sociales (en allemand et en français, y compris l'aide sociale individuelle), le nombre des nouvelles affaires est passé de 1'280 en 2016 à 1'111 en 2017 et a donc diminué globalement de 13,2 pour cent (année précédente : augmentation de 9,7 %). Les détails sont exposés dans les chapitres consacrés à la VRA, à la SVA et à la CAF.

Outre son activité principale de jurisprudence, le Tribunal administratif est responsable de la préparation de son budget, de la gestion et de la clôture de sa comptabilité ainsi que de la rédaction des rapports y relatifs, de même que de l'administration de l'ensemble de la juridiction administrative (art. 11 LOJM). Au surplus, il est chargé de la surveillance des autres autorités de justice administrative indépendantes de l'administration, soit la Commission des recours en matière fiscale, la Commission de recours contre les mesures administratives prononcées en vertu de la loi sur la circulation routière, la Commission d'estimation en matière d'expropriation et la Commission des améliorations foncières (art. 13 LOJM). Par ailleurs, comme chaque année, il a contribué au processus législatif cantonal en rédigeant de nombreuses prises de position face à des projets législatifs et en participant à des groupes de travail spécialisés. Enfin, le Tribunal administratif a été mis fortement à contribution dans le cadre de la Direction de la magistrature, le président de celui-là ayant assumé aussi en 2017 simultanément la présidence de celle-ci.

1.2 Composition du Tribunal

Le Tribunal se compose de 20 juges et de deux juges suppléants de langue française.

Directoire (période de fonction 2017–2019)
Müller Thomas, Dr en droit, avocat, président du Tribunal administratif
Schwegler Ivo, Dr en droit, avocat, vice-président du Tribunal administratif et président de Cour
Burkhard Robert, avocat, président de Cour
Rolli Bernard, professeur, avocat, président de Cour
Bloesch Jürg, avocat, secrétaire général

Cour de droit administratif (730 %)	En fonction depuis :
Burkhard Robert, avocat, président de Cour	2006
Arn De Rosa Bettina, avocate	2004
Daum Michel, avocat	2011
Häberli Thomas, avocat	2009
Herzog Ruth, Dr en droit, avocate	1999
Keller Peter M., Dr en droit, avocat	2005
Müller Thomas, Dr en droit, avocat	2004
Steinmann Esther, avocate	2003

Cour des assurances sociales (930 %)	En fonction depuis :
Schwegler Ivo, Dr en droit, avocat, président de Cour	2005
Ackermann Thomas, Dr en droit, avocat	2006
Fuhrer Ruth, avocate	1998
Grütter Daniel, avocat	1999
Knapp Beat, avocat	2001
Kölliker Jürg, avocat	2009
Loosli Urs, avocat	2014
Matti Walter, avocat et notaire	2003
Scheidegger Jürg, avocat	2002
Schütz Peter, avocat	1999

Cour des affaires de langue française (190 % sans les juges suppléants)	En fonction depuis :
Rolli Bernard, Prof., professeur, avocat, président de Cour	1988
Meyrat Neuhaus Claire, avocate	2003

Juges suppléants :	
Moeckli Michel, avocat	1998
Tissot-Daguette Christophe, avocat	2015

1.3 Organisation du Tribunal

1.3.1 Président

Thomas Müller, Dr en droit, préside le Tribunal administratif depuis le 1er janvier 2014. Le Grand

Conseil l'a réélu dans cette fonction pour une nouvelle période présidentielle (2017–2019). Parallèlement, il exerce encore la fonction de président de la Direction de la magistrature.

1.3.2 Plénum

Le plénum du Tribunal administratif se compose de tous les juges et de toutes les juges à titre principal du Tribunal administratif.

En 2017, le plénum a tenu deux séances ordinaires et une séance extraordinaire (4). Le président y a notamment informé les membres des affaires traitées par la Direction de la magistrature. Lors de la première séance en janvier, l'approbation du rapport d'activité 2016 était à l'ordre du jour, ainsi que la liste des activités accessoires des juges à l'attention de la Commission de justice du Grand Conseil. Dans sa séance de printemps, le plénum a pris acte de la nouvelle organisation du secrétariat général, et la nouvelle collaboratrice ainsi que le nouveau collaborateur de ce dernier lui ont été présentés. La séance extraordinaire d'arrière-été a été consacrée à la prise de position du Tribunal à l'attention de la Commission de justice concernant les candidatures à la succession du juge administratif Walter Matti, qui prend sa retraite en février 2018.

1.3.3 Directoire

En 2017, le directoire s'est réuni lors de 12 (12) séances ordinaires afin de traiter des questions de sa compétence, de préparer les affaires de la compétence du plénum, d'approuver les conventions annuelles sur la gestion des ressources des autres autorités de justice administrative indépendantes de l'administration, de prendre acte des rapports trimestriels et de traiter les affaires de personnel de sa compétence (engagements, évaluations périodiques de collaborateurs et collaboratrices, primes de performance, etc.) ainsi que diverses questions d'organisation et d'infrastructure (sécurité, etc.). Sur invitation de la Direction de la magistrature, le Directoire a participé en automne à un échange de vues avec le Directoire de la Cour suprême et le Parquet général. Aucune (2) séance extraordinaire n'a été nécessaire cette année.

1.3.4 Secrétariat général

Le secrétariat général assure l'administration du Tribunal et apporte son soutien aux organes de direction de celui-ci lors de l'accomplissement des tâches relevant de leurs compétences. Il gère l'administration du personnel, des finances, de la comptabilité ainsi que de l'infrastructure du Tribunal, sous réserve des compétences de l'état-major des ressources de la Direction de la magistrature.

En été 2017, le secrétariat général a également repris entièrement la gestion de la comptabilité et du personnel de la Commission des recours en matière fiscale. Depuis lors, les tâches administratives de l'ensemble de la juridiction administrative sont centralisées auprès du secrétariat général du Tribunal administratif.

Le nombre de demandes de remise des frais de procédure a fortement diminué, passant de 10 en 2016 à 2 en 2017. Au cours de l'exercice, le secrétariat général n'a statué sur aucune (12) demande de ce genre. Deux d'entre elles sont encore pendantes.

1.4 Evolution des affaires

1.4.1 Cour de droit administratif (VRA)

Au cours de l'exercice, 309 (année précédente : 330) nouveaux cas (recours, actions et appels) ont été enregistrés. Comme cela était attendu, le nombre de nouveaux cas se situe dès lors dans la moyenne des années précédentes.

Le nombre de cas pendants a pu être diminué, passant de 251 à 203. 357 (305) cas ont été liquidés. Cette évolution réjouissante est surtout due au fait que beaucoup de procédures de longue durée et très compliquées ont pu être menées à leur terme. Parmi elles, on trouve en particulier les 16 recours concernant le plan de protection des rives « Wohlensee – Inselrainbucht ».

La durée moyenne de procédure a été de 10,2 (9,7) mois. Elle a été inférieure à six mois dans 42,9 (41,3 %) pour cent des cas, inférieure à un an dans 68,1 (69,2 %) pour cent des cas et inférieure à 18 mois dans 84,3 (80,9 %) des cas. La signification de ces valeurs moyennes doit toutefois être relativisée, dans la mesure où elles sont influencées à la baisse par les procédures liquidées déjà au stade de l'instruction et par celles qui ne sont souvent pendantes que pour quelques semaines (p. ex. celles relatives à des mesures de contrainte fondées sur la législation sur les étrangers). Les procédures « normales » pendantes en 2017 ont duré en partie nettement plus longtemps que ce que les valeurs moyennes précitées pourraient laisser croire.

Sur les 203 (251) cas pendants à la fin de l'exercice, 9 (11) étaient suspendus. Parmi les 194 (240) cas non suspendus, 10 (23) d'entre eux dataient de plus de 18 mois.

Sur les 357 cas liquidés, 62 (=17,4 %; en 2016 : 40 cas = 13,1 %) l'ont été sans jugement (par transaction, retrait, acquiescement, perte d'objet ou transmission du dossier à l'instance compétente), toutefois souvent après une procédure volumineuse

(audiences, mandats d'expertise, inspections locales, etc.). Aucun (0) cas ne concernait un conflit de compétence. Sur les 295 (265) cas liquidés par jugement, 8 (20) l'ont été par une chambre à cinq juges, 163 (112) par une chambre de trois juges, 13 (27) par une chambre de deux juges et 111 (106) par un ou une juge unique. Au cours de l'exercice, aucune (0) cassation d'office de la décision contestée n'a été prononcée. 63 (44) recours, actions ou appels ont été admis en totalité ou en partie. Le taux d'admission des recours ou d'annulation des décisions contestées s'élève dès lors à 21,4 pour cent de l'ensemble des cas ayant fait l'objet d'un jugement, ce qui s'avère à nouveau nettement supérieur au taux de l'année précédente et légèrement inférieur à la moyenne de 22 pour cent des cinq dernières années (2016 : 16,6 %, 2015 : 23,8 %, 2014 : 20,4 %, 2013 : 28 %). Les autres moyens de droit ont été soit rejetés (193 [181]), soit jugés irrecevables (39 [40]).

En 2017, des délibérations publiques ont été tenues dans 2 (3) affaires. 9 (1) audience publique au sens de l'art. 6 ch. 1 de la CEDH (RS 0.101) a eu lieu. Dans 6 (1) cas, une audience d'instruction s'est avérée nécessaire.

Trois juges de la VRA ont participé en alternance aux jugements de la Cour des affaires de langue française (CAF) relevant du domaine du droit administratif.

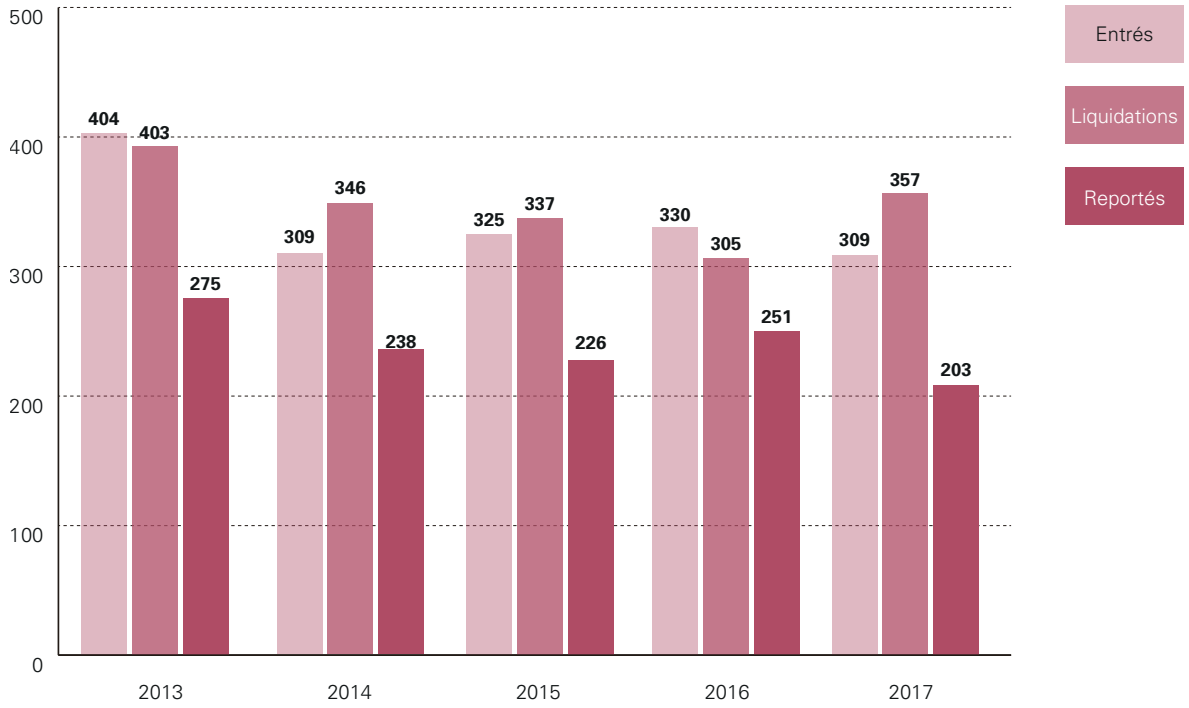
104 (71) jugements ont été contestés devant le Tribunal fédéral au cours de l'exercice, ce qui représente une proportion relativement élevée de 29,1 (23,3) pour cent des jugements rendus par la VRA. En 2017, le Tribunal fédéral a statué sur 82 (59) recours contre des jugements de la VRA. 6 (0) d'entre eux ont été admis totalement et 2 (1) partiellement; les autres ont été soit rejetés, soit déclarés irrecevables ou rayés du rôle. Un recours a été rejeté par la Cour suprême du canton de Berne. A la fin de l'année, 54 (33) recours introduits contre des jugements de la VRA étaient encore pendants devant le Tribunal fédéral.

La conférence des juges de la VRA s'est réunie lors de 10 (10) séances, au cours desquelles des questions d'organisation, de personnel et de droit ont été débattues et tranchées.

En 2017, la VRA s'est chargée de l'élaboration de 16 (20) prises de position du Tribunal relatives à des projets d'actes législatifs.

Ont siégé en dehors du Tribunal administratif : une juge à la Commission de rédaction du Grand Conseil et deux juges comme experts aux examens d'avocats.

Les jugements de principe de la VRA sont publiés dans la revue « Jurisprudence administrative bernoise » (JAB), recueil officiel du Tribunal administratif. D'autres jugements importants ont par ailleurs été publiés comme à l'accoutumée dans les périodiques spécialisés « Steuerentscheid» (StE), « Le Notaire bernois » (BN), « Le droit de l'environnement dans la pratique » (DEP) et « Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht » (ZBl), dans la mesure où ils ne font pas l'objet d'une



procédure de recours encore pendante devant le Tribunal fédéral. L'ensemble des jugements matériels ont en outre été publiés sous une forme anonymisée sur le site internet idoine (http://www.vg-urteile.apps.be.ch/tribunapublikation/).

1.4.2 Cour des assurances sociales (SVA)

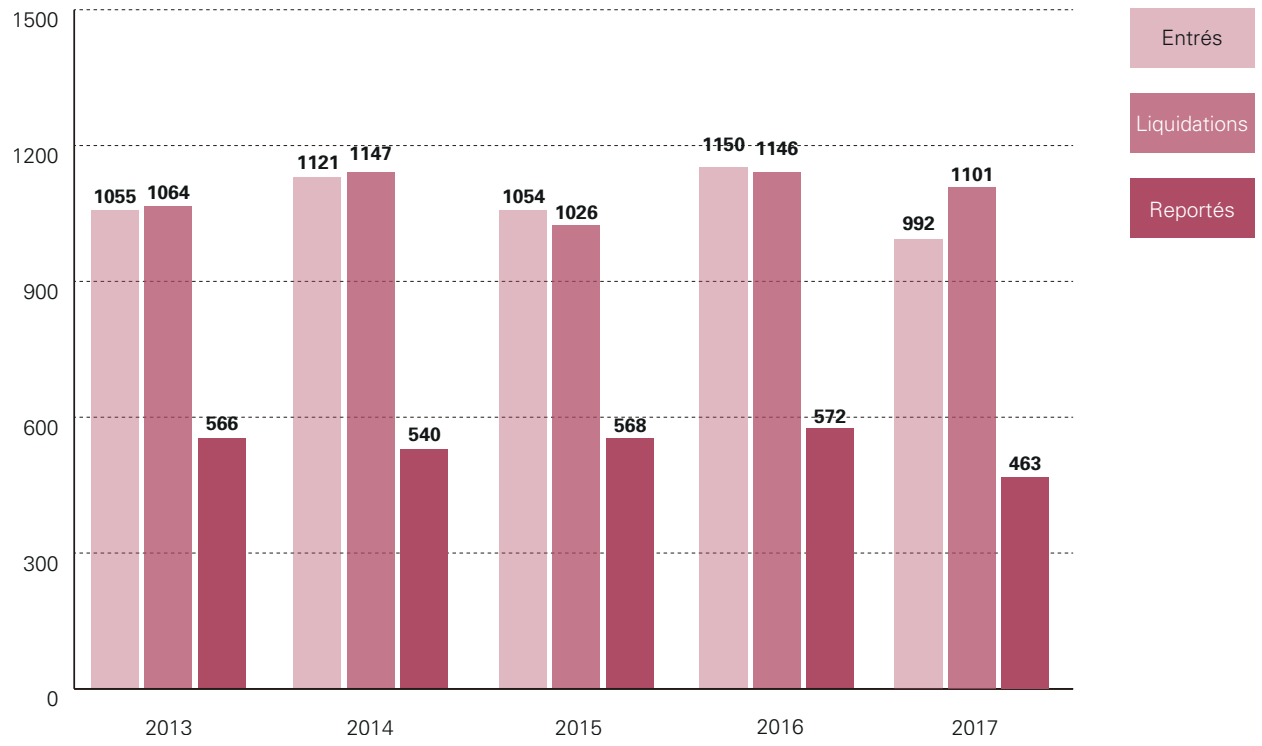
En 2017, 992 (année précédente : 1'150) recours et actions ont été introduits. Le nombre de cas liquidés au cours de l'exercice s'est monté à 1'101 (1'146). 463 (572) affaires ont dû être reportées à l'année suivante.

Dans l'ensemble, après avoir connu une augmentation l'année précédente (9,1 %), les nouveaux cas ont diminué de 13,7 pour cent. Une augmentation des nouveaux cas s'est produite dans les domaines de l'assurance-vieillesse et survivants, des allocations pour perte de gain et de l'assurance militaire (AVS, APG, AM). Une diminution est intervenue pour ce qui est des prestations complémentaires à l'AVS/AI, de l'aide sociale et – comme prévu – du Tribunal arbitral des assurances sociales (PC, ASoc, Tarb). Dans les autres domaines (AI, LPP, LAA, CM, LFA, AF, AC), le nombre de nouvelles affaires s'est avéré plus ou moins stable. Les cas concernant l'assurance-invalidité représentent à eux seuls 55,2 pour cent (49 %), ce qui demeure de loin la part la plus importante de la charge de travail.

En outre, comme par le passé, un nombre très élevé de requêtes d'assistance judiciaire a été dénoté – en particulier en rapport avec l'obligation de paiement des frais de procédure en AI; le traitement de ces requêtes représente une charge de travail supplémentaire considérable pour le Tribunal, qui n'apparaît cependant pas dans les statistiques.

Sur les 1'101 (1'146) cas liquidés, 197 l'ont été par retrait ou perte d'objet, ce qui est nettement moins que l'année précédente (267). Parmi les autres 904 (879) cas liquidés par jugement, 470 (431) l'ont été par une chambre à trois juges, 77 (67) par une chambre de deux juges et 357 (380) par un ou une juge unique. Aucun (1) jugement n'a été rendu par une chambre à cinq juges au cours de l'exercice. Parmi les cas ayant fait l'objet d'un jugement, 239 (226) d'entre eux (soit 21,7 % [20 %]) ont été admis en totalité ou en partie, 613 (554) ont été rejetés et 52 (99) déclarés irrecevables.

Grâce au recul des nouveaux cas, le nombre des cas pendants a pu être considérablement diminué au cours de l'exercice après plusieurs années de stagnation, passant de 572 à 463. Il faut néanmoins relever que le nombre des cas ayant pu être rayés du rôle en raison d'un retrait ou d'une perte d'objet, ou qui ont été déclarés irrecevables, a nettement diminué en 2017. Il s'en est suivi que malgré une diminution nominale des nouvelles entrées et des cas pendants, plus de cas ont fait l'objet d'un jugement matériel que l'année précédente, ce qui a pour



conséquence que le temps de travail consacré au traitement des dossiers a, en fin de compte, globalement augmenté.

La durée moyenne de procédure pour les cas liquidés en 2017 a été de 5,5 (6,5) mois. Elle a été inférieure à six mois dans 76,7 (61 %) pour cent des cas, inférieure à un an dans 89,6 (84 %) pour cent des cas et inférieure à 18 mois dans 95,7 (94 %) pour cent des cas. Cela étant, on peut considérer que le droit à une procédure rapide, ancré en droit fédéral des assurances sociales, apparaît garanti. Parmi les cas pendants non suspendus, 13 (15) d'entre eux dataient de plus de 18 mois.

Au cours de l'exercice, 9 (20) cas ont fait l'objet de séances de chambre. Par ailleurs, 3 (4) cas ont nécessité des audiences publiques de jugement au sens de l'art. 6 al. 1 CEDH, prenant du temps. Parmi les cas pendants à fin 2017, 5 (10) étaient suspendus.

Le Tribunal arbitral des assurances sociales a été saisi en 2017 de 17 (123) nouvelles requêtes en conciliation et actions. 16 (84) cas ont pu être liquidés. 74 (73) affaires ont dû être reportées en 2018; 40 (20) d'entre elles étaient suspendues. Après l'augmentation considérable des affaires introduites au Tribunal arbitral des assurances sociales fin 2015 et début 2016, concernant un grand nombre d'actions en restitution introduites par les assureurs-maladie contre des prestataires de soins en relation avec différentes procédures de fixation des tarifs, le nombre des nouveaux cas s'est à nouveau normalisé en 2017 au niveau supérieur de la moyenne de ces dernières années.

Après une nette augmentation pour atteindre un niveau de plus de 40 cas par année, le nombre de nouveaux cas concernant l'aide sociale individuelle a reculé et s'est monté à 22 cas en 2017, rejoignant le niveau moyen des années antérieures. Le traitement des cas d'aide sociale individuelle avait été confié à la Cour des assurances sociales depuis le 1er janvier 2014 en vue de décharger le président du Tribunal administratif, qui assume simultanément les fonctions de juge à la Cour de droit administratif et de président de la Direction de la magistrature. Dès le 1er janvier 2018, le domaine de l'aide sociale individuelle sera à nouveau transféré à la Cour de droit administratif. Jusqu'à la fin de l'exercice, la Cour des assurances sociales est parvenue à liquider tous les dossiers pendants dans ce domaine, à deux exceptions près. En guise de bilan, la SVA constate que le domaine en question, qui se situe à l'intersection des compétences respectives des deux Cours, se prête particulièrement bien à un transfert d'une Cour à l'autre en vue d'équilibrer la charge de travail. L'expérience faite par la SVA permet toutefois de souligner que les efforts qu'impliquent un tel transfert ne sont pas négligeables. Eu égard au nombre de cas afférents à l'aide sociale individuelle et au délestage de la Cour qui a bénéficié du transfert pendant une assez longue période de quatre ans, les efforts nécessaires s'avèrent néanmoins défendables, dans une optique de comparaison coûts/bénéfices.

La coordination de la jurisprudence a été assurée tant lors de 2 (3) conférences de jurisprudence que par voie de circulation. Les jugements de principe de la SVA sont publiés dans la revue «Jurisprudence administrative bernoise» (JAB), recueil officiel du Tribunal administratif. Tous les jugements matériels sont publiés de manière anonymisée sur le site internet idoine (http://www.vg-urteile.apps.be.ch/tribunapublikation/).

Le Tribunal fédéral a été saisi en 2017 de 120 (124) recours contre des jugements de la SVA, ce qui représente 10,9 pour cent (10,8 %) pour cent des jugements rendus par cette dernière. Le Tribunal fédéral a liquidé au cours de l'exercice 106 (152) cas concernant la SVA, dont 23 (22) ont été admis totalement ou partiellement et 50 (80) rejetés; 33 (50) d'entre eux ont été soit déclarés irrecevables, soit rayés du rôle comme étant sans objet. 45 (30) cas concernant la SVA étaient encore pendants fin 2017 au Tribunal fédéral.

4 (10) conférences des juges de la SVA ont été consacrées à des questions d'organisation et de personnel de la Cour. La direction administrative de la Cour, composée du président de la Cour, qui la dirige, de deux autres juges, ainsi que de la première greffière, s'est par ailleurs occupée de diverses autres tâches administratives et d'infrastructure ainsi que de la préparation des conférences des juges au cours de 15 (19) séances.

Au cours de l'exercice, une journée interne de formation continue, à laquelle les membres de la CAF ont aussi été conviés, a été organisée par la SVA. Elle a été consacrée à une visite de la fondation GEWA, où des experts de cette institution ont présenté les chances, les possibilités et les limites de l'intégration professionnelle des personnes handicapées.

1.4.3 Cour des affaires de langue française (CAF)

1.4.3.1 Droit administratif

45 (année précédente : 42) nouveaux cas ressortissant au droit administratif (sans compter les cas ressortissant au droit de l'aide sociale, comptabilisés depuis 2014 et jusqu'à la fin de l'année 2017 sous la rubrique droit social) ont été introduits en langue française. 44 cas ont été liquidés (38) et 21 ont été reportés à 2018 (20).

Les litiges les plus nombreux ont été enregistrés en priorité dans les domaines du droit des étrangers, du droit fiscal, du droit des constructions et de l'aménagement du territoire et du droit de procédure.

Sur les 44 (38) cas liquidés, 14 (14) ont été rayés du rôle faute d'objet ou suite à un retrait. Sur les 30 autres cas liquidés par jugements (24), 3 (3) ont débouché sur une admission totale ou partielle, 22 (17) sur un rejet et 5 (4) sur un refus d'entrée en matière. 25 (20) jugements matériels ont ainsi été rendus en 2017. Aucune audience publique ou d'instruction n'a été tenue au cours de l'année 2017.

La durée de procédure des affaires liquidées a été en moyenne de 7 (5) mois. La durée de procédure a été inférieure à six mois dans 65,9 (71,1) pour cent des cas, inférieure à un an dans 75,0 (92,1) pour cent des cas et inférieure à 18 mois dans 84,1 (94,7) pour cent des cas. 21 cas ont été reportés à 2018 (20), dont aucun (4) ne date de plus de 18 mois.

3 (4) jugements ont fait l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, ce qui représente 6,8 (10,5) pour cent des jugements rendus par la CAF. Sur les 5 cas pendants (2 cas ayant été introduits avant 2017), 4 (6) ont été jugés, dont 1 (0) a été admis, 1 (4) rejeté, 2 (1) déclarés irrecevables. Une affaire de langue française (2) était ainsi encore pendante devant le Tribunal fédéral au 31 décembre 2017.

Le président de la CAF a siégé dans 10 (20) causes de langue allemande jugées par la VRA dans sa composition de cinq juges.

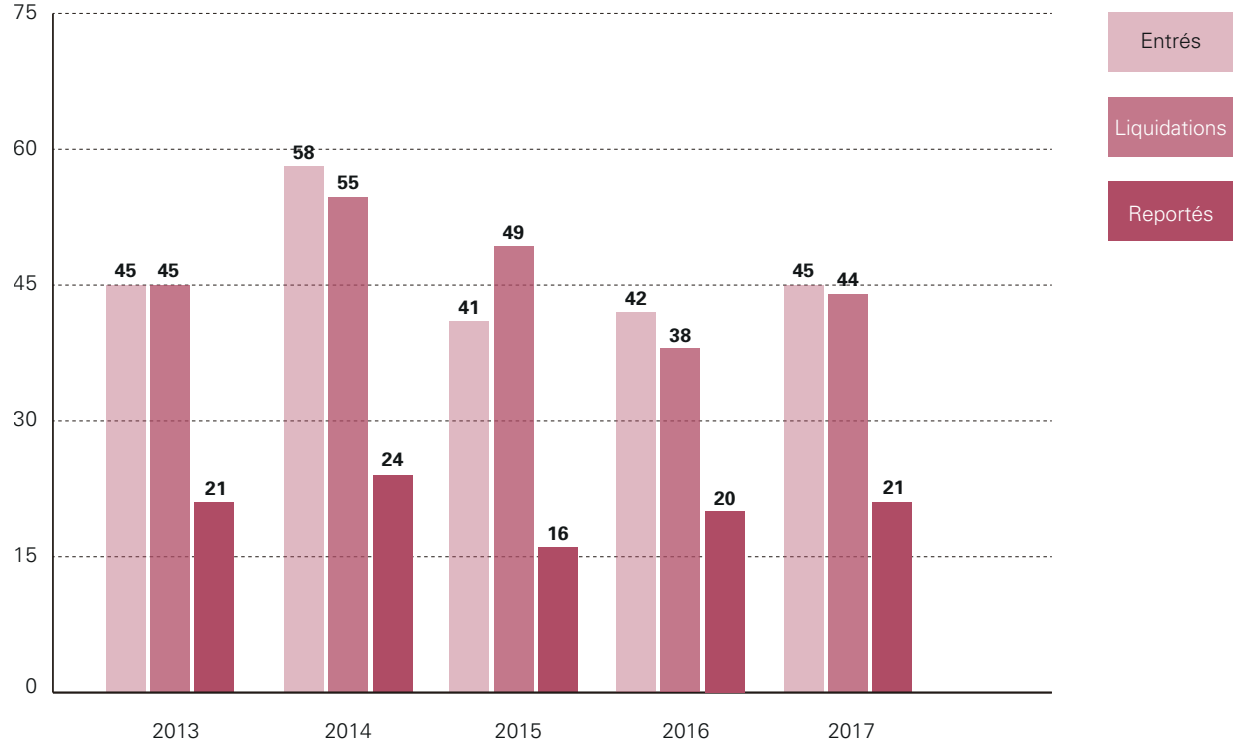
Le président de la Cour a en outre fonctionné comme expert dans les commissions d'examens d'avocat et de notaire.

1.4.3.2 Droit social (assurances sociales et aide sociale individuelle)

Dans ce domaine, 119 (130) nouveaux cas (dont 1 en aide sociale) ont été enregistrés. 125 (107) cas ont été liquidés et 93 (99) reportés à 2018.

Comme les années précédentes, le domaine le plus concerné a été l'assurance-invalidité (AI) qui, à lui seul, avec 61 (84) entrées, a représenté 51 (65) pour cent des nouveaux cas. Suivent l'assurance-chômage (AC), l'assurance-accidents (AA), l'assurance-maladie (CM), puis l'assurance-vieillesse et survivants (AVS), la prévoyance professionnelle (LPP) et les prestations complémentaires (PC). Le nombre d'entrées a augmenté en AC, LPP et PC et diminué en AI et AA, les autre domaines restant peu ou prou stables. Aucun nouveau cas (1) n'a été enregistré en langue française au Tribunal arbitral des assurances sociales.

Sur les 119 (130) nouvelles affaires, 75 (79) provenaient de la région administrative du Jura bernois ou de personnes domiciliées dans d'autres régions francophones d'autres cantons, 19 (32) de l'arrondissement administratif bilingue de Biel/Bienne, 21 (19) des régions administratives alémaniques du canton. 3 (0) recours ont été introduits



en langue italienne et 1 (0) en langue espagnole en application des conventions internationales.

Sur les 125 (107) cas liquidés, 26 (31) ont été rayés du rôle faute d'objet ou suite à un retrait. Sur les 99 autres cas liquidés par jugements (76), 34 (26) ont débouché sur une admission totale ou partielle (soit 34 [34] %), 45 (40) sur un rejet et 20 (10) sur un refus d'entrée en matière. 79 (66) jugements matériels ont ainsi été rendus en 2017. Aucune audience publique ou d'instruction n'a été tenue au cours de l'année 2017.

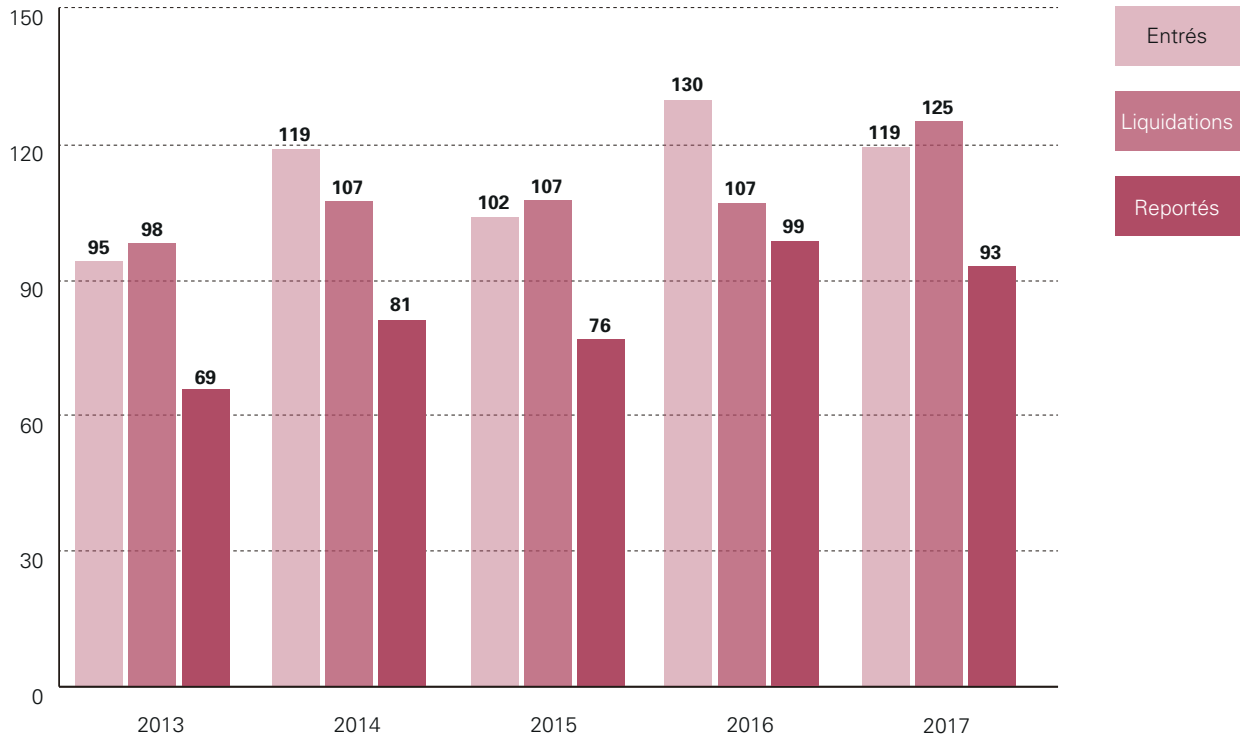
La durée de la procédure des affaires liquidées a été en moyenne de 8,4 (8,9) mois. La durée de procédure a été inférieure à six mois dans 37,6 (43,9) pour cent des cas, inférieure à douze mois dans 59,2 (59,8) pour cent des cas et inférieure à 18 mois dans 96 (88,8) pour cent des cas. 93 (99) cas ont été reportés à 2018, dont 2 (2) étaient suspendus. Des 91 cas non-suspendus, un (1) date de plus de 18 mois.

14 jugements (6) ont fait l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral, ce qui représente 11,2 (5,6) pour cent des jugements rendus par la CAF. Sur les 16 cas pendants (deux cas ayant été introduits avant 2017), 10 (5) ont été jugés, dont 1 (0) a été admis partiellement, 5 (4) rejetés, 2 (1) déclarés irrecevables et 2 (0) déclaré sans objet. 6 (2) affaires de langue française étaient ainsi encore ainsi pendantes devant le Tribunal fédéral à la fin de l'année 2017.

Les deux juges à titre principal de la CAF ont participé aux séances de la conférence élargie de la SVA et aux décisions de principe prises par celle-ci.

1.4.3.3 Remarques

Le nombre des nouvelles affaires en droit administratif s'inscrit dans la moyenne des cinq dernières années. En matière d'assurances sociales, même si le nombre de nouvelles entrées a été plus élevé que la moyenne des cinq dernières années, la très forte hausse du nombre des entrées en 2016 ne s'est fort heureusement pas confirmée en 2017. Dans ce domaine, les fluctuations sont essentiellement dues à l'assurance-invalidité (83 en 2014, 44 en 2015, 84 en 2016 et 61 en 2017). Le nombre des affaires pendantes est resté stable en droit administratif et a légèrement diminué en droit social (93 contre 99 à fin 2016). L'objectif de redescendre au nombre de cas pendants avant 2016 (soit environ 70 cas) n'a cependant pas pu être atteint. La complexité toujours croissante des dossiers d'assurances sociales, ainsi que les modifications de jurisprudence et révisions législatives n'y sont pas étrangères. Cette évolution est en outre en partie due aux départs d'une greffière et d'un greffier en cours d'année et aux congés de paternité ou de maladie/accident de plusieurs collaborateurs et collaboratrices de la CAF qui n'ont pas pu être pleinement compensés.



1.5 Direction et administration

1.5.1 Ressources humaines

Au cours de l'exercice, 5 (7) greffières et greffiers ont quitté le Tribunal administratif et 4 autres (3) ont pris leurs fonctions. Un départ a été relevé au sein du secrétariat général : Mme Marlies Widmer, secrétaire du Tribunal administratif pendant de nombreuses années, a pris sa retraite. En raison de la reprise des tâches administratives de l'ensemble des instances de la juridiction administrative, 30 pour cent de poste au total ont été transférés au secrétariat général, provenant des secrétariats de la CRF et de la CRMLCR. Dans l'ensemble, la centralisation de l'administration et sa nouvelle organisation au sein de la juridiction administrative ont permis d'économiser environ 20 pour cent de poste et d'améliorer la suppléance.

La proportion de femmes à fin 2017 se montait, pour ce qui concerne les juges, à 23 pour cent (année précédente : 23 %) compte tenu du degré d'occupation et à 25 pour cent (25 %) compte tenu du nombre de personnes, au niveau des greffes à 57 pour cent (59 %) compte tenu du degré d'occupation et à 62 pour cent (58 %) compte tenu du nombre de personnes, et pour ce qui concerne l'administration du Tribunal (secrétariat général et secrétariats des Cours), à 79 pour cent (90 %) compte tenu du degré d'occupation et 77 pour cent (83 %) compte tenu du nombre de personnes. 41 (41) des 90 (79) collaborateurs et collaboratrices du Tribunal administratif (y compris les stagiaires et les apprenantes), soit 45,3 pour cent (46 %), étaient engagés à temps partiel à la fin de l'exercice. L'augmentation du nombre de collaborateurs et collaboratrices par rapport à l'année précédente est liée à une diminution du taux d'occupation moyen. Trois (7) collaboratrices ont pris un congé de maternité et quatre (7) collaborateurs et collaboratrices ont pris un congé non payé.

Comme chaque année, plusieurs avocats-stagiaires et avocates-stagiaires, soit douze personnes au cours de l'exercice, ont eu l'occasion d'effectuer un stage au sein des trois Cours du Tribunal administratif.

A la fin de l'exercice, le solde excédentaire de l'horaire de travail mobile (y compris les vacances non prises) de toutes les personnes actives au Tribunal administratif s'élevait à + 3'968 heures (année précédente : + 4'781). En 2017, grâce à des conventions de réduction individuelle élaborées pour donner suite aux instructions du Conseil-exécutif, les comptes épargne-temps des membres du personnel ont pu encore être réduits dans une mesure de 424 heures.

Les soldes de l'horaire de travail mobile et des vacances non prises de tous les collaborateurs et de toutes les collaboratrices ont diminué de 813 heures. Les soldes des comptes épargne-temps ont diminué de 1'583 heures, passant d'un total de 11'114 heures en début d'année à 9'531 heures à la fin de l'exercice. Actuellement, la limite de 50 jours fixée par le Conseil-exécutif n'est plus dépassée que chez deux personnes. Tous les comptes épargne-temps doivent être réduits à un maximum de 50 jours jusqu'en 2019.

1.5.2 Finances

L'exercice 2017 du Tribunal administratif s'est soldé par des charges totales de CHF 11'306'180 et des produits de CHF 827'690. Les charges sont ainsi inférieures au budget à raison d'un montant de CHF 1'764'427 et les produits inférieurs au budget pour CHF 218'110. Il s'ensuit un solde positif de 14,76 pour cent par rapport au budget.

Les charges de personnel du Tribunal administratif sont réduit de CHF 1'275'424. Les coûts de personnel sont calculés par l'Office du personnel et ne peuvent pas être influencés par le Tribunal administratif, en particulier pour ce qui concerne les traitements des juges; quant aux traitements du personnel administratif, la marge de manœuvre est petite. Le solde important de crédit résulte de la dissolution technique unique des provisions pour les avoirs de personnel (crédits de temps de travail) de l'année précédente d'un montant de CHF 1'265'110. Ces provisions sont désormais comptabilisées au niveau de la juridiction administrative. Les écarts les plus grands par rapport au budget concernent ainsi les traitements des juges et des membres d'autorités à raison de CHF 541'390 et les traitements du personnel administratif et d'exploitation à raison de CHF 679'553.

Le budget du Tribunal administratif représente environ 80 % de celui de la juridiction administrative, celui de la CRF 15 %, celui de la CRMLCR environ 3 % et celui des deux autres autorités de justice indépendantes de l'administration 1 % chacun.

Pour l'ensemble de la juridiction administrative, l'exercice 2016 s'est soldé par des charges totales de CHF 15'404'255 et des produits de CHF 1'194'442. Les charges sont ainsi supérieures au budget à raison d'un montant de CHF 836'967 et les produits inférieurs au budget pour CHF 130'158. L'exercice 2017 de la juridiction administrative présente ainsi un solde négatif de 4,97 pour cent par rapport au budget.

En 2017, l'accent a été mis à nouveau sur le passage au nouveau standard de la comptabilité cantonale HRM2 / IPSAS, introduit le 1er janvier 2017.

Ces opérations ont impliqué beaucoup de travail, surtout en ce qui concerne le « restatement » (nouvelles évaluations de la fortune et des engagements financiers en raison des changements des méthodes de bilan et d'évaluation). Il convenait en particulier de procéder aux différenciations, adaptations et transferts exigés par l'Administration des finances. Parallèlement, la transformation du système d'information financière FIS (passage de FIS V8 à FIS V10) a été opérée au cours de l'exercice. L'Administration des finances a procédé à un dernier remaniement en profondeur de ce système, qui va vraisemblablement être remplacé à l'avenir par un nouveau logiciel standardisé. Ce remaniement, qui a engendré toute une série d'adaptation des processus, a été effectué sans interruption d'exploitation, ce qui a provoqué des incertitudes et une charge de travail supplémentaire, car diverses opérations ont dû être effectuées deux fois. Au surplus, le fait que l'apparence d'un logiciel change pratiquement chaque jour ne simplifie pas son utilisation. L'Administration des finances s'est néanmoins donné beaucoup de peine pour réduire autant que possible le surplus de charge de travail provoqué et était disponible pour aider à la résolution des problèmes qui se sont posés.

1.5.3 Informatique

L'OIO a invité le Tribunal administratif à participer à un groupe de travail chargé d'élaborer un projet de loi sur la communication électronique avec les autorités. Eu égard aux intentions de la Confédération et aux travaux déjà bien avancés du canton de Berne quant à une stratégie de E-Government, le groupe de travail s'est toutefois rallié à la proposition de la Direction de la magistrature de remettre à plus tard la mise en œuvre d'une telle loi spécifique.

Par ailleurs, la représentation de la justice bernoise au sein de l'alliance TRIBUNA est désormais aussi assurée par une greffière du Tribunal administratif. Ce groupement est chargé de conseiller l'entreprise informatique produisant le logiciel TRIBUNA dans son développement et sa programmation et se compose de représentants et de représentantes des cantons qui utilise celui-ci.

1.5.4 Communication avec les tiers

Les jugements importants du Tribunal administratif sont publiés dans la revue « Jurisprudence administrative bernoise (JAB) ». Elle représente le recueil officiel des jugements de principe du Tribunal administratif du canton de Berne.

Le nombre des jugements publiés sur le site internet idoine se monte maintenant à plus de 4'300. Le Tribunal continue de donner deux fois par mois aux médias l'occasion de consulter les jugements rendus, au début et au milieu de chaque mois. Malgré la publication des jugements sur internet, cette possibilité est toujours très appréciée des journalistes.

La traditionnelle rencontre annuelle avec le comité de l'Association des avocats bernois (AAB) a été organisée en novembre, au cours de laquelle les rapports entre le Tribunal et les avocats et les avocates, ainsi que les nouveautés législatives et leurs répercussions pratiques dans le travail quotidien des avocats et avocates ont été discutées. Les rapports entre le Tribunal administratif et les membres du barreau au cours de l'année écoulée ont été harmonieux. Tant le Tribunal administratif que les membres de l'Association des avocats bernois constatent qu'il est toujours plus difficile de trouver des candidats et des candidates appropriées pour un apprentissage de commerce. Il a dès lors été décidé d'examiner si une collaboration plus étroite entre le Tribunal administratif et le barreau dans le domaine de la formation des apprenants et des apprenantes pourrait être mise sur pied.

1.5.5. Projets

Au cours de l'exercice, le service des ressources humaines de l'état-major des ressources de la Direction de la magistrature a mis en œuvre deux projets pilotes, auxquels le Tribunal administratif participe. Toutes les Cours prennent part au projet pilote de travail à domicile, avec une ou plusieurs personnes chacune. La possibilité du travail à domicile est ancrée dans l'ordonnance cantonale sur le personnel. Le but de l'essai pilote de douze mois consiste à évaluer les avantages et les inconvénients du travail à domicile pour les collaborateurs et les collaboratrices d'une part, et pour le Tribunal d'autre part, ainsi que les possibilités d'intégrer le travail à domicile dans les processus opérationnels du Tribunal administratif. Les conclusions et le rapport final du projet pilote seront élaborés au début de l'année 2018. Les expériences faites avec ce projet pilote permettront de définir les conditions de mise en pratique du travail à domicile.

Le second projet pilote vise à trouver des possibilités et des moyens pour que la justice bernoise puisse garder à long terme en son sein des collaborations précieuses, en particulier celles des greffiers et greffières, qui ne disposent que de peu de perspectives de développement professionnel et de promotion. Dans le cadre de ce projet pilote de six mois, les possibilités et les effets d'une rotation de poste de travail, à l'intérieur d'un même groupe

de produits comme aussi entre différents groupes de produits, sont évalués. Une greffière de la SVA effectue actuellement un échange d'une durée de six mois avec une greffière de l'Autorité régionale de conciliation de Berne-Mittelland. L'évaluation de ce projet pilote aura également lieu au moyen d'un rapport final au milieu de l'année 2018.

Enfin, la participation à l'élaboration d'un concept de contrôle interne (IKS), un des projets centraux de l'état-major des ressources de la Direction de la magistrature dans le domaine des finances et de la comptabilité, a représenté une charge de travail importante.

1.5.6. Sécurité

L'évolution des mœurs devenant de plus en plus rudes se manifeste aussi envers la justice, allant jusqu'à la réception de menaces. Cela a pour conséquences que des dispositifs de sécurité doivent être mis à disposition à court terme et des mesures prises pour garantir la sécurité des collaborateurs et des collaboratrices. Une charge de travail supplémentaire considérable s'ensuit pour les secrétariats des Cours, le secrétariat général et la conciergerie.

L'administration cantonale a également été amenée à prendre des mesures, au vu de l'évolution de la situation. On mentionnera à cet égard le projet cantonal de sécurité au travail et protection de la santé (STPS), qui aborde notamment aussi la gestion des clients agressifs. Ces projets en matière de sécurité sont importants, mais sont très exigeants envers les petites unités organisationnelles qui ne comptent que peu de personnel administratif. Au cours de l'exercice, le Tribunal administratif a commencé à mettre en œuvre son concept de sécurité et à former les responsables d'étage pour cette nouvelle fonction.

1.6 Activité de surveillance des autres autorités de justice indépendantes de l'administration

Au vu des effets de l'activité de surveillance exercée ces dernières années, l'ampleur de celle-ci au cours de l'exercice a pu être nettement réduite. La visite de surveillance auprès de la CRF a été principalement consacrée au transfert des tâches administratives de la Commission des recours en matière fiscale au Tribunal administratif.

La question de la suppléance de la greffière principale de la CRMLCR a également pu être réglée définitivement. La suppléance est assurée par un greffier ou une greffière du Tribunal administratif dans une mesure de 10 pour cent de poste.

1.7 Relations extérieures

Les relations avec les autres organes de la justice ainsi que la Commission de justice du Grand Conseil et le Contrôle des finances ont été assurées en grande partie par le président et le secrétariat général ainsi que la Direction de la magistrature; elles sont ouvertes et constructives. Les rapports avec l'administration cantonale se limitent aux domaines prévus. Il s'agit en particulier de l'administration des salaires, de la santé et de la sécurité, de l'entretien des bâtiments et de l'informatique.

1.8 Statistiques

Tableau 1 – Cour de droit administratif
Statistique pour la période du 1er janvier au 31 décembre 2017

	Reportés de 2016	Entrés en 2017	Liquidés en 2017	Reportés à 2018	Admissions	Admissions partielles	Rejets	Non-entrées en matière	Autres (retraits, sans objet, transactions, conflits de compétence, etc.)
Impôts	108	96	124	80	20	10	71	10	13
Autres redevances	1	8	7	2	1	0	2	2	2
Finances publiques	5	4	7	2	0	1	2	0	4
Construction/ aménagement	42	37	48	31	1	9	31	0	7
Environnement/transports/ énergie	5	5	4	6	0	1	1	0	2
Protection de la nature	8	4	9	3	2	2	5	0	0
Biens-fonds/expropriation	2	2	3	1	1	1	0	0	1
Droit du personnel	10	9	11	8	0	4	4	0	3
Etudes/examens	10	19	20	9	1	0	10	2	7
Santé/aide sociale/aide aux victimes	4	10	9	5	0	1	3	4	1
Economie publique	4	9	9	4	2	0	3	1	3
Sécurité publique/droit des étrangers	37	66	73	30	0	3	49	10	11
Droits politiques	2	5	4	3	0	0	4	0	0
Responsabilité de l'Etat/ procédures d'action	8	7	8	7	0	1	2	3	2
Procédure	4	24	21	7	2	0	6	7	6
Divers	1	4	0	5	0	0	0	0	0
Total	**251**	**309**	**357**	**203**	**30**	**33**	**193**	**39**	**62**

Tableau 2 – CAF cas de droit administratif
Statistique pour la période du 1er janvier au 31 décembre 2017

	Reportés de 2016	Entrés en 2017	Liquidés en 2017	Reportés à 2018	Admissions	Admissions partielles	Rejets	Non-entrées en matière	Autres (retraits, sans objet, transactions, conflits de compétence, etc.)
Impôts	2	12	7	7	0	2	2	3	0
Autres redevances	2	0	2	0	0	0	1	0	1
Finances publiques	0	1	1	0	0	0	0	0	1
Construction/ aménagement	5	3	5	3	0	0	4	0	1
Environnement/transports/ énergie	3	0	3	0	0	0	2	0	1
Protection de la nature	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Biens-fonds/expropriation	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Droit du personnel	3	0	3	0	0	0	3	0	0
Etudes/examens	1	1	1	1	0	0	1	0	0
Santé/aide sociale/aide aux victimes	0	1	1	0	0	0	0	0	1
Economie publique	0	3	1	2	0	0	0	0	1
Sécurité publique/droit des étrangers	3	16	15	4	0	0	6	2	7
Droits politiques	1	1	2	0	0	0	2	0	0
Responsabilité de l'Etat/ procédures d'action	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Procédure	0	7	3	4	0	1	1	0	1
Divers	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	**20**	**45**	**44**	**21**	**0**	**3**	**22**	**5**	**14**

Tableau 3 – Cour des assurances sociales
Statistique pour la période du 1er janvier au 31 décembre 2017

	Reportés de 2016	Entrés en 2017	Liquidés en 2017	Reportés à 2018	Admissions	Admissions partielles	Rejets	Non-entrées en matière	Autres (retraits, sans objet, transactions, conflits de compétence, etc.)
AVS	8	50	44	14	8	2	21	5	8
AC	30	106	109	27	5	4	82	7	11
LPP	19	21	26	14	8	6	7	1	4
PC	43	60	85	18	10	7	54	1	13
APG	2	6	5	3	1	0	4	0	0
LFA	0	0	0	0	0	0	0	0	0
AI	310	548	614	244	113	27	317	27	130
AE	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CM	15	55	55	15	5	18	21	3	8
AM	1	4	3	2	0	0	2	0	1
LAA	62	100	110	52	8	4	83	4	11
Tarb	73	17	16	74	7	1	2	0	6
AF	0	3	3	0	0	1	2	0	0
ASoc	9	22	31	0	3	1	18	4	5
Total	**572**	**992**	**1'101**	**463**	**168**	**71**	**613**	**52**	**197**

AC	assurance-chômage
AE	allocations pour enfants
AF	allocations familiales
AI	assurance-invalidité
AM	assurance militaire
APG	allocations pour perte de gain
ASOC	aide sociale
AVS	assurance-vieillesse et survivants
CM	assurance-maladie
LAA	assurance-accidents
LFA	allocations familiales dans l'agriculture
LPP	prévoyance professionnelle
PC	prestations complémentaires à l'AVS/AI
Tarb	Tribunal arbitral des assurances sociales

Tabelle 4 – CAF cas d'assurances sociales
Statistique pour la période du 1er janvier au 31 décembre 2017

	Reportés de 2016	Entrés en 2017	Liquidés en 2017	Reportés à 2018	Admissions	Admissions partielles	Rejets	Non-entrées en matière	Autres (retraits, sans objet, transactions, conflits de compétence, etc.)
AVS	4	7	4	7	1	0	1	1	1
AC	8	20	14	14	1	0	7	4	2
LPP	1	7	3	5	2	0	0	0	1
PC	2	5	4	3	0	0	2	0	2
APG	0	0	0	0	0	0	0	0	0
LFA	0	0	0	0	0	0	0	0	0
AI	72	61	85	48	27	3	24	13	18
AE	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CM	0	7	1	6	0	0	0	1	0
AM	0	0	0	0	0	0	0	0	0
LAA	12	10	13	9	0	0	11	0	2
Tarb	0	1	0	1	0	0	0	0	0
AF	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ASoc	0	1	1	0	0	0	0	1	0
Total	**99**	**119**	**125**	**93**	**31**	**3**	**45**	**20**	**26**

AC	assurance-chômage
AE	allocations pour enfants
AF	allocations familiales
AI	assurance-invalidité
AM	assurance militaire
APG	allocations pour perte de gain
ASOC	aide sociale
AVS	assurance-vieillesse et survivants
CM	assurance-maladie
LAA	assurance-accidents
LFA	allocations familiales dans l'agriculture
LPP	prévoyance professionnelle
PC	prestations complémentaires à l'AVS/AI
Tarb	Tribunal arbitral des assurances sociales

2 AUTRES AUTORITÉS DE JUSTICE INDÉPENDANTES DE L'ADMINISTRATION

2.1 Commission des recours en matière fiscale du canton de Berne (CRF)

2.1.1 Composition de la Commission

Juges à titre principal	**En fonction depuis:**
Kästli Peter, avocat et notaire, président	1993
Nanzer Raphaëla, avocate, vice-présidente	2009

Juges spécialisés/Juges spécialisées (à titre accessoire)	**En fonction depuis:**
Antenen Pascal, expert fiscal diplômé et expert-comptable	2017
Bütikofer Michael, avocat et notaire	2017
Fankhauser Christoph, avocat et notaire	1996
Glatthard Adrian, avocat et notaire	1999
Glauser Beatrice, experte fiduciaire diplômée, experte en TVA FH et experte en révision	2017
Gysin Stéphanie, avocate, experte fiscale diplômée	2017
Junod Etienne, avocat, expert fiscal diplômé	2005
Kaiser Martin, lic. iur.	1992
Lüthi Markus, économiste diplômé en administration	1996
Rom Pierre-Alain, lic. rer. pol., expert fiscal	2003
Steiner Hans Jürg, MBA, expert-comptable diplômé, expert fiscal diplômé	2003
Studer Jürg, agronome, avocat	2009

2.1.2 Organisation de la Commission

Outre les juges à titre principal, la CRF comporte des juges spécialisés. En règle générale, elle juge dans une composition de trois juges, avec un juge à titre principal et deux juges spécialisés.

En 2017, la CRF a tenu 8 (8) séances dans une composition de trois juges. Par ailleurs, des jugements à trois juges ont été rendus par voie de circulation.

10 (16) inspections locales et 1 (7) audience d'instruction ont été entreprises.

La CRF dispose d'un secrétariat juridique formé de huit greffiers et greffières ainsi que d'un expert en comptabilité (soit 740 pour cent de postes [année précédente: 800 %]). Le secrétariat de la Commission compte trois collaborateurs et collaboratrices (soit 220 pour cent de postes [260 %]). Au cours de l'année 2017, l'administration du personnel et une grande partie de la comptabilité ont été transmises à titre d'essai auprès du secrétariat général du Tribunal administratif.

Le directoire de la CRF a tenu 9 (11) séances ordinaires en 2017. Il s'est par ailleurs réuni lors de plusieurs séances extraordinaires pour examiner les processus de base et les adapter si nécessaire.

Un rapport annuel de jurisprudence de la Commission est publié dans la revue « Jurisprudence administrative bernoise » (JAB).

2.1.3 Evolution des affaires

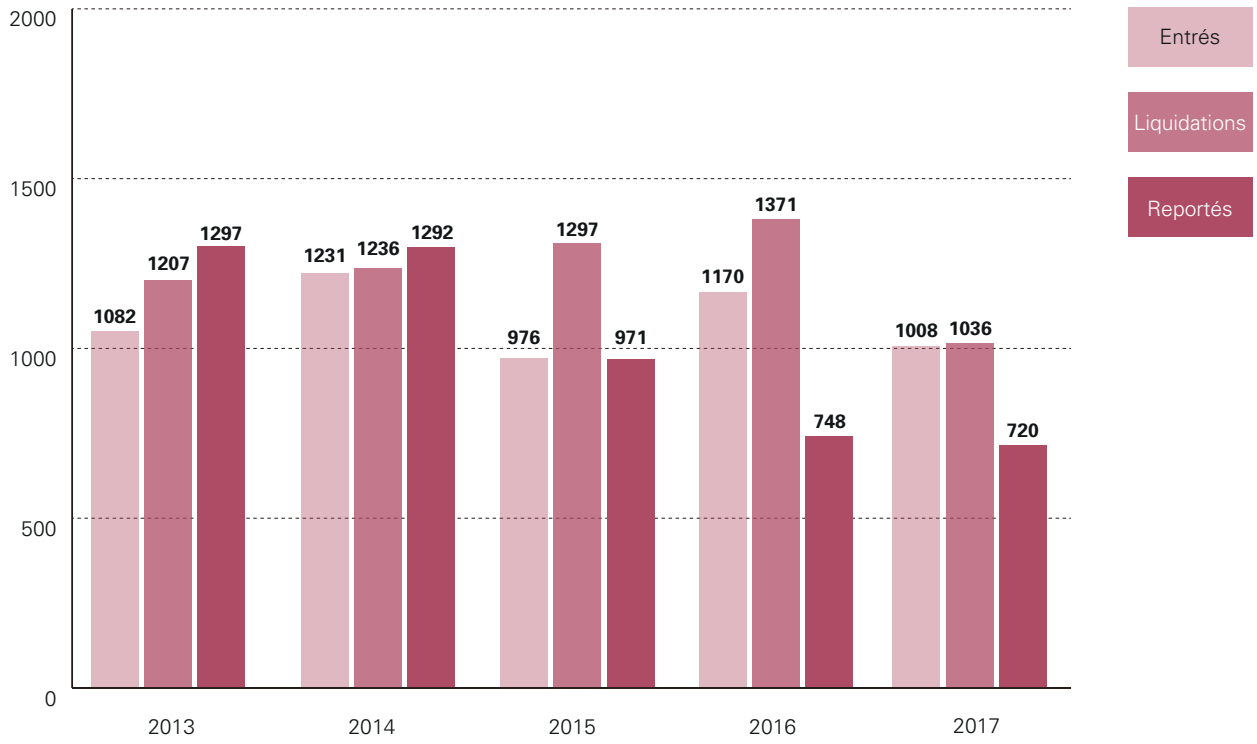
En 2017, le nombre des nouveaux cas a diminué, passant de 1'170 en 2016 à 1'008.

Comme par le passé, les recours introduits concernaient principalement les impôts cantonaux et communaux ainsi que l'impôt fédéral direct, de même que des demandes de remise d'impôt. On constate une légère diminution du nombre de recours ressortissant au domaine des remises d'impôt. Ainsi, 273 (293) d'entre eux ont pu être liquidés, par rapport à 244 (298) nouveaux cas entrés au cours de l'exercice.

En 2017, la Commission a rendu 295 (459) jugements dans une composition de trois juges. 741 (912) cas ont été traités par le président ou la vice-présidente en tant que juge unique. Au total, 1'036 (1'371) recours ont été liquidés. 154 (138) d'entre eux ont été admis totalement et 81 (107) partiellement. 480 (692) recours ont été rejetés ou déclarés irrecevables pour des motifs formels. 216 (274) affaires ont fait l'objet d'un retrait et 105 (160) d'entre elles ont été déclarées sans objet à la suite d'une reconsidération par l'instance précédente. 748 (971) cas étaient pendants au début de l'exercice, 1'008 (1'170) nouveaux cas ont été introduits en cours d'année, 1'036 (1'371) liquidés et 720 (748) cas demeuraient pendants à la fin de l'année 2017.

La durée moyenne de procédure a été de 8 (12) mois. La durée de procédure a été inférieure à six mois dans 37 (34 %) pour cent des cas, inférieure à un an dans 86 (62 %) pour cent des cas et inférieure à 18 mois dans 97 (96 %) pour cent des cas. Parmi les cas non suspendus, aucun (0) d'entre eux ne datait de plus de 18 mois au 31 décembre 2017.

Au cours de l'exercice, 92 (119) recours ont été introduits auprès du Tribunal administratif contre des jugements de la Commission, soit 8,8 pour cent des cas liquidés par celle-ci. 1 (9) cas a été porté devant le Tribunal fédéral. Le Tribunal administratif a rendu 78 (96) jugements concernant des cas de la Commission; parmi ceux-ci, 13 (4) ont débouché sur une admission totale du recours,



1 (9) sur une admission partielle et 57 (76) sur un rejet ou une irrecevabilité. 7 (7) recours auprès du Tribunal administratif ont été retirés. Le Tribunal fédéral a rendu 15 (11) jugements concernant des cas de la Commission : 2 (0) admissions, 1 (2) admissions partielles, 12 (9) rejets ou irrecevabilités et 0 (0) retrait de recours.

2.1.4 Direction et administration

2.1.4.1 Ressources humaines

La proportion de femmes à fin 2017 se montait, compte tenu du degré d'occupation, à 50 pour cent (50 %) pour ce qui concerne les juges, à 25,7 pour cent (29,6 %) au niveau du greffe et à 100 pour cent (100 %) pour le personnel du secrétariat. 10 (13) des 15 (18) collaborateurs et collaboratrices de la Commission (y compris les stagiaires) étaient engagés à temps partiel à la fin de l'exercice.

2.1.4.2 Finances

L'exercice 2017 de la CRF s'est soldé par des charges totales de CHF 2'181'256 et des produits de CHF 285'938. Le total des charges est ainsi inférieur au budget à raison d'un montant de CHF 278'838 et les produits supérieurs au budget pour CHF 94'938. Il en résulte un solde positif de 19,37 pour cent par rapport au budget.

2.2 Commission de recours contre les mesures LCR (CRMLCR)

2.2.1 Composition de la Commission

La CRMLCR se compose de huit juges à titre accessoire :

Juges (à titre accessoire)	**En fonction depuis :**
Wollmann Marc, avocat, président	2004
Jenzer Andreas, avocat, LL.M., vice-président	2017

Juges spécialisés/Juges spécialisées (à titre accessoire)	**En fonction depuis :**
Arneberg Oernulf, Dr med., spécialiste FMH en psychiatrie/psychothérapie	2006
Bodmer Jürg, Dr med., spécialiste FMH en médecine interne	2002
Brütsch Esther, psychologue FSP	2008
Marti Michèle, Dr en droit, avocate	2017
Santschi Jürg, avocat	2010
Vogt Franziska, pharmacienne diplômée	2002

Greffière et greffier

Scherrer Monika, lic. iur., greffière principale
Ziltener Lukas, avocat

2.2.2 Evolution des affaires

En 2017, 197 (année précédente : 233) recours ont été introduits, ce qui représente une nette diminution par rapport à l'année précédente. La moyenne des cinq années passées (2013 – 2017)

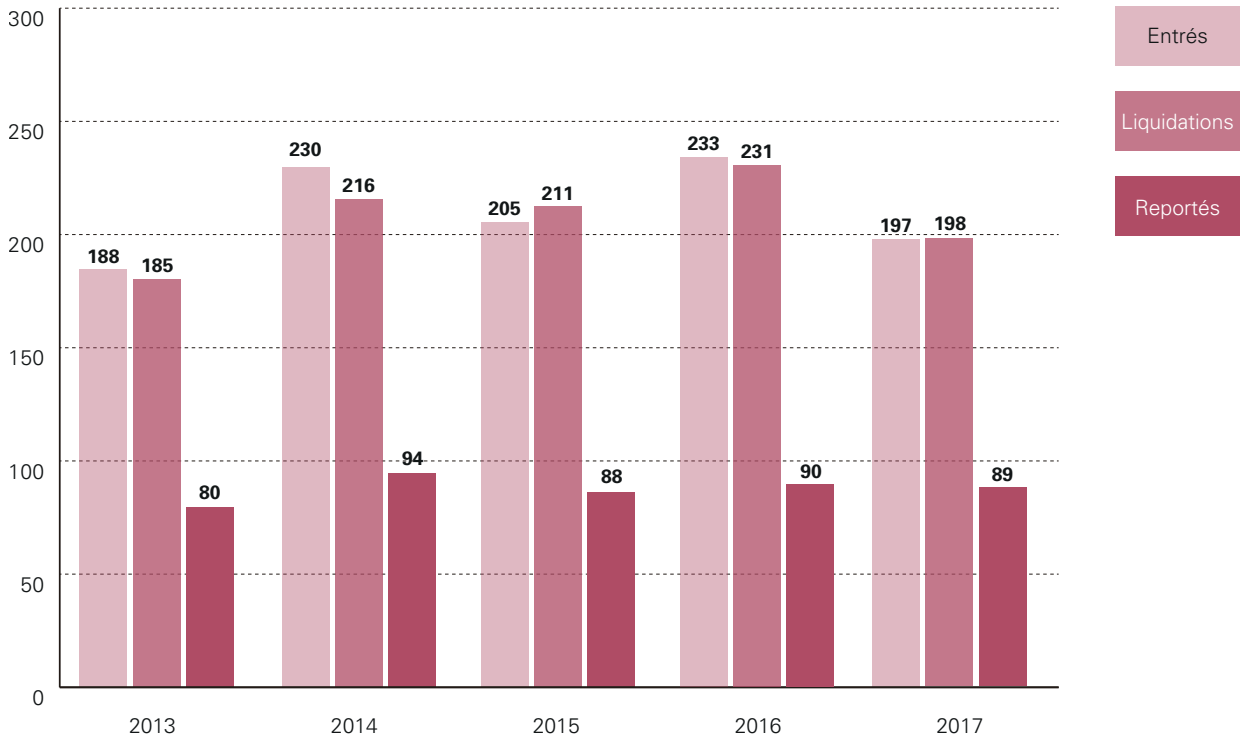
se situe à 210 (213). 198 (231) cas ont été liquidés au cours de l'exercice; les cas pendants ont donc diminué par rapport à l'année précédente, passant de 90 à 89. Comme par le passé, de nombreux cas concernent des recours contre des retraits de permis de conduire à titre préventif et des retraits de sécurité pour cause d'inaptitude à la conduite. Ces deux catégories de cas représentent ensemble un peu plus de 37 (42 %) pour cent des recours. Une diminution marquée des nouveaux cas (9 par rapport à 17 l'année précédente) est dénotée dans le domaine des retraits de sécurité du permis de conduire et des annulations de permis de conduire à l'essai des nouveaux conducteurs, prescrits par la loi de manière obligatoire dans certaines circonstances.

Sur les 89 (90) cas pendants fin 2017, 10 (13) d'entre eux étaient suspendus. 3 (0) des 79 (77) autres cas dataient de plus d'une année. Dans 43 (44) cas, le jugement, déjà rendu par la Commission, n'avait pas encore pu être notifié à la fin de l'exercice.

50, soit 25,3 % (68 soit 29,4 %) des 198 (231) cas liquidés l'ont été sans jugement (en raison d'un retrait du recours ou d'un autre motif entraînant la perte d'objet du recours). Sur les 148 (163) cas ayant fait l'objet d'un jugement en 2017, 35 (53) ont été traités par le président en tant que juge unique (retrait du permis de conduire à titre préventif) et 113 (110) par la Commission, et ce dans 33 (44) cas dans une composition de cinq juges et dans 38 (34) cas dans une composition de trois juges. Les 42 (32) autres cas avaient fait l'objet d'un jugement de la CRMLCR l'année précédente et ont été liquidés au cours de l'exercice. Les 148 (163) jugements matériels rendus en 2017 comprennent 29 (33) admissions entières ou partielles du recours et 4 (6) renvois à l'instance précédente pour nouvelle décision. Le taux d'admission des recours et d'annulation des décisions de l'instance précédente se monte ainsi à 22,3 pour cent des cas liquidés par jugement, ce qui s'avère inférieur à celui de l'année précédente (23,9 %). Les autres requêtes ont été rejetées dans 107 (114) cas ou déclarées irrecevables dans 8 (10) cas.

La durée moyenne de procédure a été de 4,6 (5,8) mois; il faut souligner que la statistique est influencée par les jugements concernant les retraits de permis de conduire à titre préventif, ceux-ci étant en règle générale rendus tout au plus dans les deux semaines. Elle était inférieure à 6 mois dans 53,5 (68 %) pour cent des cas, inférieure à une année dans 97 (98 %) pour cent des cas et inférieure à 18 mois dans 100 (100 %) pour cent des cas. Parmi les cas non suspendus, aucun (0) d'entre eux ne datait de plus de 18 mois.

12 (15) séances ont eu lieu au cours de l'exercice, 4 (0) d'entre elles consistaient dans une audience publique au sens de l'art. 6 ch. 1 CEDH.



Depuis l'entrée en vigueur de la réforme de la justice, le Tribunal administratif est l'autorité de surveillance de la CRMLCR. Il a renoncé à effectuer une visite de surveillance au cours de l'exercice.

En 2017, 13 (18) jugements de la Commission – soit 7 (9 %) pour cent des cas liquidés – ont fait l'objet d'un recours auprès du Tribunal fédéral. Ce dernier s'est prononcé sur 10 (19) recours concernant la Commission (y compris 2 cas reportés de l'année précédente). 2 (0) d'entre eux ont été admis. Les autres ont été soit rejetés, soit déclarés irrecevables. Fin 2017, 5 (2) recours étaient encore pendants au Tribunal fédéral.

Un rapport annuel de jurisprudence de la Commission est publié dans la revue « Jurisprudence administrative bernoise » (JAB).

2.2.3 Direction et administration

2.2.3.1 Personnel

En 2017, la CRMLCR a travaillé dans une nouvelle composition. En effet, l'année précédente, le Grand Conseil avait nouvellement élu Marc Wollmann, avocat et vice-président de longue date, à la présidence et Andreas Jenzer, avocat, en tant que juge spécialisé et vice-président de la Commission, ainsi que Michèle Marti, Dr en droit et avocate, en tant que juge spécialisée. Le secrétariat de la CRMLCR est composé d'une greffière à un taux d'occupation de 100 %, qui assume aussi la gestion du secrétariat de la Commission, et d'un greffier à un taux d'occupation de 40 %. A la fin de l'année 2017, le solde excédentaire de l'horaire de travail mobile de ces derniers s'élevait à 89 (57) heures (y compris les vacances non prises) et celui de leurs comptes épargne-temps à + 450 heures (+ 448 heures).

2.2.3.2 Finances

L'exercice 2017 de la CRMLCR s'est soldé par des charges totales de CHF 432'623 et des produits de CHF 76'715. Le total des charges est ainsi inférieur au budget à raison d'un montant de CHF 80'295 et les produits supérieurs au budget pour CHF 6'715. Il en résulte un solde positif de 23,84 pour cent par rapport au budget.

2.3 Commission d'estimation en matière d'expropriation (CEE)

2.3.1 Composition de la Commission

Juges (à titre accessoire)	**En fonction depuis:**
Nyffenegger Res, avocat, Dr en droit, président	2011
Geissler Peter, avocat, vice-président	2011

Juges spécialisés / Juges spécialisées (à titre accessoire)	**En fonction depuis:**
Brönnimann Lucas, BLaw, agriculteur	2017
Frey Urs, agent fiduciaire en immobilier diplômé	2011
Hasler Ruedi, architecte diplômé EPFZ, aménagiste ORL/NDS, estimateur d'immeubles NDK FH	2011
Hauswirth Matthias, architecte diplômé FH	2011
Hirschi Charles, agent fiduciaire en immobilier diplômé, agent immobilier avec diplôme fédéral	2011
Jenzer Peter, économiste de la construction AEC	2011
Lehmann Daniel, architecte diplômé FH	2011
Müller Hans-Jürg, directeur de travaux diplômé	2011
Roth Martin, entrepreneur-construction diplômé	2011
Rubin Hanspeter, maître agriculteur diplômé	2011
Schmid Jürg, agent commercial technique	2011
Siegenthaler Urs, architecte diplômé sia fsai	2011
Spang Bettina, architecte diplômée HTL	2011
Stöckli Rolf, ingénieur en génie civil diplômé FH/STV	2011
Stoller Michael, architecte diplômé FH/EMBA	2011
Walder Salamin Katharina, avocate/collaboratrice scientifique	2017
Weber Werner Rudolf, maître agriculteur diplômé	2017
Zemp Urs, architecte diplômé FH, estimateur d'immeubles CAS FH	2011

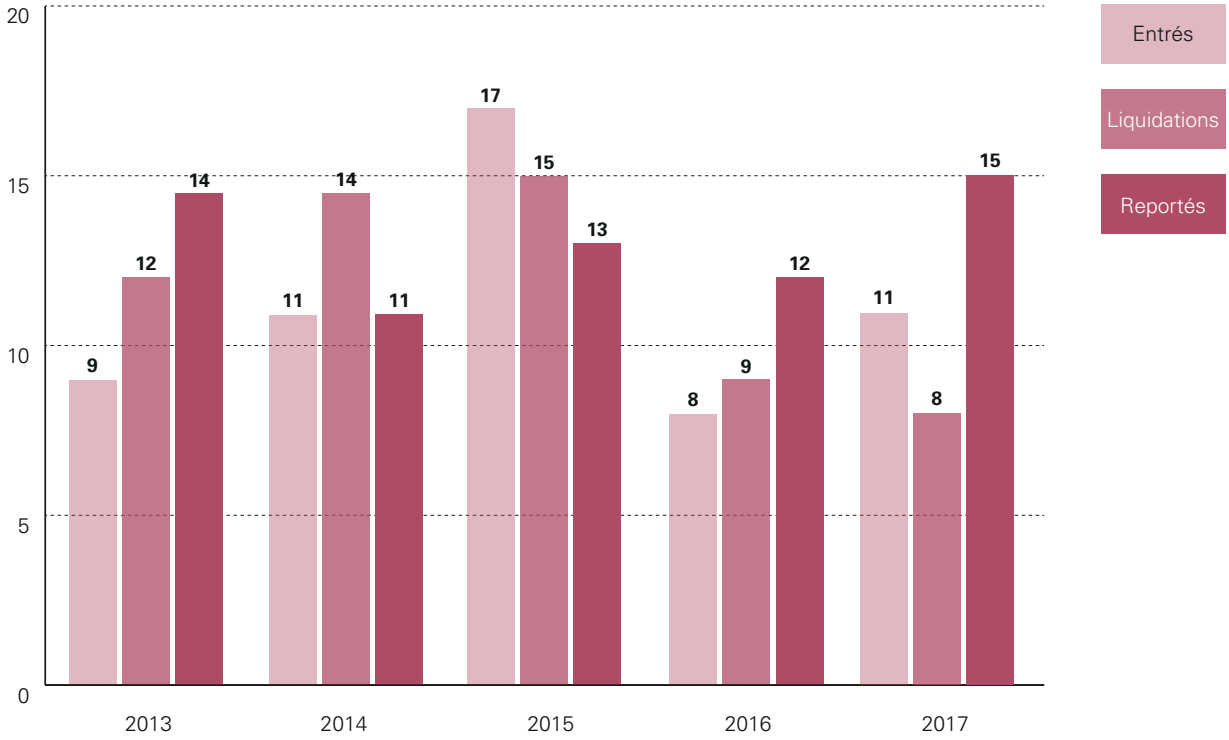
Greffière

Markstein Karine, lic. iur. HSG, Master of Advanced Studies (MAS) en aménagement du territoire EPFZ

2.3.2 Evolution des affaires

Au cours de l'exercice, 11 (année précédente: 8) nouveaux cas ont été enregistrés et 8 (9) liquidés; 15 (12) cas demeuraient donc pendants à la fin de l'année 2017.

En 2017, 5 (4) inspections locales avec audiences d'instruction et de conciliation ont été menées, en partie avec la participation des juges spécialisés et des juges spécialisées.



La durée moyenne de procédure a été de 11 (18) mois. Dans 37,5 (22 %) pour cent des cas, elle était inférieure à 6 mois, dans 62,5 (55 %) pour cent, inférieure à une année et dans 62,5 (66 %) pour cent d'entre eux inférieure à 18 mois. Parmi les cas non suspendus, aucun (1) d'entre eux ne datait de plus de 18 mois.

Au cours de l'exercice, aucun (0) appel n'a été introduit auprès du Tribunal administratif contre des jugements de la Commission, et aucun (0) cas n'a été porté devant le Tribunal fédéral. Le Tribunal administratif n'a rendu aucun (0) jugement concernant des cas de la Commission et le Tribunal fédéral n'a rendu aucun (0) jugement relatif à un cas de la Commission.

Parmi les cas pendants à fin 2017, 6 (6) d'entre eux étaient suspendus.

Un rapport annuel de jurisprudence de la Commission est publié dans la revue « Jurisprudence administrative bernoise » (JAB).

2.3.3 Direction et administration

2.3.3.1 Ressources humaines

La Commission n'a pas connu de mutation au sein de son personnel au cours de l'année 2017.

2.3.3.2 Finances

L'exercice 2017 de la CEE s'est soldé par des charges totales de CHF 48'379 et des produits de CHF 4'100. Le total des charges est ainsi inférieur au budget à raison d'un montant de CHF 53'406 et les produits inférieurs au budget pour CHF 1'900. Il en résulte un solde positif de 52,77 pour cent par rapport au budget.

2.4 Commission cantonale des améliorations foncières

Juges (à titre accessoire)	**En fonction depuis:**
Schnidrig Gerhard, avocat, président	1993
Wüthrich Urs, avocat, vice-président	2007

Juges spécialisés / Juges spécialisées (à titre accessoire)	**En fonction depuis:**
Federer Guido, Dr phil. nat.	2011
Heiniger Peter, ingénieur en génie civil diplômé EPFZ, commerçant diplômé HKG	2017
Hodel Peter, ingénieur agronome HTL	2017
Holzer Fritz, maître agriculteur diplômé	2017
Moser Kuno, ingénieur forestier diplômé EPFZ	2017
Rubin Hanspeter, commerçant agronome	2011
Schneider-Baumann Kathrin, enseignante, agricultrice	2007
Stampfli Christian, ingénieur en génie civil FH/STV	1999
Tschudi Stephan, ingénieur géomètre diplômé, ingénieur en génie rural diplômé EPFZ	2007
Weber Werner, maître agriculteur diplômé	2017
Weiss Hans, ingénieur diplômé EPFZ	1993
Wüthrich Hanspeter, forestier	2007

Greffier
Schibler Mark, avocat

La Commission cantonale des améliorations foncières est composée de son président, de son vice-président, de 11 juges spécialisés et d'une juge spécialisée. Le secrétariat de la Commission est assuré par un greffier à titre accessoire.

2.4.1 Evolution des affaires

Au cours de l'exercice, 128 oppositions relatives au périmètre d'un projet d'amélioration foncière ont été introduites auprès de la Commission (année précédente : 3 moyens de droit). Au vu de la forte opposition au projet en question, ses initiants l'ont retiré pour ce qui est du périmètre prévu. La Commission a dès lors rayé les oppositions de son rôle.

Outre les oppositions relatives au périmètre précitées, la Commission a liquidé au cours de l'exercice deux autres cas reportés de 2016. 3 (5) cas sont reportés à 2018.

La durée moyenne de procédure a été inférieure à 6 mois. 100 (100 %) des cas ont pu être liquidés en moins de 10 mois. Parmi les cas non suspendus, aucun d'entre eux ne datait de plus de 18 mois.

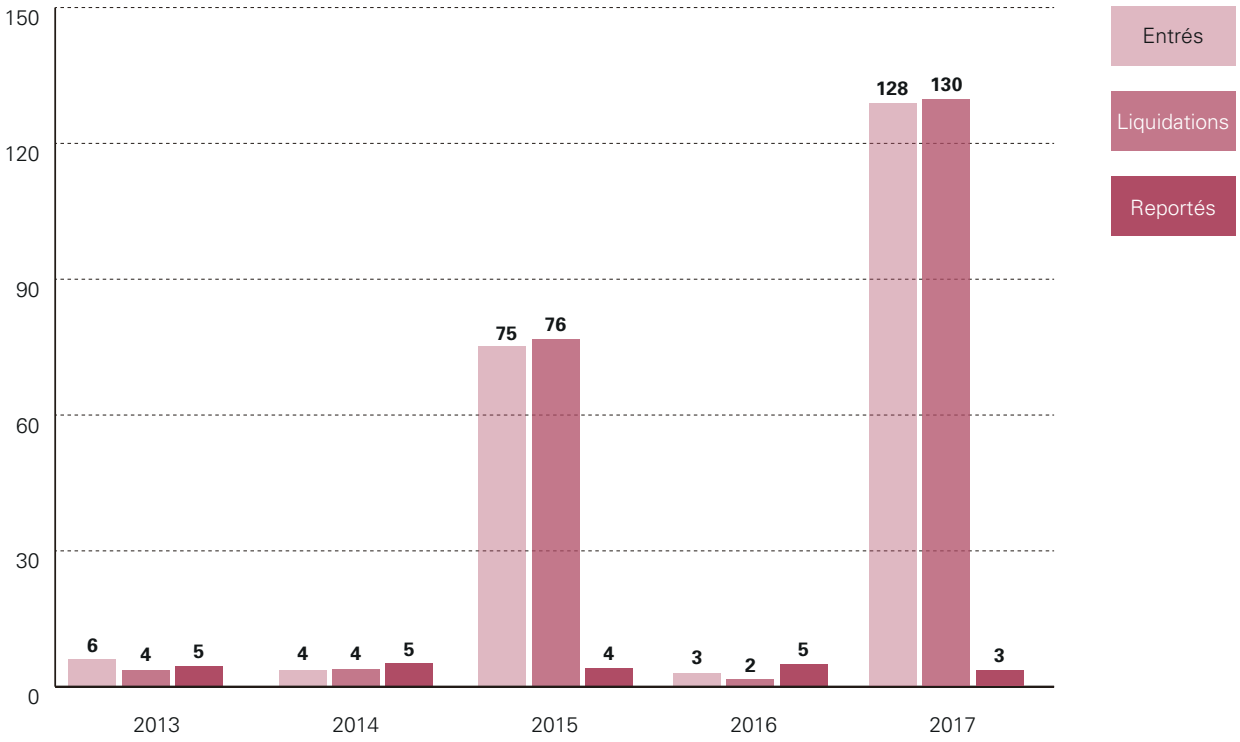
Trois (3) séances de la Commission ont eu lieu au cours de l'exercice. Le dossier de 27 oppositions pendantes relatives au périmètre d'un projet d'aménagement des eaux de la TTE, entrepris dans le cadre d'une procédure d'amélioration foncière, se trouve toujours auprès du service Améliorations structurelles et Production de l'Office de l'agriculture et de la nature. A cet égard, le Tribunal administratif s'est prononcé sur un recours contre l'approbation du plan d'aménagement des eaux. Ce dernier doit être réexaminé. La Commission ne traitera des oppositions relatives au périmètre qu'après l'entrée en force du plan d'aménagement des eaux; les 27 oppositions demeurent dès lors suspendues.

Un rapport annuel de jurisprudence de la Commission est publié dans la revue « Jurisprudence administrative bernoise » (JAB).

2.4.2 Direction et administration

2.4.2.1 Ressources humaines

La période de fonction 2017 à 2022 a commencé le 1er janvier 2017. Six nouveaux juges spécialisés ont pris leurs fonctions. En collaboration avec le service Améliorations structurelles et Production de l'Office de l'agriculture et de la nature, la Commission a organisé, particulièrement à leur intention, une journée d'information à Gléresse, au cours de laquelle les tâches de la Commission et du service prénommé ont été présentées et les mesures réalisées dans le cadre d'un remaniement parcellaire viticole ont pu être inspectées sur les lieux.



2.4.2.2 Finances

L'exercice 2017 de la Commission cantonale des améliorations foncières s'est soldé par des charges totales de CHF 41'401 et aucun produit. Le total des charges est ainsi inférieur au budget à raison d'un montant de CHF 54'415 et les produits inférieurs au budget pour CHF 1'000. Il en résulte un solde positif de 56,4 pour cent par rapport au budget.

Cette année aussi, la juridiction administrative a eu l'occasion de traiter des cas intéressants à profusion. Nous sommes persuadés qu'une juridiction administrative performante, telle qu'elle est présentée dans les pages qui précèdent, contribue aussi à l'attractivité de notre canton. Des instances de justice administrative fiables et efficaces sont essentielles au bon fonctionnement d'une collectivité. Les collaborateurs et les collaboratrices de la juridiction administrative bernoise se sont engagés à atteindre ce but aussi en 2017. Le président et les autres membres du directoire se tiennent volontiers à la disposition des personnes intéressées à obtenir de plus amples informations.

Le président du Tribunal administratif

Dr Thomas Müller

Le secrétaire général

Jürg Bloesch

Ministère public

Table des matières du Ministère public

1	Parquet général	89
2	Ministères publics régionaux	100
3	Ministères publics cantonaux	106
4	Gestion et administration	111
5	Aspects de l'évolution de la criminalité	116

Annexe :
Statistiques 119

1 PARQUET GÉNÉRAL

1.1 Introduction

1.1.1 Généralités

Parmi tous les thèmes traités par le Ministère public en plus de son activité principale de poursuite pénale, un sujet ressort particulièrement, à savoir la révision du Code de procédure pénale (CPP) : il concerne la poursuite pénale en tant que tout et a une influence directe sur son travail quotidien. Pour que les autorités pénales puissent entreprendre immédiatement les procédures pénales et les traiter jusqu'à la fin sans retard injustifié, et pour qu'elles soient à même de traiter en priorité les cas de détention, elles ont besoin d'un droit de procédure qui met à leur disposition les instruments nécessaires pour garantir les droits des parties. Le 1er décembre 2017, le Conseil fédéral a initialisé la procédure de consultation concernant la révision globale du CPP exigée par le Parlement fédéral. Cela surprend, car le CPP a fondamentalement fait ses preuves en pratique. Il a permis de renoncer aux 26 codes de procédure pénale cantonaux ainsi qu'à celui de la Confédération. Compte tenu des processus de l'époque compliqués et extrêmement lourds en comparaison intercantonale ainsi que dans le cadre de la collaboration entre les cantons et la Confédération, il doit être considéré à juste titre comme une étape décisive et positive pour l'égalité et la sécurité du droit dans notre pays. Dans ce contexte, la critique parfois peu différenciée concernant cet ouvrage après seulement sept années de pratique a déconcerté et la demande d'une révision totale semble prématurée. Au lieu d'attester dès le départ le caractère pratique incontesté du CPP dans la poursuite pénale et de lui donner le temps de faire ses preuves, ou de limiter les discussions – s'il y en a – de manière conséquente aux rares questions qui méritent d'être traitées, une « révision totale » a été abordée et le code en question a été inconsidérément taxé d'inutilisable.

La formule souvent utilisée par le passé de « position de force du Ministère public » insinue à tort l'existence d'un déséquilibre. L'image thématisée dans le projet préliminaire du citoyen sans défense contre le Ministère public disposant de tous les pouvoirs est fausse et cet état de fait peut être facilement prouvé : toutes les décisions et tous les actes de procédures du Ministère public, tenu à l'objectivité (art. 6, al. 2 CPP), peuvent être attaqués devant le tribunal et sont soumis au contrôle judiciaire des tribunaux (art. 393 CPP). La procédure de droit de la surveillance intervient en cas de comportement erroné du Ministère public relevant du droit disciplinaire selon les lois cantonales d'organisation des tribunaux, les lois de procédure administrative, resp. les législations sur le personnel. Compte tenu de ces nombreuses règles voulues par le législateur, on ne voit pas comment un potentiel d'abus, un dépassement du rôle exercé ou même une surveillance allant bien au-delà de la surveillance parlementaire contraignante serait possible. Il s'agit donc plutôt de formules accompagnées d'arrière-pensées diffuses qui ne correspondent à rien en pratique et n'ont jamais été à l'ordre du jour dans le canton de Berne ni depuis sept ans du point de vue du droit de la surveillance.

Le rôle et la position du Ministère public consistent à relever les défis de notre époque et il doit être protégé de toute influence inopportune. Il incombe notamment au Ministère public d'examiner des infractions de manière indépendante, objective et juste et, si les conditions sont remplies, de déposer un acte d'accusation devant le tribunal compétent et de soutenir l'accusation. Dans ces conditions, l'un des buts déclarés du Code de procédure pénale suisse consistait à renforcer la poursuite pénale et à ne faire intervenir les tribunaux qu'en cas d'affaires très complexes, sans tenir compte de la peine encourue. Ces réflexions sont toujours valables et leur traitement dans la pratique contredit l'argument de la surpuissance : le citoyen n'est pas sans défense, mais il dispose de droits de partie complets et assume une responsabilité devant la justice. Le travail exigeant du Ministère public et ses résultats dans la qualité exigée ne sont possibles dans le canton de Berne que parce que celui-ci s'est reconnu avec la réforme de la justice II comme une organisation indépendante des autorités judiciaires et du Ministère public. L'ordre institutionnel ne doit pas être remis en question sans réfléchir, mais doit être davantage consolidé : cette conclusion de principe et le besoin d'adaptation uniquement ponctuel découlent de l'évaluation complète de la réforme de la justice effectuée à l'externe, mandatée en 2015 par le Conseil-exécutif. Ils doivent maintenant être mis en œuvre.

Concernant le mandat de poursuite pénale du Ministère public, force est de constater que, conformément aux attentes, le nombre de plaintes pénales reçues n'a pas considérablement augmenté,

mais qu'un important volume d'affaires est toujours lié à une situation des affaires pendantes tendue dans le domaine de l'instruction. En revanche, la situation semble s'être stabilisée dans le domaine des ordonnances pénales. Pendant l'année sous revue, le Ministère public a également tenu compte du contexte toujours exigeant en cherchant constamment des solutions et en essayant à l'interne d'optimiser ses processus et de compenser la charge de travail entre les régions et les collaborateurs et collaboratrices. Outre le report de postes devenus vacants, les régions de Berne-Mittelland et de l'Oberland bernois ont notamment participé à une compensation constante de la charge de travail en faveur de la région du Jura bernois-Seeland qui va dans la bonne direction, mais touche aussi à ses limites. 101 procédures ont ainsi pu être redistribuées, ce qui a entraîné une légère baisse du nombre de cas par direction de la procédure dans la région du Jura bernois-Seeland et une compensation de la charge de travail dans les divisions responsables des ordonnances pénales. La charge de travail organisationnel reste en revanche considérable et la défense de l'accusation par les procureurs des régions mentionnées dans le Jura bernois-Seeland reste inefficace en raison des longs déplacements. La compensation de la charge de travail est soumise à un contrôle rigide qui englobe les processus et le mode de travail de la région du Jura bernois-Seeland. Ce contrôle et le regard sur la charge de travail au niveau cantonal sont les indicateurs qui permettront de décider prochainement si la compensation de la charge de travail doit être poursuivie sous la forme actuelle ou si, en complément mais de façon mesurée, des postes supplémentaires doivent être demandés.

La garantie d'une activité quotidienne normale la plus efficace possible mais surtout d'excellente qualité est la tâche constante qui découle de l'article 90, alinéa 2 de la loi sur l'organisation des autorités judiciaires et du Ministère public (LOJM). Le Ministère public est cependant aussi tenu de relever les nouveaux défis et de contrôler ou d'adapter régulièrement les nouveaux processus. Cette tâche fait partie du « professionnalisme et de l'efficacité » de la poursuite pénale. Stagner signifie reculer et profite à la criminalité : suite à la dernière visite de surveillance de la Commission de justice, le Ministère public a pu, malgré le paquet d'allégement du canton, accepter l'invitation à vérifier comment la thématique de la criminalité numérique et du droit médical, problématique en raison de sa complexité, de son étendue et du milieu particulier, a pu être abordée. De plus, les questions organisationnelles concernant l'épuisement de la fortune ont été analysées et présentées. Le 13 décembre 2017, le plénum de la Commission de justice a pris note avec satisfaction des résultats, englobant les données concernant l'organisation, les processus et les coûts uniques et récurrents et a reconnu le besoin d'agir. Une mise en œuvre dépend cependant de la situation des ressources dans l'activité quotidienne générale.

Le 19 juin 2015, les Chambres fédérales ont approuvé les modifications du droit des sanctions : la peine pécuniaire continue à primer sur la peine privative de liberté et reste admise sous forme conditionnelle. Pour éviter que les auteurs ne commettent d'autres infractions, de courtes peines privatives de liberté sont dorénavant aussi possibles et peuvent aussi être prononcées de manière conditionnelle. De plus, la forme d'exécution de la surveillance électronique a été ancrée dans la loi. Le Conseil fédéral a mis en vigueur cette modification ainsi que d'autres modifications du Code pénal au 1er janvier 2018. Au printemps 2017 déjà, le Ministère public a posé les jalons. En collaboration avec l'Office de l'exécution judiciaire, il a analysé la situation et édicté à temps la disposition transitoire concernant le nouveau droit des sanctions sous forme de directives concernant la mesure de la peine. Par conséquent, ces nouvelles dispositions de droit fédéral peuvent être appliquées de manière uniforme sur tout le territoire cantonal pour autant qu'elles soient conformes à l'optique de type judiciaire du Ministère public.

Comme les années précédentes, le Ministère public a de nouveau souligné la situation tendue dans les prisons régionales et dans l'exécution. L'année précédente, des étapes importantes ont été réalisées dans la bonne direction : l'orientation générale de fond de la nouvelle stratégie d'exécution judiciaire de la Direction de la police et des affaires militaires a convaincu. En tant que partenaire proche de l'Office de l'exécution judiciaire, le Ministère public salue le fait que l'exécution soit modernisée et adaptée aux exigences actuelles et que les besoins de l'exécution du canton de Berne soient en même temps couverts. Pour le Ministère public, comme pour la justice pénale, il est central que – tel que réclamé depuis longtemps – l'extension de la station forensique Etoine et la création de 30 places d'exécution cliniques pour l'exécution fermée de mesures institutionnelles appliquées à des auteurs d'infraction souffrant de graves troubles de la personnalité selon l'article 59, alinéa 3 CP, puissent être entreprises. Du point de vue de

la politique juridique et de la sécurité, il s'agit d'une exigence qui date, mais qui est urgente et très actuelle et ne doit pas échouer en raison d'oppositions ou d'obstacles financiers.

L'évolution des émoluments en matière de surveillance de la correspondance par poste et télécommunication fait apparaître une lueur d'espoir à l'horizon. La Confédération a reconnu que les augmentations communiquées devaient être plus faibles que prévu, mais les chiffres exacts ne sont pas encore connus car ils sont en cours d'évaluation par le groupe de travail mis en place par la Confédération. Il serait nécessaire de remettre en question les processus du Service SCPT, d'identifier les causes des coûts et de prendre en compte la réduction des coûts de la numérisation prévue des processus entre la Confédération et les cantons. Le Tribunal administratif fédéral a en outre constaté dans un arrêt que le montant de CHF 800'000.– facturé au canton d'Argovie par le Service SCPT dans le cadre du quadruple meurtre à Rupperswil était trop élevé et a ordonné au Service SCPT d'adapter l'émolument. Selon le Tribunal administratif fédéral, la valeur de référence doit s'élever à CHF 200'000.–, montant auquel peuvent s'ajouter des frais pour le temps investi dans l'affaire. La mesure selon laquelle cet arrêt sera décisif n'est pas encore claire, car le Service SCPT examine la possibilité de recourir au Tribunal fédéral. Dans tous les cas, cela devrait avoir un impact sur les travaux d'évaluation du groupe de travail fédéral. Pour le Ministère public, l'avenir dira si grâce au report de l'entrée en vigueur de la nouvelle ordonnance sur les émoluments, à l'adaptation à la baisse des émoluments, à la numérisation des démarches administratives et à l'impact de l'arrêt du Tribunal administratif fédéral, les charges pour les mesures de surveillance, budgétées de manière très serrée en raison de la forte pression liée au paquet d'allégement du canton, seront suffisantes.

Au 31 décembre 2017, la comptabilité financière du Ministère public présente par rapport au budget des charges supplémentaires d'environ CHF 1,3 million, soit 1,6 %. Les revenus sont d'environ de CHF 2,9 millions inférieurs au budget, soit de 5,6 %. Il en résulte une péjoration du solde à fin décembre d'environ CHF 4,2 millions, resp. de 15, 8 %. Les dépenses supplémentaires dans le domaine des frais de procédure et d'instruction, notamment dans le domaine de l'exécution des mesures de protection et des peines applicables aux mineurs, en sont la raison principale. De plus, des dépenses plus élevées dans le domaine des pertes de créances effectives, comme par exemple les amortissements des factures d'ordonnance pénale (y compris exécution de peine ou travail d'intérêt public), ont été enregistrées. La diminution des recettes s'explique principalement par des revenus nettement moins élevés que prévu dans le domaine des émoluments pour les actes administratifs et les amendes, notamment auprès des ministères publics régionaux. Consolidés, les facteurs non influençables par le Ministère public entraînent en fin d'année dans la comptabilité d'exploitation au niveau du solde I un crédit supplémentaire soumis à approbation.

Le Ministère public est à même de gérer toutes ses tâches exigeantes et importantes du point de vue social et sécuritaire, ainsi que l'importante charge de travail, uniquement grâce à son personnel engagé. Cet engagement et la forte identification des collaborateurs et collaboratrices avec leur mandat sont intacts. Cela se ressent dans le travail quotidien et également au niveau des résultats du projet sur la gestion du stress qui a été clôturé au cours de l'année sous revue.

1.1.2 Structure et mandat

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

Le Parquet général dirige le Ministère public et est responsable d'assurer une poursuite pénale qualifiée et efficace. L'instruction d'un comportement punissable relève en général de la compétence des ministères publics régionaux compétents à raison du lieu. Des compétences spécifiques sont attribuées pour la poursuite des infractions économiques (prédominance d'infractions contre le patrimoine, faux dans les titres, blanchiment et cybercriminalité) ainsi que pour les procédures qui ne sont pas adaptées à une instruction par les ministères publics régionaux en raison de leur particularité. Si les critères légaux prévus sont remplis, de telles procédures relèvent de la compétence du Ministère public chargé de la poursuite des infractions économiques ou du

Ministère public chargé des tâches spéciales, tous deux compétents pour l'ensemble du territoire cantonal. Le Ministère public des mineurs est également compétent pour l'ensemble du territoire cantonal. Il est l'autorité d'instruction et d'accusation pour les infractions commises par des mineurs. De plus, il est responsable de l'exécution des peines et des mesures de protection.

Le Ministère public est dirigé par le procureur général et ses deux suppléants. Chaque ministère public régional et cantonal ainsi que le Ministère public des mineurs est présidé par un procureur ou une procureure en chef, respectivement par un procureur ou une procureure en chef des mineurs. Au total, le Ministère public du canton de Berne compte 94,9 postes pour les procureurs et les procureures. Ils sont répartis comme suit : Parquet général 5,9, Berne-Mittelland 27,2, Jura bernois-Seeland 17,2, Emmental-Haute Argovie 8, Oberland 8, poursuite des infractions économiques 9, tâches spéciales 8,1, Ministère public des mineurs 11,5.

1.2 Ressources

Le Parquet général dispose des ressources en personnel suivantes (situation effective au 31.12.2017) :

- procureurs et procureures : 590 % (dont chargé(e) de l'information 50 %)
- secrétariat juridique : 170 % (dont 30 % de durée déterminée)
- secrétariat juridique for : 100 %
- chef de projet NeVo/Rialto : 100 % (dont 100 % de durée déterminée)
- chef d'état-major : 100 %
- ressources humaines : 280 % (dont 100 % de durée déterminée)
- finances : 360 %
- chancellerie : 240 % (dont 30 % de durée déterminée)

1.2.1 Tâche principale du Parquet général

La tâche principale du Parquet général consiste à assumer la responsabilité de la poursuite pénale contre les adultes, les personnes morales et les mineurs, ainsi que de soutenir l'accusation devant les Chambres de la Cour suprême (procédures d'appel, de recours et en révision), devant le Tribunal fédéral et le Tribunal pénal fédéral en allemand et en français. En outre, il est chargé de régler les conflits de compétence intercantonaux et les conflits de compétence matérielle avec la Confédération, ainsi que de prendre des décisions en ce qui concerne les conflits de compétences intracantonaux et les procédures de recours internes du Ministère public. Il a pour tâche d'approuver les ordonnances de non-entrée en matière, les décisions de suspension et les ordonnances de classement des procureurs et procureures en chef et du procureur et de la procoureure en chef des mineurs, ainsi que les mises en accusation devant des tribunaux avec compétence matérielle inférieure. Il a également pour tâche de contrôler les mises en accusation dans le domaine de la criminalité économique. En sa qualité d'autorité centrale pour l'entraide judiciaire internationale, le Parquet général examine les demandes d'entraide judiciaire internationale qui lui sont envoyées directement, statue sur la reprise de poursuites pénales de l'étranger et prend position devant la Chambre de recours pénale de la Cour suprême dans le cadre de procédures d'exequatur.

La défense de l'accusation en français dans les procédures de recours incombait jusqu'à ce jour aux membres germanophones du Parquet général. Afin de mieux tenir compte du bilinguisme de cette autorité compétente pour l'ensemble du canton et de gérer les procédures de manière plus efficace, une procureure cantonale francophone a été engagée au 1er février 2016. Avec un degré d'occupation de 70 %, elle remplace le poste à 100 % de procureur cantonal devenu vacant. Sur les 30 % restants, 20 % ont été attribués au Ministère public régional du Jura bernois–Seeland et 10 % au Ministère public cantonal chargés des tâches spéciales.

La direction de l'entier du Ministère public dans le cadre de sa structure hiérarchique plate avec des éventails de subordination étroits (Parquet général – procureurs en chef des ministères publics cantonaux et régionaux) constitue également un domaine de compétences important du procureur général et de ses deux suppléants. En tant qu'autorité de surveillance des procureurs et procureures, des procureurs et procureures des mineurs ainsi que du reste du personnel, le Parquet général est en outre chargé du traitement de dénonciations relevant du droit de la surveillance ainsi que de réclamations concernant la responsabilité de l'Etat.

D'autres tâches centrales consistent à participer, comme la loi le prévoit, aux séances de la Direction de la magistrature et aux organisations ainsi qu'aux groupes de travail dépendant directement du mandat central, comme par exemple le groupe de travail interne au canton Ministère public police-cantonale ou la Conférence des procureurs de Suisse (CPS) et

ses groupes de travail. Les échanges institutionnalisés avec le commandement de la police cantonale, l'Institut de médecine légale, les tribunaux régionaux et cantonaux, les ministères publics du canton et des autres cantons et les services administratifs, ainsi que les comités et les associations à l'échelon suisse, les procédures de consultation concernant les projets de loi, les affaires relatives au personnel, aux finances et à l'informatique ainsi que la formation continue représentent également une part importante des tâches du Parquet général.

Le Parquet général soutient les ministères publics régionaux et cantonaux et le Ministère public des mineurs dans le cadre de l'accomplissement de leurs tâches par des directives et des instructions d'ordre général, ainsi que par des conseils et des consignes spécifiques concernant des cas particuliers. Il exécute notamment les affaires administratives quotidiennes à l'interne ainsi qu'en rapport avec les directions administratives. En font partie la garantie de la mise en œuvre des décisions du Parquet général, ainsi que des responsabilités dans les domaines du personnel, du développement du personnel, des finances et de la comptabilité, de l'infrastructure et, enfin et surtout, de la sécurité du Ministère public dans son entier. Mentionnons l'exécution du contrôle des cas en tant qu'instrument de gestion interne, ainsi que l'examen régulier et la consolidation des directives, instructions et aides de travail.

Compte tenu des changements rapides aussi bien dans le cadre des dispositions légales que dans l'environnement criminel, le Parquet général accorde une grande importance à la formation et à la formation continue de tous les collaborateurs et collaboratrices. Les membres du Parquet général tout comme les nombreux procureurs et procureures ou procureurs et procureures des mineurs s'engagent particulièrement dans ce domaine. Un procureur général suppléant est membre de la Commission pour la formation continue de la Direction de la magistrature. Il organise par exemple régulièrement des cours pour les membres de la justice du canton de Berne. Le procureur général est chargé d'enseignement à l'Académie des procureurs à l'Université de Lucerne et membre du groupe de travail CPS formation continue du Ministère public. Pendant l'année sous revue, deux procureurs ont enseigné le droit de la procédure pénale à l'Université de Berne, deux procureurs ont donné des cours à l'Académie des procureurs et aux Universités de St-Gall et Fribourg. Une commission interne au Ministère public satisfait les besoins de formation continue du personnel non juridique. Les ministères publics cantonaux et régionaux et dans ces derniers notamment les sections responsables des ordonnances pénales, organisent d'autres formations et formations continues adaptées spécialement aux besoins des unités d'organisation concernées. Le chargé d'information garantit finalement le perfectionnement dans le domaine du travail avec les médias.

1.2.2 Charge et activité de gestion

Les cadres du Ministère public se situent dans la zone conflictuelle entre la gestion et les affaires opérationnelles, que ce soit au niveau du Parquet général ou au niveau des divisions. Eu égard au changement de composition du Parquet général en 2017, les tâches de gestion ont été partiellement réparties différemment entre le procureur général et ses deux suppléants et différents processus ont été redéfinis. Ces modifications ont fait leurs preuves.

Pour décharger le procureur général et ses deux suppléants dans les domaines de l'administration, de l'organisation, de la gestion opérationnelle, du traitement des cas et du travail lié aux projet, une organisation d'état-major classique a été créée au 1er janvier 2012 avec l'engagement d'un chef d'état-major, comme c'était déjà le cas à la Cour suprême et au Tribunal administratif. Le 1er juillet 2017, le chef d'état-major a pris une retraite anticipée. C'est en grande partie grâce à lui que le Parquet général dispose aujourd'hui d'une organisation de gestion efficace. La fonction centrale et par conséquent indispensable de chef de l'état-major a pu être reprise sans interruption par un successeur correspondant au profil du poste.

Outre un plan directeur et ses principes d'action, le Ministère public dispose depuis l'année sous revue d'un code de conduite élaboré par le Parquet général et les procureurs en chef. Le code de conduite du Ministère public complète et concrétise celui de l'administration du canton de Berne. Il décrit les exigences que doivent remplir tous les collaborateurs et collaboratrices en adoptant un comportement responsable, indépendant, non influencé par l'extérieur et digne d'une autorité de poursuite pénale. Le Ministère public dispose en outre d'un système de controlling fiable dans le domaine opérationnel, tout comme dans celui des finances et des ressources humaines. Il travaille sur la base de conventions d'objectifs qui sont réparties à tous les échelons jusque dans le processus EEP. Les évolutions dans les différentes divisions sont rassemblées et analysées sous forme

de rapports semestriels et annuels ainsi que de reportings des finances et du personnel, selon des directives uniformes, ce qui permet d'aboutir après l'évaluation globale aux résultats, analyses et conclusions finales mentionnés dans le présent rapport. La mise en œuvre rapide et fiable des solutions élaborées et le contrôle des objectifs sont impératifs pour maintenir le cap d'une organisation d'une telle taille afin qu'elle puisse remplir son mandat de poursuite pénale, corriger ou stopper les tendances négatives dans le domaine du personnel.

1.3 Evolution des affaires du Parquet général

	31.12.16	31.12.17	Différence
Nombre d'affaires total	2'943	3'020	+2,6 %
Recours	575	592	+3,0 %
Soutien de l'accusation par oral et par écrit	88	92	+4,6 %
Prises de position sur recours	182	198	+8,8 %
Prises de position sur révision	7	5	-28,6 %
Recours en matière pénale devant le Tribunal fédéral	1	4	+300,0 %
Prises de position concernant des recours en matière pénale	5	4	-20,0 %
Procédures visant à déterminer le for	1'606	1'849	+15,1%
Dont procédures devant le Tribunal pénal fédéral	11	10	–9,1 %
Procédures de l'art. 53 LiCPM	1	0	–100 %
Entraide judiciaire nationale et internationale	280	303	+8,2 %
Dont décisions sur demandes internationales de délégation de poursuite pénale	22	17	–22,7 %
Procédures de recours contre des décisions d'exécution de la Direction de la police et des affaires militaires	31	20	–35,5 %

Les chiffres les plus élevés concernent comme d'habitude les procédures intercantonales visant à déterminer le for. Dans ce domaine, le nombre de 1'849 est la valeur la plus élevée jamais enregistrée. L'augmentation par rapport à l'année précédente est de 15,1 %, ce qui signifie une charge de travail supplémentaire sensible des collaboratrices spécialisées. Une nette augmentation a également été enregistrée dans les prises de position sur recours (8,8 %) et les cas d'entraide judiciaire nationale et internationale (8,2 %). Les autres domaines de l'activité principale présentent en revanche une évolution stable à un niveau élevé.

1.4 Evolution des affaires des ministères publics régionaux et cantonaux

La comparaison globale du nombre des affaires des ministères publics régionaux et cantonaux a été élaborée avec le système de gestion d'affaires Tribuna mis à disposition du Ministère public.

Les chiffres suivants reflètent donc la comparaison entre les chiffres de l'année précédente et la situation à la fin de la période sous revue (base : conventions de prestation élaborées chaque année) et contiennent des explications concernant des évolutions particulièrement significatives.

Les dénonciations reçues constituent la valeur clé principale qui définit d'une part la quantité de travail et d'autre part le type de prise en charge par le Ministère public. En d'autre termes, il s'agit de la base pour le traitement exigé par le Ministère public des cas signalés avec les ressources disponibles et dans le temps imparti, le tout dans le cadre des limites du Code de procédure pénale suisse.

L'utilisation efficace de ses ressources et le maintien d'un standard de qualité restent des éléments gérables pour le Ministère public. La tendance à l'augmentation constante constatée depuis 2013 s'est poursuivie pendant l'année sous revue, comme attendu dans la comparaison sur le long terme, mais de manière

Evolution du cadre quantitatif	31.12.15	31.12.16	31.12.17	Différence
Dénonciations reçues (sans les dénonciations contre inconnu[1] selon l'art. 307 al. 4 CPP)	115'797	120'254	121'833	+1,3 %
Ordonnances pénales sans instruction préalable (entrées)	88'698	92'193	92'717	+0,6 %
Oppositions contre ordonnances pénales sans instruction	4'634	4'935	4'944	+0,2 %
Instructions ouvertes	6'592	7'696	8'080	+5,0 %
dont ministères publics régionaux	5'147	6'141	6'546	+6,6 %
Total des mises en accusation	548	633	684	+8,1 %
Soutien de l'accusation	320	378	403	+6,6 %

très modérée. La valeur de l'année précédente avec 120'254 dénonciations a été dépassée de 1'579 dénonciations. En comparaison avec les dernières valeurs de l'année 2013 présentées dans le cadre de l'analyse de la dotation, cela représente une augmentation de 17'715 dénonciations (16,0 %). En conséquence, les affaires de masse ont augmenté: les procédures d'ordonnance pénale ont augmenté de 0,6 %, soit de 523. En comparaison avec l'analyse de la dotation, cela correspond à une différence de 13'819 procédures. Le taux d'opposition, de 5,3 %, est légèrement plus faible, ce qui plaide en faveur du caractère pratique de ce type de gestion des affaires de masse voulu par le Code de procédure pénale, du caractère compréhensible des propositions de jugement et du bon accueil réservé par les personnes concernées. Il n'est pas nécessaire de procéder à une révision législative: le fait que les ordonnances pénales ne soient pas comprises par les destinataires est présenté à tort comme un problème général par les critiques. En réalité, cette problématique ne concerne pas la plupart des cas. La pratique et l'échange avec les tribunaux régionaux montrent que les problèmes de compréhension sont rares et concernent uniquement des personnes ne comprenant pas la langue ou des personnes du milieu de la drogue et défavorisées. Il est donc délicat de contester par cet argument extrême la compétence du citoyen à comprendre ce que les autorités de poursuite pénale lui reprochent. Il s'agit des mêmes personnes, et même celles qui prétendent ne pas comprendre la langue, qui sont parfaitement à même de passer un permis de conduire et de rouler dans le trafic, de conclure des contrats ou de vaquer à leurs obligations quotidiennes. Pourquoi ne comprennent-elles soudain plus rien, uniquement parce que l'en-tête de la lettre est celui du Ministère public ou du tribunal, de l'office des poursuites ou d'une autre autorité? Le fait de se baser sur un petit pourcentage de personnes et non sur toutes celles qui ont eu une bonne formation scolaire dans notre pays pour dénigrer l'instrument de l'ordonnance pénale et motiver ainsi le besoin actuel de révision est problématique.

L'augmentation des instructions à ouvrir basées sur des états de fait souvent complexes s'élève à 5,0 %. L'augmentation concerne cependant surtout les régions et non le domaine spécialisé. La hausse est notamment due aux nouvelles dispositions sur l'expulsion judiciaire (art. 66a ss CP) qui conduisent à une charge de travail supplémentaire importante pour la liquidation des procédures sous la forme de 176 instructions supplémentaires, d'interventions de défenseur d'office, d'ordonnance de mesures de contrainte (détention préventive), de diminution des aveux, d'augmentation de demandes de preuves et finalement d'un nombre nettement moins élevé de procédures simplifiées.

Le nombre de mises en accusation a augmenté de 8,1 %. Le soutien de l'accusation dépend directement de la disponibilité des tribunaux et des parties en raison de l'audience principale à réaliser. L'augmentation du nombre d'accusations entraîne dans les tribunaux en tant que maillon suivant des procédures pénales une augmentation de la charge des affaires (accusations 2013; 517; 2014: 568; 2015: 548; 2016: 633; 2017: 684).

Le comportement de dénonciation, resté plus ou moins constant au cours des années 2008 à 2013, s'était stabilisé au cours des années 2014 et 2015 à un niveau élevé de 115'500 dénonciations en moyenne. Après une nouvelle augmentation en 2016, il s'est à nouveau stabilisé en 2017, mais à un niveau élevé. La statistique de la criminalité 2017 de la police cantonale reflète en revanche uniquement l'évolution de la

[1] Dénonciations contre auteur inconnu

Comportement de dénonciation	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	**2017**	Moyenne
Dénonciations Ministère public			96'479	89'524	104'118	115'199	115'797	120'254	121'833	109'029
Estimation dénonciations contre inconnu police			36'340	36'500	36'500	36'500	36'500	36'500	36'500	
Estimation dénonciations LTV			9'500	10'300						
Total des dénonciations	145'291	142'905	142'319	136'324	140'618	151'699	152'297	156'754	**158'333**	147'393

criminalité dans le droit pénal fondamental congruente par nature avec le Ministère public, tandis que l'indicateur « Dénonciations » au Ministère public comprend également le droit pénal accessoire, notamment la délinquance en matière de circulation routière ainsi que les dénonciations privées qui nous parviennent directement. L'estimation de l'évolution de la criminalité dans les régions montre qu'en comparaison avec l'année précédente, aucune tendance nouvelle ou particulière de délits spécifiques ou manière de procéder n'est constatée.

Le nombre de procédures simplifiées a augmenté par rapport à l'année précédente, mais se situe dans la moyenne sur plusieurs années. La pratique s'est établie. Les liquidations de ces procédures sont dans chaque cas soumises d'abord à l'approbation interne des procureurs en chef puis impérativement à celle des tribunaux indépendants sous forme de jugement. Ce type de liquidation de procédure fait ses preuves et n'est pas critiqué par la pratique ou la littérature dans le canton de Berne. Les fluctuations sont dues à l'institution de la procédure simplifiée elle-

Autres procédures (entrées)	31.12.15	31.12.16	31.12.17	Différence
Procédures simplifiées	185	142	159	+12,0 %
Annonces d'appel	63	59	57	–3,4 %
Non-entrées en matière	1'253	1'276	1'431	+12,1 %
Suspensions	2'180	2'468	2'656	+7,6 %
Procédures d'entraide judiciaire	352	343	346	+0,9 %
Décisions ultérieures indépendantes	3'699	4'518	4'238	–6,2 %

même : elle ne peut être appliquée que si les parties concernées le demandent. La modification du nombre de cas enregistrés pendant l'année sous revue ne peut donc être due qu'au fait que plus ou moins de cas se sont présentés ou que le Ministère public a eu dans le cas particulier plus ou moins de liberté d'action pour répondre à la demande des parties.

En comparaison avec l'augmentation du nombre d'instructions, les valeurs dans le domaine des non-entrées en matière ont davantage augmenté. La jurisprudence de la Chambre de recours pénale de la Cour suprême ainsi que celle du Tribunal fédéral ne laisse que peu de marge de manœuvre concernant les non-entrées en matière. Ce n'est que lorsqu'il n'y a manifestement pas de comportement punissable ou que les conditions de la procédure ne sont manifestement pas remplies que le tribunal a le droit de ne pas traiter le cas. A noter en principe que le nombre de dénonciations procédurières non motivées a augmenté, parfois à cause de quelques personnes seulement qui accaparent le Ministère public de manière excessive. Il en résulte cependant une charge de travail, car selon les instructions de la Chambre de recours pénale, de telles dénonciations ne peuvent pas être archivées sans être traitées mais doivent être examinées et liquidées par une non-entrée en matière formelle avec la brève motivation nécessaire. A noter également que l'activité de rapport et d'annonce de la police dans un contexte délictueux et douteux est en augmentation, car elle est confrontée au même phénomène.

[2] 11 mois
[3] 12 mois

La valeur toujours faible et inchangée des annonces d'appel reflète le travail approfondi des tribunaux bernois. La nécessité d'un contrôle par la Cour suprême sur simple appel du Ministère public se limite aux cas où des corrections s'imposent pour maintenir ou développer une pratique ou aux cas exceptionnels. L'échange régulier entre le Ministère public et les tribunaux régionaux montre pour le reste que le transfert de procédures (qualité des actes d'accusation) et le soutien de l'accusation correspondent aux prévisions des tribunaux.

Les décisions ultérieures indépendantes, telles que la révocation, la réintégration, la fixation de la peine privative de liberté de substitution pour les peines pécuniaires non payées, la conversion des travaux d'intérêt général en une peine pécuniaire ou une peine privative de liberté ou, plus rarement, les modifications de mesures, ont diminué pendant l'année sous revue (–6,2 %). En revanche, des cas très fastidieux sont parfois enregistrés liés à des comparutions devant le tribunal et des instructions et accusations très complexes. Différentes autorités sont impliquées dans ces processus, raison pour laquelle ces travaux ou leurs résultats sont soumis de par leur nature à certaines fluctuations. Avec la révision du droit des sanctions entrée en vigueur au 1er janvier 2018, les procédures ou décisions ultérieures vont diminuer de manière significative.

Affaires pendantes et procédures de plus d'une année à la fin de l'année (sans procédures d'ordonnance pénale)	Total	Par procureur (100 % de poste)
Instructions pendantes	4'271	57
Dont procédures de plus d'une année	1'048	14
Autres procédures pendantes sans ordonnances pénales	879	12

L'importante diversité qualitative des cas – ils vont de l'abus de confiance aux multiples délits dans la faillite ou cas de criminalité économique en passant par les délits contre l'intégrité sexuelle ou contre la vie et l'intégrité corporelle – a aussi pour effet que la durée des procédures dépasse une année, ce qui peut survenir très rapidement en fonction de la complexité du cas particulier ou de facteurs qui ne peuvent pas être influencés par la direction de la procédure.

Le nombre de procédures de plus d'une année indique si la charge de travail du Ministère public est supportable ou non. En 2017 également, l'objectif de maintien selon lequel une instruction ne doit généralement pas durer plus d'une année et qu'aucune procédure ne doit dater de plus de quatre ans sans justification pertinente a été convenu. Le travail du Ministère public piloté depuis l'extérieur – réceptionner les dénonciations, examiner la possibilité de prendre des mesures urgentes, procéder à des actes d'instructions importants et essentiels pour la suite de la procédure – retarde la liquidation de cas plus anciens pour lesquels des compléments moins urgents ou des travaux finaux sont nécessaires. La charge de travail d'instruction en augmentation, notamment en raison des nouvelles affaires reçues, a pour effet que le nombre de cas de plus d'une année a augmenté de 73 affaires à 1'048 cas, ou de 14 cas de plus d'une année par procureur. Le nombre de cas de plus de quatre ans dans tous les ministères publics a en revanche pu être quasiment maintenu à la valeur de l'année dernière (61), soit à 62. Si ce résultat est satisfaisant et représente une valeur toujours faible, la pression concernant les cas de six mois et de plus d'une année reste inchangée et devrait s'étendre à l'avenir aux cas datant de quatre ans. Cette évolution montre que de (trop) nombreuses instructions commencent à durer nettement plus d'une année et que l'équilibre eu égard aux affaires reçues est très précaire, malgré les mesures de pilotage prises à l'interne. Les cas de plus de quatre ans restent absolument prioritaires : la durée de la procédure de chacun de ces cas est motivée et documentée par écrit (mesures externes, comme par exemple signalement international d'un prévenu, entraides judiciaires pendantes, etc.) et constamment contrôlée. Il a toutefois été reconnu que du travail supplémentaire au niveau législatif ou d'autres mesures d'économie du pouvoir public peuvent poser des problèmes sérieux au Ministère public, qui n'est aujourd'hui déjà pas à même de compenser les charges à lui seul.

Malgré la charge de travail plus élevée, le taux de transmission d'ordonnances pénales contestées devant les tribunaux (0,8 %) reste inchangé. Un contrôle permanent de la qualité permet de garantir que les exigences légales et judiciaires en matière d'ordonnance pénale soient remplies.

Si, en cas de procédures transmises au tribunal avec la mention « maintien de l'ordonnance pénale », les op-

Procédures de l'ordonnance pénale (sans instruction)	31.12.15	31.12.16	31.12.17	Différence
Nombre d'ordonnances pénales liquidées pendant l'année sous revue	85'213	90'826	91'834	+1,1 %
Nombre d'ordonnances pénales pendantes	19'810	17'229	15'925	-7,6 %
Transmises aux tribunaux pour jugement après opposition	750	756	741	-2,0 %
Transmises aux tribunaux pour jugement après opposition en pour cent	0,9	0,8	0,8	

positions sont retirées devant le tribunal, celui-ci renverra la procédure au Ministère public qui exécutera tous les travaux de clôture et procédera à l'encaissement. Cela a pour conséquence que ces procédures figurent dans les statistiques du Ministère public comme retrait liquidé de l'opposition. La part des tribunaux à ces procédures liquidées par retrait de l'opposition, dans un ordre de grandeur de 900 cas environ, se situe au niveau cantonal entre 20 et 40 % par région.

Les postes accordés suite à l'analyse de la dotation et leur répartition principalement entre les sections d'ordonnance pénale ont eu pour effet que le nombre de procédures pendantes a pu être réduit à 15'925 depuis 2014. De plus, l'analyse interne des processus a montré que les processus de travail en relation avec les délais à respecter en vertu de la loi ne permettent pas d'atteindre un roulement plus rapide des procédures d'ordonnance pénale et de fixer ainsi le nombre de procédures pendantes au-dessous de la barre des 15'000. On constate cependant que cet objectif n'est juste pas atteint avec un volume de 91'834 ordonnances pénales et que ce résultat se situe dans une plage d'écart normale.

Les indicateurs pour la saisie de la charge de travail d'un procureur ou d'une procureure sont les affaires que cette personne emporte de l'année précédente, le nombre de nouveaux cas qu'elle doit ouvrir, ceux qu'elle peut liquider et finalement ceux qui devront être reportés à l'année suivante parce qu'ils n'ont pas pu être liquidés pendant l'année sous revue.

Si l'on prend l'exemple des ministères publics régionaux (criminalité générale), on constate pour la période sous revue que par procureur ou procureure, 71 instructions de l'année précédente (2016 : 62) doivent encore être traitées et 136 (2016 : 129) nouvelles ont dû être ouvertes. Sur ces deux groupes, 116 (2016 : 102) instructions ont pu être liquidées et finalement 69 cas (2016 : 71) ont dû être reportés à l'année 2018. A cela se sont ajoutées 101 (2016 : 103) autres procédures à ouvrir (entraide judiciaire, décisions ultérieures indépendantes, non-entrées en matière). La charge de travail par procureur ou procureure à la date de référence du 31 décembre a donc légèrement diminué par rapport à 2016 et s'élève à 85 procédures (87).

La différence constatée entre les chiffres est due aux cas (« procédures en examen ») qui doivent être traités de manière détaillée après leur réception pour savoir comment procéder (ouverture d'instruction, non-entrée en matière ou procédure d'ordonnance pénale). De telles clarifications peuvent être des demandes, des questions de for, des mandats policiers complémentaires ou de la correspondance avec le service ou la personne qui dénonce. Au 31 décembre, sur 117'315 procédures reçues, 182 procédures ont été plus de douze mois en examen pour tous les ministères publics régionaux, ce qui représente d'une part une valeur faible, mais d'autre part une augmentation de 66 cas par rapport à l'année précédente et est un indice supplémentaire de la marge de manœuvre très faible en ce qui concerne les ressources.

En ce qui concerne les instructions spéciales en matière de droit médical suite à des erreurs de traitement, 12 procédures ont été prises en charge par le procureur spécialisé dans le domaine médical au cours de l'année sous revue. 7 procédures ont pu être clôturées par une décision entrée en force. A la fin de l'année, 11 procédures étaient encore pendantes, dont un cas complexe datant de 2015, un de 2016 et neuf de 2017. La mise en accusation est très fastidieuse, notamment en raison de la pratique du Tribunal fédéral selon laquelle l'évaluation de la négligence ne doit pas se baser sur la théorie de l'augmentation du risque, mais sur la théorie de la probabilité : même si la violation d'un devoir de diligence médical et une erreur de traitement peuvent

Charge de travail (sans procédures suspendues)	Pendantes 1.1.	Ouvertes 2017	Liquidées 2017	Pendantes 31.12.
Instructions région toutes	3'406	6'546	5'612	3'344
Instructions par proc régional	71	136	116	69
Autres procédures région toutes	766	4'885	4'654	764
Autres procédures par proc régional	16	101	96	16
Total procédures par proc régional	**87**	**237**	**212**	**85**
Instructions cantonales (infractions économiques)	265	286	190	272
Instructions par proc cantonal	34	36	24	34
Autres procédures cantonales	104	83	166	51
Autres procédures par proc cantonal	13	11	21	6
Total procédures par proc cantonal infractions économiques	**47**	**47**	**45**	**40**
Instructions cantonales (tâches spéciales)	281	232	186	319
Instructions par proc cantonal	37	31	24	42
Autres procédures cantonales	6	76	86	6
Autres procédures par proc cantonal	1	10	11	1
Total procédures par proc cantonal tâches spéciales	**38**	**41**	**35**	**43**
Instructions Ministère public des mineurs	349	1'016	982	336
Instructions par procmin	33	91	88	30
Autres procédures Ministère public des mineurs (sans PCM)	87	971	1'014	58
Autres procédures par procmin	8	87	91	5
Total procédures par procmin	**41**	**178**	**179**	**35**

être prouvées, cela ne suffit encore pas pour établir une responsabilité de droit pénal. Pour cela, il faut en plus pouvoir prouver que l'erreur de traitement a très probablement causé le décès (ou le préjudice/la lésion) du patient. Dans le cas concret, le problème consiste souvent à ce qu'en médecine légale, le degré de probabilité ne peut et ne doit être mentionné que de manière imprécise. Dans l'ensemble, on constate en outre que dans le cadre d'instructions concernant une erreur de traitement médical présumée, ce ne sont généralement pas les prévenus mais les parties plaignantes qui compliquent la procédure en faisant preuve d'un zèle excessif à déposer plainte.

Ont notamment fait partie des thèmes médicaux généraux du procureur spécialisé l'analyse de droit pénal concernant l'étude Kremationsleichenschau de l'Université de Berne, le stockage d'anciens extraits d'ADN à l'Institut de médecine légale, la collaboration à des directives en faveur des médecins concernant la procédure en cas de décès extraordinaires et d'autres processus juridiques.

2 MINISTERES PUBLICS REGIONAUX

2.1 Appréciation globale

Les ministères publics régionaux s'occupent en grande partie de la lutte contre la criminalité dans notre canton. Ces unités permettent donc de saisir de manière très fiable les modifications quantitatives et qualitatives dans le cadre du travail de poursuite pénale et de faire des déclarations concernant la charge de travail. Cela n'est possible qu'avec un système de controlling et d'inspection fiable. Les conventions de prestation en général, le système de controlling et de contrôle ainsi que les critères de planification de cas du Ministère public livrent les bases d'évaluation. Ils permettent un pilotage fiable et fournissent les indicateurs sur lesquels se développent la gestion stratégique et opérationnelle ainsi que la gestion des ressources. Il s'agit d'instruments de gestion acceptés.

Si l'on évalue les résultats des procédures pendantes et des nouvelles procédures par année en comparaison avec le nombre de liquidations de tous les ministères publics régionaux, il apparaît que notamment dans les régions de Berne-Mittelland, de l'Emmental-Haute Argovie et de l'Oberland, une augmentation des nouvelles instructions ouvertes a été enregistrée, surtout dans la région de l'Emmental-Haute Argovie à raison de 17,0 %. Comme les années précédentes, un nombre d'instructions supérieur à la moyenne par procureur a été liquidé en 2017 dans la région du Jura bernois-Seeland en comparaison avec les autres ministères public régionaux. Avec des instructions reçues en légère augmentation par rapport à l'année précédente (2017 : 2'004, 2016 : 1'994), les procédures pendantes en fin d'année ont légèrement diminué (2017 : 1'163 ; 2016 : 1'287). Dans le cadre de la compensation de la charge de travail, 101 instructions au total ont été reprises par les régions Berne-Mittelland (90) et Oberland (11). A celles-ci se sont ajoutés les cas en français coûteux et complexes repris par le Ministère public chargé de la poursuite des infractions économiques sur la base d'une interprétation large de la notion du droit pénal économique. Sans la compensation de la charge de travail en faveur de la région du Jura bernois-Seeland, le nombre d'affaires pendantes serait resté quasiment inchangé. Le nombre de procédures pendantes en fin d'année et de procédures de plus d'une année reste plus élevé que la moyenne. En chiffres absolus, la région du Jura bernois-Seeland compte par exemple autant de procédures pendantes que celle de Berne-Mittelland, mais les chiffres englobent nettement plus de procédures de plus d'une année (Jura bernois-Seeland : 315, Berne-Mittelland : 258).

Ces faits révèlent que la région du Jura bernois-Seeland, malgré un nombre élevé de liquidations, ne parviendra pas à réduire son nombre considérable d'affaires pendantes comme souhaité même en cas de poursuite de la compensation de la charge de travail. La charge de travail reste nettement plus élevée que dans les autres régions. Certes, le poste de procureur supplémentaire depuis le 1er juin 2016 a apporté un allégement et les mesures d'allégement décidées à fin 2016 et tant attendues ont été saluées par les collaborateurs et collaboratrices. Après une année supplémentaire avec une charge de travail dans l'ensemble trop élevée, cette évolution positive suscite cependant une certaine désillusion (cf. ch. 1.1.1 ci-dessus) qui doit être compensée par les reports de personnel supplémentaires décidés en décembre 2017. Une grande partie des collaborateurs et collaboratrices de la police cantonale employés dans la région est germanophone. Par conséquent, env. 85-90 % des dénonciations policières faites au Ministère public sont en allemand. Cependant, près de 40 % des prévenus déclarent être de langue maternelle française ou maîtriser mieux cette langue en cas de relation avec les autorités. La traduction des dénonciations par les collaborateurs et collaboratrices du Ministère public, nécessaire pour la saisie des données (p. ex. saisie de l'énoncé et de l'état de fait dans Tribuna) et la correspondance avec les prévenus est impérative et entraîne une importante charge de travail supplémentaire dans l'enregistrement et pour la direction de la procédure.

Dans les autres régions, le taux de liquidation a pu être augmenté de manière réjouissante grâce à l'important engagement et les affaires pendantes ont été maintenues à un niveau stable à part dans la région du Jura-bernois-Seeland, malgré le nombre supplémentaire de procédure ouvertes. A noter cependant que la structure d'âge des affaires pendantes est préoccupante, la bulle des cas de plus d'une année ayant grossi. Cela montre que la charge de travail est toujours sur le fil du rasoir. Le nombre de procédures de plus de quatre ans a pu cependant être maintenu à un niveau bas comme en 2016 mais n'a cependant pas diminué.

La charge de travail par procureur a changé en raison de mesures de compensation : alors qu'elle s'élevait dans la région du Jura bernois-Seeland encore à 96 cas par direction de procédure en 2016, elle a diminué à 83 en 2017. Les chiffres de 70 et 66 cas par procureur dans les deux régions les plus petites sont considérables, la valeur de 56 pour la région de Berne-Mittelland devrait augmenter au cours de 2018 en raison du transfert d'une équipe de procureurs dans la région du Jura-bernois-Seeland. Cela aura à nouveau pour conséquence une diminution dans cette région.

Concernant les accusations, une augmentation globale est enregistrée, mais elle est restée quasiment stable dans toutes les régions, à part dans la région de Berne-Mittelland. Dans cette région, elle garde la cadence avec un taux de liquidation supérieur à la moyenne dû à la fluctuation inexplicable mentionnée plus haut.

Pendant l'année sous revue, le Parquet général a affecté de manière ciblée la majeure partie des ressources en personnel devenues vacantes et libres dans le domaine de l'instruction de la région du Jura bernois-Seeland. Ce processus est par nature fastidieux et dépend aussi d'autres facteurs tels que les résiliations. Les estimations montrent que la compensation de la charge de travail a des limites si l'on ne veut pas mettre en danger le mandat de poursuite pénale des régions impliquées. La compensation de la charge de travail est compliquée par la reprise de cas pendants, la numérisation qui en découle, les problèmes linguistiques et le soutien de l'accusation devant l'autre tribunal régional. Elle ne peut donc durer indéfiniment. Elle affecte en outre le rapport entre les régions, raison pour laquelle le Parquet générale vise à assainir la situation de manière viable et proportionée.

L'évolution des sections d'ordonnance pénale à montré que le nouveau personnel engagé de manière ciblée au bon endroit permet de détendre en grande majorité la situation et que ces section sont actuellement à même d'exécuter leur mandat sous réserve d'absences, de tâches supplémentaires ou d'augmentation des affaires reçues. Le nombre d'affaires reçues et liquidées se situe dans la norme tout en étant cohérent, et par conséquent les affaires pendantes ont pu être réduite d'environ 1'300 ordonnances pénales.

2.2 Berne-Mittelland

2.2.1 Ressources

La division dispose des ressources en personnel suivantes (existantes au 31.12.2017) :

- procureurs et procureures : 2'700 %
- secrétariat juridique : 200 %
- assistance : 1'950 % (dont 50 % de durée déterminée pour le projet NeVo/Rialto)
- chancellerie : 2'480 % (dont 20 % de durée déterminée)

Sur ce total, 350 % des procureurs et procureures et 600 % des seniors avec compétence de décision propre sont assignés à la procédure des ordonnances pénales.

2.2.2 Evolution des affaires

Evolution du cadre quantitatif	31.12.15	31.12.16	31.12.17	Différence
Dénonciations pénales reçues (sans les dénonciations contre inconnu selon l'art. 307/4 CPP)	51'986	53'788	54'463	+1,3 %
Ordonnances pénales sans instruction préalable (reçues)	41'347	42'573	42'328	–0,6 %
Oppositions contre ordonnances pénales	2'077	2'075	2'056	–0,9 %
Instructions ouvertes	2'212	2'442	2'642	+8,2 %
Soutien de l'accusation	120	119	130	+9,2 %

Accusations, procédures simplifiées, suspensions, autres procédures	31.12.15	31.12.16	31.12.17	Différence
Mises en accusation	203	181	224	+23,8 %
Procédures simplifiées (reçues)	67	29	33	+13,8 %
Annonces d'appel	6	13	11	-15,4 %
Non-entrées en matière (reçues)	469	436	534	+22,5 %
Classement	862	785	961	+22,4 %
Procédures d'entraide judiciaire (reçues)	168	162	169	+4,3 %
Décisions ultérieures indépendantes	1'824	2'161	2'163	+0,1 %

Procédures pendantes et de plus d'une année à la fin de l'année	Total	Par procureur (100 % postes existants)
Instructions pendantes	1'183	56
Dont procédures de plus d'une année	258	12
Autres procédures pendantes (non-entrées en matière, décisions ultérieures indépendantes, entraide judiciaire)	424	20

Procédures de l'ordonnance pénale (sans instruction)	Total	en % (d'entrées)
Nombre d'ordonnances pénales liquidées pendant l'année sous revue	41'123	97,2 %
Dont transmises aux tribunaux pour jugement après opposition	234	0,6 %

2.3 Jura bernois-Seeland

2.3.1 Ressources

Le Ministère public est réparti entre le site principal de Bienne et l'agence de Moutier. La division dispose des ressources en personnel suivantes (existantes au 31.12.2017) :

- procureurs et procureures : 1'720 % (dont 20 % de durée déterminée pour le projet NeVo/Rialto)
- secrétariat juridique : 90 %
- assistance : 1'365 % (dont 100 % de durée déterminée)
- chancellerie : 2'060 % (dont 220 % de durée déterminée ; dont 20 % pour le projet NeVo/Rialto)

Sur ce total, 200 % des procureurs et procureures et 310 % des seniors avec compétence de décision propre sont assignés à la procédure des ordonnances pénales.

2.3.2 Evolution des affaires

Evolution du cadre quantitatif	31.12.15	31.12.16	31.12.17	Différence
Dénonciations pénales reçues (sans les dénonciations contre inconnu selon l'art. 307/4 CPP)	30'741	32'943	32'994	+0,2 %
Ordonnances pénales sans instruction préalable (reçues)	24'149	25'523	26'059	+2,1 %
Oppositions contre ordonnances pénales	1'227	1'240	1'305	+5,2 %
Instructions ouvertes	1'672	1'994	2'004	+0,5 %
Soutien de l'accusation	97	97	121	+24,7 %

Accusations, procédures simplifiées, suspensions, autres procédures	31.12.15	31.12.16	31.12.17	Différence
Mises en accusation	154	210	206	–1,9 %
Procédures simplifiées (reçues)	55	49	70	+42,9 %
Annonces d'appel	26	19	19	+/–0,0 %
Non-entrées en matière (reçues)	151	115	118	+2,6 %
Classement	490	515	545	+5,8 %
Procédures d'entraide judiciaire (reçues)	85	72	76	+5,6 %
Décisions ultérieures indépendantes (reçues)	753	842	671	–20,3 %

Procédures pendantes et de plus d'une année à la fin de l'année	Total	Par procureur (100 % postes existants)
Instructions pendantes	1'163	83
Dont procédures de plus d'une année	315	22
Autres procédures pendantes (non-entrées en matière, décisions ultérieures indépendantes, entraide judiciaire)	187	13

Procédures de l'ordonnance pénale (sans instruction)	Total	en % (d'entrées)
Nombre d'ordonnances pénales liquidées pendant l'année sous revue	25'626	98,3 %
Dont transmises aux tribunaux pour jugement après opposition	324	1,3 %

2.4 Emmental-Haute Argovie

2.4.1 Ressources

La division dispose des ressources en personnel suivantes (existantes au 31.12.2017) :

- procureurs et procureures : 800 %
- secrétariat juridique : 100 %
- assistance : 605 %
- chancellerie : 740 %

Sur ce total, 100 % des procureurs et procureures et 100 % des seniors avec compétence de décision propres sont assignés à la procédure des ordonnances pénales.

2.4.2 Evolution des affaires

Evolution du cadre quantitatif	31.12.15	31.12.16	31.12.17	Différence
Dénonciations pénales reçues (sans les dénonciations contre inconnu selon l'art. 307/4 CPP)	14'146	14'264	14'199	-0,5 %
Ordonnances pénales sans instruction préalable (reçues)	10'104	10'549	10'479	-0,7 %
Oppositions contre ordonnances pénales	570	645	605	-6,2 %
Instructions ouvertes	727	933	1'092	+17,0 %
Soutien de l'accusation	9	36	11	-69,4 %

Accusations, procédures simplifiées, suspensions, autres procédures	31.12.15	31.12.16	31.12.17	Différence
Mises en accusation	77	71	66	–7,0 %
Procédures simplifiées (reçues)	24	9	3	–66,7 %
Annonces d'appel	4	3	4	+33,3 %
Non-entrées en matière (reçues)	125	128	125	–2,3 %
Classement	255	287	326	+13,6 %
Procédures d'entraide judiciaire (reçues)	46	61	49	–19,7 %
Décisions ultérieures indépendantes (reçues)	203	302	267	–11,6 %

Procédures pendantes et de plus d'une année à la fin de l'année	Total	Par procureur (100 % postes existants)
Instructions pendantes	458	70
Dont procédures de plus d'une année	72	11
Autres procédures pendantes (non-entrées en matière, décisions ultérieures indépendantes, entraide judiciaire)	43	7

Procédures de l'ordonnance pénale (sans instruction)	Total	en % (d'entrées)
Nombre d'ordonnances pénales liquidées pendant l'année sous revue	11'587	110,6 %
Dont transmises aux tribunaux pour jugement après opposition	50	0,4 %

2.5 Oberland

2.5.1 Ressources

La division dispose des ressources en personnel suivantes (existantes au 31.12.2017) :

- procureurs et procureures : 800 % (dont 100 % de durée déterminée)
- secrétariat juridique : 100 %
- assistance : 560 %
- chancellerie : 900 %

Sur ce total, 100 % des procureurs et procureures et 200 % des seniors avec compétence de décision propre sont assignés à la procédure des ordonnances pénales.

2.5.2 Evolution des affaires

Evolution du cadre quantitatif	31.12.15	31.12.16	31.12.17	Différence
Dénonciations pénales reçues (sans les dénonciations contre inconnu selon l'art. 307/4 CPP)	14'510	14'856	15'659	+5,4 %
Ordonnances pénales sans instruction préalable (reçues)	11'430	11'790	11'925	+1,1 %
Oppositions contre ordonnances pénales	723	923	923	+/–0,0 %
Instructions ouvertes	536	772	808	+4,7 %
Soutien de l'accusation	35	42	50	+19,0 %

Accusations, procédures simplifiées, suspensions, autres procédures	31.12.15	31.12.16	31.12.17	Différence
Mises en accusation	39	71	75	+5,6 %
Procédures simplifiées (reçues)	16	9	16	+77,8 %
Annonces d'appel	6	6	5	–16,7 %
Non-entrées en matière (reçues)	218	212	274	+29,2 %
Classement	270	328	313	–4,6 %
Procédures d'entraide judiciaire (reçues)	43	35	47	+34,3 %
Décisions ultérieures indépendantes	351	361	392	+8,6 %

Procédures pendantes et de plus d'une année à la fin de l'année	Total	Par procureur (100 % postes existants)
Instructions pendantes	428	66
Dont procédures de plus d'une année	109	17
Autres procédures pendantes (non-entrées en matière, décisions ultérieures indépendantes, entraide judiciaire)	110	17

Procédures de l'ordonnance pénale (sans instruction)	Total	en % (d'entrées)
Nombre d'ordonnances pénales liquidées pendant l'année sous revue	11'571	97,0 %
Dont transmises aux tribunaux pour jugement après opposition	121	1,0 %

3 MINISTERES PUBLICS CANTONAUX

3.1 Ministère public chargé de la poursuite des infractions économiques

3.1.1 Ressources

La division dispose des ressources en personnel suivantes (existantes au 31.12.2017) :

- procureurs et procureures : 860 %
- secrétariat juridique : 100 %
- réviseurs : 230 %
- assistance : 620 % (dont 20 % de durée déterminée)
- chancellerie : 180 %

3.1.2 Evolution des affaires

En raison de leur complexité, les infractions économiques sont fastidieuses et nécessitent, comme chacun le sait, beaucoup de temps ainsi que des connaissances spécialisées. Le Parquet général veille à ce que le Ministère public spécialisé ne reçoive que les cas qui remplissent strictement les objectifs définis par la loi (art. 51 LiCPM), afin que suffisamment de temps soit accordé à une analyse approfondie de ces instructions et avec des connaissances spécialisées.

A fin 2017, 11 instructions de droit pénal économique étaient pendantes depuis plus de quatre ans. En 2017 cependant, 21 instructions plus anciennes ont pu être liquidées. La question de la prescription ne se pose pour aucune de ces procédures. Les raisons expliquant ces longues durées sont multiples : des problèmes de retard de procédure difficilement influençables – sauf en cas de révision législative – et bien connus se posent en cas de procédures économiques complexes : problèmes d'entraide judiciaire avec la Russie, opposition contre la confiscation de fonds provenant de délits par des tiers, retards de l'accusation en raison de contre-accusations et questions complexes de juridiction pénale dans des domaines

Evolution du cadre quantitatif	31.12.15	31.12.16	31.12.17	Différence
Dénonciations pénales reçues	317	356	419	+17,7 %
– dont domaine cybercriminalité	n.a.	n.a.	283	
Instructions ouvertes	101	216	286	+32,4 %
– dont domaine cybercriminalité	n.a.	n.a.	176	
Soutien de l'accusation	5	10	14	+40,0 %

Accusations, procédures simplifiées, suspensions, autres procédures	31.12.15	31.12.16	31.12.17	Différence
Mises en accusation	9	26	18	–30,8 %
– dont domaine cybercriminalité	n.a.	n.a.	0	
Procédures simplifiées (reçues)	0	1	1	+/–0,0 %
Annonces d'appel	9	5	7	+40,0 %
Non-entrées en matière (reçues)	45	110	80	–72,7 %
Classement	13	26	34	+30,8 %
Procédures d'entraide judiciaire (reçues)	3	4	3	–25,0 %
Décisions ultérieures indépendantes (reçues)	0	0	0	+/–0,0 %

Procédures pendantes et de plus d'une année à la fin de l'année	Total	Par procureur (100 % postes existants)
Instructions pendantes	272	34
Dont procédures de plus d'une année	161	20

spécialisés tels que le droit des marques. Complexe n'est pas juste une simple notion, elle essaie de décrire comment se présente la gestion de procédures avec près de 100 états de faits faisant l'objet de dénonciation de différents types et de nombreuses parties, et à quel point le travail d'investigation peut être fastidieux et long en comparaison avec le faible nombre de cas en chiffres absolus. 18 cas d'infractions économiques classiques ont été mis en accusation devant le Tribunal pénal économique. Ce faible nombre d'accusations résulte également de la charge de traitement du nombre supérieur à la moyenne d'instructions fastidieuses aussi pour cette division spécialisée. La compensation de la charge de travail de la région du Jura bernois fonctionne. Le Ministère public chargé de la poursuite des infractions économiques a repris en 2017 11 dossiers principaux et 11 dossiers accessoires de cette région qui, si les conditions de reprises avaient été interprétées de manière stricte comme les années précédentes, seraient restés dans la région du Jura bernois-Seeland.

En matière de cybercriminalité, 176 instructions on été overtes sur 283 nouvelles dénonciations ont été reçues jusqu'au 31 décembre 2017. 15 ont été liquidées par classement et 143 cas ne remplissaient manifestement pas les conditions d'ouverture d'une procédure. La tendance est à la hausse, ce qui souligne la nécessité de développer ce domaine spécialisé mis en lumière de manière approfondie dans le dernier rapport d'activité.

Outre ce domaine de tâches, l'évolution de la criminalité économique cantonale classique ne donne pas lieu à d'autres remarques : elle se situe dans la fourchette des rapports des années précédentes.

3.2 Ministère public chargé des tâches spéciales

3.2.1 Ressources

La division dispose des ressources en personnel suivantes (existantes au 31.12.2017) :

- procureurs et procureures : 810 %
- secrétariat juridique : 200 % (dont 100 % de durée déterminée)
- assistance : 600 %
- traducteurs : 100 %
- chancellerie : 100 %

3.2.2 Evolution des affaires

En comparaison avec l'année précédente, le nombre des dénonciations a légèrement diminué. La nouvelle augmentation de 14,9 % en matière d'instructions montre qu'il ne s'agit pas d'une baisse de la charge de travail élevée. Cette augmentation entraîne une charge d'affaires toujours élevée avec des procédures parfois extrêmement complexes et ramifiées du domaine de la criminalité liée aux stupéfiants qui est grave, organisée et étroitement liée à la compétence obligatoire de la Confédération. Les procédures de plus de quatre ans ont en revanche pu être réduites mis à par une, ce qui est réjouissant pour une division spécialisée avec des procédures volumineuses. La liquidation par des décisions de non-entrée en matière a fortement augmenté par rapport à l'année précédente (2016 : 40, 2017 : 82). Cela va de pair avec une nouvelle augmentation des dénonciations contre des fonctionnaires effectuées souvent très rapidement et de manière non différenciée. Le recul des classements est la conséquence logique de cette évolution, mais les accusations ont à nouveau clairement augmenté (moyenne procédures ordinaires/simplifiées : 9,2 %).

La charge individuelle par procureur ou procureure a augmenté pour la quatrième fois consécutive depuis 2013 et s'élève maintenant à 42 procédures.

Evolution du cadre quantitatif	31.12.15	31.12.16	31.12.17	Différence
Dénonciations pénales reçues	755	715	703	–1,7 %
Instructions ouvertes	187	202	232	+14,9 %
Soutien de l'accusation	37	55	52	–5,5 %

Accusations, procédures simplifiées, suspensions, autres procédures	31.12.15	31.12.16	31.12.17	Différence
Mises en accusation	44	53	71	+34,0 %
Procédures simplifiées (reçues)	23	45	36	–20,0 %
Annonces d'appel	8	9	5	–44,4 %
Non-entrées en matière (reçues)	24	32	73	+128,1 %
Classement	28	48	43	–10,4 %
Procédures d'entraide judiciaire (reçues)	7	9	2	–77,8 %
Décisions ultérieures indépendantes (reçues)	2	0	1	+100,0 %

Procédures pendantes et de plus d'une année à la fin de l'année	Total	Par procureur (100 % postes existants)
Instructions pendantes	319	42
Dont procédures de plus d'une année	125	17

3.3 Ministère public des mineurs

3.3.1 Ressources

Le Ministère public des mineurs est organisé de manière décentralisée et est réparti entre les agences de Berne-Mittelland (à Berne), de l'Oberland (à Spiez), de l'Emmental-Haute Argovie (à Berthoud) et du Jura bernois-Seeland (à Bienne, antenne à Moutier). Du point de vue du personnel, il est composé comme suit (situation au 31.12.2017) :

Berne-Mittelland :
- procureurs et procureures des mineurs : 470 %
- assistance : 390 %
- assistants sociaux : 455 %
- chancellerie : 375 % (dont 10 % de durée déterminée pour le projet NeVo/Rialto)

Jura bernois-Seeland :
- procureurs et procureures des mineurs : 300 % (dont 80 % de durée déterminée)
- assistance : 180 %
- assistants sociaux : 390 %
- chancellerie : 290 %

Emmental-Haute Argovie :
- procureurs et procureures des mineurs : 250 % (dont 70 % de durée déterminée ; dont 20 % pour le projet NeVo/Rialto)
- assistance : 150 %
- assistants sociaux : 230 %
- chancellerie : 150 %

Oberland :
- procureurs et procureures des mineurs : 180 %
- assistance : 145 %
- assistants sociaux : 240 %
- chancellerie : 190 %

3.3.2 Evolution des affaires

Les bases juridiques pour le travail du Ministère public des mineurs sont la loi fédérale régissant la condition pénale des mineurs, ainsi que la loi fédérale sur la procédure pénale applicable aux mineurs, qui se différencient en grande partie du droit de procédure applicable aux adultes.

Les infractions commises par des mineurs pendant l'année sous revue n'ont pas considérablement changé par rapport aux années précédentes.

Au niveau des chiffres, une constance est observée. Au niveau cantonal, le nombre de nouvelles procédures a légèrement augmenté par rapport à l'année précédente. La moyenne annuelle des cinq dernières années est de 3'481 procédures reçues. L'augmentation des procédures de 1,9 % se situe encore légèrement au-dessous de la moyenne des cinq ans. Près de 10 % de procédures d'ordonnance pénales exécutées en plus ont été enregistrées dans les affaires de masse, ce qui s'explique notamment par une augmentation de dénonciations pour cause d'infractions contre la loi sur la circulation routière (LCR). Le nombre de procédures d'ordonnance pénales exécutées cette année ayant augmenté, il y a aussi eu conformément aux prévisions davantage d'oppositions. Le taux d'opposition se situe à 2,9 %, il est resté constant avec un taux de 3, 0 %, comme l'année précédente.

Pendant l'année sous revue, 45 classements de moins que prévu ont été enregistrés (–9,4 %). Cela s'explique d'une part par un recul des médiations conduites avec succès ainsi que le paiement ultérieur d'amendes en souffrance en procédure de conversion en peine privative de liberté de substitution, la procédure ultérieure ayant pu être clôturée par un classement. Les 434 classements se situent toujours dans la moyenne sur cinq ans qui est de 420 classements. Fait positif, quatre procédures ultérieures de moins que prévu ont été conduites devant le Tribunal des mineurs: cela correspond à une différence de –33,4 % par rapport aux attentes: apparemment, davantage de mesures de protection rendues à l'origine parviennent à atteindre leur objectif, les procédures ultérieures de modification des mesures devenant alors obsolètes.

Evolution du cadre quantitatif	31.12.15	31.12.16	31.12.17	Différence
Dénonciations pénales reçues	3'342	3'332	3'396	+1,9 %
Ordonnances pénales sans instruction préalable (entrées)	1'668	1'750	1'922	+9,8 %
Oppositions contre ordonnances pénales	37	52	55	+5,8 %
Instructions ouvertes	1'157	1'137	1'016	–10,6 %
Soutien de l'accusation	17	19	25	+31,6 %

Accusations, procédures simplifiées, suspensions, autres procédures	31.12.15	31.12.16	31.12.17	Différence
Mises en accusation	22	21	27	+28,6 %
Annonces d'appel	4	4	6	+50,0 %
Non-entrées en matière (reçues)	221	243	227	–6,6 %
Classements	262	479	434	–9,4 %
Décisions ultérieures indépendantes	566	852	744	–12,7 %

Procédures pendantes et de plus d'une année à la fin de l'année	Total	Par procureur (100 % postes existants)
Instructions pendantes	336	30
Dont procédures de plus d'une année	8	1

Procédures de l'ordonnance pénale (sans instruction)	Total	en %
Nombre d'ordonnances pénales liquidées pendant l'année sous revue	1'921	99
Dont transmises aux tribunaux pour jugement après opposition	55	2,8

Outre l'instruction, le Ministère public des mineurs est également compétent pour l'exécution des peines prononcées contre des mineurs et des mesures de protection. L'évolution des thématiques suivantes est digne d'être mentionnée :

Le nombre de placements est inférieur aux prévisions (–11,1%, soit 6 de moins que l'année précédente). La diminution des placements est un instantané à la date de référence et s'explique par plusieurs mesures de protection clôturées pendant le dernier trimestre 2017. Dans le domaine des mesures de protection, le travail du Ministère public des mineurs est particulièrement exigeant : cela s'explique par la possibilité d'adapter en tout temps ces mesures au changement de situation et aux progrès des mineurs concernés. Pour atteindre les buts avec les mineurs, une planification roulante et une intervention permanente en cas de divergences ainsi qu'un soutien en cas d'évolution positive par des auditions personnelles avec les mineurs sont indispensables. Si les objectifs sont atteints et que la liberté est rendue, les mesures de protection peuvent être levées ou une poursuite sous forme de mesures de protection ambulatoires peut être envisagée.

La tendance du nombre de mesures de protection à augmenter ou à rester à un niveau élevé est donc maintenue. Depuis quelque temps, une tendance particulière se dessine en matière de réception de dénonciation : de plus en plus de mineurs dénoncés sont déjà connus de l'Autorité de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA), ont un curateur ou sont même placés dans des institutions. Suivant l'infraction, le Ministère public des mineurs doit reprendre de tels mineurs de l'APEA et décider lui-même d'une mesure de protection institutionnelle. La tendance à la reprise des mineurs de l'APEA est plus forte si les mineurs approchent de la majorité car l'APEA est uniquement compétente jusqu'à l'âge de 18 ans révolus et, contrairement au Ministère public des mineurs, elle n'a pas la possibilité de poursuivre une mesure de protection institutionnelle jusqu'à l'âge de 25 ans.

Fait préoccupant, suite à la pression sur les coûts exercée dans tous les cantons, les établissements institutionnels publics ont dû commencer à appliquer le calcul des coûts complets et le canton de Berne devra contribuer au pro rata à leurs déficits. Le fait de devoir assumer de plus en plus de tels déficits entraînera une augmentation des coûts de placement et de mesures de protection, même si le nombre de placement n'est pas à la hausse. A noter aussi que de plus en plus, les mineurs placés en établissement suivent un traitement psychiatrique ambulatoire en parallèle décidé par le tribunal et que le forfait journalier normal dans de tels établissements a plus que doublé.

Les frais d'exécution du Ministère public des mineurs ont augmenté par rapport à l'année précédente de manière significative : le total des charges en 2016 s'élevait à environ CHF 12,2 millions, à fin 2017 il s'élevait à environ CHF 14,4 millions. Comme indiqué ci-dessus, cette augmentation des coûts est peu influençable par le Ministère public des mineurs car elle est due aux adaptations de tarif des institutions d'exécution bernoises et extracantonales et des autres prestataires. Du côté des recettes, les prestations proportionelles de tiers (dont les parents) aux frais d'exécution restent à CHF 700'000.–.

4 GESTION ET ADMINISTRATION

4.1 Ressources humaines (RH)

L'année 2017 a été intense et mouvementée. L'accent a notamment été mis sur la mise en œuvre de la révision partielle de l'ordonnance sur le personnel au 1er janvier 2017, les projets « télétravail » et « introduction du nouveau formulaire d'entretien d'évaluation périodique (formulaire EEP) », l'introduction de l'outil de e-Recruiting « Umantis », la vérification des allocations de fonction versées, la décharge du personnel pour le projet « NeVo/Rialto » ainsi que la liquidation de nombreuses mutations de personnel, supérieures à la moyenne. A ceci s'est ajouté le congé maternité de la responsable des ressources humaines et la reprise de cette fonction par sa suppléante, ainsi que la mise au courant d'une nouvelle spécialiste en ressources humaines.

En 2016 déjà, différents champs d'action en lien avec le versement d'allocations de fonction avaient été définis. Dans ce contexte, la Direction de la magistrature a convenu avec l'Office du personnel qu'une base légale explicite devait être créée lors de la prochaine révision de la loi sur le personnel (LPers) pour le versement des allocations de fonction aux directions des ministères publics régionaux et cantonaux (par analogie à l'allocation annuelle pour les membres de la Direction de la magistrature selon l'art. 81, al. 2 LPers). Le moment auquel la révision aura lieu n'est pas encore fixé. En ce qui concerne les allocations de fonction des responsables d'équipe, une réglementation uniforme a été trouvée ; les collaborateurs et collaboratrices avec une fonction de responsable d'équipe se situent donc dans une classe de traitement plus élevée depuis août 2017, en fonction de leurs parts de responsabilités.

Le projet pilote « télétravail » a débuté au commencement de l'année sous revue. 10 collaborateurs et collaboratrices de différentes fonctions et unités d'organisation y participent. Ce projet se terminera probablement au début 2018. Un premier sondage réalisé auprès des participants a donné des résultats très positifs. Un autre projet pilote initialisé par la Direction de la magistrature, le projet « Rotation de postes », n'a pas pu être mis en œuvre en raison du manque de personnes intéressées au sein du Ministère public.

L'outil de recrutement électronique « Umantis » a été introduit au début de l'année sous revue. Les travaux correspondants se sont avérés fastidieux. L'élaboration des documents, la formation des collaborateurs et collaboratrices RH ainsi que le conseil et le suivi des supérieurs ont notamment pris beaucoup de temps. Après des difficultés de mise en œuvre au départ, l'outil s'avère être un moyen auxiliaire très utile et efficace dans le processus de candidature, car les mises au concours de postes et les candidatures sont dorénavant effectuées uniquement par voie électronique.

Suite à l'introduction du nouveau formulaire EEP (sur la base du modèle de l'Office du personnel) en vue de la période d'évaluation 2018, les compétences clés pour les nouveaux descriptifs de postes ont dû être définies au printemps pour toutes les fonctions. Les compétences ont été définies par le service des ressources humaines en collaboration avec les supérieurs pour tous les cercles de fonctions. Une description de poste individuelle a ensuite été établie pour les quelque 330 collaborateurs et collaboratrices.

Suite à l'entrée en vigueur de l'article 60c de l'ordonnance sur le personnel (OPers) qui réglemente la « réduction du degré d'occupation après une naissance ou une adoption », la directive actuellement en vigueur pour le Ministère public « Travail à temps partiel et job-sharing au Ministère public » a été élaborée. Les tâches du Ministère public en tant qu'autorité de poursuite pénale nécessitent une grande présence et disponibilité des personnes responsables. En tant qu'employeur moderne, le Ministère public ne souhaite certes pas renoncer au temps partiel et au job-sharing ; en raison d'intérêts supérieurs, il doit cependant fixer des limites à ces modèles de temps de travail. Comme prévu, suite à l'introduction de l'article 60c OPers, davantage de demandes de réduction du degré d'occupation ont été soumises. Il est cependant apparu que sur la base de la nouvelle directive, des solutions idéales ont pu être trouvées tenant compte aussi bien des intérêts opérationnels que de ceux des collaborateurs et collaboratrices.

Pendant l'année sous revue, la phase intensive du projet « Nouveau système de gestion des dossiers NeVo/Rialto » a débuté. Près de 10 personnes du Ministère public étant impliquées dans ce projet, des mesures d'allégement telles que l'augmentation du degré d'occupation, le versement pour une durée limitée d'allocations de fonction et l'engagement de suppléants se sont avérées indispensables.

Sur mandat des ressources humaines de l'état-major des ressources de la Direction de la magistrature, tous les processus du personnel existants ont été revus et adaptés. Il s'agissait d'analyser minutieusement tous les processus, de rédiger des prises de position, d'actualiser les documents et de veiller à la mise en œuvre correcte au sein du Ministère public.

Pour le seul mois de septembre 2017, en plus de deux congés ayant dû faire l'objet d'une décision rendue par le Parquet général, huit autres collaborateurs et collaboratrices ont résilié leur contrat de travail. Partout, on constate que la charge de travail liée aux mutations a considérablement augmenté par rapport à l'année précédente : en 2016, 18 départs ont été enregistrés, en 2017 ils se sont élevés au nombre de 35. Le traitement des entrées a passé de 50 pour 2016 à 60 pour 2017. Concernant les autres mutations (changement de fonction, changements du degré d'occupation, congé non payé, prolongation d'engagements existants, changements internes, etc.), une hausse de 74 cas en 2016 à 90 cas en 2017 a été enregistrée. Les congés maternités sont restés stables avec 10 naissances par année. Les chiffres de l'année sous revue n'englobent pas les apprenants et apprenantes, les stagiaires et le personnel de nettoyage. Pendant l'année sous revue, 20 résiliations de collaborateurs et collaboratrices ont été enregistrées au total, soit sept de plus que l'année précédente. Cette évolution a entraîné un taux de fluctuation plus élevé de 9,1 % (année précédente : 4,8 %).

La charge de travail en lien avec la formation et la formation initiale ne doit pas non plus être sous-estimée. Au cours de l'année, 40 stagiaires juridiques ainsi que trois étudiants de la haute école du travail social ont été formés. Actuellement, huit employés et employées de commerce font leur apprentissage et trois stagiaires d'école de commerce effectuent un stage d'une année au Ministère public. Il a été constaté que le recrutement dans le domaine commercial est de plus en plus difficile : chaque année, le nombre de candidatures diminue. Il en résulte une charge de travail plus importante pour la mise au concours des places de stage, qui doivent être publiées à plusieurs reprises et dans différents médias.

Pendant l'année sous revue, l'Office du personnel a introduit des nouveautés dans le domaine de la gestion des absences. Le critère de l'absence a notamment été réduit de cinq à quatre périodes d'absence en 12 mois. De plus, le critère de la somme des absences (à ce jour plus de 20 jours ouvrables) a été relevé. Ces adaptations ont eu pour conséquence que les chiffres de cette année ne sont plus comparables à ceux des années précédentes et ne peuvent pas être interprétés. Pendant l'année sous revue, 30 collaborateurs et collaboratrices ont eu plus de quatre périodes d'absence. Le Ministère public a géré cinq cas de maladie de longue durée. Deux personnes en congé de longue maladie ont pu être réintégrés avec succès grâce à une mesure de réintégration progressive bien élaborée en collaboration avec leur supérieur. Deux autres personnes dans le même cas ont pu reprendre leur activité à plein temps au cours de l'année sous revue en raison de l'évolution positive de leur état de santé. Le chef de l'agence Oberland du Ministère public des mineurs et autrefois président du Tribunal des mineurs pendant plusieurs années est malheureusement décédée suite à une grave maladie pendant l'année sous revue.

4.2 Finances et comptabilité

En plus de l'activité quotidienne et des processus cantonaux tels que les bouclements mensuels, le bouclement annuel, le processus de planification et l'annonce des tendances, les collaborateurs et collaboratrices des finances du Parquet général ont à nouveau été occupés en grande partie par différents projets et tâches d'organisation pendant l'année sou revue.

Le bouclement annuel 2016 a été effectué pour la dernière fois selon les directives HRM1, resp. les directives sur le pilotage des finances et des prestations. Avec l'exercice 2017, la nouvelle présentation des comptes a débuté au 1er janvier selon HRM2/IPSAS, resp. le manuel cantonal sur la présentation des comptes qui pose à tous les collaborateurs et collaboratrices impliqués des exigences professionnelles plus élevées.

Dans le cadre de la poursuite de la politique financière et compte tenu des perspectives de politique financière fortement perturbées, tous les groupes de produit ont été chargés d'élaborer un paquet d'allégement. Avec une analyse de faisabilité, les mesures d'allégement ont dû être élaborées dans le cadre du processus de planification 2017 et proposées aux services compétents.

Le 1er mai 2017, une collaboratrice supplémentaire a débuté à 80 %. L'équipe des finances du

Parquet général est ainsi mieux à même de faire face aux défis en hausse et de gérer les projets à venir ainsi que d'assurer la suppléance au sein de l'équipe.

Là où cela s'est avéré nécessaire et judicieux, des réglementations supplémentaires ont été édictées et des processus uniformes accélérés sur la base de différentes conclusions d'optimisations des processus financiers. De plus, pendant l'année sous revue, une prise en charge centrale supplémentaire des tâches financières et comptables des unités d'organisation décentralisées a été examinée par le parquet général (PG). De plus, des tâches de trois entreprises pilotes définies ont été reprises (MP OB, IE et TS). Après l'évaluation des valeurs empiriques correspondantes, la suite de la procédure sera décidée en 2018.

Dans le cadre du projet HRM2/IPSAS, le restatement 2017 (Asset et FIBU) a été élaboré pendant l'année sous revue sous la houlette de la Direction des finances cantonales. Le but de ce restatement était, lors du passage à la présentation des comptes HRM2 conforme à IPSAS au 1er janvier 2017, de présenter les comptes annuels 2017 comme si les nouvelles méthodes de bilan et d'évaluation avaient toujours été appliquées. Le budget 2017 et le plan des tâches et des finances 2018–2020 avaient déjà été établis selon HRM2 dans le processus de planification 2016. Le restatement 2017 a été effectué sur la base du bilan de clôture du 31 décembre 2016 au 1er janvier 2017 et a constitué la base du rapport d'adaptation du bilan du Conseil-exécutif.

En relation avec l'introduction d'autres modules FIS V10, les collaborateurs et collaboratrices des finances du PG et les comptables des unités d'organisation ont participé à divers tests de système, à des séances d'information et à des formations de l'administration des finances. De plus, les finances du PG ont participé activement en tant qu'entreprise pilote à l'introduction d'un module V10 (gestion des créanciers). Pendant l'année sous revue, les modules FIS Cash V10, facturation V10 et comptabilité financière V10 ont notamment été mis en fonction. Dans le cadre de ces introductions, différents processus financiers ont été vérifiés et partiellement adaptés.

Pendant l'année sous revue, le concept SCI JUS a été approuvé par la Direction de la magistrature. Sur la base du concept, resp. du cicuit de régulation annuel (circuit de régulation SCI), des contrôles de processus ont à nouveau été effectués en été 2017 dans certaines unités d'organisation. Notamment sur la base des conclusions de ces contrôles internes annuels, d'autres optimisations de processus et processus uniformes ont pu être réalisées. Les résultats des contrôles internes et les mesures prises par la suite ont été résumés dans un rapport. En 2018, le SCI mis en place en 2016 sera développé et poursuivi.

Dans le cadre du projet NeVo (nouveau système de gestion des dossiers), des séances de projet ont eu lieu dans le domaine des finances pour l'approbation des processus financiers dans l'activité principale. Outre les collaborateurs et collaboratrices des finances du PG, des comptables des unités d'organisation ont aussi participé dans ce domaine.

En raison des travaux de projet prévus pour le remplacement du logiciel des finances cantonal FIS, les finances du parquet général attendent une charge de travail sensible au cours des années à venir.

4.3 Bâtiments – informatique

En vertu de l'article 6 LOJM, les directions de l'administration cantonale compétentes sont responsables de mettre à la disposition des autorités judiciaires et du Ministère public les immeubles et les bâtiments de même que les systèmes informatiques et les systèmes de communication dont ils ont besoin, ainsi que de les gérer et de les entretenir. La Direction de la magistrature informe en temps utile la direction compétente des besoins.

4.3.1 Bâtiments

Les locaux attribués aux ministères publics cantonaux et régionaux sont adaptés et faciles d'accès. Lorsque le Ministère public est logé à proximité de la police et des tribunaux, il profite de processus administratifs efficaces et en même temps d'une sécurité élevée. Les représentants des ministères publics siègent dans les commissions d'entreprise des locaux utilisés par plusieurs services.

La planification concernant l'aménagement de bureaux supplémentaires pour le Ministère public régional d'Emmental-Haute Argovie a avancé de manière décisive ; le Conseil-exécutif a rendu une décision à ce sujet. Les locaux de l'agence du Mi-

nistère public des mineurs à Spiez ont été rénovés et des mesures de sécurité absolument nécessaires ont pu être réalisées.

L'urgent besoin de place du Parquet général a pu être résolu à moyen terme. Par décision du 4 septembre 2017, le Grand Conseil a approuvé la location de l'immeuble Nordring 8 à Berne ; dès mi-2019, le Parquet général sera logé avec les autres unités d'organisation de la justice probablement dans ces locaux.

4.3.2 Disponibilité du système

Pour fonctionner, les ministères publics cantonaux et régionaux ont impérativement besoin de moyens de communication et informatiques disponibles et fonctionnant sept jours sur sept, 24 heures sur 24. Des défaillances extraordinaires ou dues à la maintenance des services mis à disposition par le canton peuvent avoir un effet inhibant sur la marche des affaires, voire mettre en danger la liquidation de certaines affaires dans les délais ou le risque que les informations nécessaires ne soient pas disponibles dans un cas ou soient insuffisantes.

Malgré un soutien professionnel par le domaine spécialisé informatique de l'état-major des ressources, la disponibilité constante et sûre de l'approvisionnement de base en moyens de communication et informatiques n'est toujours pas garantie dans la mesure souhaitée. Après la fin des projets d'infrastructure cantonaux IT@BE en 2019, la fiabilité de la disponibilité des systèmes déjà expressément exigée devra être vérifiée en profondeur.

4.3.3 Projet nouveau système de gestion des dossiers (NeVo ; Rialto)

Le Grand Conseil ayant approuvé le 1er décembre 2016 un crédit d'objet de plus de CHF 12,95 millions au total pour l'acquisition d'un logiciel de gestion des dossiers commun pour la police cantonale et le Ministère public, les étapes nécessaires à l'introduction de la solution informatique ont suivi en 2017.

Avec différents partenaires, notamment Swisscom (Suisse) SA, des spécialistes de la police cantonale et du Ministère public ont élaboré les bases conceptuelles du système commun de gestion des dossiers. Sous la direction d'un comité de projet global, le chef de projet global et huit participants ont élaboré le concept de mise en œuvre. Dans les projets partiels, les processus de travail de la police cantonale et du Ministère public ont été repris et consignés, les interfaces avec les systèmes périphériques et exogènes ont été analysées et décrites et la reprise des données existantes des anciens systèmes de traitement préparée. De plus, des conditions-cadres juridiques ont été discutées et coordonnées avec le préposé cantonal à la protection des données, l'architecture technique de la nouvelle solution a été réglementée et les modules pour l'introduction du nouveau système de gestion ont été élaborés.

En décembre, les concepts ont pu être approuvés par le comité de projet global avec quelques rares exceptions clairement définies et la phase de réalisation a ensuite été validée comme prochaine étape de projet. Après de nombreux tests et développements, le produit doit être introduit au printemps 2019, d'abord à la police cantonale puis juste après au Ministère public.

L'avancement du vaste projet informatique suit la planification et aucune question insoluble n'est à ce jour enregistrée. Les impératifs financiers prévus peuvent être respectés ; le rapport financier du projet est tenu par la police cantonale.

4.4. Information du public

Peu avant le début de l'année sous rapport, le Ministère public a dû informer le public d'un cas le concernant. Une ancienne collaboratrice du Ministère public des mineurs, agence Jura bernois-Seeland, y ayant travaillé neuf ans comme comptable, était soupçonnée d'avoir soustrait un montant de CHF 400'000.– au cours de son engagement. Une révision ordinaire des comptes effectuée par le Contrôle des finances au mois de septembre 2016 avait mis au jour des irrégularités dans la comptabilité. Les investigations avaient laissé supposer que la personne prévenue avait soustrait l'argent à des fins privées au moyen de justificatifs falsifiés et de fausses écritures. Elle a avoué les faits et son contrat de travail a été résilié avec effet immédiat. Dans le cadre de l'instruction menée par le Ministère public cantonal chargé de la poursuite des infractions économiques, une expertise de révision a été mandatée pour vérifier les différentes écritures. En août 2017 déjà, le public a été informé que le Ministère public avait engagé l'accusation devant le Tribunal pénal économique. Il a été reproché à la prévenue d'avoir soustrait à des fins privées un montant d'environ CHF 650'000.– entre 2010 et 2016. Début novembre 2017, elle a été condamnée par le Tribunal pénal économique dans

le cadre d'une procédure simplifiée à une peine privative de liberté avec sursis de 24 mois avec période probatoire de deux ans. La procédure simplifiée avait été choisie en raison du fait que la prévenue avait avoué tous les faits d'abus de confiance et de faux dans les titres qui lui étaient reprochés et avait déjà passé avec le canton un accord selon lequel la créance en dommage et intérêts du canton serait remboursée par acomptes dès que sa situation financière le permettrait. Une fois l'accord passé, le canton s'était retiré de la procédure.

Le cas du détenu Tobias Kuster, évadé lors d'une permission des sortie, est un exemple du bon travail médiatique intercantonal. Après son arrestation, il a avoué partiellement être lié au meurtre de Seefeld à Zurich. Kuster a été arrêté dans le canton de Berne après avoir tenté d'acquérir une arme sur le darknet. Grâce à une étroite collaboration entre les ministères publics compétents de Berne et Zurich, le service de presse de la police cantonale bernoise et le chargé d'information des ministères publics de Berne et Zurich, une stratégie d'information commune a pu être approuvée dans le cadre du communiqué de presse zurichois : « Mercredi 18 janvier 2017, la police cantonale bernoise est parvenue à arrêter le prévenu en fuite dans le canton de Berne. Ceci en lien avec une procédure pénale menée par le Ministère public chargé des tâches spéciales pour cause de tentative d'achat illégal d'armes sur le darknet. Les investigations fastidieuses menées d'abord contre auteur inconnu ont conduit à l'acheteur potentiel. L'acheteur potentiel anonyme a pu être arrêté sur le lieu de remise présumé. Dans le cadre de l'arrestation, les autorités bernoises ont constaté que la personne en question était Tobias Kuster qui faisant l'objet d'un mandat d'arrêt international.

Un cas ayant fait des vagues médiatiques au cours de l'année sous revue est celui de l'ancien ministre de l'intérieur de la Gambie, Ousman Sonko. A la mi janvier, la télévision SRF avait diffusé dans le cadre de l'émission « Rundschau » une contribution dans laquelle il était accusé de torture et d'autres crimes. Selon le rapport, Ousman Sonko se trouvait avec un visa en Suisse, au centre de transit pour requérants d'asile de Kappelen/Lyss et attendait une décision en matière d'asile. Un jour plus tard, le Ministère public régional du Jura bernois-Seeland a reçu une plainte de l'ONG « TRIAL international » contre Ousman Sonko. Après examen de cet acte de procédure documenté de manière détaillée, le Ministère public a ouvert une procédure contre le prévenu pour crime contre l'humanité (art. 264a CP). Par la suite, il a établi un mandat d'amener et chargé la police cantonale d'arrêter le prévenu, ce qui a été effectué le matin même au centre de Kappelen/Lyss. Le cas avait entre-temps éveillé l'intérêt des médias. Après un premier interrogatoire et une identification du prévenu, le Ministère public a déposé avec succès une demande de mise en détention au Tribunal des mesures de contrainte du Jura bernois-Seeland. Il a en outre soumis au Parquet général und demande adressée au Ministère public de la Confédération de reprendre la procédure qui relevait de sa compétence, ce qui a été fait.

Le 16 avril 2017, des votations ont eu lieu en Turquie pour l'introduction d'un système présidentiel avec pleins pouvoirs. En Suisse et dans d'autres pays européens, la votation des personnes habilitées à voter vivant à l'étranger avait déjà commencé quelque temps avant cette date. En Suisse, ces personnes pouvaient voter jusqu'au 9 avril à l'ambassade à Berne et dans les deux consulats généraux à Zurich et à Genève. Dans ce contexte, une large alliance de divers partis de gauche, organisations et associations kurdes avaient appelé à manifester le 25 mars 2017 sur la place fédérale à Berne contre la politique du chef d'Etat turc et son parti AKP. Lors de cette manifestation, une banderole a été déroulée avec la mention « Tuez Erdogan – avec ses propres armes », ce qui conduisit à un épilogue diplomatique et juridique. Alors que sur le plan diplomatique, l'ambassadeur suisse a été convoqué à Ankara, le Ministère public de Berne-Mitteland a ouvert une procédure pour cause de « provocation publique au crime ou à la violence » (art. 259 CP). Le Ministère public à Istanbul a également introduit une procédure pour cause d'« insulte au président » et de propagande terroriste. Comme prévu, ce cas a eu un grand écho dans les médias.

Les reproches faits par une ancienne actrice allemande, actuellement âgée de 65 ans, à l'égard du régisseur Roman Polanski se sont révélés être une tempête médiatique dans un verre d'eau. La plainte avait été déposée le 26 septembre 2017, soit peu avant le début du festival du film de Zurich, d'abord auprès de la Stadtorganisation Kriminaldiesnt (SO-Kriminaldiest) de St-Gall. Par la suite, la procédure a été reprise par le ministère public régional du canton de Berne, région Oberland, en raison de sa compétence territoriale. Fin octobre 2017, celui-ci n'est pas entré en matière sur la procédure contre Roman Polanski pour cause de viol présumé (art. 190 CP) et d'actes d'ordre sexuel avec des enfants

(art. 187 CP). L'examen de la plainte a révélé que les reproches formulés remontaient à 1972 et que l'auteure de la plainte avait alors 15 ans. L'état de fait alors en vigueur de la violence sexuelle (art. 187 aCP), correspondant au viol actuel, n'était pas applicable, seules les femmes à partir de 16 ans étant concernées. L'actuel état de fait d'actes d'ordre sexuel avec des enfants correspond à l'état de fait de l'époque d'attentat à la pudeur des enfants (art. 191 aCP). Les faits reprochés s'étant déroulés 45 ans auparavant, la prescription – elle s'élevait selon le droit déterminant à l'époque au maximum à 15 ans – était survenue au plus tard en 1987. Cependant, il y a aussi prescription selon le droit actuellement en vigueur. Selon le principe de non-rétroactivité du droit pénal, un fait doit toujours être jugé selon la loi en vigueur au moment où il a été commis.

Un accident fatidique qui s'est produit le soir du 5 février 2017 dans un ménage privé à Kehrsatz a éveillé l'intérêt des médias. Deux garçons de 6 et 7 ans se trouvaient dans la baignoire quand ils se sont emparés d'un foehn. Ils ont été gravement électrocutés et les deux enfants ont été grièvement blessés. Malgré le fait que l'un des parents se soit occupé d'eux, ils n'étaient déjà plus conscients à l'arrivée des secours. Malgré des mesures de sauvetage rapides sur les lieux de l'accident, ils sont tous deux décédés. Les deux victimes étaient de nationalité somalienne. La procédure a été par la suite classée. Le bâtiment dans lequel s'est produit l'accident avait été construit en 1973. L'obligation d'équiper les salles de bain des dispositifs résidentiels résiduels (DDR) existe seulement depuis 1987. Une modification ou un complément des circuits électriques entraînant une obligation de mise à jour n'a jamais eu lieu. Les installations électriques respectaient donc les dispositions légales en vigueur, raison pour laquelle ni la propriétaire de l'immeuble ni la gérance n'ont été accusées de négligence. La question de savoir si les parents pouvaient être rendus responsable de violation du devoir de diligence en ayant laissé les deux enfants sans surveillance dans la baignoire sans avoir rangé le foehn a pu être laissée ouverte. Le décès de leurs deux enfants ayant considérablement affecté les parents, il a été renoncé à une poursuite pénale, même s'il existait une violation du devoir de diligence (art. 8 en relation avec l'art. 54 CP).

Les 2 et 3 novembre 2017, la cinquième Assemblée générale de la Conférence suisse des chargés de communication des Ministères publics (CCCMP) a eu lieu à Schaffhouse. Le programme a débuté le jeudi après-midi dans la salle du conseil cantonal avec la partie administrative selon l'ordre du jour. L'une des priorités de l'ordre du jour était l'élection d'un successeur au président sortant Peter Gill, commissaire de police criminelle, Ministère public de Bâle. Herbert Brogli, procureur en chef du Ministère public d'Appenzell Rhodes-Intérieures a été élu pour le remplacer. Il est déjà délégué d'office de son canton à la Conférence des procureurs de Suisse (CPS).

Les rencontres régulières entre le chargé d'information du Ministère public et ses trois suppléants ainsi que la cheffe de la communication, la responsable du service de presse de la police cantonale ainsi que leurs suppléants dans le cadre du « comité de pilotage » se sont poursuivies en 2017. Lors de trois séances, le point a été fait sur la communication actuelle des cas et des questions fondamentales telles que par exemple la mention de la nationalité d'un auteur d'infraction dans les communiqués de presse, à nouveau actuelle suite à la motion Gschwend-Pieren « Politique d'information du canton de Berne : assurer la transparence » (051-2016) remise le 10 mars 2016.

5 ASPECTS DE L'ÉVOLUTION DE LA CRIMINALITÉ ET CAS PARTICULIERS

5.1 Constatations générales

Aucune remarque particulière ou spécifique ne peut être faite concernant l'évolution générale de la criminalité dans les régions. Aucun changement important n'est constaté par rapport à la délinquance antérieure. Le Ministère public ne tient pas de statistiques à ce sujet. Les évaluations de la police cantonale et de la Confédération fournissent des tendances fiables à ce sujet.

5.2 «Rip-deal», escroquerie dite de l'astuce du neveu et cas de «spoofing»

Pendant l'année sous revue, un cas de « rip-deal » a fait les gros titres. Dans ce contexte, un homme d'affaires a failli perdre un demi-million de francs à cause de deux voleurs à l'astuce. Concrètement, l'homme d'affaires avait reçu par téléphone une offre attirante d'un gentil monsieur francophone qui s'était renseigné pour savoir s'il était possible de mettre de la publicité sur les produits de l'entreprise. Il a prétendu avoir un intéressé prêts à payer CHF 1,7 millions pour cela. Lui-même aurait alors droit à une commission d'un demi-million versée par l'homme d'affaires. Après plusieurs appels téléphoniques entre les deux hommes, l'intermédiaire a demandé à voir la commission en espèces pour pouvoir la compter et a convenu avec l'homme d'affaires d'un rendez-vous à Bienne en indiquant qu'il y enverrait deux de ses collaborateurs. L'homme d'affaires a rencontré les deux Roumains – une femme en longue robe et un homme – dans le trésor d'une banque biennoise et leur a remis une enveloppe contenant un demi-million pour contrôle. Les deux Roumains ont compté les billets puis la femme s'est sentie mal et a demandé un verre d'eau. Sans être observée, elle a échangé l'enveloppe et fait disparaître l'argent dans son jupon. Les deux hommes de main ont alors remis à l'homme d'affaires une enveloppe identique contenant seulement des morceaux de papier sans valeur. Alors que l'homme et la femme s'apprêtaient à quitter la banque, ils ont été interceptés par la police qui leur a passé les menottes. Elle était depuis longtemps sur la trace de ce groupe. L'homme d'affaires ayant eu des doutes, il avait contacté la police. A sa place, un collaborateur de l'autorité de poursuite pénale bernoise s'était présenté au trésor de la banque. Le Roumain de 43 ans a été condamné en novembre 2017 par le Tribunal régional du Jura bernois-Seeland pour vol à une peine privative de liberté fixe de trois ans. Sa complice avait déjà été condamnée en printemps à une peine privative de liberté avec sursis partiel de 27 mois. Les rip-deals sont connus en Europe depuis environ 20 ans déjà. « Rip » signifie « arracher » et « deal » « affaire ». Derrière ces affaires se cachent plusieurs grandes familles apparentées de l'Europe de l'Est et du Sud-Est. Les auteurs établissent parfois au prix d'un effort considérable une relation de confiance avec les victimes et leur promettent des affaires lucratives. La palette d'astuces utilisées lors des rencontres qui ont souvent lieu à l'étranger est large : elle va de la remise de fausse monnaie ou de billets facsimilés à des opérations d'échange de valises d'argent très sophistiquées. Les rip-deals ne font pas souvent l'objet de plaintes, car les personnes se laissant avoir par de telles affaires louches ont souvent elles-mêmes quelque chose à cacher ou ont honte de s'être laissées prendre. Le nombre de cas non déclaré est donc certainement élevé. Les raisons pour lesquelles des personnes se font avoir par de telles affaires ne peuvent que faire l'objet de spéculations. Les victimes ont souvent de l'argent au noir non déclaré qu'elles souhaitent blanchir dans de telles affaires.

Les dommages causés par l'astuce dite du neveu sont considérables. Depuis 2012, près de 20 millions de francs appartenant à des personnes âgées ont été soutirés de cette manière en Suisse. La somme est certainement bien plus élevée car selon des experts, seule une escroquerie réussie sur deux est dénoncée. Un cas bernois de mi-novembre 2017 montre le modus operandi de telles astuces : un homme avait annoncé à la police cantonale bernoise avoir été contacté par un parent présumé invoquant se trouver dans une situation financière grave. L'auteur de l'appel, parlant italien, avait expliqué avoir eu un accident de voiture et avoir urgemment besoin de 80'000 francs. L'homme ayant reçu l'appel a eu des soupçons et a assuré au parent présumé vouloir d'abord aller chercher l'argent. Il a ensuite annoncé le cas à la police cantonale bernoise. Suite à une surveillance du lieu de remise convenu, une jeune femme a pu être arrêtée le même jour à Berne. Il s'agissait d'une personne envoyée pour chercher l'argent puis le remettre aux organisateurs. La Polonaise de 15 ans a été placée en détention préventive.

D'autres investigations ont alors eu lieu avec pour but d'identifier l'auteur de l'appel, le soi-disant «sanglier». Une telle identification nécessite toujours une action immédiate. En règle générale, il reste environ 24 heures maximum pour transférer les données de l'appel aux autorités de poursuite pénale polonaises car les auteurs utilisent des téléphones portables à prépaiement avec des cartes SIM non enregistrées et qui sont changées régulièrement. Les destinataires des appels en Suisse sont souvent des personnes ayant des noms sonnant «ancien» et «allemand». Lorsque l'interlocuteur décroche, les auteurs s'adressent souvent à eux en demandant «Devine qui est à l'appareil?» ou «Me reconnais-tu?».

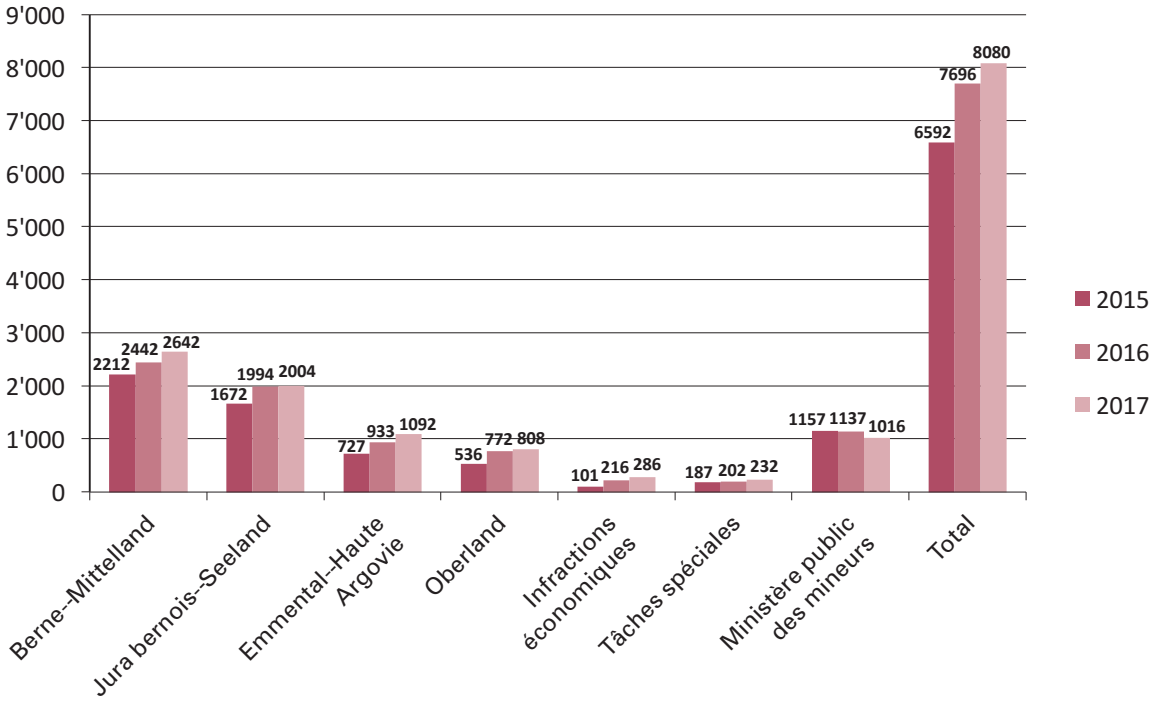
Afin de pouvoir mettre fin à la mafia de l'astuce du neveu qui est un clan de Roms largement ramifié opérant depuis la Pologne, les ministères publics de Berne et Zurich collaborent au niveau transnational dans le cadre de la «joint-investigation-team (JIT). avec les ministères publics de Munich, Hambourg et Varsovie. Fin septembre 2017 le Parquet général du canton de Berne a adhéré au groupe d'investigation commun auquel participe aussi l'unité de coopération judiciaire de l'Union européenne (Eurojust). Le JIT en tant que forme particulière d'entraide judiciaire internationale permet aux membres sous la forme d'une «entraide judiciaire simplifiée» de se contacter de manière plus directe et rapide, de coordonner des mesures sans délai ou d'échanger des moyens de preuve probants. L'un des chefs du clan doit actuellement se présenter devant le tribunal à Hambourg. Ce trentenaire a soutiré les économies de nombreux seniors et doit passer 14 ans en prison. En Suisse, une procédure pénale contre lui est également en cours. L'arrestation de ce bandit a également été possible grâce à l'équipe à laquelle font partie les autorités de poursuite pénale bernoise et zurichoise.

Depuis mi-décembre 2017, le canton de Berne est secoué par une véritable vague de cas de «spoofing» (de l'anglais: dissimulation). Peu avant la fin de l'année sous revue, la police cantonale a enregistré pas moins de 230 annonces d'appels suspects effectués prétendument à partir du numéro 117. A ce jour, seuls des habitants de la ville et de l'agglomération de Berne sont concernés. Les appelantes et appelants parlent allemand sans accent et prétendent généralement être policiers ou agents de la police judiciare et déclarent enquêter dans le cadre d'un cambriolage ou d'un délit de brigandage. Ils prétendent avoir trouvé les données bancaires de la personne appelée auprès d'auteurs d'infractions arrêtés et veulent uniquement mettre des objets de valeur ou des sommes d'argent en lieu sûr. Les faux policiers veulent convenir d'un rendez-vous pour réceptionner les valeurs ou l'argent comptant. Dans un cas, un auteur inconnu est ainsi parvenu à soutirer environ CHF 150'000.–. A cet égard, les appelants avaient demandé à une femme de Berne lors de plusieurs appels téléphoniques de retirer de grosses sommes d'argent et de les remettre finalement sur le seuil de la porte à des prétendus «collaborateurs Interpol». La femme avait effectivement obéi. Il faut préciser ici que la police cantonale de Berne n'appelle jamais depuis le numéro 117. Le 117 est un numéro d'urgence valable pour toute la Suisse et ne peut être utilisé par la police pour appeler la population. Les escrocs manipulent leurs propres numéros de téléphone de manière à ce que le 117 apparaisse sur l'écran de l'interlocuteur. Cette situation a été portée à la connaissance de la population avec d'autres conseils dans le cadre d'un communiqué de presse.

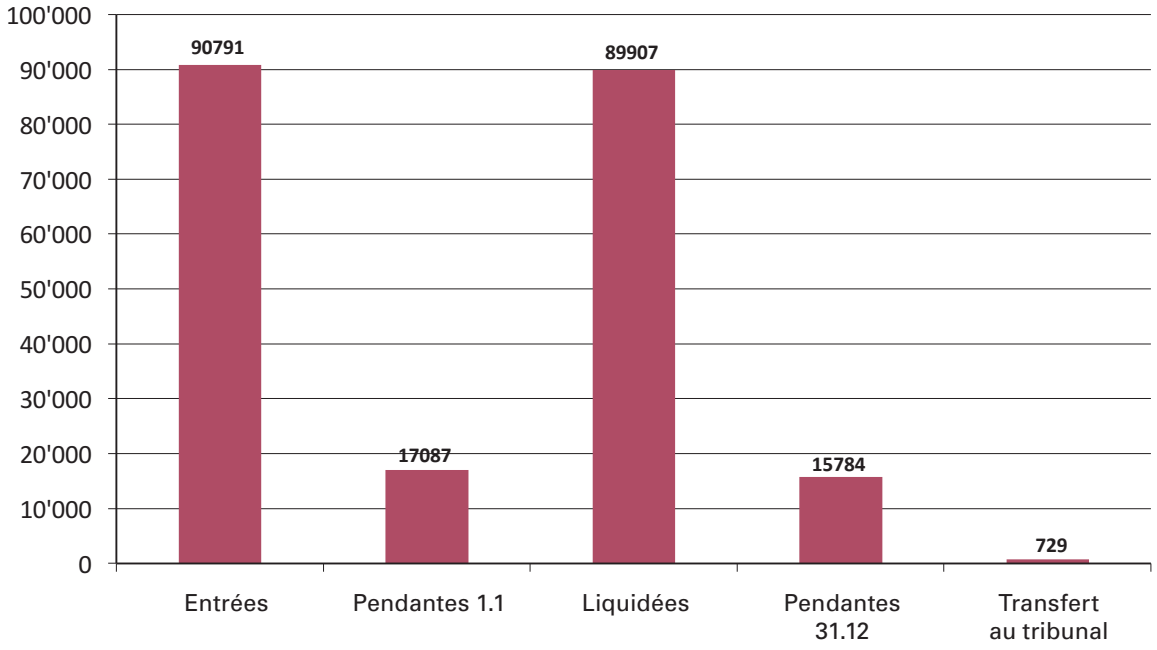
Procureur général	Procureur général suppl.	Procureur général suppl.
Michel-André Fels	Markus Schmutz	Christof Scheurer

Annexe : STATISTIQUES

1 Nombre d'instructions ouvertes en comparaison avec les années précédentes



2 Procédures d'ordonnance pénale (sans instruction) ministères publics régionaux



Le Grand Conseil du canton de Berne

Der Grosse Rat des Kantons Bern

Commission de justice

Justizkommission

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

Rapport de la Commission de justice

sur le rapport d'activité 2017 des autorités judiciaires et du Ministère public et les inspections 2018

2017.PARL.110-9

Table des matières

1 Avant-propos 3

2 Rapport d'activité 2017 des autorités judiciaires et du Ministère public et sur les inspections 2018 3

2.1 Remarques préliminaires 3

2.2 Généralités 4

2.2.1 Personnel 4

2.2.2 Informatique 4

2.3 Direction de la magistrature 5

2.4 Cour suprême 6

2.5 Tribunal administratif 7

2.6 Parquet général 8

3 Propositions 12

1 Avant-propos

En application de l'article 18, alinéa 1, lettre *e* de la loi sur l'organisation des autorités judiciaires et du Ministère public (LOJM)[1], la Direction de la magistrature soumet chaque année le présent rapport d'activité au Grand Conseil et le défend devant lui ainsi que son rapport de gestion.

Selon l'article 38, alinéa 2, lettre *b* du règlement du Grand Conseil (RGC)[2], la Commission de justice préavise le rapport de gestion des autorités judiciaires et du Ministère public. Elle décrit en outre la haute surveillance qu'elle exerce sur la Justice et ses activités. Le présent rapport est consacré au rapport d'activité 2017 de la Justice ainsi qu'aux inspections effectuées en 2018 auprès de la Direction de la magistrature, de la Cour suprême, du Tribunal administratif et du Parquet général. La Commission de justice traitera du rapport de gestion de la Justice 2017 dans un rapport séparé.

La Direction de la magistrature a eu l'occasion de donner son avis sur le présent rapport.

2 Rapport d'activité 2017 des autorités judiciaires et du Ministère public et sur les inspections 2018

2.1 Remarques préliminaires

L'article 13, alinéa 1 LOJM place la Cour suprême, le Tribunal administratif, le Parquet général et la Direction de la magistrature sous la haute surveillance du Grand Conseil. Ces autorités judiciaires lui présentent chaque année un rapport d'activité. La Commission de justice, de son côté, contrôle dans l'exercice de la haute surveillance la gestion des autorités judiciaires suprêmes, conformément à l'article 38, alinéa 1 RGC.

La Commission de justice a confié à ses trois sections et au bureau la tâche d'effectuer les inspections auprès des autorités judiciaires suprêmes, du Parquet général et de la Direction de la magistrature. Ces visites sont destinées à éclairer les rapports d'activité et à clarifier certaines questions.

La section I s'est rendue le 3 avril 2018 à la Cour suprême, la section II au Tribunal administratif le 4 avril 2018, la section III au Parquet général le 4 avril 2018, et le bureau de la Commission de justice à la Direction de la magistrature le 6 avril 2018. D'autres membres intéressés de la Commission de justice ont accompagné les membres des sections dans ces visites.

Toutes se sont déroulées dans un climat d'ouverture et avec un esprit constructif. Les informations recueillies en réponse aux questions concernant le rapport d'activité 2017 ainsi que les changements, les problèmes et l'évolution générale ont donné un bon aperçu de la situation actuelle de la Justice bernoise.

Le présent rapport est destiné à compléter le rapport d'activité 2017 des autorités judiciaires et du Ministère public et à rendre compte de la position de la Commission de justice sur les questions d'actualité.

[1] Loi du 11 juin 2009 sur l'organisation des autorités judiciaires et du Ministère public (LOJM)
[2] Règlement du Grand Conseil du 4 juin 2013 (RGC) ; RSB 151.211

2.2 Généralités

2.2.1 Personnel

Des questions relatives au *personnel* ont été posées lors des inspections. La CJus présente ci-après les principales conclusions qu'elle en a tirées :

– La décision du Conseil-exécutif de *réduire les comptes épargne-temps* pour les faire passer de 125 à 50 jours est entrée en vigueur le 1er janvier 2016[3]. Un délai transitoire court jusqu'au 31 décembre 2019 pour la mise en œuvre. Pour réduire les comptes épargne-temps, des conventions de réduction du solde ont été passées individuellement avec les membres du personnel concernés des trois unités. Ces conventions prévoient en règle générale une compensation financière des jours supplémentaires, parfois des vacances voire une combinaison des deux. Aux dires des quatre unités visitées, l'objectif de réduction des comptes épargne-temps devrait être atteint d'ici 2019.

– Le canton s'est engagé en faveur de *modèles de travail flexibles et sans contraintes de lieu (télétravail).* Les collaborateurs et collaboratrices doivent ainsi avoir la possibilité d'aménager leur travail de façon autonome. Le canton s'est donc donné pour objectif d'encourager le télétravail, dans les limites définies par les besoins de l'entreprise. La Justice a de son côté étudié les possibilités d'introduction du télétravail et a réalisé un projet pilote avec une partie de ses collaborateurs et collaboratrices. Les retours de cette expérience ont été très positifs, même si certaines restrictions s'avèrent nécessaires. En effet, le télétravail ne se prête pas uniformément à tous les postes de travail. Les aspects de sécurité constituent en outre une importante restriction : pour des questions de confidentialité, le travail ne saurait être réalisé n'importe où (à savoir dans un espace public, comme dans un train ou un café) et les ordinateurs utilisés doivent être protégés par un mot de passe. Il apparaît tout aussi important que la hiérarchie puisse contrôler les prestations afin que le résultat et la qualité soient au rendez-vous. La Direction de la magistrature a approuvé définitivement l'introduction du télétravail en avril 2018. Les instructions en la matière doivent entrer en vigueur au 1er mai 2018. A cet égard, il s'agit de veiller notamment à ce que le travail soit en principe réalisé au bureau et que le droit de travailler à domicile ne soit pas accordé automatiquement.

2.2.2 Informatique

Dans le domaine de l'informatique, la CJus s'est informée de l'avancement des travaux relatifs à l'introduction de la nouvelle application spécialisée au sein du Ministère public (projet commun « Nevo/Rialto » avec la Police cantonale). Le lancement et la conclusion du projet sont prévus pour 2019. D'après les estimations, celui-ci est en bonne voie, notamment en ce qui concerne le respect du budget, et son lancement accusera tout au plus un léger retard.

L'état-major des ressources de la Direction de la magistrature s'occupe de dépenses informatiques dans deux domaines en particulier : l'eDossier et l'application spécialisée Tribuna. Il apparaît que le dossier judiciaire électronique doit devenir obligatoire (introduction des *dossiers électroniques*, eDossier) au niveau fédéral. Des projets informatiques doivent à présent être menés en ce sens pour faciliter en amont la mise en œuvre dans les activités de tous les jours. Par souci d'économie, il est en outre nécessaire de coordonner les efforts à l'échelle de la Suisse. Cette coordination s'articule autour de deux grands projets : celui qu'a créé la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), le HIJP (Harmonisation de l'informatique dans la justice pénale) ; et celui qu'a lancé le Tribunal fédéral pour l'introduction du eDossier. Dans les deux cas, il s'agit d'étudier comment le dossier électronique peut être mis en place dans l'ensemble des juridictions cantonales et des Ministères publics avec un minimum d'investissement tout en garantissant aux citoyens et citoyennes ainsi qu'aux avo-

[3] Art. 160b; art. T4-1 ordonnance sur le personnel du 18 mai 2005 (OPers ; RSB153.011.1)

cats et avocates une expérience utilisateur la plus conviviale possible.
Le second domaine est *l'application spécialisée Tribuna*, utilisée au sein des autorités judiciaires. D'après les renseignements fournis par son fabricant, la durée d'exploitation de Tribuna dans sa forme actuelle s'étend jusqu'à 2023. Il faudra ensuite passer à une nouvelle version. L'état-major des ressources de la Direction de la magistrature étudie actuellement s'il faut introduire la nouvelle version de Tribuna ou une autre application spécialisée.
La CJus prend acte des renseignements fournis à propos de l'informatique et suivra les développements dans le domaine, avec une attention particulière pour les coûts qui en découleront.

2.3 Direction de la magistrature

La CJus a eu une nouvelle fois l'occasion de constater que la Direction de la magistrature collabore très bien, que les différents intérêts des trois groupes de produits (juridictions civile et pénale, juridiction administrative et Ministère public) sont pris en compte de manière appropriée et que la Justice parle d'une seule voix vis-à-vis de l'extérieur. Cela s'est également confirmé dans l'évaluation générale de la réforme judiciaire II et les champs d'action qui s'en dégagent.[4]

Lors de l'inspection de la Direction de la magistrature, il a été une nouvelle fois question du *programme d'allégement 2018* qu'a traité le Grand Conseil à la session de novembre 2017. Etant donné que la Justice se considère comme faisant partie du canton, celle-ci a aussi contribué au programme d'allégement dans la mesure de ses possibilités[5]. La Direction de la magistrature a toutefois de nouveau souligné que sa marge d'économie est très limitée, notamment parce que l'accomplissement de ses tâches est principalement déterminé par le droit fédéral, ce qui ne laisse guère de marge de manœuvre au canton. Parmi les économies réalisables au niveau du canton, citons l'exemple de la réduction des honoraires des avocats et avocates pour l'assistance juridique, où la jurisprudence du Tribunal fédéral laisserait une certaine latitude (réduction du tarif horaire de 200 à 180 francs). Le montant des honoraires est régi par l'*ordonnance sur la rémunération des avocats et avocates commis d'office* du 20 octobre 2010 (ORA, RSB 168.711). L'adaptation de cette ordonnance est du ressort du Conseil-exécutif.

Au cours de l'année sous rapport, des discussions ont pour la première fois été organisées, à l'initiative de la Direction de la magistrature, entre les *directoires de la Cour suprême et du Tribunal administratif et le Parquet général*. Cette rencontre était l'occasion d'étudier le regroupement de la Cour suprême et du Tribunal administratif au sein d'un même tribunal cantonal, proposé par la Cour suprême. L'idée de cette fusion a fait l'objet d'une discussion mais n'a pas été retenue, notamment en raison des conclusions de l'évaluation de la réforme judiciaire II et des travaux qui en ont découlé. Cette rencontre devait au surplus conforter le sentiment des participants et participantes d'appartenir à une même organisation. La Commission de justice voit d'un bon œil ce dernier point et trouverait par conséquent des plus opportuns d'institutionnaliser cette rencontre entre les responsables des différents groupes de produits.

[4] Cf. rapport final du 27 mai 2016 sur l'évaluation générale de la réforme judiciaire II dans le canton de Berne, *Schlussbericht der Justizreform II im Kanton Bern* (disponible uniquement en allemand) : https://www.jgk.be.ch/jgk/de/index/direktion/ueber-die-direktion/downloads_publikationen.assetref/dam/documents/JGK/GS/de/JRII_Schlussbericht_160527_Publikation.pdf) ainsi que le Rapport sur l'évaluation de la deuxième réorganisation de la justice et des tribunaux du canton du 18 janvier 2017 (consultable à l'adresse http://www.rr.be.ch/etc/designs/gr/media.cdwsbinary.RRDOKUMENTE.acq/775b1d66db144168b44c331ac0577e86-332/3/PDF/2017.RRGR.34-Beilage-F-143355.pdf)

[5] Cf. à ce sujet les explications présentées dans le rapport de la Commission de justice sur le budget 2018 et le plan intégré mission-financement 2019-2021 des autorités judiciaires et du Ministère public, p. 5

2.4 Cour suprême

L'année sous rapport s'est déroulée favorablement pour les juridictions civile et pénale. Les principaux résultats de l'inspection sont les suivants :

- Concernant le nombre de *dossiers en suspens depuis plus de 18 mois*, leur évolution et les raisons de ces retards, rien de particulier n'a été constaté : la situation de tous les dossiers concernés a pu être justifiée.
- Les *arrêts du Tribunal fédéral de l'année sous rapport* concernant les jugements rendus par la Cour suprême ayant fait l'objet d'un recours ont été accueillis favorablement. Pour la CJus, ils s'inscrivent dans la normalité et témoignent de la très bonne qualité du travail de la Cour suprême.
- Au cours des années passées, il a été plusieurs fois question de la publication prévue des *jugements et décisions de la Cour suprême dans une banque de données en ligne.* La banque de données a été mise en ligne le 1er janvier 2017[6]. La Cour suprême a expliqué que la publication des jugements dans une banque de données a été accueillie positivement ; en témoignent le nombre élevé de consultations (depuis juillet 2017, on dénombre quelque 47 000 requêtes), les demandes de renseignement et les échos dans les médias.
- Lors de l'inspection, le *système de répartition des affaires de la Cour suprême* a également été abordé. Celui-ci a été conçu selon des critères similaires à ceux des autres cantons ayant des tribunaux de taille comparable et du Tribunal fédéral. Se pose actuellement la question de l'inscription dans le Règlement d'organisation de la Cour suprême de la pratique et de critères en vigueur en matière de répartition des affaires. La CJus y serait très favorable au nom de la transparence.

- La CJus s'est également informée du *nouveau droit en matière de contribution d'entretien*, entré en vigueur en janvier 2017. La Cour suprême a indiqué que la pratique judiciaire n'est pour l'heure consolidée ni à l'échelle du canton, ni à l'échelle de la Suisse. Il faudra compter entre deux et trois ans avant de pouvoir tirer des enseignements des expériences en la matière.

- Fin novembre 2017, l'ancienne secrétaire générale de la Cour suprême, Mme Kathrin Arioli, a quitté ses fonctions en raison de sa nomination au poste de chancelière d'Etat dans le canton de Zurich. Au début du mois de décembre, le *nouveau secrétaire général*, M. Markus Roth, a pris sa suite. La transition s'est déroulée sans accrocs et la collaboration fonctionne déjà bien.

- Dans le rapport d'activité[7] comme lors de l'inspection, il a été expliqué que le plénum de la Cour suprême a décidé de demander à la Direction de justice d'entreprendre les mesures nécessaires pour supprimer le *droit de vote de la secrétaire générale ou du secrétaire général de la Cour suprême* (art. 46 LOJM). La CJus prend connaissance de cette requête. Une telle modification devrait, selon elle, concerner également le Tribunal administratif.

- Le sas de sécurité annoncé au cours des années passées a bien été installé à la Cour suprême au cours de l'année sous rapport. Les collaborateurs et collaboratrices ainsi que les visiteurs et visiteuses doivent en outre maintenant porter un badge. La Cour suprême a de plus fait appel à des spécialistes pour former des équipes d'intervention chargées de

[6] http://www.zsg-entscheide.apps.be.ch/tribunapublikation/
[7] Cf. rapport d'activité 2017 des autorités judiciaires et du Ministère public, p. 35

veiller au maintien de la sécurité au cas où des problèmes devaient survenir dans une salle d'audience. La CJus apprécie que *ces mesures aient renforcé la sécurité à la Cour suprême.*

– La CJus s'est informée de *la situation au Tribunal des mineurs*, où des tensions perdurent depuis longtemps. La CJus est d'avis que les problèmes soulevés ne doivent en aucun cas continuer d'influer sur la jurisprudence et souhaite également saisir cette occasion pour faire savoir qu'elle espère voir la situation s'améliorer.

2.5 Tribunal administratif

La situation au Tribunal administratif reste stable et l'activité se maintient dans l'ensemble à un bon niveau. Les éléments essentiels de l'inspection sont énumérés ci-dessous :

– La CJus s'est félicitée que le nombre de *dossiers en suspens depuis plus de 18 mois* ait continué de baisser. A l'issue de l'année sous rapport, dix dossiers (contre 29 l'année précédente) étaient encore en suspens à la Cour de droit administratif (CDA), 13 (contre 15) à la Cour des assurances sociales (CAS), un (contre 4) à la Cour des affaires de langue française (CAF).

– En lien avec le nombre de dossiers en suspens depuis plus de 18 mois, la CAF a fait état de la *difficulté de trouver des experts ou expertes francophones qualifiés* (en particulier dans le domaine du droit des assurances sociales). Pratiquement personne en Suisse alémanique n'est disposé à rendre une expertise en langue française ou a les compétences linguistiques pour le faire, et les personnes aptes à le faire en Suisse romande ont souvent de quelque manière que ce soit déjà été amenées à prendre position. Pour le dossier que la CAF a évoqué pour illustrer son propos, malgré de longues recherches en Suisse, il a fallu faire appel à un expert basé en France. Cet exemple montre comment toute une procédure peut se compliquer et prendre du retard.

– La *faible proportion d'affaires jugées autrement au Tribunal fédéral* témoigne de la bonne qualité des jugements rendus dans les trois Cours.

– Lors de l'inspection, le *système de répartition des dossiers du Tribunal administratif* a été évoqué. Le Tribunal administratif a expliqué à la CJus selon quels critères les dossiers sont répartis entre les juges. Les critères de répartition correspondent à ceux du Tribunal fédéral. Les Cours du Tribunal administratif les définissent dans leurs règlements respectifs, lesquels sont publiés sur le site internet du Tribunal administratif[8]. Pour plus de transparence encore, il est aujourd'hui question d'intégrer ces règlements au Recueil systématique des lois bernoises (RSB). La CJus salue le fait que le système de répartition des dossiers soit établi dans les règlements des Cours du Tribunal administratif et que cette information soit déjà accessible sur internet. Elle voit également d'un très bon œil les réflexions menées pour accroître encore la transparence en intégrant les règlements au RSB.

– Lors de l'année sous rapport, le Tribunal administratif a procédé à la *centralisation* du personnel administratif des commissions de recours[9] *au sein du secrétariat général*. Le résultat a été un transfert de 30 pour cent de poste au Tribunal administratif. Depuis la fin de l'été 2017, la comptabilité et l'administration du personnel de toutes les commissions

[8] Consultable à l'adresse : http://www.justice.be.ch/justice/fr/index/verwaltungsgerichtsbarkeit/verwaltungsgerichtsbarkeit/rechtliche_grundlagen.html

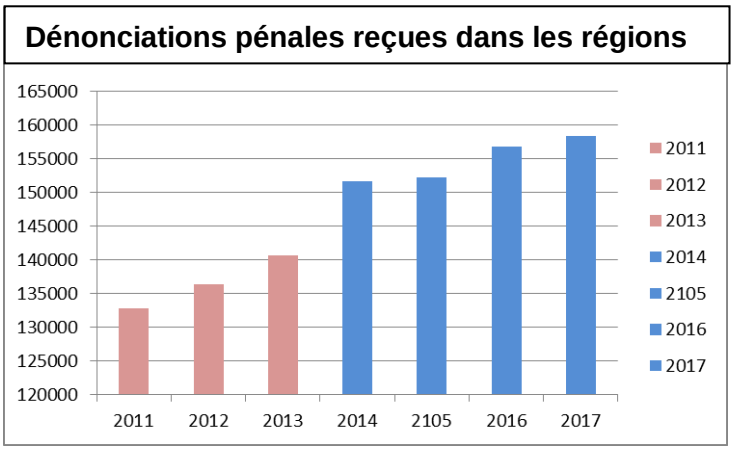
[9] Commission de recours en matière fiscale, Commission de recours contre les mesures administratives prononcées en vertu de la loi sur la circulation routière, Commission d'estimation en matière d'expropriation et Commission des améliorations foncières

de recours ont ainsi été centralisées auprès du Tribunal administratif. La CJus estime cette centralisation très judicieuse, au sens où elle permet d'éviter les doublons dans l'administration.

2.6 Parquet général

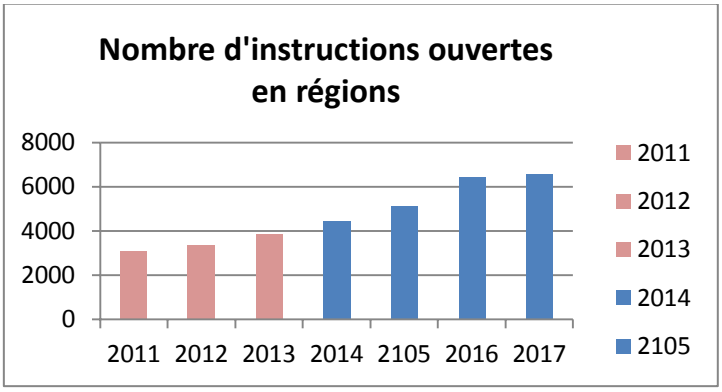
La *situation au sein du Ministère public* se présente globalement bien et la CJus est revenue de son inspection avec une impression d'ensemble positive. Les collaborateurs et collaboratrices du Ministère public font preuve de motivation malgré leur importante charge de travail et les priorités en matière d'accomplissement des tâches ont pu être fixées correctement.
La *situation du personnel* s'avère néanmoins toujours aussi tendue : le nombre de dossiers par procureure ou procureur dans les régions témoigne en effet de l'importante charge de travail qui pèse sur lui. La règle veut que chaque procureure ou procureur puisse traiter environ 60 dossiers ; si l'on considère les chiffres, cette règle n'est respectée que dans la région de Berne-Mittelland (moyenne : 57 dossiers). Ainsi, une procureure ou un procureur se trouve en moyenne avec 68 dossiers dans la région de l'Oberland, 71 dans l'Emmental-Haute-Argovie et 87 dans le Jura bernois-Seeland, où la charge de travail est la plus élevée. Le Parquet général a expliqué que les ressources du Ministère public restent très justes malgré la création de 15,3 postes supplémentaires en 2016 et se situent toujours à la limite. L'allégement de la charge de travail n'est pas à la mesure de ce qui était espéré ; même les mesures d'allégement[10] prises par les régions n'ont pas véritablement apporté d'améliorations. Le Parquet général fait également remarquer que le nombre de cas a connu une forte augmentation depuis que l'évaluation de la dotation en personnel[11] a été réalisée (voir les trois graphiques suivants, accompagnés de leur interprétation ; données communiquées par le Parquet général lors de l'inspection 2018) :

Evolution des cas depuis l'évaluation de la dotation en personnel
En rouge sont représentées les années 2011 à 2013 sur la base desquelles l'évaluation de la dotation en personnel et les résultats ayant conduit à la création de 15,3 postes supplémentaires se sont fondés. **L'évolution à partir de 2014 est en bleu**. Le Parquet général avait déjà connaissance des chiffres de 2014, qu'il a communiqués aux évaluateurs, avant la finalisation du rapport, mais il n'était malheureusement plus possible de les intégrer au document. Les graphiques montrent les changements intervenus depuis 2013.

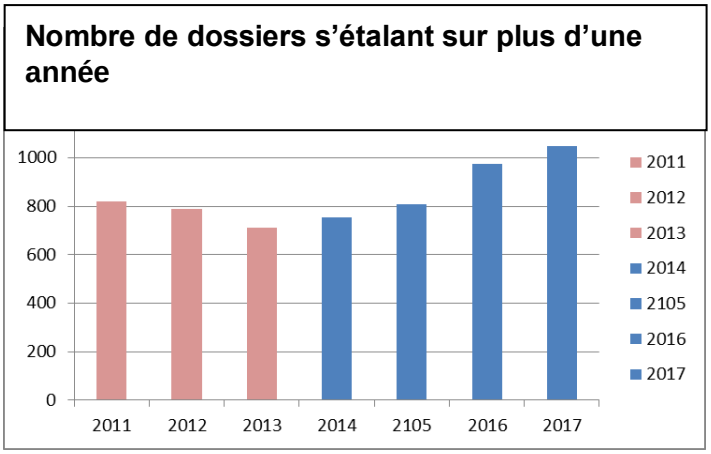


A partir de 2013, la hausse a été fortement marquée (2011 corrigée sans dénonciations pénales relevant de la loi sur le transport de voyageurs), passant d'environ 140 000 dénonciations pénales à 158 000 l'année dernière.

[10] Cf. à ce propos le rapport d'activité 2017 des autorités judiciaires et du Ministère public, p. 100 s.
[11] Evaluation de la dotation en personnel des autorités judiciaires du canton de Berne, rapport final réalisé à la demande de la Commission de justice, en date du 18 mars 2015. Pour le consulter : www.gc.be.ch – Grand Conseil– Publications



A partir de 2013, la hausse a été fortement marquée, le nombre d'instructions ouvertes passant de 3 900 à 6 600 l'année dernière. Cette tendance, déjà visible au cours de la période 2011- 2013, a fait l'objet d'un rapport sans qu'une comparaison sur le long terme (comme ici) ne soit faite.



Le nombre de dossiers s'étalant sur plus d'une année (faible pourcentage de dossiers s'étalant sur plus de quatre ans) a augmenté, passant d'environ 750 en 2013 à 1100 aujourd'hui.

Le Parquet général a annoncé que l'analyse de la situation du personnel se poursuit et que d'autres mesures d'allégement (à savoir la création de postes à durée déterminée et le report de postes entre les différentes unités) sont prises. Aucune demande de poste n'est donc attendue avant deux à trois ans, le temps d'observer la situation sur une plus longue durée. La CJus prend pour le moment connaissance de ces explications.

Lors de l'inspection, d'autres questions ont également été abordées, dont les grandes lignes sont résumées ci-dessous :

– Compte tenu des ressources limitées en personnel, il a été convenu au niveau de la Direction de la magistrature que le Ministère public doit en premier lieu régler le problème de l'importante charge de travail de la région Jura bernois-Seeland avant de poursuivre des projets précis comme la *création de domaines prioritaires (cybercriminalité, droit médical et recouvrement des avoirs)*. Cela empêche toute progression sur ces terrains – une situation insatisfaisante qui risque de causer des retards. La CJus surveillera l'évolution de cette situation.
– Le départ à la retraite de l'ancien *chef d'état-major du Parquet général*, M. Christof Kipfer, a entraîné un changement de poste, M. Martin Brönnimann lui ayant succédé. La transition s'est déroulée sans accrocs et la collaboration fonctionne déjà bien.
– Le Parquet général fait de plus en plus face à des dénonciations pénales arbitraires venant de personnes vindicatives ou quérulentes. Le *phénomène dit des « citoyens du*

Reich » ou des personnes prônant l'autogestion[12] entre également dans ce cas de figure. Le problème, dans ce dernier cas, réside dans le fait qu'elles nient l'existence de l'Etat en tant que système. L'ordre établi par les institutions n'est donc de leur point de vue pas valable et le Ministère public n'a pas la légitimité nécessaire pour les poursuivre pénalement. Ce phénomène entraîne une charge de travail croissante.

– La *prochaine révision du code de procédure pénale (CPP)*[13] devrait entraîner un surcoût. Les effets concrets de ce dernier ne seront toutefois connus qu'une fois le CPP révisé et inscrit dans la pratique. D'après les connaissances actuelles, les éléments de la révision dont l'incidence sur les coûts est la plus forte sont, d'après le Parquet général : indemnisation du défenseur ou de la défenseuse d'office[14], assistance judiciaire pour la partie plaignante[15], procédure de l'ordonnance pénale[16] et – une mesure en faveur de l'Etat – prestations de sûreté pour les infractions contre l'honneur[17].

– Dans le rapport d'activité de la Justice, il est question de la *situation de l'exécution des peines*. L'orientation de la nouvelle Stratégie de l'exécution judiciaire 2017-2032[18] convainc le Ministère public, qui salue le fait que l'exécution soit modernisée et adaptée aux exigences actuelles et que les besoins de l'exécution du canton de Berne soient en même temps couverts[19]. Lors de l'inspection, le Parquet général a de nouveau insisté sur l'importance centrale que revêt l'extension de l'unité médico-légale Etoine, mesure grâce à laquelle 30 places en clinique devraient être créées pour l'exécution de mesures institutionnelles en milieu fermé appliquées à des personnes souffrant de graves troubles de la personnalité. Cette mesure est considérée comme répondant à un besoin urgent et, pour le Parquet général, il faudrait examiner la possibilité de la mettre immédiatement en place.

– La *notification d'ordonnances pénales* se passe en principe d'un envoi par lettre recommandée. Les expériences du Ministère public en la matière sont positives et il arrive rarement que des problèmes surviennent, étant donné que les oppositions sont traitées même si elles sont arrivées après le délai, en faisant preuve de tolérance.

---

[12] Ce phénomène est également observé en Allemagne (voir notamment à ce propos les recommandations du Ministère fédéral allemand de l'Intérieur, de la Construction et du Territoire : https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/topthemen/DE/topthema-reichsbuerger/topthema-reichsbuerger.html)

[13] Code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007 (Code de procédure pénale, CPP, DP 312.0)

[14] Actuellement, l'indemnisation du défenseur d'office ou de la défenseuse d'office dans le cas d'un acquittement ou d'un classement est inférieure à celle perçue dans le privé, ce à quoi la révision remédiera.

[15] Selon les termes du droit en vigueur, l'assistance judiciaire est accordée à la partie plaignante uniquement pour lui permettre de faire valoir ses prétentions civiles. A l'avenir, une personne lésée qui se constitue partie plaignante dans une procédure pénale aura droit à l'assistance judiciaire en cas d'indigence s'il lui est impossible de faire valoir son droit pénal autrement.

[16] La procédure de l'ordonnance pénale est assortie de coûts à plusieurs égards. Premièrement, lorsqu'une personne lésée se constitue partie plaignante dans une procédure pénale, la procédure ne peut se clore par une ordonnance pénale si une peine pécuniaire de plus de 120 jours-amendes ou une peine privative de liberté de plus de quatre mois entre en ligne de compte. La loi oblige le Parquet général à ouvrir une procédure plus complexe que par le passé. Deuxièmement : le Parquet général entend une deuxième fois le prévenu ou la prévenue lorsque l'ordonnance pénale qu'elle envisage de rendre peut entraîner une peine privative de liberté de quatre mois, une peine pécuniaire de plus de 120 jours-amendes ou la révocation d'un sursis à l'exécution d'une privation de liberté. Troisièmement, le retrait (fictif) de l'opposition sera supprimé. Selon le droit en vigueur, l'opposition est réputée retirée si l'opposant ou l'opposante, sans excuse, fait défaut à une audition malgré une citation. En pratique, les accusations purement quérulentes sont relativement courantes dans les affaires d'importance minime. La réglementation actuelle a permis de régler relativement facilement de telles procédures lorsque le prévenu ou la prévenue, après avoir formé opposition, ne se présente pas à l'audition pour s'en expliquer.

[17] Pour les infractions contre l'honneur, le Ministère public pourra à l'avenir astreindre le plaignant à fournir des sûretés dans un délai imparti pour couvrir les éventuels frais et indemnités. . Si les sûretés ne sont pas fournies dans les temps impartis, sa plainte est réputée retirée. Cette règle se fonde sur l'idée que, dans ce type de délits, la motivation du plaignant n'est bien souvent pas de dénoncer la violation d'un bien juridique, mais plutôt le désir de revanche. Il semble par conséquent justifié de demander le versement d'une avance avant que la machine judiciaire ne se mette en mouvement..

[18] Consultable à l'adresse : http://www.pom.be.ch/pom/fr/index/freiheitsentzug-betreuung.assetref/dam/documents/portal/Medienmitteilungen/fr/2018/02/2018-02-19-justizvollzugsstrategie-fr.pdf

[19] Rapport d'activité 2017 des autorités judiciaires et du Ministère public, p. 90 s.

– Interrogé sur les avancées dans la mise en œuvre de la *motion 051-2016 « Politique d'information du canton de Berne : assurer la transparence »*[20], le Parquet général a expliqué que les travaux en la matière suivent leur cours. La compétence en ce qui concerne l'information du public est régie par l'article 74 CPP. Pour répondre à la question de la marge de manœuvre que laisse la séparation des pouvoirs ou la hiérarchie des normes pour légiférer au niveau cantonal, une expertise a été mandatée. La suite de la mise en œuvre dépendra des conclusions de celle-ci.

– Comme l'année précédente, il a été question *des incidents à la Reitschule.* Le Parquet général a fait savoir qu'il continue de se pencher sur les événements autour de la Reitschule. Des séances de coordination et des échanges avec la police ont lieu à intervalles réguliers pour permettre l'élaboration d'interfaces et d'exigences particulières pour de telles interventions.

[20] Consultable à l'adresse : https://www.rr.be.ch/etc/designs/gr/media.cdwsbinary.RRDOKUMENTE.acq/ec04400245754f65b9c1188afe5aa3f6-332/17/PDF/2016.RRGR.263-Vorstossantwort-F-132530.pdf

3 Propositions

Conformément à l'article 38, alinéa 2, lettres *a* et *b* RGC, la Commission de justice, qui agit en tant que commission spéciale, propose au Grand Conseil de prendre connaissance :

– du rapport d'activité 2017 des autorités judiciaires et du Ministère public
– du présent rapport de la Commission de justice sur le rapport d'activité 2017 des autorités judiciaires et du Ministère public et les inspections de 2018.

Le 2 mai 2018

Au nom de la Commission de justice

La présidente
Monika Gygax-Böninger

La secrétaire
Hannah Kauz

Le Conseil-exécutif du canton de Berne

Der Regierungsrat des Kantons Bern

Introduction d'un frein à la réglementation au niveau cantonal

Rapport du Conseil-exécutif sur la mise en œuvre du postulat 183-2015 Lanz (Thoune, UDC)

Date de la séance du CE :	15 novembre 2017
N° d'affaire :	2015.STA.10452
Direction :	Chancellerie d'Etat
Classification :	Non classifié

Table des matières

1 Contexte ... 3

2 Situation actuelle dans le canton de Berne ... 3

3 Expériences dans les autres cantons ... 4
3.1 Vue d'ensemble ... 4
3.2 Canton de Zurich ... 5

4 Situation à la Confédération ... 6
4.1 Outils existants au niveau fédéral ... 6
4.2 Critique du Contrôle fédéral des finances en 2016 ... 6
4.3 Mandats parlementaires pour compléter les outils disponibles ... 7

5 Etudes scientifiques ... 7
5.1 Etude du bureau de recherche politique Vatter en 2016 ... 7
5.2 Avenir Suisse 2016 ... 8

6 Conclusions et conséquences pour le canton de Berne ... 9
6.1 Remarques préliminaires sur la mise en œuvre du postulat ... 9
6.2 Estimation chiffrée des coûts ... 10
6.3 Principe « one in, one out » ... 10
6.4 Organe de contrôle indépendant ... 11
6.5 Check-up de la réglementation ... 12
6.6 Analyse d'impact de la réglementation et check-list de la réglementation ... 12

7 Conclusion ... 13

8 Proposition ... 14

1 Contexte

Le 16 novembre 2015, le Grand Conseil a adopté le postulat 183-2015 Lanz (Thoune, UDC), « Introduction d'un frein à la réglementation »[1] (par 78 voix pour, 66 contre et 2 abstentions). Le Conseil-exécutif a été ainsi chargé d'examiner l'introduction d'un frein à la réglementation. L'intervention se basait sur le constat suivant : les acteurs de l'économie, en particulier les patrons de PME, désignent la frénésie normative comme leur plus gros problème. Cette densité normative affaiblit également la compétitivité. Pour instaurer ce frein, divers modèles sont envisageables. On pourrait par exemple plafonner les coûts induits par toute nouvelle réglementation ou supprimer une norme existante pour toute nouvelle norme créée (principe « *one in, one out* »).

Dans sa réponse rejetant le postulat, le Conseil-exécutif a renvoyé aux outils existants (jugés suffisants) : chaque fois qu'un projet législatif est lancé, la règle veut qu'on s'interroge sur la nécessité d'édicter une nouvelle réglementation, sur l'impact attendu et sur les possibles problèmes de mise en pratique. En outre, les répercussions prévisibles sur l'économie, notamment la charge administrative, doivent être présentées dans les rapports.[2]

L'auteur du postulat et la majorité du Grand Conseil considéraient néanmoins que des mesures complémentaires étaient nécessaires. L'étude d'un frein à la réglementation doit aussi être comprise comme un signal envoyé à l'administration (en particulier pour les dispositions d'exécution).[3]

Le présent rapport examine la situation juridique actuelle concernant la politique de réglementation dans le canton de Berne. Il aborde ensuite la situation dans d'autres cantons et à la Confédération. Il décrit en outre les solutions proposées par des études scientifiques. Enfin, il tire des conclusions en vue de mettre en œuvre le postulat dans le canton de Berne.

2 Situation actuelle dans le canton de Berne

Dans le canton de Berne, lors d'une procédure législative, les répercussions économiques d'un acte législatif doivent être prises en compte (voir ch.1). Le module 8 des Directives du canton de Berne sur la procédure législative, contraignant, prévoit que tout rapport relatif à un projet législatif[4] doit exposer les répercussions de ce projet sur l'économie dans les quatre domaines suivants : incidence sur l'emploi, incidence sur les coûts pour l'économie, nécessité d'une réglementation et surcroît de formalités administratives pour les entreprises.

Par conséquent, selon le projet, il faut présenter les incidences de l'acte législatif ou de sa modification sur l'emploi à court et à long terme (création, maintien, suppression), l'importance des emplois concernés dans un secteur d'activité, une région ou le canton et les effets indirects possibles sur l'emploi dans des secteurs d'activité connexes (p. ex. sous-traitants, exploitants). Il convient ensuite d'indiquer les répercussions prévisibles sur les impôts et les

[1] https://www.gr.be.ch/gr/fr/index/geschaefte/geschaefte/suche/geschaeft.gid-30ee52c9ede640acb2a731c9c5ee9cb3.html.

[2] Voir Chancellerie d'Etat du canton de Berne (éd.), Directives du canton de Berne sur la procédure législative (DPL). Module 8 : Rapports, Berne 2007 (suivant : *DPL. Module 8 : Rapports*). Plus d'explications au chiffre 2.

[3] Voir le message de Raphael Lanz, Thoune (UDC) dans le Journal du Grand Conseil du canton de Berne, session de novembre 2015, p. 1106.

[4] Le contenu de ce rapport est contraignant pour les modifications constitutionnelles, lois, décrets, ordonnances du Conseil-exécutif et les arrêtés du Grand Conseil concernant des traités intercantonaux. En revanche, pour les décisions du Conseil-exécutif portant sur des traités intercantonaux et les décisions du Grand Conseil portant sur des initiatives populaires, les répercussions sur l'économie doivent être indiquées uniquement si elles sont pertinentes.

émoluments à payer pour les entreprises, l'influence prévisible sur les coûts de production (p. ex. énergie, transport, coûts du travail, investissements forcés) et les effets possibles sur l'attrait du canton comme site d'implantation économique, en comparaison intercantonale. L'efficience attendue dans l'application et les problèmes qui pourraient y être liés doivent faire l'objet d'un examen critique. Le surcroît de formalités qui pourrait résulter de l'application de la nouvelle règlementation (procédure de demande d'autorisation) doit être évalué en comparaison intercantonale. D'éventuelles restrictions de la marge de manœuvre des entreprises doivent être commentées et motivées.[5]

Cet instrument de la politique de réglementation dans le canton de Berne correspond à l'analyse d'impact de la réglementation (AIR), qui permet d'évaluer au préalable les conséquences économiques des projets d'actes législatifs.[6] Jusqu'ici, l'expérience du canton de Berne a montré que le degré de détails de cette analyse varie fortement selon les projets et que l'étude fouillée de la charge administrative prévisible pour les entreprises individuelles fait souvent défaut.

3 Expériences dans les autres cantons

3.1 Vue d'ensemble

Selon une enquête de la Confédération menée en 2014 cinq cantons disposent de bases légales qui visent à réduire la charge administrative pour l'économie (AG, BL, BS, SO et ZH). Il existe toutefois peu d'outils concrets répandus dans les cantons pour atteindre cet objectif. Seuls quatre d'entre eux (AI, BL, GR, NE) disposent d'un forum pour les PME, qui aborde des thèmes relatifs à ces dernières et délivre des prises de position. Dans le canton de St-Gall, le forum dédié aux PME a été abandonné en 2013 en raison du manque d'intérêt et d'impact. L'analyse d'impact de la réglementation (AIR) est un outil peu répandu à l'échelon cantonal. Outre dans le canton de Berne, l'AIR au sens large, à savoir se référant aux répercussions économiques globales, n'existe que dans les cantons de Bâle-Ville et de Vaud. Les cantons de Bâle-Campagne, des Grisons et de Zurich se concentrent quant à eux sur les répercussions sur les entreprises. Les tests de compatibilité PME, lors desquels des PME triées soigneusement sur le volet sont interrogées pour évaluer les répercussions d'un projet de loi, ne sont réalisés que dans les cantons des Grisons, de Neuchâtel et de St-Gall.[7]

Ces dernières années, le canton de Zurich a pris diverses mesures de réglementation. Celles-ci sont abordées plus en détail au point suivant.

[5] Voir paragraphe complet DPL. Module 8 : Rapports, p. 13 s.
[6] Des AIR sont également menées dans d'autres cantons et à la Confédération, sous diverses formes (voir point suivant).
[7] Voir paragraphe complet Conseil fédéral (éd.), Allégement administratif. Améliorer les réglementations – réduire la charge administrative des entreprises. Bilan 2012-2015 et perspectives 2016-2019. Rapport du Conseil fédéral, Berne, septembre 2015 (ci-après : *CF Allégement administratif 2015*), p. 40 s.

3.2 Canton de Zurich

En contre-projet à l'initiative cantonale « d'allégement des PME », le Grand Conseil zurichois a adopté en 2009 une loi sur l'allégement (Entlastungsgesetz ; EntlG)[8] visant à réduire la charge administrative des entreprises à un minimum au moment d'appliquer les prescriptions et à tenir compte des demandes des petites et moyennes entreprises (PME) (art. 1, al. 2 EntlG). Ainsi, les domaines suivants ont été établis : *examen du droit existant, introduction d'une AIR et autres mesures pour alléger les entreprises* (service de renseignements, projets de cyberadministration, etc.).

Les expériences réalisées par le canton de Zurich ont montré que *l'examen du droit existant* a donné lieu a relativement peu d'observations : ce ne sont pas quelques normes, mais plutôt l'addition de toutes les prescriptions (Confédération, canton, commune) qui ont conduit à une surcharge administrative. *L'introduction de l'AIR* s'est limitée aux actes législatifs qui engendreront probablement une charge pour les entreprises (examen préalable). Le service administratif responsable examine le nombre d'entreprises concernées, le type de charge administrative, l'intensité et la fréquence de la charge et les possibilités de réglementation alternatives. Toute AIR est évaluée par la Direction de l'économie dans le cadre d'une « prise de position spécifique ».[9] Bien que les directions concernées aient suivi une formation à l'AIR, l'évaluation faite en 2014 a révélé que seul un cinquième des AIR menées jusqu'ici ont permis de trouver des réponses suffisantes aux questions de la directive. En outre, dans deux tiers des AIR, les évaluations quantitatives de la charge administrative étaient incomplètes.[10] Enfin, l'évaluation a aussi parfois montré qu'aucune réponse convenable n'a pu être donnée au moment de l'AIR ou ultérieurement dans le processus législatif car il était tout simplement impossible d'établir une prévision.

Le canton de Zurich a également mandaté une analyse de faisabilité d'un frein à la réglementation, qui évalue les divers outils envisageables. L'étude recense les forces et les faiblesses de ces outils et démontre qu'aucun d'entre eux n'est vraiment supérieur à un autre. Conclusion : le meilleur moyen de réduire la charge serait de les associer de manière ciblée.[11]

[8] Gesetz vom 5. Januar 2009 zur administrativen Entlastung der Unternehmen (EntlG; OS 930.1) (disponible uniquement en allemand).

[9] Voir la directive « Richtlinie vom 26. Oktober 2011 für die Durchführung der Regulierungsfolgeabschätzung und für die Prüfung des geltenden Rechts » (ci-après : *directive AIR ct. ZH* ; consultable (uniquement) sous : https://awa.zh.ch/internet/volkswirtschaftsdirektion/awa/de/standortfoerderung/unternehmensentlastung/regulierungsfolgeabschaetzung/_jcr_content/contentPar/morethemes/morethemesitems/147_1383729661770.spooler.download.1383729634490.pdf/Richtlinien_Regulierungsgrundsaetze.pdf).

[10] Il y a bien eu une analyse quantitative, au sens d'une estimation des coûts de réglementation, qui calcule par exemple combien d'heures de travail l'introduction d'une nouvelle autorisation entraînerait pour une entreprise. Toutefois, elle ne donne lieu à aucune conversion des coûts de réglementation en francs en raison de la charge de travail que cela induirait.

[11] PATRICK ZENHÄUSERN/STEPHAN VATERLAUS/YVES SCHNEIDER – Polynomics AG, Regulierungsbremse im Kanton Zürich. Evaluation unterschiedlicher Regulierungsbremse-Instrumente, Schlussbericht vom 24. Januar 2017 (ci-après : *Analyse de faisabilité des outils de frein à la régulation, ct. ZH*), p. 47. Les résultats de l'analyse de faisabilité sont abordés au chiffre 6.

4 Situation à la Confédération

4.1 Outils existants au niveau fédéral

Le Conseil fédéral traite depuis des années la question de la réduction de la charge liée à la réglementation dans des rapports et prend des mesures en conséquence.[12] Il suit en la matière une stratégie des « petits pas ».[13]

Parmi les outils disponibles dans le processus législatif pour rendre la réglementation plus efficiente, il existe un test de compatibilité PME (« *test PME* »), qui met l'accent sur les appréciations des entreprises concernant la qualité de la réglementation. La Confédération utilise également *l'analyse d'impact de la réglementation AIR*, qui consiste à présenter les conséquences économiques des projets législatifs. Cette appréciation économique du rapport coût-utilité d'une nouvelle réglementation vise à fournir des informations supplémentaires aux décideurs. Une AIR est menée pour certains projets législatifs sélectionnés (sous forme simple ou approfondie).[14]

La *mesure des coûts de la réglementation* est un autre outil valable pour les réglementations existantes. C'est sous ce titre que, jusqu'à fin 2013, le Conseil fédéral a procédé, dans 15 domaines particulièrement pertinents pour les entreprises suisses, à des évaluations concernant les frais engendrés par la réglementation et en a déduit des propositions d'amélioration.[15] Etabli sous l'égide du SECO, le manuel « Check-up de la réglementation » doit permettre d'évaluer de manière cohérente et de comparer les coûts de la réglementation dans les différents domaines de réglementation et d'identifier le potentiel de réduction des coûts. A l'avenir, ce manuel devra également servir à mesurer les coûts dans d'autres domaines.[16] Dès qu'un projet de réglementation concerne plus de 10 000 entreprises et peut entraîner une augmentation de leur charge administrative, l'AIR doit comporter une estimation quantitative des coûts de la réglementation.[17]

4.2 Critique du Contrôle fédéral des finances en 2016

En 2016, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a contrôlé l'impact des projets législatifs dans une cinquantaine de messages du Conseil fédéral. Il a entre autres établi que, pour bon nombre de messages analysés, une AIR simple voire approfondie aurait été nécessaire mais n'a pas eu lieu. Le CDF a également regretté que très peu de prévisions fiables aient été faites. Il renvoie par ailleurs au conflit d'intérêt entre les offices impliqués : ceux-ci devraient d'une part présenter les actes législatifs en toute transparence et objectivité, sans présenter d'autre part leur impact comme négatif, car ceci mettrait le projet législatif en danger.[18] Le CDF a donc recommandé au Conseil fédéral que la Chancellerie fédérale soit chargée de

[12] Rapports du Conseil fédéral sur l'allégement administratif de 2011 et 2015 ainsi que rapport sur les coûts de la réglementation de 2013. Dans le cadre des éditions 2012 et 2014 du baromètre de la bureaucratie du SECO, les entreprises ont été interrogées sur leur perception de la charge administrative (voir la vue d'ensemble des résultats dans le CF Allégement administratif 2015, p. 10 s.

[13] CF Allégement administratif 2015, p. 4 s.

[14] CF Allégement administratif 2015, p. 19. Un manuel et une liste de vérification (*check-list*) pour les AIR sont disponibles sur https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/wirtschaftslage---wirtschaftspolitik/wirschaftspolitik/regulierung/regulierungsfolgenabschaetzung.html.

[15] Projet « Manuel d'estimation des coûts engendrés par les réglementations et d'identification des possibilités de simplification et de réduction des coûts ».

[16] En 2015, le projet de recherche « Check-up de la réglementation des allocations familiales » a été mis au concours.

[17] CF Allégement administratif 2015, p. 28 s.

[18] Contrôle fédéral des finances (CDF), Prévisions dans les messages du Conseil fédéral. Evaluation des analyses prospectives de l'impact des projets législatifs, Berne 2016 (ci-après : *CDF Evaluation 2016*), p. 3 ss. (l'essentiel en bref).

procéder à un contrôle effectif de la qualité des projets de loi. En outre, il conviendrait d'harmoniser et d'améliorer les divers outils d'évaluation des répercussions (meilleure transparence de l'analyse, formation des personnes responsables, etc.).[19]

Le Conseil fédéral n'est qu'en partie d'accord avec les recommandations. Il a évalué la qualité du message comme bonne dans son ensemble. Les procédures actuelles de consultation des offices et de corapport garantiraient un contrôle suffisant de la qualité des prévisions. Le Conseil fédéral s'est toutefois montré prêt à améliorer les outils à la disposition des offices en fonction des moyens disponibles. Ainsi, l'aide-mémoire doit par exemple être révisé afin que les offices donnent des informations plus transparentes sur les domaines qu'ils analysent.[20]

4.3 Mandats parlementaires pour compléter les outils disponibles

A l'échelon fédéral, de nombreuses interventions sur la politique de réglementation ont été déposées ces dernières années. Pratiquement identique à l'intervention du député Raphael Lanz ici soumise à discussion, le postulat 15.3421 du conseiller aux Etats Andrea Caroni demande également d'examiner la mise en place d'un frein aux réglementations.[21] L'intervention expliquait notamment que « les mesures prises à ce jour pour calmer cette frénésie normative sont pour la plupart restées sans effet » et qu'un seuil maximum contraignant pour les réglementations ou le principe « one in, one out » devraient être examinés. Contre la proposition du Conseil fédéral, le Conseil national a accepté le postulat du 16 mars 2017, chargeant le Conseil fédéral de dresser un état des lieux concernant le frein à la réglementation.

Lors des sessions d'automne 2015 et d'été 2016, le Conseil national et le Conseil des Etats avaient adopté la motion Vogler 15.3400 « Eviter la bureaucratie inutile grâce à l'analyse efficace des besoins et à l'évaluation des conséquences de la réglementation »[22] ainsi que la motion du Groupe libéral-radical 15.3445 « Réduction de la bureaucratie. Faire analyser les coûts de la réglementation par un organe indépendant ».[23] La motion Vogler vise à garantir que l'AIR en cours sur les conséquences économiques des lois fédérales et des ordonnances du Conseil fédéral soit améliorée et qu'une analyse précoce du besoin soit introduite. Avec la motion du Groupe libéral-radical, elle demande également que l'AIR (et l'analyse du besoin) soit examinée par un service ou une unité indépendante. Avec l'adoption de la motion du Groupe libéral-radical, le Conseil fédéral a été en outre contraint de calculer les coûts, qu'ils soient uniques ou récurrents, entraînés par un projet de loi suivant une procédure unifiée et de les présenter de manière standardisée dans les messages.[24]

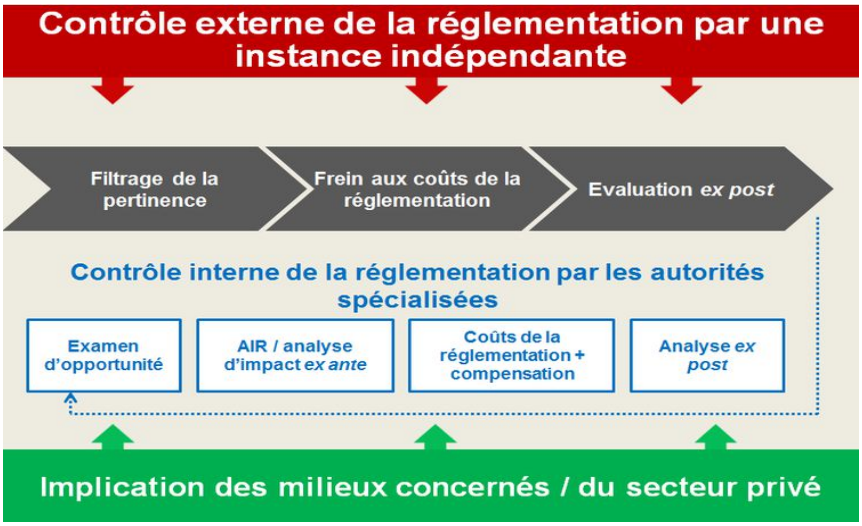
5 Etudes scientifiques

5.1 Etude du bureau de recherche politique Vatter en 2016

Sur mandat de l'Association suisse des banquiers, Christian Rüefli et Kristel Marbach, du *Büro Vatter AG*, ont élaboré une étude sur les bases conceptuelles pour un contrôle par une

[19] CDF Evaluation 2016, p. 75 ss.
[20] CDF Evaluation 2016, p. 13 s. et 76 ss.
[21] Voir https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20153421.
[22] Voir https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20153400.
[23] Voir https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20153445.
[24] Il faut également mentionner que, le 8 juin 2017, le Conseil national a donné suite (contre la proposition de sa commission préparatoire) à l'initiative parlementaire « Stopper l'inflation normative. Supprimer un texte normatif pour chaque texte normatif nouvellement créé (principe du « un pour un ») » par 87 voix pour et 85 contre (et 9 abstentions). La commission compétente du Conseil des Etats traitera ensuite l'initiative. Voir https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20160435 et les autres explications sur cet outil aux chiffres 5.2 et 6.3.

instance indépendante (« Konzeptionnelle Grundlagen einer unabhängigen Regulierungsprüfstelle », disponible uniquement en allemand).[25] L'objectif n'est pas de déréglementer, mais d'améliorer la qualité de la réglementation. L'étude approfondit la stratégie proposée par l'Association suisse des banquiers pour une bonne politique de réglementation[26], qui s'appuie sur les éléments suivants :[27]



Objectifs :
Réglementations adéquates, qui ont l'effet voulu et à un prix avantageux

Attentes :
Limitation de la charge administrative et des coûts directs de la réglementation
Réduction de la réglementation non indispensable

Le concept s'articule autour de l'interaction entre les trois acteurs et de leurs tâches de contrôle respectives : contrôle interne de la réglementation par les autorités spécialisées, implication des milieux concernés et contrôle externe de la réglementation par une instance indépendante. Dans le cas d'un projet de réglementation concret, cette instance contrôle à chaque fois si l'autorité spécialisée compétente utilise correctement les instruments de contrôle. Elle accompagne ainsi le projet de réglementation dans chaque phase.

Parmi les outils de contrôle à disposition, il convient d'instaurer un frein aux coûts de la réglementation : l'autorité spécialisée présente une *estimation chiffrée* des coûts directs de la réglementation pour les sociétés actives au plan économique. Cela permettrait plus de transparence et un meilleur pilotage. Il revient ensuite à l'instance de contrôle indépendante de vérifier la plausibilité de cette estimation. Le Parlement définit en outre un *mécanisme de compensation* qui permet de maintenir les coûts de la réglementation à un niveau stable, voire de les réduire. Le Conseil fédéral aurait l'obligation envers le Parlement de rendre compte de l'évolution et la compensation effective des coûts de la réglementation. L'estimation des coûts complète l'AIR et constitue un des éléments d'une bonne politique de réglementation.

5.2 Avenir Suisse 2016

Faisant suite à la publication d'un document de travail en 2014[28], *Avenir Suisse* a publié en *2016* une autre contribution intitulée « Sortir de la jungle réglementaire II »[29]. Les auteurs pro-

[25] CHRISTIAN RÜEFLI / KRISTEL MARBACH (Büro Vatter AG), Konzeptionelle Grundlagen einer unabhängigen Regulierungsprüfstelle. Im Auftrag der Schweizerischen Bankiervereinigung – Schlussbericht, Bern 2016 (disponible uniquement en allemand sur : http://www.swissbanking.org/de/themen/schlussbericht_regulierungspruefstelle_160526.pdf ; ci-après : Büro Vatter 2016).

[26] Association suisse des banquiers, Konzept für eine gute Regulierungspolitik, Basel 2016 (disponible uniquement en allemand sur : http://www.swissbanking.org/de/themen/20160906-2100-all-policy_paper_regulierungspolitik-sto.pdf).

[27] Büro Vatter 2016, p. 20 ss.

[28] PETER BUOMBERGER, Sortir de la jungle réglementaire. Des chemins pour sortir de la jungle réglementaire. Faits préoccupants et solutions prometteuses pour la Suisse, Avenir Suisse (éd.), Zurich 2014 (disponible sur : https://www.avenir-suisse.ch/files/2017/03/Des_chemins_pour_sortir_de_la_jungle_reglementaire.pdf).

posent notamment d'introduire des freins obligatoires à la réglementation en Suisse.[30] Ceux-ci comprennent les éléments suivants :

- *Règles « one in, one out » :* au début, seules les réglementations qui entraînent des coûts pour les entreprises seraient soumises à ce mécanisme. Les auteurs recommandent que la suppression d'une réglementation pour l'ajout d'une autre se fasse toujours au sein du même département et que la charge au sein d'un domaine de réglementation soit ainsi stable.
- *Imposer des clauses « sunset » :* les réglementations devraient être évaluées après un temps défini et supprimées si nécessaire.
- *Recours accru aux clauses d'« opting-out » :* ces clauses permettraient par exemple de protéger les PME ou les start-up contre une trop grande charge liée à la réglementation, en les excluant de cette réglementation.
- *« Zero-based regulation » : retour à la case départ :* les réglementations dans un domaine donné doivent être repensées de fond en comble, en faisant table rase du passé et en rompant avec les structures qui se sont imposées historiquement. (éviter que les décisions prises par le passé influent sur les décisions futures (« path dependency »).
- *Solution durable : des freins à la réglementation pour toute l'économie :* on pourrait d'une part définir un objectif de réduction unique. D'autre part, l'évolution des coûts de la réglementation pourrait être couplée à une grandeur concernant l'ensemble de l'économie. Dans une première étape, il est recommandé de dresser l'inventaire de tous les coûts de la réglementation, à l'instar de la mesure des coûts de réglementation réalisée en 2013 (voir ch. 4.1). Cet inventaire servirait ensuite de base pour fixer un objectif de réduction. Selon les auteurs, le frein à la réglementation doit comprendre toutes les réglementations, à savoir aussi les circulaires, les notices, etc.

6 Conclusions et conséquences pour le canton de Berne

6.1 Remarques préliminaires sur la mise en œuvre du postulat

Les explications au sujet de la situation au niveau fédéral montrent qu'un nombre trop élevé d'outils différents pour limiter les réglementations peut surcharger les autorités concernées et ainsi rendre les processus interchangeables. Cela signifie que le canton de Berne ne devrait en principe plus mettre en place de nouvelles mesures, mais qu'il devrait au contraire améliorer ses outils de réglementation, comme l'évaluation des conséquences de la réglementation.

Il convient de veiller à ce que les directions et les offices concernés reçoivent des directives cohérentes et encore plus claires pour l'évaluation d'une réglementation. A l'échelon fédéral, on a adopté jusqu'à présent une stratégie pragmatique qui consiste à sélectionner certains domaines législatifs en fonction de leur pertinence pour les entreprises et à les examiner plus précisément sous l'angle de leur charge administrative.[31] Afin que les charges et les revenus

[29] PETER BUOMBERGER/TOBIAS SCHLEGEL, Sortir de la jungle réglementaire II. Apprendre des expériences étrangères. Avenir Suisse (éd.), Zurich 2016 (disponible sur : https://www.avenir-suisse.ch/files/2017/03/Sortir_de_la_jungle_reglementaire_II.pdf ; ci-après : *Avenir Suisse 2016*).

[30] Avenir Suisse 2016, p. 54 ss. Une autre exigence consiste à disposer de structures de gouvernance claires dans le processus réglementaire : introduction d'un contrôle de qualité en phase précoce, ciblage et standardisation des AIR, concentration sur les répercussions économiques, création d'une instance de contrôle indépendante, légèrement dotée en personnel avec un mandat clair. Voir résumé dans Büro Vatter 2016, p. 18.

[31] Voir le *chapitre 5 « Domaines de réglementation et nouvelles mesures »* dans le rapport « Allégement administratif », 2015, p. 41 ss.

d'un frein à la réglementation soient proportionnés, cette manière de procéder est aussi judicieuse pour le canton de Berne.

6.2 Estimation chiffrée des coûts

Une estimation chiffrée des coûts, qui indique les coûts directs de la réglementation d'un acte législatif, pourrait rendre transparente la charge effective que représentent les actes législatifs et servir de base pour un mécanisme de compensation (comme décrit au chapitre 5.1 ci-dessus).

L'analyse de faisabilité du canton de Zurich juge pour l'essentiel une estimation chiffrée des coûts avec un mécanisme de compensation comme un élément judicieux : le frein à l'endettement constitue déjà une sorte de frein à la réglementation, il s'agit d'un outil analogue et connu (en bien). Cet outil pourrait être utilisé au niveau législatif, mais aussi au niveau opérationnel et serait en principe applicable pour de nombreux types de réglementation. Au niveau international, on peut citer le « Bürokratiekostenindex » en Allemagne comme exemple de monitorage continu et efficace. Le plus grand défi réside dans les coûts de mise en œuvre probablement élevés liés à l'introduction de cet outil (déterminer les thèmes et calculer les coûts).[32]

Le canton de Berne est aussi confronté à la difficulté citée ci-dessus : pour l'instant, il n'existe encore aucune méthode permettant de chiffrer de manière simple et précise les coûts de la réglementation.[33] De telles évaluations chiffrées indiquant les coûts d'un acte législatif ne se basent en fin de compte toujours que sur des estimations. Il faut aussi considérer qu'outre les coûts, l'utilité d'une réglementation devrait aussi être chiffrée, car c'est seulement ainsi que l'on peut dresser un tableau (économique) complet.[34] Etant donné que les réglementations sont jugées utiles pour certains acteurs économiques mais représentent une charge pour d'autres, une quantification plus précise d'un acte législatif n'est possible que pour certains acteurs concernés au mieux. Il convient par ailleurs de relever que les coûts de la réglementation résultent aussi de l'effet conjoint de différents actes législatifs, ce qui n'est pas pris en compte lorsqu'on se focalise sur les coûts d'actes législatifs individuels. Enfin, il pourrait être plus efficace de disposer d'informations qualitatives sur l'impact économique des réglementations prévues et leurs répercussions au niveau des entreprises, au lieu de s'appuyer sur une simple estimation chiffrée des coûts pour prendre des décisions politiques.

Le Conseil-exécutif propose par conséquent d'abandonner l'outil de l'estimation chiffrée des coûts pour les actes législatifs dans le cadre de la mise en œuvre de l'intervention.

6.3 Principe « one in, one out »

Avec le principe « one in, one out », on supprime une réglementation existante pour chaque nouvelle réglementation. Il faudrait idéalement combiner ce principe avec une estimation chiffrée des coûts pour pouvoir comparer les actes législatifs en s'appuyant sur des calculs concrets (équivalence des coûts) et maintenir la charge liée à la réglementation à un niveau constant, voire la réduire.

[32] Analyse de faisabilité des outils de frein à la régulation, canton de Zurich, p.25 ss.
[33] Voir la mesure des coûts de la réglementation mentionnée au chiffre 4.1 ci-dessus et utilisée par la Confédération.
[34] Sans parler du fait que ce « tableau complet » des coûts et de l'utilité est marqué par des dimensions purement économiques et que la législation doit tenir compte en plus d'autres aspects non économiques (p. ex. la mission de service public). Voir les réflexions sur le rôle dominant de l'économie de Markus Müller *in* RDS I (2016), n° 135, p.411 s.

L'analyse de faisabilité du canton de Zurich a évoqué le modèle des coûts standard comme méthode possible pour effectuer une mesure des coûts standardisée. Ce modèle permet de vérifier si deux réglementations sont comparables du point de vue de leurs coûts de mise en œuvre. La méthode est comparativement avantageuse et pourrait être utilisée dans différents domaines. Une introduction à l'échelle cantonale ne serait cependant pas sans difficultés, car on ne dispose encore d'aucune expérience avec cet instrument en Suisse (contrairement aux Etats-Unis, au Royaume-Uni, au Canada et à l'Allemagne).[35]

Le Conseil-exécutif se rallie aux réserves de l'analyse de faisabilité zurichoise citées ci-dessus. Il fait observer qu'un principe « one in, one out » suivrait un principe rigide et schématique, car le nombre d'actes législatifs seul n'indique en rien les charges administratives qui en résultent pour les entreprises. De plus, les coûts des différents actes législatifs devraient être chiffrés exactement pour pouvoir garantir une compensation équivalente au niveau des coûts. Les difficultés pratiques de mise en œuvre mentionnées ci-dessus s'appliquent également pour de telles estimations des coûts liés aux actes législatifs. Il faut aussi noter que le principe « one in, one out » ne limiterait pas seulement la marge de manœuvre du Conseil-exécutif, mais aussi celle du Grand Conseil.

Enfin, il est important de souligner que le droit cantonal est édicté pour mettre en œuvre le droit fédéral supérieur (p. ex. registre du commerce, poursuites et faillites, registre foncier, notariat). De tels actes ne peuvent pas être abrogés si facilement, parce que cela entraînerait des lacunes dans la législation, ce qui pourrait engendrer une insécurité juridique et même, indirectement, des frais supplémentaires pour les entreprises concernées. Ces réserves sur le principe « one in, one out » ne changent rien aux efforts du Conseil-exécutif d'examiner de manière critique la nécessité des dispositions déjà existantes dans ce domaine, en particulier dans le cadre de nouvelles réglementations.

Le Conseil-exécutif propose par conséquent d'abandonner l'outil « one in, one out » dans le cadre de la mise en œuvre de l'intervention.

6.4 Organe de contrôle indépendant

L'étude du *Büro Vatter* souligne l'importance d'un organe de contrôle indépendant pour une bonne politique de réglementation, tout comme l'exprime la critique du Contrôle fédéral des finances mentionnée plus haut. Un organe de contrôle indépendant, à l'inverse du service administratif responsable, n'est pas confronté au dilemme suivant : pour la vérification d'actes législatifs, il devrait d'une part juger objectivement, et d'autre part, ne pas avoir intérêt à fournir des arguments contre le projet d'acte législatif. En ce qui concerne les expériences internationales, l'analyse de faisabilité du canton de Zurich renvoie également au fait que sans organe de contrôle, il serait presque impossible d'imposer de manière contraignante un frein à la réglementation (contrôle régulier de l'évolution de la charge administrative).[36]

Malgré cet avantage que présente un organe de contrôle indépendant, le Conseil-exécutif conclut que la création d'un nouvel organe correspondant dans le canton de Berne impliquerait des efforts disproportionnés. Il serait toutefois concevable que pour de plus grands projets, significatifs pour l'économie et les entreprises individuelles, un contrôle externe supplémentaire soit effectué (par une entreprise privée ou des universités/hautes écoles). A cet égard, il faut également tenir compte du fait qu'aujourd'hui déjà, des procédures législatives

[35] Analyse de faisabilité des outils de frein à la régulation, canton de Zurich, p.28 ss.
[36] Analyse de faisabilité des outils de frein à la régulation, canton de Zurich, p.47

importantes reposent régulièrement aussi sur des examens externes au moins ponctuels. Une vérification implique en outre souvent des connaissances pratiques et spécialisées particulières. Enfin, il ne faut pas perdre de vue le fait que la procédure de consultation et de corapport existant dans le canton de Berne, en tant qu'instrument d'assurance qualité, conduit déjà aujourd'hui à évaluer les actes législatifs quant à leur acceptabilité et leur applicabilité. *Craignant des dépenses supplémentaires, le Conseil-exécutif propose de ne pas avoir pour l'instant recours à un organe de contrôle indépendant dans le cadre de la mise en œuvre de l'intervention.*

6.5 Check-up de la réglementation

Le check-up de la réglementation est un outil de vérification rétroactive de lois. Comme indiqué ci-dessus, la Confédération réalise des estimations de coûts dans certains domaines de réglementation pour lesquels il faut s'attendre à une charge administrative particulièrement forte. La méthode choisie pour le check-up de la réglementation (avec une collecte de données, des estimations formulées par des spécialistes et une vérification par des entretiens avec des chefs d'entreprise) montre la grande charge de travail qu'implique une évaluation correcte des coûts. Pour le canton de Berne, compte tenu des ressources, une vérification des actes législatifs d'une telle ampleur n'entrerait en question que dans certains domaines susceptibles de présenter un potentiel d'économie suffisamment élevé. Dans ce contexte, il faut mentionner que le législateur a la possibilité d'insérer de manière contraignante une clause d'évaluation dans des actes législatifs individuels.[37]

Pour les motifs exposés ci-dessus, Conseil-exécutif propose d'abandonner l'outil du check-up de la réglementation.

6.6 Analyse d'impact de la réglementation et check-list de la réglementation

Dans le canton de Berne, on utilise déjà l'outil de l'*AIR au sens large* parce qu'il faut aborder les répercussions économiques d'un projet législatif dans le rapport qui l'accompagne. L'analyse de faisabilité (du canton de Zurich) mentionne que l'effet d'une AIR en guise de frein à la réglementation est minime, tant à l'échelle cantonale que fédérale. Comme mesure possible, elle recommande cependant d'améliorer l'AIR existante du canton de Zurich.[38]

Etant donné que le canton de Berne s'est déjà familiarisé avec l'AIR, le Conseil-exécutif estime qu'il est judicieux de tenir compte de la demande de freiner les réglementations en développant et en optimisant l'instrument existant. Dans ce contexte, il conviendrait de renforcer les examens menés jusqu'à présent au cours de la procédure législative qui visent à concevoir une régulation aussi favorable que possible pour les entreprises. Le Conseil-exécutif propose une *check-list de la réglementation* comme outil supplémentaire.[39] Sur cette base, les directions et les offices responsables devraient réfléchir au frein à la réglementation dès le

[37] Voir par exemple l'article 83 de la loi sur la protection de l'enfant et de l'adulte (LPEA ; RSB 213.316) : « La Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques procède à une première évaluation de la présente loi dans un délai de quatre ans à compter de son entrée en vigueur et propose, le cas échéant, les mesures nécessaires. »

[38] Analyse de faisabilité des outils de frein à la régulation, canton de Zurich, p. 36 et p. 47 s.

[39] Par exemple sous forme de question. Voir les points à examiner de la directive AIR ct. ZH ainsi que les propositions figurant dans l'analyse de faisabilité d'un frein à la réglementation du ct. ZH, p. 47 s. (première idée de mise en œuvre, ch. 2), qui doit affiner l'AIR existante. Il faut également prendre en considération les autres recommandations aux pages 48 s. (deuxième et troisième idées de mise en œuvre), qui adoptent une approche spécifique en fonction des domaines ou des instruments. La check-list existante de la Confédération pour la réalisation d'une AIR pourrait aussi servir de modèle : https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/wirtschaftslage---wirtschaftspolitik/wirschaftspolitik/regulierung/regulierungsfolgenabschaetzung.html
Il faudrait également prendre en compte les éléments déjà existants dans le *Module 7 : Législation NOG* des DPL et dans le *Manuel de législation en mode Nouvelle gestion publique*.

début du processus[40] La check-list pourrait entre autres contenir les instruments proposés dans l'étude (comme l'estimation des coûts, la règle « sunset »[41], la clause d'« opting out »). Les outils de frein à la réglementation feraient ainsi partie intégrante des réflexions lors du processus législatif. L'autorité responsable de la préparation des actes législatifs devrait vérifier dans le cadre du traitement de la checklist si un ou plusieurs d'entre eux sont effectivement applicables concrètement.[42]

De manière générale, la nouvelle check-list ne devrait pas entraîner de charge supplémentaire excessive dans l'administration. Elle est conçue comme un outil d'aide schématique pour les Directions ou les offices concernés, leur permettant de mieux évaluer la charge administrative que représente un acte législatif. Le nouvel instrument ne doit pas entraver l'introduction de nouvelles normes par nécessité d'explications et de justifications détaillées. Il serait contre-productif que la check-list de la réglementation entraîne davantage de bureaucratie pour l'activité législative, d'autant plus que dans de nombreux domaines, la législation cantonale (contrairement à la législation fédérale) présente souvent moins de liens avec l'économie privée. Pour éviter cela, la check-list elle-même indiquera qu'il faut d'abord vérifier au cas par cas comment elle sera ou non utilisée ; par exemple s'il est prévisible que le projet législatif ait peu d'impact sur les entreprises.

En raison de ce qui précède, le Conseil-exécutif propose, dans le cadre de la mise en œuvre de l'intervention, de compléter le chapitre « 3.1.12 Répercussions sur l'économie » du module 8 des DPL, contraignant, par une check-list de la réglementation.

7 Conclusion

Comme indiqué, le postulat 183-2015 Lanz (Thoune, UDC) « Introduction d'un frein à la réglementation », qui a été accepté, doit être mis en œuvre en complétant le chapitre «3.1.12 Répercussions sur l'économie» du module 8 des Directives du canton de Berne sur la procédure législative (DPL), contraignant, par une check-list de la réglementation. La check-list doit aider les directions et les offices responsables dans le cadre de l'analyse d'impact de la réglementation existante, les aider à évaluer de manière encore plus approfondie et présenter plus en détail les répercussions économiques d'un acte législatif. Ainsi, la check-list sert à mieux évaluer si et dans quelle mesure il est judicieux, dans des cas particuliers, d'examiner plus précisément les charges pour les entreprises individuelles, à savoir si les charges liées à de telles clarifications s'avèrent utiles dans le discours politique. Pour la mise en œuvre du postulat exposée présentement, le Conseil-exécutif charge la Chancellerie d'Etat de préparer une telle check-list en collaboration avec la Direction de l'économie publique, d'adapter en conséquence les DPL et d'introduire le nouvel outil auprès des services administratifs concernés.

[40] Voir l'exigence d'Avenir Suisse d'un contrôle de qualité qui doit à l'avenir contraindre l'administration à réfléchir précocement aux questions de l'efficacité d'une réglementation et de son impact sur les marchés, Avenir Suisse 2016, p. 58

[41] Cf. par exemple la règle « sunset » de l'article 6, alinéa 1, lettre *b* de la loi sur les subventions cantonales (LCSu ; RSB 641.1) : « Le droit régissant les subventions cantonales sera dans la mesure du possible limité dans le temps. Les exceptions seront motivées. »

[42] L'analyse de faisabilité du canton de Zurich suggère également qu'une combinaison (ciblée) de certains de ces outils pourrait contribuer le plus à la réduction de la charge liée à la réglementation, Analyse de faisabilité des outils de frein à la régulation, canton de Zurich, p. 47 ss. ainsi que plus haut, chiffre 3.2.

8 Proposition

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil de prendre connaissance du présent rapport selon l'article 51, alinéa 1, lettre *c* LGC.

Arrêté du Conseil-exécutif

N° d'ACE:	1200/2017
Date:	15 novembre 2017
Direction:	Chancellerie d'Etat
N° d'affaire:	2015.STA.10452
Classification:	Non classifié

Postulat 183-2015 Lanz : Introduction d'un frein à la réglementation au niveau cantonal. Mise en œuvre

1. Le Conseil-exécutif prend connaissance du rapport « Introduction d'un frein à la réglementation au niveau cantonal » sur la mise en œuvre du postulat 183-2015 Lanz.

2. Il charge la Chancellerie d'Etat d'élaborer, en collaboration avec la Direction de l'économie publique, une *check-list de la réglementation* selon le rapport cité au chiffre 1.

3. Après la procédure de corapport, il décidera de l'introduction d'une telle check-list de la réglementation pour compléter le chapitre « 3.1.12 Répercussions sur l'économie » du module 8 des Directives du canton de Berne sur la procédure législative (DPL) et chargera la Chancellerie d'Etat de veiller à une introduction appropriée de ce nouvel outil de réglementation auprès des services administratifs concernés.

4. Il charge le Grand Conseil de prendre connaissance du rapport selon l'article 51, alinéa 1, lettre *c* LGC.

Au nom du Conseil-exécutif
Le chancelier
Auer

CANTON DE BERNE * CONSEIL-EXECUTIF *

03|00|K|4

Destinataires

- Grand Conseil
- Chancellerie d'Etat
- Direction de l'économie publique

Annexe

- Rapport « Introduction d'un frein à la réglementation au niveau cantonal »

Les relations extérieures du canton de Berne en 2017

Rapport du Conseil-exécutif au Grand Conseil

Date de la séance du CE	9 janvier 2018
Numéro de l'affaire	
Direction:	Chancellerie d'Etat
Classification:	Non classifié

Table des matières

1 Synthèse ... 3

2 Présentation ... 5

3 Réalisation des priorités des relations extérieures en 2017 ... 6
3.1 Collaboration avec le Grand Conseil ... 6
3.2 Représentation des intérêts au niveau fédéral ... 6
3.3 Participation à la politique européenne de la Confédération ... 9
3.4 Coopération intercantonale ... 10
3.5 Relations avec l'étranger ... 13

4 Priorités des relations extérieures en 2018 ... 14

5 Proposition au Grand Conseil ... 17

Annexes 18
Annexe 1 : Initiatives cantonales du canton de Berne ... 18
Annexe 2 : Représentation du canton de Berne dans les organes intercantonaux et transfrontaliers ... 20
Annexe 3 : Affaires annoncées par le Conseil-exécutif dans le domaine des relations extérieures en 2017 ... 24
Annexe 4 : Affaires annoncées par le Conseil-exécutif dans le domaine des relations extérieures depuis 2008 ... 26

1 Synthèse

Au cours de l'année sous revue, le dialogue entre le Conseil-exécutif et la Commission des institutions politiques et des relations extérieures (CIRE) s'est installé. A la demande de la CIRE, un dialogue intermédiaire informel a pour la première fois eu lieu. Des points en suspens concernant le développement des relations extérieures et des affaires du Grand Conseil et du gouvernement ont pu être abordés et éclaircis.

Tandis que le Conseil-exécutif a pris position sur plus de consultations fédérales en 2017 qu'en 2016, les affaires traitées par les Chambres fédérales ayant de fortes implications pour le canton ont été, dans l'ensemble, moins nombreuses. Parmi ces affaires figuraient : la ratification de l'Accord de Paris sur le climat, l'approbation de la loi fédérale sur les jeux d'argent et la tenue du registre foncier. En ce qui concerne l'optimisation de la péréquation financière Confédération – canton (RPT), le Conseil-exécutif doit encore convaincre les Chambres fédérales par ses arguments. Il s'agit de réduire au minimum les préjudices financiers pour le canton tout en contribuant à l'amélioration et à la dépolitisation du système.

Berne est devenu le site médical le plus important de Suisse. Les travaux de construction du bâtiment de sitem-insel SA, sur le site de l'Hôpital de l'Ile, ont débuté. Cette année encore, les bonnes relations entretenues avec les parlementaires de la Confédération et les membres des gouvernements des cantons voisins ont porté leurs fruits. L'issue des votations fédérales relatives au fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA) et à la Stratégie énergétique 2050 a été favorable aux intérêts du Conseil-exécutif ; celle de la troisième réforme de l'imposition des entreprises (RIE III) n'a en revanche pas coïncidé avec sa position.

Il semblerait que la législation fédérale d'exécution relative à l'initiative populaire contre l'immigration de masse (article 121a de la Constitution fédérale) puisse être appliquée par les offices régionaux de placement (ORP) du canton de Berne dans le respect des conditions de participation au marché unique européen. Cela a également conduit à un dégel dans les relations bilatérales entre la Suisse et l'UE. Il reste cependant des points à clarifier, notamment en ce qui concerne le règlement de la question des contributions du canton dans un accord-cadre institutionnel qui pourrait porter sur la souveraineté fiscale et les stratégies de promotion de l'économie des cantons.

Outre la participation à la politique européenne de la Confédération et à l'élaboration d'une proposition en vue de l'optimisation de la réforme de la péréquation financière (RPT), la politique migratoire a occupé le devant de la scène de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC). Celle-ci a défendu avec succès une hausse substantielle des contributions fédérales visant à favoriser l'intégration des personnes réfugiées – une question qui revêtait un intérêt particulier pour le canton de Berne, après le rejet du crédit pour l'octroi de l'aide sociale.

Le Conseil-exécutif a rencontré quatre autres gouvernements cantonaux dans le cadre de visites d'Etat ou de séances de travail. La phase de la préparation de la votation sur l'appartenance cantonale de Moutier a temporairement pesé sur les relations avec le canton du Jura. La collaboration avec l'Arc jurassien n'en a pas souffert. Le Jura bernois a tiré avantage de projets transfrontaliers et de la nouvelle politique régionale.

La collaboration entre le canton de Berne et la préfecture japonaise de Nara s'est jusqu'à présent centrée sur l'organisation de l'université d'été sur le thème de la sylviculture. Des entreprises du secteur privé ont également pu en tirer parti.

Les priorités des relations extérieures de l'année 2018 sont la RPT, la consolidation de représentations actives au sein des organes politiques de la collaboration intercantonale, la participation des cantons au développement des relations bilatérales de la Suisse avec l'UE et, enfin, la mise en avant d'intérêts directs dans la collaboration avec la préfecture japonaise de Nara.

2 Présentation

Les relations extérieures revêtent toujours une aussi grande importance. La tendance à la superposition de la politique extérieure et de la politique intérieure ne cesse de se confirmer. Comme l'année précédente, l'objectif de la politique extérieure du Conseil-exécutif de 2017 a été de faire peser ses intérêts, aussi a-t-il œuvré pour consolider la position du canton de Berne et lui donner plus de latitude, faisant en sorte que la répartition des tâches soit dans l'ensemble convenable, que le transfert de tâches se fasse dans le respect du principe d'équivalence fiscale et que les nouvelles lois fédérales n'entraînent pas un important volume de travail de mise en œuvre.

Le Conseil-exécutif représente les intérêts du canton de Berne au niveau fédéral, dans le cadre intercantonal et par rapport à l'étranger. C'est à la Délégation des relations extérieures qu'il appartient de préaviser toutes les affaires importantes dans ce domaine.[1] Placée sous la présidence du conseiller d'Etat Hans-Jürg Käser, la Délégation comprend en outre les conseillers d'Etat Christoph Ammann et Pierre Alain Schnegg.

Le canton de Berne est membre de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), de la Conférence des gouvernements de Suisse occidentale (CGSO) et d'arcjurassien.ch, ainsi que membre associé de la Conférence des Gouvernements de la Suisse du Nord-Ouest (CGNO). Le canton de Berne a un siège permanent au comité directeur de la CdC. Les relations extérieures spécialisées des Directions et de la Chancellerie d'Etat avec la Confédération se déroulent dans un grand nombre d'organes et au niveau intercantonal, dans les conférences nationales et régionales de directeurs et directrices.[2]

Les relations extérieures du canton de Berne sont régies par le droit fédéral et le droit cantonal[3], auxquels s'ajoutent les concordats conclus entre cantons. Le respect des conventions et règlements des organes intercantonaux et transfrontaliers ainsi que les traités internationaux concourt également à ces relations. La législation sur le Grand Conseil règle le rôle du Parlement dans les relations extérieures. Elle attribue au Grand Conseil une fonction de participation et un droit de consultation.

Le présent rapport annuel sur les relations extérieures du canton de Berne sert de base au dialogue entre le Conseil-exécutif et la CIRE[4] Dans la première partie, le rapport revient sur la collaboration avec le Grand Conseil, la représentation des intérêts du canton au niveau fédéral, la participation à la politique européenne de la Confédération, la collaboration intercantonale et les relations avec l'étranger, ainsi que la mise en œuvre des priorités de l'année 2017.[5] Dans la seconde, sont présentées les priorités définies par le Conseil-exécutif pour l'année 2018 dans le domaine des relations extérieures du canton de Berne. Il s'agit de projets ou de demandes au niveau cantonal ou tout au moins interdirectionnel pour la poursuite des relations extérieures du canton de Berne.

---

1 Les relations avec le canton du Jura sont traitées par la Délégation du Conseil-exécutif pour les affaires jurassiennes, qui réunit les conseillers d'Etat Pierre Alain Schnegg (président), Bernhard Pulver et Christoph Neuhaus.

2 Les 16 conférences nationales de directeurs et directrices et la Conférence suisse des chanceliers d'Etat couvrent tous les domaines des compétences cantonales. (cf. annexe 2).

3 Les bases légales pertinentes sont les suivantes : a) Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst ; RS 101) : art. 5a, 43, 43a, 44, 45, 48, 48a, 54, 55, 56, 141, 147, 160 ; b) Constitution cantonale du 6 juin 1993 (ConstC ; RSB 101.1) : art. 2, 54, 74, 79, 88, 90 ; c) loi sur le Grand Conseil du 4 juin 2013 (LGC ; RSB 152.21) : art. 26, 56 ; d) Règlement du Grand Conseil du 4 juin 2013 (RGC ; RSB 152.211) : art. 39, 40, 62.

4 La troisième rencontre entre le Conseil exécutif et la CIRE s'est tenue le 19 février 2018.

5 La réalisation des priorités des relations extérieures du canton de Berne en 2017, est présentée en p. 16 (site médical bernois ; mise en œuvre de l'art.121a Cst.) et en p. 17 (relations avec le canton du Jura ; projet avec la préfecture de Nara) du Rapport relatif aux relations extérieures du canton de Berne en 2016 daté du 18 janvier 2017.

3 Réalisation des priorités des relations extérieures en 2017

Dans la poursuite de ses relations extérieures, le Conseil-exécutif s'est laissé guider en 2017 par les priorités définies dans le rapport sur les relations extérieures du canton de Berne du 18 janvier 2017.

3.1 Collaboration avec le Grand Conseil

Pour que les organes du Grand Conseil continuent d'exercer leurs droits de participation et puissent faire usage de leurs droits de consultation, les flux d'information ad hoc ont été utilisés.

Le 20 février 2017 s'est tenu pour la deuxième fois un dialogue entre le Conseil-exécutif et la CIRE. Cette rencontre a pour but de développer conjointement une vue globale et une orientation stratégique des relations extérieures du canton afin que l'action se décide conformément au régime des compétences.[6]

Les Directions et le Conseil-exécutif s'acquittent de leurs devoirs d'information en application de l'article 56 de la loi sur le Grand Conseil (LGC), en inscrivant et en signalant dans la planification des affaires du Grand Conseil et du Conseil-exécutif (cf. annexe 3), avant chaque session, les affaires qui concernent les relations extérieures.[7] Au cours de l'année 2017, le Conseil-exécutif a annoncé 24 affaires – ce qui correspond pratiquement à la moyenne habituelle (25). Il s'agissait pour beaucoup de nouvelles affaires (19, moyenne 13). La plupart des nouvelles affaires ont été annoncées par la Chancellerie d'Etat en raison du transfert en cours de la commune de Moutier dans le canton du Jura.[8]

A la demande de la CIRE, un dialogue intermédiaire informel sur les développements des relations extérieures du canton de Berne a eu lieu pour la première fois le 18 septembre 2017 avec le Conseil-exécutif, représenté par la Délégation des relations extérieures. L'échange a permis de régler des questions en matière de devoir d'information et de droit de consultation (cf. art. 39 al. 6, lit. *d* RGC) pour que le compte rendu donne désormais satisfaction aux deux pouvoirs.

3.2 Représentation des intérêts au niveau fédéral

Au cours de l'année 2017, le Conseil-exécutif a pris position sur 85 projets de la Confédération dans le cadre de consultations. En outre, il y a eu un grand nombre de prises de position communes des conférences gouvernementales et des conférences des directeurs et directrices ainsi que des prises de position au niveau des Directions.

Le Conseil-exécutif entretient des relations étroites avec les conseillers aux Etats du canton de Berne, avec lesquels il s'entretient quatre fois par an. La rencontre annuelle avec les conseillères et conseillers d'Etat s'est tenue le 3 mai 2017. La documentation écrite sur les dossiers de pertinence cantonale que les membres bernois du Conseil national et du Conseil des Etats reçoivent est préparée en grande partie par le Service des relations extérieures (SRE), qui leur envoie à chacun une lettre avant chaque session (neuf courriers ont été envoyés). A l'issue de chaque session, le SRE fait une récapitulation.

---

6 Le Grand Conseil a pris connaissance du Rapport 2016 le 27 mars 2017 par 150 voix contre 0 et 1 abstention avec une déclaration de planification demandant le développement d'autres projets avec la préfecture de Nara.

7 Depuis 2008, le Conseil-exécutif informe régulièrement la commission compétente du Grand Conseil des affaires en cours dans le domaine des affaires extérieures. Du printemps 2008 au printemps 2014, la procédure convenue en 2006-2007 avec la Commission de haute surveillance a été mise en pratique : une liste des traités intercantonaux et internationaux ainsi que d'autres affaires qui concernent les relations extérieures a été présentée une fois par semestre.
Depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle législation sur le Grand Conseil, soit depuis la session de septembre 2014, le Conseil-exécutif fait état des affaires pertinentes pour les affaires extérieures du canton de Berne avant chaque session dans la Planification des affaires du Grand Conseil et du Conseil-exécutif et le Bulletin d'information au sens des art. 41 et 56 LGC.

8 Cf. annexe 4 (Affaires annoncées par le Conseil-exécutif dans le domaine des relations extérieures depuis 2008).

A cela s'ajoutent les interventions au niveau des Directions et 47 courriers adressés aux membres de la Députation bernoise présents dans les commissions consultatives des Chambres fédérales.

La récapitulation ci-après présente les principales affaires pour le canton de Berne réglées aux Chambres fédérales :

Affaire	**Principaux intérêts du canton de Berne**	**Résultat**
Chambres fédérales		
Ratification de l'Accord de Paris sur le climat	**Approbation** – Réduction rapide des émissions de CO_2 (objectif de réduction de 50%) – A long terme : extension de la taxe sur le CO_2 aux carburants	**+** +
	➔ ***Marge d'action préservée***	
Loi sur les jeux d'argent	**Approbation** – Blocage des sites de jeux illégaux – Affectation des bénéfices provenant des jeux d'argent également à des buts internationaux	**+** + +
	➔ ***Marge d'action préservée***	
Modification du code civil suisse. Enregistrement de l'état civil et registre foncier	**Approbation** – Utilisation du numéro AVS pour identifier les personnes dans le registre foncier – Solution fédérale pour un registre informatisé de l'état civil	**+** + +
	➔ ***Autonomie préservée et frais évités***	
Conseil fédéral		
Ordonnance sur la formation professionnelle	**Approbation** – Subvention, par la Confédération, des cours préparatoires à un examen professionnel fédéral	**+** +
	➔ ***Transferts de charges et frais évités***	
Dispositions fédérales relatives à l'article 121a Cst. (mise en œuvre de l'initiative « Contre l'immigration de masse »)	**Approbation de l'ordonnance** – Seuil de 6% – Entrée en vigueur le 1er juillet 2018 – Reste à déterminer si les coûts liés à la mise en œuvre seront supportés par la Confédération	**+** + + -
	➔ ***Marge d'action préservée, mais : poursuite de la voie bilatérale incertaine***	

En 2017, les Chambres fédérales ont traité moins d'affaires présentant de fortes implications pour le canton que l'année précédente. Les questions d'ordre financier ont souvent été au cœur de la représentation des intérêts au niveau fédéral. Celles-ci concernaient notamment : les subventions versées par la Confédération pour le trafic régional, la formation professionnelle, les mesures d'intégration, les structures d'accueil extrafamilial ou les musées bernois.

La ratification de l'Accord de Paris sur le climat a été une affaire clé de l'année 2017. Sa mise en œuvre devrait intervenir dans le cadre de la révision totale de la loi sur le CO_2 à venir.

Montagnard, le canton de Berne est particulièrement exposé au changement climatique. Les conséquences de ce phénomène se manifestent notamment par une élévation de la limite des chutes de neige, le recul des glaciers ou la fonte du permafrost. La protection contre les crues, pour faire face à la récurrence des inondations, ou les ouvrages de protection contre les avalanches, les chutes de pierres et les glissements de terrain sont très coûteux. Une politique climatique efficace revêt une importance centrale pour le canton de Berne. Celle-ci devrait en outre profiter à la recherche et à l'industrie en Suisse.

En ce qui concerne la loi sur les jeux d'argent, la libéralisation du marché des jeux en ligne aurait violé l'article constitutionnel et entraîné des pertes fiscales, en plus de nuire aux intérêts des casinos de Berne et d'Interlaken. En outre, la nouvelle loi sur les jeux d'argent permet le maintien de l'aide au développement jusqu'alors financée par le Fonds de loterie. De cette façon, les cantons, et donc Berne, peuvent continuer d'exercer leur rôle complémentaire dans la coopération de la Confédération au développement. Dans cette affaire, la collaboration intercantonale au sein de la CGSO et de la Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par la loi sur les loteries et le marché des loteries (CDCM) s'est révélée payante pour le canton de Berne.

En ce qui concerne la révision des dispositions du code civil (CC) portant sur la tenue du registre foncier, une action concertée des cantons de Vaud et de Berne avec la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et de police de Suisse occidentale a permis de convaincre le Conseil national, lors de la session d'été, de réexaminer la volonté des cantons d'utiliser le numéro AVS pour l'identification des personnes dans le registre foncier. Allant à l'encontre de l'avis du Conseil fédéral et des cantons, le Conseil des Etats, qui a été le premier à débattre du projet, ainsi que la Commission des affaires juridiques du Conseil national, en charge de de la préparation du projet, avaient proposé un nouvel identificateur sectoriel, lequel aurait occasionné des doublons inutiles entre la Confédération et les cantons, des problèmes de démarcation et d'importants frais supplémentaires. Lors de la session d'hiver, chacun des conseils a approuvé l'affaire à une large majorité en répondant aux intérêts des cantons.

Le Conseil-exécutif s'est également exprimé sur la législation d'exécution du Conseil fédéral. Il a notamment pris position sur : les modifications d'ordonnances du Conseil fédéral visant à combler les déficits de financement et le programme de développement stratégique des routes nationales (mise en œuvre de FORTA) ; l'accélération de la procédure d'asile (mise en œuvre de la révision de la loi sur l'asile du 25 septembre 2015) ; la stratégie énergétique 2050 (mise en œuvre de la loi du 30 septembre 2016 sur l'énergie) ; ou la gestion de l'immigration (mise en œuvre de la loi du 16 décembre 2016 sur les étrangers).

Dans le programme de stabilisation 2017-2019 adopté le 17 mars 2017, la Confédération a décidé de se désengager du Forum politique de la Tour des prisons. Avec le soutien du Grand Conseil, le canton, la Ville et la Bourgeoisie de Berne se sont associés pour former l'association « Forum politique Berne ». Grâce à l'engagement de la nouvelle entité responsable, la Tour des prisons continuera d'accueillir des expositions et des événements, apportant un éclairage important dans la communication politique.

L'ECO coordonne les relations extérieures en lien avec le développement du site médical bernois *(Priorité 2017)* en étroite collaboration avec l'INS et la SAP, ainsi qu'au niveau fédéral et avec des partenaires de la Région capitale Suisse. L'augmentation du nombre de places d'études en médecine humaine a été réalisée comme prévu, et sitem-insel SA a pu démarrer les travaux de construction de son immeuble sur le site de l'Hôpital de l'Ile. Le groupe Ypsomed a en outre décidé, en début d'année, d'investir 50 millions de francs dans la construction d'un centre spécialisé dans le diabète au sein du site bernois. Le développement de Berne en tant que site médical de référence a pour autres composantes : la fusion de l'Hôpital de l'Ile et du CHR Spitalnetz Bern, l'agrandissement de CSL Behring AG, à Lengnau, et la consolidation prévue de la filière en pharmacie de l'Université de Berne.

L'existence du Musée alpin, une institution d'importance nationale qui jouit d'un rayonnement international, est menacée par la politique muséale de l'Office fédéral de la culture. Bien qu'encore inscrit au budget 2018, le « million fédéral » pour les prestations culturelles de la ville de Berne est également en péril. Dans ces deux dossiers, le Conseil-exécutif a manifesté son désaccord vis-à-vis des coupes auxquelles la Confédération souhaite procéder, ce d'autant que le canton de Berne a assumé sa responsabilité financière de canton siège tout au long des années passées.

Avant les votations fédérales, le Conseil-exécutif communique toujours sa position dans la mesure où l'issue du scrutin a des répercussions importantes sur le canton de Berne. Ainsi s'est-il déclaré favorable au fonds pour les routes nationales et pour le trafic d'agglomération (FORTA) et à la troisième réforme de l'imposition des entreprises (RIE III) lors de la votation du 12 février 2017. Il a recommandé d'accepter le FORTA parce qu'il garantit le financement des routes nationales et les contributions fédérales aux projets du trafic d'agglomération, permettant ainsi d'éliminer des goulets d'étranglement sur les routes nationales (ex : le tronçon Wankdorf-Muri) et de réaliser des aménagements routiers dans les agglomérations (ex : Berthoud, extension de la ligne de tram vers Klein-Wabern). L'intégration de routes cantonales au réseau des routes nationales offre une meilleure desserte des villes de taille moyenne et des régions de montagne ou périphériques (ex : la route reliant Spiez à Kandersteg).[9] Le Conseil-exécutif s'est également montré favorable à la troisième réforme de l'imposition des entreprises sur la base de considérations relevant de la politique de promotion du site économique. S'il avait été mis en œuvre, ce projet aurait permis au site économique de conserver et d'asseoir durablement son attractivité.[10]

3.3 Participation à la politique européenne de la Confédération

Initiative « Contre l'immigration de masse » *(Priorité 2017)* : les cantons ont été associés à l'élaboration de la législation fédérale d'exécution de l'article 121a Cst. Le 28 juin 2017, le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation sur les modifications d'ordonnances requises pour mettre en œuvre l'article 121a Cst. Le Conseil-exécutif a salué la mise en œuvre conforme à la loi de l'article constitutionnel et le fait que celle-ci – qui consiste à rendre accessibles aux personnes inscrites au chômage les annonces de postes vacants de l'administration fédérale avant mise au concours – s'appuient sur le système éprouvé du service public de l'emploi. Il est en outre de l'avis que la Confédération doit prendre en charge les coûts de mise en œuvre de l'article 121a Cst. Le Conseil-exécutif a en outre plaidé pour une entrée en vigueur des ordonnances au 1er juillet 2018 (Confédération : 1er janvier 2018) pour laisser suffisamment de temps aux ORP du canton de Berne de mettre techniquement en œuvre le nouveau système. Les cantons ont obtenu gain de cause : la mise en œuvre est introduite de manière échelonnée à partir du 1er juillet 2018. Il reste cependant à déterminer si la Confédération prendra en charge les coûts de mise en œuvre.

Initiative populaire fédérale « Sortons de l'impasse ! Renonçons à rétablir des contingents d'immigration » : les Chambres fédérales ont clairement rejeté l'initiative « Sortons de l'impasse ! » sans présenter de contre-projet direct. Elles se sont rangées derrière l'avis du Conseil fédéral, qui avait renoncé à présenter un contre-projet après les résultats négatifs de la procédure de consultation, mais pas derrière celui des cantons. Avec la CdC, le canton de Berne avait certes conseillé, en mars 2017, de s'opposer à l'initiative « Sortons de l'impasse ! » mais s'était dit favorable à un contre-projet direct. Il s'agissait de compléter l'article 121a Cst de façon à permettre une gestion de l'immigration par un renforcement de la mobilisation de la main-d'œuvre indigène.

---

9 Communiqué de presse du Conseil-exécutif du 17 janvier 2017 relatif au fonds pour les routes nationales et le trafic d'agglomération (FORTA)

10 Communiqué de presse du Conseil-exécutif du 10 janvier 2017 relatif à la conférence de presse annuelle de la présidente du Conseil-exécutif.

Accord-cadre institutionnel : contrairement à l'objectif qu'il s'était fixé pour 2017, le Conseil fédéral n'a pas réussi à faire aboutir les négociations portant sur cet accord avant la fin de l'année, les questions concernant le règlement des différends et le contrôle des contributions de l'Etat devant encore être clarifiées.

Programme de formation « Erasmus+ » : le Conseil fédéral a demandé au Parlement, en avril 2017, de ne plus chercher à associer la Suisse au programme de formation « Erasmus+ » de l'UE en vigueur mais de poursuive l'élaboration d'une solution transitoire jusqu'à 2020. Pour les hautes écoles suisses et les autres établissements de formation, la solution transitoire n'est pas équivalente à l'association à « Erasmus+ ». C'est également l'avis du Conseil-exécutif. Pour les trois hautes écoles bernoises, le surcroît de charges administratives et le risque d'être désavantagées ne sont pas négligeables. Le Conseil fédéral doit donc engager au plus vite les négociations pour une pleine association de la Suisse au programme « Erasmus+ » à partir de 2021 – un avis que soutient également la CdC.

3.4 Coopération intercantonale

Le canton de Berne a pris part avec ses représentants politiques à quatre séances plénières de la CdC et à six séances sur dix des organes dirigeants de la CdC, de la CGSO et d'arcjurassien.ch. Le Conseil-exécutif a en outre pris position dans neuf consultations à l'attention de la CdC. Par ailleurs, le canton a contribué à un total de neuf communiqués de presse et courriers de la CGSO.

Récapitulation des affaires fédérales qui revêtent un intérêt majeur pour le canton de Berne et dans lesquelles la CdC s'est engagée :

Affaire	**Position de la CdC**	**Intérêts du canton de Berne**
RPT	**Adoption du rapport final de F. Marty** – La dotation de la péréquation financière ne sera plus quadriennale – Garantie par la loi d'une dotation minimale de 86,5% de la moyenne suisse pour le canton présentant le potentiel de ressources le plus faible – Propositions présentées par les cantons en vue de la préparation du 3e rapport sur l'évaluation de l'efficacité du Conseil fédéral à destination des Chambres fédérales	**-** + - -
	➔ ***Intérêts insuffisamment pris en compte***	
Politique migratoire	**Augmentation des subventions fédérales au profit des cantons** – La Confédération reconnaît qu'une promotion systématique et efficace de l'intégration des AP / R coûte environ 18 000 francs par AP / R. – Toujours aucun résultat concret pour les modalités de financement.	**+** + -
	➔ ***Transferts de charges et frais à éviter***	

La CdC a généralement tenu compte des intérêts du canton de Berne dans les positions qu'elle a défendues auprès de la Confédération et du public. Il est particulièrement difficile pour les cantons de s'entendre sur les questions de compensation et de répartition des tâches.

L'examen du rapport Marty en vue de l'optimisation de la RPT a mis en évidence les intérêts différents des cantons. En dépit des lacunes qu'il présente pour le canton de Berne et les quatre cantons bénéficiaires Fribourg, Neuchâtel, Valais et Jura, celui-ci a été adopté par l'assemblée plénière de la CdC le 17 mars 2017 comme prise de position cantonale en vue de la préparation du troisième rapport sur l'évaluation de l'efficacité de la RPT. Ce document a donc la portée d'une proposition consolidée des cantons à l'intention des Chambres fédérales. C'est d'ailleurs ce qu'a estimé le Conseil fédéral le 6 septembre 2017.

Le canton de Berne souhaiterait poursuivre le développement du système de la RPT et le dépolitiser. Les adaptations proposées par le groupe de travail Marty vont dans le bon sens mais présentent toujours des lacunes importantes. Il est notamment discutable que le montant compensatoire destiné à la péréquation des ressources soit déterminé uniquement en fonction des besoins du canton dont le potentiel de ressources est le plus faible, pour pouvoir lui garantir une dotation minimale de 86,5% de la moyenne suisse. Des changements dans le potentiel de ressources du canton le plus faiblement doté pourraient avoir des conséquences considérables sur les montants compensatoires assumés par les autres cantons. Les propositions du groupe de travail Marty privent le système de ressources considérables. A moyen et à long terme, ce modèle pourrait causer au canton de Berne une perte de recettes de l'ordre de 150 à 200 millions de francs. Sûrement en raison du vaste débat autour de la poursuite de la RPT, les critiques adressées à l'encontre du canton Berne, grand bénéficiaire de la RPT, sont restées limitées lors de la publication des paiements compensatoires 2018.

Malgré la réforme de la péréquation financière, d'autres enchevêtrements de tâches entre la Confédération et les cantons sont apparus en 2008. Ceux-ci s'expliquent par un manque de clarté dans la répartition des responsabilités, causant des incitations malencontreuses, une augmentation du volume des prestations ainsi que des transferts des charges aux dépens des autres échelons étatiques. Compte tenu de cette situation, le Parlement fédéral a demandé au Conseil fédéral dans une motion de procéder à une analyse complète des tâches communes partagées entre la Confédération et les cantons. Le projet de rapport de l'Administration fédérale des finances a pu faire l'objet d'un premier cycle de consultations auprès des gouvernements cantonaux, lequel a abouti à des conclusions contradictoires : les cantons se sont en principe déclarés favorable à la poursuite du désenchevêtrement des tâches et des financements. Leur objectif étant que les tâches étatiques soient accomplies efficacement et qu'ils retrouvent la marge de manœuvre qu'ils avaient progressivement perdue. Les différents champs d'activité sont cependant toujours évalués sous un angle largement sectoriel, qui accentue plutôt le statu quo'. La CdC entreprendra donc un second cycle de consultations. Lors de son assemblée plénière du 23 mars 2018, la CdC devra ensuite adopter la prise de position en réponse à la motion 13.3363 « Séparation des tâches entre la Confédération et les cantons ». Pour le canton de Berne, il est particulièrement important que les compétences soient clairement délimitées entre les différents échelons étatiques, que les transferts et les désenchevêtrements de tâches n'aient pas d'incidence sur le budget et que l'accent soit mis sur les principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale de la RPT.

Comme en témoigne l'enquête réalisée en deux étapes en 2016, les cantons estiment que les forfaits d'intégration pour les personnes admises à titre provisoire (AP) et les réfugiés et réfugiées reconnues (R) sont trop bas. Les cantons demandent à la Confédération de tripler le montant des forfaits, pour qu'ils passent de 6 000 francs à 18 000 francs. En réaction à cette demande, la Confédération a lancé, en mars 2017, l'« Agenda Intégration Suisse ». Ce groupe de travail politique, qui réunit des représentants et représentantes de la Confédération et des cantons autour de deux groupes de projet (intégration, formation), a mis au point un processus de promotion de l'intégration. La Confédération reconnaît qu'une promotion systématique et efficace de l'intégration coûte environ 18 000 francs par AP / R.

La question des modalités de financement doit encore être éclaircie. Le crédit pour l'octroi de l'aide sociale en matière d'asile ayant été rejeté en votation le 21 mai 2017, il est particulièrement important pour le canton de Berne que les contributions fédérales augmentent substantiellement.

Le canton de Berne est prêt à prendre part à un concordat pour une assurance obligatoire contre les tremblements de terre. La motion Brand (255-2017), déposée le 20 novembre 2017, s'oppose toutefois à une telle participation du canton. Les résultats de la consultation de novembre 2017 ont également montré que dix cantons n'étaient pas prêts à convenir d'un concordat intercantonal. Le seuil de 85 pour cent au moins des bâtiments et des biens à assurer n'a pas pu être atteint. Aussi aucun concordat n'a-t-il été élaboré.

Le conflit de rôles entre la CGSO et les conférences régionales des directeurs et directrices a une nouvelle fois privé les cantons d'une plus forte représentation de leurs intérêts. Bien que les développements concernant l'enseignement du français au primaire dans différents cantons de Suisse alémanique aient été suivis avec une grande préoccupation, aucune mesure concrète n'a été prise en raison des tensions que cela aurait pu occasionner avec la conférence régionale des directeurs et directrices de l'instruction publique de Suisse romande. Il en va de même pour le préoccupant appauvrissement du paysage médiatique en Suisse romande (fermeture de l'*Hebdo*, licenciements au sein de la rédaction du *Temps*). La CGSO est tout de même parvenue à se faire entendre à travers des communiqués de presse et différents courriers envoyés aux membres du Conseil fédéral et du Parlement fédéral. Par ailleurs, la CGSO et arcjurassien.ch ont adressé un courrier au conseiller fédéral Johann Schneider-Ammann, sur proposition du canton de Berne, pour attirer son attention sur les difficultés que connaissent les entreprises industrielles de l'Arc jurassien. Le conseiller fédéral a toutefois refusé d'entrer en matière sur la modification des dispositions légales concernant la prolongation de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail.

La cinquième Conférence nationale sur le fédéralisme a eu lieu à Montreux en octobre 2017. A cette occasion, l'Assemblée interjurassienne a reçu le prix du fédéralisme 2017 en présence du conseiller d'Etat Hans-Jürg Käser et de deux représentants du gouvernement jurassien. La circonspection dont l'Assemblée interjurassienne a fait preuve depuis sa création en 1994 a permis d'apaiser le conflit jurassien, installé depuis plusieurs décennies, contribuant ainsi à un règlement politique pacifique et exemplaire de la question.

Les rencontres entre le Conseil-exécutif et les gouvernements cantonaux d'Appenzell Rhodes-Extérieures (12-13 janvier 2017), de Zurich (15 mars 2017), de Schwyz (17-18 mai 2017) et du Valais (23-24 août 2017) ont été l'occasion de soigner les liens d'amitié confédérale et de défendre plus largement les intérêts du canton de Berne. Lors de la réunion de travail avec le canton de Zurich, il a été décidé d'unir les efforts déployés en vue de la création d'une plateforme de cybersanté, soit la mise en place, en conformité avec la législation fédérale applicable, d'une infrastructure organisationnelle et informatique pour le dossier électronique du patient.[11] En mai 2017, les délégués aux relations extérieures des cantons se sont rendus à Berne pour la première fois depuis 2010, sur invitation du canton, pour leur rencontre semestrielle.

La question de l'appartenance cantonale des trois communes du Jura bernois (*Priorité 2017)* a pesé sur les relations entre les deux cantons dans la phase de préparation des votations de juin et de septembre 2017. Le Conseil-exécutif entend tout mettre en œuvre pour que les négociations contractuelles à venir avec le gouvernement du canton du Jura se déroulent dans un esprit constructif.

[11] Cf., à ce sujet, annexe 3 : Contrat relatif à la participation du canton de Berne à l'organisme cantonal gérant la société axsana AG.

3.5 Relations avec l'étranger

Le rôle actif qu'a joué le Conseil-exécutif dans la mise en œuvre du traité d'amitié entre le canton de Berne et la préfecture japonaise de Nara commence à porter ses fruits (*Priorité 2017)*. La sylviculture joue un rôle important tant dans le canton de Berne qu'à Nara, et fait face à des défis similaires. Coopération, innovation et esprit d'entreprise sont les maîtres mots. Les responsables de la préfecture de Nara espèrent améliorer l'exploitation de leurs forêts, actuellement insatisfaisante. C'est pourquoi le canton de Berne a eu pour premier grand projet la mise en place d'une université d'été sur le thème de la sylviculture, laquelle s'est tenue du 27 août au 9 septembre 2017. Neuf spécialistes du Japon se sont ainsi familiarisés avec toutes les spécificités de la sylviculture pratiquée dans le canton de Berne. La Haute école spécialisée bernoise, à travers la Haute école des sciences agronomiques, forestières et alimentaires (BFH-HAFL), s'est associée à l'ECO (OFOR) pour organiser cette formation. Parmi les thèmes étudiés par les participantes et participants figuraient la gestion des forêts protectrices, la politique bernoise de la biodiversité et la gestion du gibier. Des exemples pratiques et des excursions en forêt, notamment dans l'Oberland bernois et l'Emmental, étaient au programme. Le Centre forestier de formation de Lyss, la commune bourgeoise de Berne, BLS et deux exploitations sylvicoles étaient associés à ce projet.

La réalisation de ce projet, qui a en premier lieu permis à la préfecture de Nara de profiter du savoir-faire du canton de Berne, a instauré les conditions propices au développement d'autres projets dont le canton de Berne pourrait tirer un avantage direct (conformément à la déclaration de planification du Grand Conseil du 27 mars 2017). Les premières réflexions portent sur les applications possibles de l'intelligence artificielle et de la robotique, et des modalités de leur utilisation, pour faire face à l'évolution démographique, par exemple dans les soins aux personnes âgées.

Le rapport d'évaluation qu'a rendu la Direction du développement et de la coopération (DDC) en début d'année 2017 montre que le projet intercantonal de psychiatrie en Bosnie-Herzégovine joue un rôle phare. Il contribue incontestablement à l'amélioration des soins psychiatriques dans la région et stimule les échanges entre les organes spécialisés et les expertes et experts. Compte tenu de cette évaluation positive, le canton de Berne participera au projet intercantonal jusqu'à son terme, en février 2018. Depuis la fin août 2017, les expertes et experts du canton de Berne ont pu mettre leur savoir à contribution, ce qui est réjouissant. Une psychiatre des Services psychiatriques universitaires de Berne (SPU) a ainsi collaboré à la création, sur place, d'un réseau spécialisé dans la prévention du suicide. L'exemple de la contribution des SPU montre que mobiliser ses propres expertes et experts permet d'exercer une influence directe importante. Fort de cette expérience, le Conseil-exécutif étudiera sous quelle forme le canton de Berne entend mettre en œuvre l'article 54 de la Constitution au printemps 2018, quand le projet intercantonal de psychiatrie en Bosnie-Herzégovine touchera à sa fin.

L'association du Conseil du Jura bernois (CJB) aux programmes Interreg transfrontaliers et à la nouvelle politique régionale (NPR) de la Confédération fonctionne bien. Grâce à la bonne « connaissance du terrain » dont jouit le CJB, le potentiel économique du Jura bernois a pu être pris en compte dans la collaboration intercantonale et transfrontalière dans l'arc jurassien. La position du Jura bernois dans les relations extérieures du canton de Berne s'en trouve globalement renforcée, ce qui sera important après le transfert de Moutier.

4 Priorités des relations extérieures en 2018

Priorité 1 : le Conseil-exécutif soutient les intérêts du canton de Berne dans la poursuite de la RPT. Dans ce contexte, il fait valoir ses intérêts dans le projet de désenchevêtrement des tâches entre la Confédération et les cantons, coordonné par la CdC.

Motif

Le Conseil fédéral et les gouvernements cantonaux ont créé un groupe de travail politique commun dans le cadre du chantier d'optimisation de la péréquation financière. Il s'agit ainsi d'améliorer l'acceptation du projet dans la perspective des débats aux Chambres fédérales. Le groupe de travail commun doit concrétiser les propositions du rapport Marty, évaluer les conclusions de la consultation autour du troisième rapport sur l'évaluation de l'efficacité et, à partir de l'automne 2018, accompagner les débats parlementaires. La péréquation financière est par ailleurs étroitement liée au « Projet fiscal 17 » et au projet à plus long terme de désenchevêtrement des tâches entre la Confédération et les cantons.

Procédure

Le canton de Berne n'étant pas représenté dans le groupe de travail commun, la Direction des finances, dont c'est le domaine, et la Chancellerie d'Etat s'accordent sur la représentation des intérêts du Conseil-exécutif dans la phase préparlementaire et pendant les débats aux Chambres fédérales, et coordonnent les mesures à prendre. Il s'agit d'éviter des pertes financières importantes au canton de Berne. Quant au désenchevêtrement des tâches entre la Confédération et les cantons, le Conseil-exécutif veille à ce que les compétences entre les différents échelons étatiques soient clairement délimitées, les transferts et les désenchevêtrements de tâches n'aient pas d'incidence sur le budget et l'accent soit mis sur les principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale de la RPT.

Priorité 2 : le Conseil-exécutif suit de près l'évolution des accords bilatéraux entre la Suisse et l'UE, et les négociations autour d'un accord-cadre institutionnel en particulier. Il fait activement valoir les intérêts du canton de Berne dans la politique européenne de la Confédération.

Motif

La mise en œuvre, conforme aux contrats passés avec l'UE, de l'initiative « Contre l'immigration de masse » donne à la Suisse une plus grande marge de manœuvre par rapport à l'UE. Il n'est cependant pas possible d'évaluer les conséquences de la politique européenne de la Confédération sur les cantons tant que l'évolution des relations bilatérales reste incertaine. La libre circulation des personnes et le règlement des questions institutionnelles conditionnent le maintien et la poursuite des relations bilatérales entre la Suisse et l'UE.

Le Conseil-exécutif observe avec inquiétude l'insécurité persistante du droit. Il est dans l'intérêt direct du canton de Berne – notamment pour la formation professionnelle – que le Conseil fédéral engage des négociations pour une pleine association de la Suisse au programme « Erasmus+ » dès 2021. Les négociations en cours autour d'un accord-cadre institutionnel posent en outre la question des conséquences que l'introduction de règlements dans le domaine des contributions de l'Etat pourrait avoir sur la politique fiscale cantonale.

Procédure

Le SRE suit de près les conséquences de la politique européenne de la Confédération sur le canton de Berne. A cet effet, il s'entretient régulièrement avec des représentants et représentantes de la Délégation de l'UE en Suisse, de la CdC, de la Direction des affaires européennes (DAE) de la Confédération et d'autres acteurs. La Chancellerie d'Etat informe le Conseil-exécutif des évolutions en cas de besoin. La représentation des intérêts du canton dans la politique européenne de la Confédération se joue avant tout au sein de la CdC. Il s'agit à cet égard de ne cesser de réclamer une participation appropriée des cantons à la politique européenne à travers la CdC.

Priorité 3 : le Conseil-exécutif inscrit les relations extérieures dans les objectifs de législature 2018-2022 et détermine les représentations dans les organes politiques de la collaboration intercantonale.

Motif

Après les élections de renouvellement général qui se tiendront dans le canton de Berne le 25 mars 2018, le Conseil-exécutif se constituera à nouveau. Lors de l'examen des objectifs de législature, il s'occupera aussi de l'orientation stratégique des relations extérieures, et déterminera quels membres représenteront le gouvernement du canton de Berne au sein des conférences nationales et régionales des gouvernements et des directeurs et directrices. A cette occasion, le Conseil-exécutif examinera de quelle façon le canton de Berne pourra mener à bien son rôle au sein du système politique suisse.

Procédure

La Délégation des relations extérieures élabore des propositions à l'intention du Conseil-exécutif pour améliorer les processus d'information et de formation de l'opinion dans le domaine des relations extérieures. Elle exerce son rôle d'organe stratégique dans l'orientation des relations extérieures du canton de Berne.

Priorité 4 : le Conseil-exécutif mène les négociations avec le canton du Jura en vue du transfert de la commune de Moutier.

Motif

Après les trois votations communales sur l'appartenance cantonale, il est dans l'intérêt du canton de Berne d'apaiser les tensions au sein du Jura bernois et d'aboutir à une normalisation des relations avec le canton du Jura. Par conséquent, le Conseil-exécutif mettra tout en œuvre pour que les négociations contractuelles avec le gouvernement jurassien soient menées dans un esprit constructif, tout en défendant fermement les intérêts du canton de Berne. L'objectif doit être de trouver ensemble une solution solide pour le changement d'appartenance cantonale de Moutier et, ce faisant, de renforcer les relations entre les deux cantons.

Procédure

La Chancellerie d'Etat coordonne et accompagne les négociations avec le canton du Jura relatives au transfert de la commune de Moutier. Le canton de Berne soigne un esprit de collaboration constructif avec le canton du Jura dans les organes de la CGSO et d'arcjurassien.ch.

Priorité 5 : le Conseil-exécutif met en œuvre la déclaration de planification du Grand Conseil du 27 mars 2017 concernant le traité d'amitié avec la préfecture japonaise de Nara (« avantage direct pour le canton de Berne »). Il accompagne la poursuite du projet « Projet pour universitaires » qui unira le canton de Berne et Nara à partir de mars 2018.

Motif

Un rôle actif dans la mise en œuvre du traité d'amitié a des conséquences positives pour la réputation du canton de Berne dans tout le Japon, et l'échange de savoirs et d'expériences dans des domaines spécifiques. La réussite de l'université d'été sur le thème de la sylviculture et d'autres projets ont permis de créer les conditions pour proposer plus activement à la préfecture de Nara des projets qui ont une utilité directe pour le canton de Berne.

Procédure

La Chancellerie d'Etat entretient d'étroites relations avec l'ambassade japonaise à Berne, garantit la mise en œuvre des projets en cours et propose aux Conseil-exécutif des projets dont le canton de Berne pourrait retirer un avantage direct. Elle coordonne la collaboration entre la préfecture de Nara et les acteurs du canton impliqués dans le projet (administration ; communes, organisations, syndicats et entreprises intéressés). A l'heure actuelle, cela concerne l'Office des forêts (OFOR), l'Office de l'enseignement secondaire du 2^{e} degré et de la formation professionnelle (OSP), l'Office de la culture (Service cantonal des monuments historiques), le beco Economie bernoise (Tourisme et développement régional), l'Université de Berne et la Haute école spécialisée bernoise (Haute école des sciences agronomiques, forestières et alimentaires).

5 Proposition au Grand Conseil

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil de prendre connaissance du rapport 2017 sur les relations extérieures du canton de Berne et du dialogue entre le Conseil-exécutif et la CIRE fondé sur ce rapport.

Annexes

Annexe 1 : Initiatives cantonales du canton de Berne

Au cours de l'année 2017, le canton de Berne a déposé une initiative cantonale :

N *	Initiative cantonale	décidée le (GC)	déposée le (CE)	Conseil des Etats / Conseil national
17.309	Financement de la formation médicale postgrade	25.01.2017	26.04.2017	pas encore traitée**

* numéro de l'objet à l'Assemblée nationale
** pas encore traitée en plénum

Initiatives cantonales déposées avant 2017 et pas encore traitées par les Chambres fédérales avant fin 2017 :

N°*	Initiative cantonale	décidée le (GC)	déposée le (CE)	Conseil des Etats / Conseil national
07.305	Passer du système d'imposition du couple et de la famille à un système d'imposition individuelle, indépendant de l'état civil. Modification	06.06.2007	27.06.2007	CE Suite, CN pas de suite
08.316	Interdiction des jeux vidéo violents	08.04.2008	18.06.2008	en suspens
10.322	Introduction d'un congé rémunéré pour les parents d'enfants gravement malades	25.11.2009	02.06.2010	CSSS-CE et CN suite
16.316	Aménagement d'installations de production d'énergie renouvelable dans les sites marécageux	08.09.2016	19.10.2016	pas encore traitée**
16.317	Modification de l'article 285 du Code pénal suisse (Violence ou menace contre les autorités et les fonctionnaires)	13.09.2016	19.10.2016	pas encore traitée**

Initiatives cantonales liquidées par les Chambres fédérales au cours de l'année 2017 :

N *	Initiative cantonale	décidée le (GC)	déposée le (CE)	Conseil des Etats / Conseil national
15.319	Augmentation des subventions fédérales en faveur de la protection contre les crues	09.09.2015	14.10.2015	pas de suite
16.302	Développement du modèle des audiences de conciliation	25.11.2015	13.01.2016	pas de suite
16 303	Prolongation du moratoire sur les OGM	19.11.2015	20.01.2016	pas de suite[12]

[12] L'initiative cantonale a été prise en compte dans le cadre de la révision de la loi sur le génie génétique (16.056, adoptée le 16.6.2017).

Annexe 2 : Représentation du canton de Berne dans les organes intercantonaux et transfrontaliers

Conférences gouvernementales et sectorielles au niveau national

Conférence	DIR / CHA	Représentation du Conseil exécutif	Fonction
Conférence des gouvernements cantonaux (CdC)	CHA	Hans-Jürg Käser	Vice-président
Conférence suisse des directeurs cantonaux des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement (DTAP)	TTE	Barbara Egger-Jenzer Christoph Neuhaus Christoph Ammann	Comité
Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP)	INS	Bernhard Pulver	Comité
Conférence suisse des hautes écoles	INS	Bernhard Pulver	Vice-président
Conseil des hautes écoles	INS	Bernhard Pulver	Vice-président
Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie (CDEn)	TTE	Barbara Egger-Jenzer	Comité
Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances (CDF)	FIN	Beatrice Simon	Comité
Conférence pour forêt, faune et paysage (CFP)	ECO	Christoph Ammann	
Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS)	SAP	Pierre Alain Schnegg	Comité
Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP)	POM	Hans-Jürg Käser Christoph Neuhaus	Président
Conférence des directeurs cantonaux des transports publics (CTP)	TTE	Barbara Egger-Jenzer	Vice-présidente
Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS)	SAP	Pierre Alain Schnegg	
Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique (CDEP)	ECO	Christoph Ammann	
Conférence des directeurs cantonaux de l'agriculture (CDA)	ECO	Christoph Ammann	
Conférence gouvernementale des affaires militaires, de la protection civile et des sa-	POM	Hans-Jürg Käser	

Conférence	DIR / CHA	Représentation du Conseil exécutif	Fonction
peurs-pompiers (CG MPS)	ECO	Christoph Ammann	
Conférence des cantons en matière de protection des mineurs et des adultes (COPMA)	JCE	Christoph Neuhaus	Comité
Conférence spécialisée des membres de gouvernements concernés par la loi sur les loteries et le marché (CDCM)	POM	Hans-Jürg Käser	Président
Conférence suisse des chanceliers d'Etat (CDE)	CHA	Christoph Auer (chancelier)	

Conférences gouvernementales et sectorielles régionales de la Suisse alémanique

Conférence	DIR / CHA	Représentation du Conseil exécutif	Fonction
Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique de Suisse alémanique (CDIP-D) [tous les cantons alémaniques, les cantons multilingues BE, FR, GR, VS et la PL]	INS	Bernhard Pulver	

Conférences gouvernementales et sectorielles régionales de la Suisse occidentale

Conférence	DIR / CHA	Représentation du Conseil exécutif	Autres fonctions
Conférence des Gouvernements de Suisse occidentale (CGSO) [BE, FR, VD, VS, NE, GE, JU]	CHA	Pierre Alain Schnegg	
arcjurassien.ch (aj.ch) [BE, VD, NE, JU]	CHA	Pierre Alain Schnegg	
Conférence des chefs de département de l'économie publique de Suisse occidentale (CDEP-SO) [BE, FR, VD, VS, NE, GE, JU]	ECO	Christoph Ammann	
Conférence des directeurs des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement de la Suisse occidentale et latine (CDTAPSOL) [BE, FR, TI, VD, VS, NE, GE, JU]	TTE	Barbara Egger-Jenzer	
Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tes-	INS	Bernhard Pulver	Vice-président

sin (CIIP) [BE, FR, TI, VD, VS, NE, GE, JU]			
Conférence latine des Directrices et Directeurs des affaires militaires et de la protection de la population (CLAMPP) [BE, FR, TI, VD, VS, NE, GE, JU]	POM	Hans-Jürg Käser	
Conférence latine des affaires sanitaires et sociales (CLASS) [BE, FR, TI, VD, VS, NE, GE, JU]	SAP	Pierre Alain Schnegg	
Conférence latine des directeurs cantonaux des finances (CLDF) [BE, FR, TI, VD, VS, NE, GE, JU]	FIN	Beatrice Simon	
Conférence des transports de Suisse occidentale (CTSO) [BE, FR, VD, VS, NE, GE, JU]	TTE	Barbara Egger-Jenzer	

Conférences gouvernementales et sectorielles régionales du Nord-Ouest de la Suisse

Conférence	DIR / CHA	Représentation du Conseil exécutif	Fonction
Conférence des gouvernements cantonaux de la Suisse du Nord-Ouest (NRWK) [SO, BS, BL, AG, JU][13]	CHA	-	
Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique du Nord-Ouest de la Suisse [BE, LU, FR, SO, BS, BL, AG, VS]	INS	Bernhard Pulver	Président
Conférence des directrices et directeurs cantonaux de la santé de la Suisse du Nord-Ouest [BE, LU, SO, BS, BL, AG, JU]	SAP	Pierre Alain Schnegg	
Conférence des directeurs cantonaux des transports publics du Nord-Ouest de la Suisse (KöV NWCH) [BE, SO, BS, BL, AG]	TTE	Barbara Egger-Jenzer	

Conférences transfrontalières

Conférence	DIR / CHA	Représentation du Conseil exécutif	Funktion
Conférence Transjurassienne (CTJ) [BE,	CHA	Pierre Alain Schnegg	

[13] Depuis le 1er janvier 2012, le canton de Berne est membre associé de la NWRK (alors qu'avant, il en était membre à part entière).

VD, NE, JU; Région, Préfecture et Départements de Bourgogne-Franche-Comté]			

Annexe 3 : Affaires annoncées par le Conseil-exécutif dans le domaine des relations extérieures en 2017

Planification des affaires du Grand Conseil (session de janvier à session de novembre 2017)

Affaire	Responsabilité	Commission	Annoncée pour
Rapport sur les relations extérieures 2016	CHA	CIRE	*2017-01
HEP-BEJUNE ; rapport d'information bisannuel 2014-2016	INS	CFor	2017-01 2017-03 2017-06 2017-09
HES-SO, rapport annuel 2015 ; comptes annuels 2015 ; budget 2017 et rapport annuel 2016 de la commission interparlementaire de contrôle HES-SO. Prise de connaissance par le Conseil-exécutif et proposition au Grand Conseil	INS	CFor	2017-01 2017-03 2017-06 2017-09
Accord intercantonal sur les marchés publics (AIMP)	TTE	CIAT	*2017-01
Convention intercantonale sur le financement de la formation postgrade (CFFP)	SAP	CSoc	*2017-01 2017-03 2017-06
Subvention à l'Ecole intercantonale de police de Hitzkirch (EIPH) 2017-2035	POM	CSéc	2017-06
Décisions d'adhésion au concordat national et régional sur les jeux d'argent	POM	CSéc	2017-06 2017-09 2017-11
Rapport sur les relations extérieures 2017	CHA	CIRE	2017-06 2017-09 2017-11
Concordat sur la modification du territoire cantonal découlant du transfert de Moutier au canton du Jura	CHA	CIRE	2017-09 2017-11
Modification de la Constitution cantonale suite au transfert de la commune de Moutier au canton du Jura	CHA	CIRE	2017-09 2017-11
Modification de lois suite au transfert de la commune de Moutier au canton du Jura	CHA	CIRE	2017-09 2017-11
Financement initial en faveur de la communauté de référence axsana AG selon la loi fédérale sur le dossier électronique du patient (LDEP)	SAP	CSoc	2017-09 2017-11

* annoncé antérieurement

Bulletin d'information au sens des art. 41 et 56 LGC (sessions de janvier à novembre 2017)

(Les affaires figurant dans la planification des affaires du Conseil-exécutif et le bulletin d'information au sens des articles 41 et 56 LGC sont préavisées par la CIRE)

Affaire	Responsabilité	Annoncée pour
Convention sur la coopération policière	POM	*2017-01 2017-03 2017-06 2017-09 2017-11
Programme d'intégration cantonal (PIC) 2018-2021	CHA	*2017-01 2017-03 2017-06 2017-09 2017-11
Modification de deux conventions-programmes RPT dans le domaine d'activité Forêt	ECO	2017-06 2017-09
Accord intercantonal concernant le partage des biens et la dévolution administrative et judiciaire suite au transfert de Moutier au canton du Jura	CHA	2017-09 2017-11
Modification d'ordonnances suite au transfert de la commune de Moutier au canton du Jura	CHA	2017-09 2017-11
Convention-programme 2018 portant sur l'octroi d'aides financières globales selon l'art. 34 de la loi sur le CO_2	TTE	2017-09
Adhésion du canton de Berne à l'organe responsable d'axsana AG	SAP	2017-09 2017-11
Révision totale de l'Accord intercantonal sur les contributions dans le domaine de la formation professionnelle dans les universités (Accord intercantonal universitaire, AIU)	INS	2017-09 2017-11
Dissolution de l'Accord du 25 mars 1994 entre le Conseil fédéral, le Conseil-exécutif du canton de Berne et le Gouvernement de la République et Canton du Jura relatif à l'institutionnalisation du dialogue interjurassien et à la création de l'Assemblée interjurassienne'	CHA	2017-11
Convention entre le canton de Berne et le canton de Fribourg relative à la commission d'éthique pour la recherche sur les humains	SAP	2017-11
Convention entre le canton de Berne et le canton du Valais relative à la commission d'éthique pour la recherche sur les humains	SAP	2017-11

* annoncé antérieurement

Annexe 4 : Affaires annoncées par le Conseil-exécutif dans le domaine des relations extérieures depuis 2008

Nombre total d affaires annoncées	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
TTE	0	1	2	1	2	0	4	5	4	2
INS	13	11	9	8	9	10	10	5	3	3
FIN	1	0	0	2	1	0	0	1	0	0
SAP	5	3	2	1	2	3	4	2	2	6
JCE	1	3	2	4	6	1	0	0	1	0
POM	2	2	1	1	2	3	3	2	2	3
ECO	4	6	3	5	3	2	1	11	10	2
CHA	1	1	3	3	2	1	4	7	3	8
Nombre total d'affaires annoncées	**27**	**27**	**22**	**25**	**27**	**20**	**26**	**33**	**25**	**24**

Dont total d affaires nouvelles	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
TTE	0	1	1	1	2	0	4	2	1	1
INS	13	3	1	2	2	4	3	3	2	3
FIN	1	0	0	2	0	0	0	1	0	0
SAP	5	2	1	0	1	2	1	0	0	4
JCE	1	3	2	2	4	0	0	0	1	0
POM	2	1	0	0	1	1	1	1	1	2
ECO	4	3	2	3	0	1	1	10	1	2
CHA	1	1	2	1	0	1	3	5	2	7
Total d'affaires nouvelles	**27**	**14**	**9**	**11**	**10**	**9**	**13**	**22**	**8**	**19**

Responsabilité	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
GC	14	11	8	10	9	12	12	10	7	12
CE	13	16	14	15	18	8	14	23	18	12

Type d affaires	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
International	0	0	0	1	1	1	2	2	0	0
Canton et Confédération / Accord-cadre	1	0	0	2	2	1	2	3	1	2
Accord intercantonal / concordat	9	7	5	4	4	7	8	5	3	4
Accord régional / concordat	11	8	9	10	9	8	7	5	2	1
Accord bilatéral	3	8	7	8	11	2	2	1	2	4
Convention-programme entre Berne et la Confédération	1	1	0	0	0	1	1	10	13	4
Rapport sur les relations extérieures	0	0	0	0	0	0	1	2	2	2
Appartenance cantonale de communes du Jura bernois	0	0	0	0	0	0	1	1	0	3
Crédit d'objet / contribution financière	0	0	0	0	0	0	1	1	1	2
Rapport d'information	0	0	0	0	0	0	1	2	0	2
Divers	2	3	1	0	0	0	0	1	1	1

Arrêté du Conseil-exécutif

N° d'ACE:	11/2018
Date:	9 janvier 2018
Direction:	Chancellerie d'Etat
N° d'affaire:	2017.STA.1430
Classification:	Non classifié

Rapport du Conseil-exécutif au Grand Conseil sur les relations extérieures du canton de Berne en 2017
Approbation

Le Conseil-exécutif, sur proposition de la Chancellerie d'Etat,

arrête :

1) Le Conseil-exécutif prend connaissance du « Rapport du Conseil-exécutif au Grand Conseil sur les relations extérieures du canton de Berne en 2017 ».

2) Vu l'article 52, alinéa 1 de la loi du 4 juin 2013 sur le Grand Conseil (LGC), le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil de prendre connaissance du rapport.

Au nom du Conseil-exécutif
Le chancelier:
Auer

CANTON DE BERNE * CONSEIL-EXECUTIF *

Destinataire
- Grand Conseil

03|00|K|4

Arrêté du Conseil-exécutif

N° d'ACE:	275/2018
Date:	14 mars 2018
Direction:	Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie
N° d'affaire:	735760
Classification:	Non classifié

Berne, Ostermundigenstrasse 99 : site de remplacement pour l'OPM (POM) et l'OAS (SAP), division Intégration
Crédit d'engagement pour le loyer, les charges, les aménagements locatifs et l'équipement

1 Objet

A partir du 1er octobre 2019, une surface de 6310 mètres carrés ainsi que sept places de stationnement extérieures doivent être louée à la Ostermundigenstrasse 99 pour l'Office de la population et des migrations (OPM, POM) et la division Intégration de l'Office des affaires sociales (OAS Intégration, SAP).

Les dépenses périodiques à approuver pour le loyer et les charges s'élèvent à **1 086 090 francs** par an auxquelles viennent s'ajouter des dépenses uniques à hauteur de **2 030 000** francs pour les travaux, le déménagement et l'équipement des nouveaux locaux.

2 Bases légales

- Loi du 20 janvier 2009 portant introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers (LiLFAE ; RSB 122.20), articles 3 ss
- Ordonnance d'introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers du 14 octobre 2009 (OiLFAE ; RSB 122.201), articles 1 et 7
- Loi du 20 juin 1995 sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration (Loi d'organisation, LOCA ; RSB 152.01), articles 30 et 33
- Ordonnance du 18 octobre 1995 sur l'organisation et les tâches de la Direction de la police et des affaires militaires (ordonnance d'organisation POM, OO POM ; RSB 152.221.141), articles 1 et 11
- Ordonnance du 18 octobre 1995 sur l'organisation et les tâches de la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie (OO TTE ; RSB 152.221.191), article 14
- Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP ; RSB 620.0), articles 42 ss
- Ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP ; RSB 621.1), articles 136 ss

3 Coûts, dépenses nouvelles

3.1 Loyer et charges (dépenses périodiques)

Niveau des prix : le loyer net se base sur le futur indice suisse des prix à la consommation de l'Office fédéral de la statistique en septembre 2019. Il peut être adapté au renchérissement à raison de 80 pour cent pour la première fois en janvier 2021.

Loyer	CHF	928 340.–
Acompte pour les charges	CHF	157 750.–
Coûts annuels	**CHF**	**1 086 090.–**
Coûts annuels et montant déterminant en matière d'autorisation de dépenses selon les articles 47 LFP et 147, alinéa 3 OFP	**CHF**	**1 086 090.–**

Les frais de loyer et les charges sont des dépenses périodiques et nouvelles au sens des articles 47 et 48, alinéa 1 LFP. Selon les articles 47 et 147, alinéa 3 LFP, ils sont déterminants pour définir la compétence en matière d'autorisation de dépenses.

3.2 Aménagements, déménagement et équipement (dépenses uniques)

Travaux de transformation (à la charge de la TTE)			CHF	910 000.–
Déconstruction (à la charge de la TTE), dont :			CHF	310 000.–
• Eigerstrasse	CHF	210 000.–		
• Ostermundigenstrasse	CHF	100 000.–		
Déménagement, mobilier et câblage TIC (sans câblage universel, à la charge de la POM)			CHF	710 000.–
Déménagement, mobilier et câblage TIC (sans câblage universel, à la charge de la SAP)			CHF	100 000.–
Total			**CHF**	**2 030 000.–**

Il s'agit de dépenses nouvelles et uniques au sens des articles 46 et 48, alinéa 1 LFP.

Crédit à approuver

a)	Dépenses périodiques	**CHF**	**1 086 090.–**
b)	Dépenses uniques	**CHF**	**2 030 000.–**

Le présent arrêté autorise les coûts supplémentaires liés au contrat et au renchérissement (art. 54, al. 3 LFP et art. 151 OFP). Sont également autorisées, conformément au droit du bail, les adaptations usuelles unilatérales du loyer pendant la durée du contrat en cours.

4 Nature du crédit / Compte / Groupe de produits / Exercice

4.1 Loyer et charges

Groupe de produits : 09.15.9100 Gestion des biens immobiliers

Il s'agit d'un crédit d'engagement au sens de l'article 50 LFP, qui sera probablement relayé par des paiements mensuels à compter du 1er octobre 2019. Les versements sont inscrits au budget et dans le plan intégré mission-financement de la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie (TTE). Ils seront effectués par le biais des comptes 316000 et 312000.

4.2 Travaux de transformation (à la charge de la TTE)

Groupe de produits : 09.15.9100 Gestion des biens immobiliers

Le crédit d'engagement au sens de l'article 50 LFP est inscrit au budget 2018 de la TTE. Les versements pour les aménagements locatifs sont portés au compte 504100.

4.3 Déménagement, mobilier et câblage informatique (à la charge de la POM)

Groupe de produits : 06.10.9104 Population et immigration

Le crédit d'engagement au sens de l'article 50 LFP sera inscrit au budget 2019 de la POM. Les versements sont portés aux comptes suivants :

Compte	Désignation	Exercice	Montant	
310200	Imprimés / publications	2019	CHF	15 000.–
311000	Meubles et appareils de bureau	2019	CHF	375 500.–
311100	Machines / appareils / véhicules	2019	CHF	30 000.–
313300	Matériel informatique	2019	CHF	40 000.–
313320	Prestations de services de tiers en matière d'informatique	2019	CHF	7000.–
313000	Prestations de services de tiers	2019	CHF	115 000.–
504700	Transformations de biens-fonds loués	2019	CHF	107 500.–
506200	Appareils informatiques divers	2019	CHF	20 000.–
	Total		CHF	710 000.–

4.4 Déménagement, mobilier et câblage informatique (à la charge de la SAP)

Groupe de produits : 04.01.9185 Soutien aux fonctions de direction, services généraux et prestations juridiques

Il s'agit d'un crédit d'engagement au sens de l'article 50 LFP qui sera relayé par des paiements inscrits au budget 2019 de la SAP.

Les versements sont portés aux comptes 311000 Meubles et appareils de bureau et 313000 Prestations de tiers.

5 Informations sur les investissements préservant la valeur et générant une plus-value, sur la durée d'utilisation et sur les amortissements

La part de crédit de 1 220 000 francs pour la réalisation et la déconstruction des aménagements locatifs à la charge de la TTE concerne le compte des investissements. Il s'agit d'investissements générant une plus-value. Les dépenses d'un montant de 1 010 000 francs pour les aménagements et la déconstruction à la Ostermundigenstrasse 99 seront amortis sur dix ans selon la durée du contrat de location. L'amortissement annuel s'élève donc à 101 000 francs. Les éventuels frais de déconstruction à la Eigerstrasse 73 à hauteur de 210 000 francs au maximum seraient encourus en 2019. Le cas échéant, ils devront être amortis immédiatement.

Parmi les dépenses de la POM, 127 500 francs devraient être attribués au compte des investissements, 107 500 francs pour le câblage informatique étant affectés à la classe d'immobilisations « Equipements dans des objets loués à des tiers », ce qui correspond, pour une durée d'utilisation de dix ans, à un amortissement annuel de 10 750 francs. Les 20 000 francs restants seront attribués à la classe d'immobilisations « Ordinateurs individuels et périphériques » ; la durée d'utilisation étant fixée à cinq ans, l'amortissement annuel s'élève à 4000 francs.

6 Validité

L'autorisation pour les dépenses périodiques est valable jusqu'au 30 septembre 2029, soit pendant dix ans.

7 Référendum financier

Le présent arrêté est soumis au référendum facultatif et doit faire l'objet d'une publication dans la Feuille officielle du Jura bernois.

Au nom du Conseil-exécutif
Le chancelier :
Auer

CANTON DE BERNE * CONSEIL-EXECUTIF *

Destinataire

- Grand Conseil

Rapport

Date de la séance du CE: 14 mars 2018
Direction: Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie
N° d'affaire: 735760
Classification: Non classifié

Berne, Ostermundigenstrasse 99 : site de remplacement pour l'OPM (POM) et l'OAS (SAP), division Intégration
Crédit d'engagement pour le loyer, les charges, les aménagements locatifs et l'équipement

Table des matières

1 Synthèse 2

2 Bases légales 2

3 Description de l'affaire 3
3.1 Rappel 3
3.2 Nouvelle location 3
3.3 Comparaison des surfaces 4
3.4 Rentabilité 4
3.5 Travaux de transformation ..... **Error! Bookmark not defined.**
3.6 Equipement, déménagement et déconstruction 5
3.7 Délais ..... **Error! Bookmark not defined.**
3.8 Alternatives et conséquences en cas d'abandon du projet 5

4 Répercussions financières 7
4.1 Récapitulatif des coûts 7
4.2 Financement 7
4.3 Répercussions sur le personnel et coûts induits 8
4.4 Informations sur les investissements préservant la valeur et générant une plus-value, sur la durée d'utilisation et sur les amortissements 8

5 Proposition 8

13|00|O|4

1 Synthèse

A la fin 2019, l'Office de la population et des migrations (OPM, POM) et la majeure partie de la division Intégration de l'Office des affaires sociales (OAS Intégration, SAP) doivent emménager dans un bâtiment loué à la Ostermundigenstrasse 99 à Berne. L'excellente desserte par les transports publics est déterminante pour le choix du site, car les deux unités administratives connaissent une forte affluence. Outre les quelque 174 postes de travail nécessaires, il s'agira de mettre en place un accès distinct pour l'accueil des personnes et un espace avec des guichets communs.

Opter pour un emplacement commun à l'OPM et à l'OAS Intégration permet de répondre au besoin de restructuration du domaine de l'asile dans le canton de Berne (projet NA-BE, ACE 907/2016).

L'OPM occupe actuellement 155 postes de travail dans un immeuble loué à la Eigerstrasse 73 à Berne. Le contrat de location est valable jusqu'au 31 octobre 2019 et ne peut pas être prolongé. L'OAS compte quant à lui 19 postes de travail situés dans un immeuble appartenant au canton, à la Rathausplatz 1 à Berne.

Les nouveaux locaux, d'une surface totale de 6310 mètres carrés, et les sept places de stationnement extérieures doivent être loués à partir du 1er octobre 2019. Les aménagements locatifs nécessaires, notamment les installations techniques dans l'espace public d'accueil ainsi que les restrictions d'accès au moyen de badges et d'un mécanisme de commande de l'ascenseur, doivent être réalisés au préalable entre le printemps et l'été 2019.

La présente demande de crédit comprend des dépenses périodiques pour le loyer et les charges s'élevant à **1 086 090 francs** à partir du 1er octobre 2019 et des dépenses uniques, qui seront effectuées en 2019, d'un montant de **2 030 000 francs** pour les transformations (y compris éventuels travaux de déconstruction ultérieurs), le déménagement et l'équipement.

L'autorisation de dépenses est valable pour dix ans, soit du 1er octobre 2019 au 30 septembre 2029.

L'arrêté est soumis au référendum financier facultatif.

2 Bases légales

- Loi du 20 janvier 2009 portant introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers (LiLFAE ; RSB 122.20), articles 3 ss
- Ordonnance d'introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers du 14 octobre 2009 (OiLFAE ; RSB 122.201), articles 1 et 7
- Loi du 20 juin 1995 sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration (Loi d'organisation, LOCA ; RSB 152.01), articles 30 et 33
- Ordonnance du 18 octobre 1995 sur l'organisation et les tâches de la Direction de la police et des affaires militaires (ordonnance d'organisation POM, OO POM ; RSB 152.221.141), articles 1 et 11
- Ordonnance du 18 octobre 1995 sur l'organisation et les tâches de la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie (OO TTE ; RSB 152.221.191), article 14
- Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP ; RSB 620.0), articles 42 ss
- Ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP ; RSB 621.1), articles 136 ss

3 Description de l'affaire

3.1 Rappel

Le contrat de location de l'OPM à la Eigerstrasse 73, à durée limitée, expirera le 31 octobre 2019. Etant donné que la propriétaire prévoit de rénover entièrement le bâtiment, le contrat ne peut pas être reconduit.

La recherche de nouveaux locaux pour l'OPM est l'occasion d'effectuer, dans le cadre de la restructuration du domaine de l'asile dans le canton de Berne, des adaptations organisationnelles adéquates et appropriées à un usage spécifique. A l'avenir, la Confédération ne remettra aux mains des cantons que des personnes qui auront une chance relativement élevée de rester en Suisse avec le statut de réfugié reconnu ou une admission provisoire. L'intégration de personnes ayant potentiellement le droit de rester en Suisse doit être renforcée dès le début. La Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale sera donc dorénavant responsable de l'hébergement et de la prise en charge des requérants et requérantes d'asile bénéficiant d'une procédure élargie et des personnes admises à titre provisoire. L'aide sociale et l'encouragement à l'intégration pour ce groupe de personnes sont ainsi gérés par la même entité. La Direction de la police et des affaires militaires se chargera quant à elle de l'exécution systématique des renvois et de l'aide d'urgence. Les effets attendus de cette restructuration du domaine de l'asile sur les activités de l'administration ont été pris en compte dans l'évaluation du besoin en locaux.

Dans l'optique de cette nouvelle organisation, environ 17 postes de l'OPM seront transférés dans la division OAS Intégration. Faute de place, les bureaux actuels de l'OAS à la Rathausplatz 1 ne peuvent cependant pas accueillir de postes de travail supplémentaires. Afin de renforcer la collaboration entre les directions et d'exploiter les potentiels de synergie que le projet NA-BE a permis d'identifier, il est judicieux de procéder à un regroupement et de déplacer l'OAS Intégration dans les nouveaux locaux de l'OPM. Le déménagement de la division OAS Intégration n'aura pas d'incidences sur la collaboration au sein de l'Office des affaires sociales.
L'espace libéré à la Rathausplatz 1 devrait être utilisé par des services de l'OAS qui étaient jusqu'à présent hébergés dans le même immeuble, ce qui permettra d'économiser des frais de location.

Différents facteurs opérationnels plaident en faveur de la réunion des unités concernées. Ce rapprochement permet notamment l'exploitation de guichets communs. Même si les questions traitées par les unités sont différentes – demandes relatives au droit des migrations (p. ex. passeports pour les étrangers) et à l'aide d'urgence pour la POM, hébergement et encadrement des requérants d'asile pour la SAP – il y a souvent des malentendus. La proximité des bureaux contribuera à faciliter la prise de contact avec les autorités et à traiter plus efficacement les demandes à l'avenir. Ce regroupement crée en outre des synergies dans le domaine de la sécurité.

3.2 Nouvelle location

L'immeuble de la Ostermundigenstrasse 99 est très bien desservi par les transports publics grâce à l'arrêt Waldeck (ligne de bus n° 10), situé devant le site. La gare d'Ostermundigen est à sept minutes à pied. Par ailleurs, la bailleuse met à disposition suffisamment de places pour garer les vélos devant le bâtiment et sept places de stationnement extérieures peuvent être louées.

L'immeuble appartient à REIBer SARL c/o REInvest Capital SA dont le siège est à Genève. Le bâtiment, construit en 1953, a été entièrement rénové en 2007 pour Swisscom et aménagé pour accueillir des bureaux. Chaque poste de travail disposera environ de la même surface qu'à la Eigerstrasse 73. Les tailles standard applicables pour les bureaux seront respectées dans la mesure du possible. Etant donné qu'il faut composer avec la structure déjà en place de l'immeuble, la taille des bureaux individuels diffère en partie légèrement des valeurs indicatives.

Le contrat de location de l'immeuble a été signé le 5 octobre 2017 sous réserve de l'approbation de l'organe compétent en matière financière. Il a été conclu pour une durée fixe de dix ans avec option de prolongation pour une durée fixe supplémentaire de deux fois cinq ans et avec plus tard la possibilité de le reconduire pour une durée indéterminée.

3.3 Comparaison des surfaces

Le déménagement à la Ostermundigenstrasse 99 permet un gain de surface d'environ 985 mètres carrés par rapport aux sites actuels. Cette place supplémentaire est à mettre au compte notamment de l'espace d'accueil avec des guichets communs, des salles d'entretien et des locaux annexes. En outre, la surface de dégagement (couloirs, etc.) du nouveau bâtiment dépasse légèrement celle de la Eigerstrasse 73, ce qui se traduit pourtant par un loyer net plus bas au mètre carré.

Le tableau ci-dessous illustre la situation pour chaque immeuble :

Sites	**Surface en m^2 (locative) actuelle**	**Surface en m^2 (locative) nouvelle**	**Loyer net en CHF actuel**	**Loyer net en CHF nouveau**	**Loyer net en CHF / m^2 / an**
Eigerstrasse 73	4989	-	756 500.–	-	151,60
Rathausplatz 1	336	-	95 500.–*	-	284,20*
Ostermundigen-strasse 99	-	6310	-	928 340.–	147,10
Total	5325	6310	852 000.–	928 340.–	-
Différence		**+ 985**		**+ 76 340.–**	

* Propriété du canton, coûts de location standard appliqués

3.4 Rentabilité

Les frais de location standard sont comparés avec le nouveau loyer net afin d'examiner la rentabilité du projet.

Les frais de location standard au mètre carré pour une surface locative s'élèvent à 247 francs à la Ostermundigenstrasse 99. Le nouveau loyer net fixé à 147,10 francs est donc inférieur de 93,90 francs par mètre carré aux frais de location standard.

Selon l'Immo-Monitoring 2018/1 de l'entreprise Wüest+Partner SA, le montant du loyer par mètre carré de surface utile principale (SUP) pour les bureaux se situe dans une moyenne de

210 francs pour un immeuble situé à cet endroit (grand centre de Berne, arrondissement 4 Kirchenfeld/Schosshalde, objet médian 50 %). Le loyer proposé à la Ostermundigenstrasse 99 s'élèvant à 180 francs par mètre carré de SUP entièrement aménagée (bureaux) se situe ainsi dans le segment des loyers avantageux.

Les avantages opérationnels considérables apportés par le regroupement des unités cantonales dans le domaine de l'asile génèrent un coût supplémentaire de 76 340 francs par an.

3.5 Aménagements locatifs

Le bâtiment mis à disposition par la bailleuse contient des bureaux entièrement aménagés. Les activités spécifiques à l'OMP et à l'OAS Intégration nécessitent toutefois des travaux de transformation. Ceux-ci seront financés par le canton et entrepris par l'Office des immeubles et des constructions. Les coûts estimés s'élèvent avec une précision de plus ou moins 25 pour cent à un montant d'environ 910 000 francs. Les travaux de transformation comportent avant tout des adaptations techniques dans l'espace prévu pour les guichets au rez-de-chaussée (câblage électrique et chauffage, ventilation et climatisation) et des éléments spécifiques à l'utilisateur, tels que des systèmes d'accès (badges et contrôle de l'ascenseur), des vestiaires, des inscriptions et des installations pour le restaurant du personnel et la cuisine. Une provision d'un montant de 100 000 francs, figurant dans la demande de crédit est constituée pour une éventuelle déconstruction ultérieure.

3.6 Equipement, déménagement et déconstruction

La demande de crédit comprend également une provision de 210 000 francs pour des éventuels frais de déconstruction à la Eigerstrasse 73. Le contrat de location et ses avenants ne prévoient certes pas l'obligation de déconstruire les aménagements locatifs effectués jusqu'en 2014. Les installations aménagées après cette date doivent toutefois impérativement être déconstruites en vertu du droit du bail. Puisque l'immeuble sera entièrement rénové, il reste à définir quels travaux de déconstruction devront être réalisés.

Les dépenses uniques s'élevant à 80 000 francs pour le mobilier et le câblage informatique et à 20 000 francs pour le déménagement sont à la charge de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale.

Les dépenses uniques de 595 000 francs pour le mobilier et le câblage informatique sur le nouveau site sont à la charge de la Direction de la police. Au lieu d'installer des guichets à des postes de travail fixes et d'aménager des rayonnages d'archives comme c'était le cas jusqu'à présent, il s'agira d'utiliser du mobilier mobile. En outre, la salle des guichets, des salles d'entretien supplémentaires, une infirmerie et la cafétéria agrandie doivent être meublées. Les frais de déménagement sont de l'ordre de 115 000 francs.

3.7 Calendrier

Les travaux de transformation dureront probablement de début juin à fin septembre 2019 afin que les nouveaux locaux soient disponibles dès le 1er octobre 2019.

3.8 Alternatives et conséquences en cas d'abandon du projet

Vu la durée limitée du contrat de location et la réfection prévue par la propriétaire à la Eigerstrasse 73, l'OPM se voit dans l'obligation de déménager. La recherche d'un autre site ces

derniers mois a montré qu'il était difficile de trouver en région bernoise un bâtiment adapté qui réponde aux exigences en matière d'accessibilité, de taille et de répartition des locaux, et ce malgré les immeubles inoccupés.

En cas d'abandon du projet, la solution de rechange pour les 155 postes de travail de l'OMP ne serait plus réalisable en temps utile et il faudrait le cas échéant répartir les postes sur différents sites. Le regroupement avec l'OAS Intégration et la solution visée de guichets communs ne serait alors pas faisable. Les objectifs en matière de synergie définis dans le projet NA-BE ne pourraient pas être atteints.

4 Répercussions financières

4.1 Récapitulatif des coûts

- **Loyer et charges (dépenses périodiques)**

Loyer net	CHF	928 340.–
Acompte pour les charges	CHF	157 750.–
Coûts annuels	**CHF**	**1 086 090.–**
Montant déterminant en matière d'autorisation de dépenses selon les articles 47 LFP et 147, alinéa 3 OFP	**CHF**	**1 086 090.–**

Les frais de loyer et les charges sont des dépenses périodiques et nouvelles au sens des articles 47 et 48, alinéa 1 LFP.

Le loyer net peut être adapté à l'indice suisse des prix à la consommation actuel selon les indications données au point 4.1 de l'arrêté. Sont également autorisées, conformément au droit du bail, les adaptations usuelles unilatérales du loyer par le bailleur pendant la durée du contrat en cours (art. 54, al. 3 LFP et art. 151 OFP).

- **Aménagements, déménagement et équipement (dépenses uniques)**

Travaux de transformation (à la charge de la TTE)			CHF	910 000.–
Déconstruction (à la charge de la TTE), dont :			CHF	310 000.–
• Eigerstrasse	CHF	210 000.–		
• Ostermundigenstrasse	CHF	100 000.–		
Déménagement, mobilier et câblage TIC (sans câblage universel, à la charge de la POM)			CHF	710 000.–
Déménagement, mobilier et câblage TIC (sans câblage universel, à la charge de la SAP)			CHF	100 000.–
Total			**CHF**	**2 030 000.–**

Il s'agit de dépenses nouvelles et uniques au sens des articles 46 et 48, alinéa 1 LFP.

Crédit à approuver

a)	Dépenses périodiques	**CHF**	**1 086 090.–**
b)	Dépenses uniques	**CHF**	**2 030 000.–**

4.2 Financement

Il s'agit d'un crédit d'engagement au sens de l'article 50 LFP, qui sera relayé par les paiements prévus au chiffre 4 du projet d'arrêté. Les frais de loyer et les dépenses uniques d'investissement de la TTE sont inscrits au budget et au plan intégré mission-financement de la TTE.

La POM et la SAP ne prévoient actuellement pas de ressources. Celles-ci seront intégrées au budget dans le cycle de planification en cours.

4.3 Répercussions sur le personnel et coûts induits

La location demandée ainsi que les mesures de construction n'ont pas de répercussions en termes de personnel et n'entraînent pas de coûts induits.

4.4 Informations sur les investissements préservant la valeur et générant une plus-value, sur la durée d'utilisation et sur les amortissements

La part de crédit de 1 220 000 francs pour la réalisation et la déconstruction des aménagements locatifs à la charge de la TTE concerne le compte des investissements. Il s'agit d'investissements générant une plus-value. Les dépenses d'un montant de 1 010 000 francs pour les aménagements et la déconstruction à la Ostermundigenstrasse 99 seront amortis sur dix ans selon la durée du contrat de location. L'amortissement annuel s'élève donc à 101 000 francs. Les éventuelles dépenses de déconstruction à la Eigerstrasse 73 à hauteur de 210 000 francs au maximum seraient effectuées en 2019. Le cas échéant, elles devront être amorties immédiatement.

Parmi les dépenses de la POM, probablement 127 500 francs seront attribués au compte des investissements, 107 500 francs pour le câblage informatique étant affectés à la classe d'immobilisations « Equipements dans des objets loués à des tiers », ce qui correspond, pour une durée d'utilisation de dix ans, à un amortissement annuel de 10 750 francs. Les 20 000 francs restants seront attribués à la classe d'immobilisations « Ordinateurs individuels et périphériques » ; la durée d'utilisation étant fixée à cinq ans, l'amortissement annuel s'élève à 4000 francs.

5 Proposition

Pour les motifs exposés ci-dessus, nous proposons d'approuver le projet d'arrêté ci-joint.

Annexe

- Projet d'arrêté

Annexes supplémentaires à l'attention de la Commission des infrastructures et de l'aménagement du territoire (CIAT)

- Contrat de location du 17 octobre 2017
- Plan de mesures et descriptif des travaux (plans compris)

HOCHSCHULE FÜR AGRAR-, FORST- UND LEBENSMITTELWISSENSCHAFTEN HAFL

HAUTE ÉCOLE DES SCIENCES AGRONOMIQUES, FORESTIÈRES ET ALIMENTAIRES HAFL

A Hauptgebäude
Bâtiment principal

B Gebäude B
Bâtiment B

C Versuchsgebäude
Annexe et halle technologique

D Versuchsgebäude
Halle des machines

E Treibhaus
Serre

F Studierendenwohnheim
Résidence estudiantine

G Wohnhäuser
Maisons

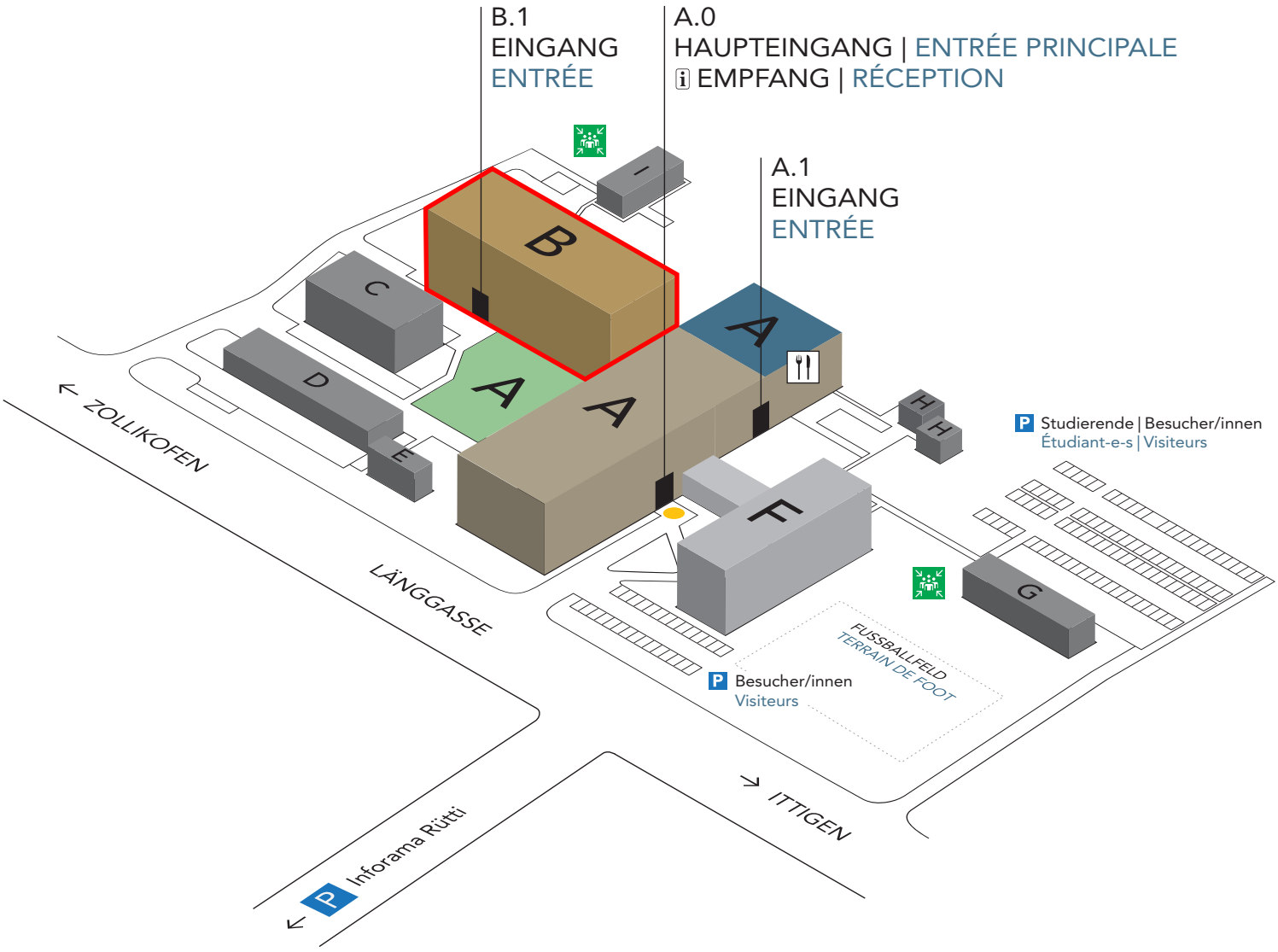
H Freizeitpavillons
Pavillons

I Gästehaus
Maison pour les invités

● Haupteingang A.0
Entrée principale A.0

Selbstbedienungsrestaurant
Restaurant self-service

Sammelplatz
Place de rassemblement



Arrêté du Conseil-exécutif

N° d'ACE:	208/2018
Date:	28 février 2018
Direction:	Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie
N° d'affaire:	734529
Classification:	Non classifié

Zollikofen, Länggasse 85, HESB-HAFL, bâtiment B, réfection de l'enveloppe du bâtiment
Crédit d'engagement pour la réalisation

1 Objet

Le crédit demandé de 5 910 000 francs (coût total de 6 215 000 francs, moins les frais d'étude déjà approuvés de 305 000 francs) doit permettre de financer, sans interruption de l'activité, la réfection et l'optimisation énergétique des façades et de la toiture du bâtiment B de la Haute école des sciences agronomiques, forestières et alimentaires (HAFL) sis Langgasse 85 à Zollikofen. En outre, il est prévu d'adapter le système de distribution de chaleur et d'électricité au niveau des façades et de poser une installation photovoltaïque sur le toit.

2 Bases légales

- Loi du 19 juin 2003 sur la Haute école spécialisée bernoise (LHESB ; RSB 435.411), article 49c
- Ordonnance du 27 novembre 2002 sur l'organisation et les tâches de la Direction de l'instruction publique (Ordonnance d'organisation INS, OO INS ; RSB 152.221.181), article 12
- Ordonnance du 18 octobre 1995 sur l'organisation et les tâches de la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie (OO TTE ; RSB 152.221.191), article 14
- Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP ; RSB 620.0), articles 42 ss
- Ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP ; RSB 621.1), articles 136 ss

3 Coûts, dépenses nouvelles

Niveau des prix au 1er octobre 2017, indice des prix de la construction dans l'Espace Mittelland, 122,8 points

Coût total (honoraires, frais accessoires et réserves compris) comprenant :	**CHF**	**6 215 000.–**
Réfection des fenêtres et des façades	CHF	3 053 000.–
Chauffage et installations électriques	CHF	2 140 000.–
Réfection de la toiture et isolation	CHF	364 000.–

03|15|O|2

Installation photovoltaïque		CHF	328 000.–
Locations temporaires		CHF	330 000.–
Montant déterminant en matière d'autorisation de dépenses selon l'article 143 OFP		**CHF**	**6 215 000.–**
./. dépenses déjà approuvées pour l'étude de projet (autorisation de dépenses de la TTE du 8 mai 2017)	–	CHF	305 000.–
Crédit à approuver		**CHF**	**5 910 000.–**

Il s'agit de dépenses nouvelles et uniques au sens des articles 46 et 48, alinéa 1 LFP.

Le présent arrêté autorise les coûts supplémentaires liés au renchérissement (art. 54, al. 3 LFP et art. 151 OFP).

4 Nature du crédit / Compte / Groupe de produits / Exercice

Il s'agit d'un crédit d'engagement au sens de l'article 50 LFP, qui sera en principe relayé par les paiements suivants inscrits au budget 2018 et au plan intégré mission-financement de la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie.

Groupe de produits : 09.15.9100 Gestion des biens immobiliers

Objet : BE_GID : 102606

Compte	Désignation	Exercice comptable		Montant
4980 504100	Office des immeubles et des constructions Transformation de biens-fonds (PA)	2017	CHF	200 000.–
		2018	CHF	105 000.–
		2019	CHF	3 600 000.–
		2020		1 595 000.–
Total			**CHF**	**6 215 000.–**

5 Informations sur les investissements préservant la valeur et générant une plus-value, sur la durée d'utilisation et sur les amortissements

Le coût total de 6 215 000 francs est constitué d'investissements préservant la valeur d'environ 4 955 000 francs et d'investissements générant une plus-value à hauteur de 1 260 000 francs (soit environ 20 % du coût total).

Les 6 215 000 francs sont attribués à la classe d'immobilisations « Second œuvre ». La durée d'utilisation de cet investissement est de 25 ans et la charge d'amortissement annuelle s'élève à 248 600 francs.

Les éléments de construction à remplacer sont amortis et n'entraînent pas de charges d'amortissement extraordinaires.

6 Référendum financier

Le présent arrêté est soumis à la votation populaire facultative et doit être publié dans la Feuille officielle du Jura bernois.

Au nom du Conseil-exécutif
Le chancelier:
Auer

Destinataire

- Grand Conseil

Rapport

Date de la séance du CE: 28 février 2018
Direction: Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie
N° d'affaire: 734529
Classification: Non classifié

Zollikofen, Länggasse 85, HESB-HAFL, bâtiment B, réfection de l'enveloppe du bâtiment
Crédit d'engagement pour la réalisation

Table des matières

1 Synthèse 2

2 Bases légales 2

3 Description de l'affaire 2
3.1 Rappel 2
3.2 Caractéristiques du projet 3
3.3 Echelonnement / mesures provisoires 3
3.4 Alternatives et conséquences en cas de refus 4

4 Répercussions financières et répercussions sur le personnel 4
4.1 Récapitulatif des coûts 4
4.2 Financement 5
4.3 Répercussions sur le personnel et coûts induits 5
4.4 Informations sur les investissements préservant la valeur et générant une plus-value, sur la durée d'utilisation et sur les amortissements 5

5 Délais 5

6 Proposition 5

13|00|O|4

1 Synthèse

La Haute école des sciences agronomiques, forestières et alimentaires (HAFL) de la Haute école spécialisée bernoise (HESB) est située à Zollikofen, à environ huit kilomètres de Berne. L'enveloppe du bâtiment B de la HESB-HAFL (bâtiment Helfer), sis à la Länggasse 85 et construit en 1967, doit être rénovée afin que la substance et l'affectation (salles de cours et bureaux) du bâtiment digne de conservation puissent être maintenues. Les façades et la toiture doivent être rénovées et optimisées sur le plan énergétique. La réfection comprend également le remplacement et l'élimination des anciens éléments de façades qui contiennent des substances nocives. Dans le même temps, la sécurité des personnes (protection contre les chutes) doit être améliorée et une installation photovoltaïque mise en place.

Les travaux seront réalisés sans interruption de l'activité. Pour que les cours puissent continuer à être assurés, des locaux devront être loués à Zollikofen pendant la durée du chantier. Pour les postes administratifs concernés, des solutions provisoires sont prévues dans le bâtiment.

Le crédit demandé s'élève à **5 910 000 francs** (coût total de 6 215 000 francs, moins les frais d'étude déjà approuvés de 305 000 francs).

L'arrêté ci-joint est soumis à la votation populaire facultative.

2 Bases légales

- Loi du 19 juin 2003 sur la Haute école spécialisée bernoise (LHESB ; RSB 435.411), article 49c
- Ordonnance du 27 novembre 2002 sur l'organisation et les tâches de la Direction de l'instruction publique (Ordonnance d'organisation INS, OO INS ; RSB 152.221.181), article 12
- Ordonnance du 18 octobre 1995 sur l'organisation et les tâches de la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie (OO TTE ; RSB 152.221.191), article 14
- Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP ; RSB 620.0), articles 42 ss
- Ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP ; RSB 621.1), articles 136 ss

3 Description de l'affaire

3.1 Rappel

La HESB-HAFL fait partie de la Haute école spécialisée bernoise (HESB) depuis 2002.

La HESB propose des filières de bachelor et de master d'orientation pratique ainsi que de nombreuses formations continues et des cours et conférences pour spécialistes. L'offre de formations est complétée par les domaines Recherche et Développement ainsi que Prestations.

A la suite de l'intégration de l'ancienne Haute école suisse d'agronomie (HESA) à la HESB, le concordat réunissant les cantons et la Principauté du Liechtenstein a été dissous et l'école a été renommée Haute école des sciences agronomiques, forestières et alimentaires (HESB-HAFL). Les biens immobiliers, dont le bâtiment B qui doit être rénové (bâtiment Helfer), ont été transférés au canton de Berne. Les parties liées par l'ancien concordat ne sont pas tenues de participer au financement de la réfection.

Une annexe a été inaugurée en automne 2012. Aujourd'hui, le campus à Zollikofen, qui comprend des infrastructures de recherche et d'enseignement ainsi qu'une résidence estudiantine et divers équipements pour les loisirs, est attrayant.

Le bâtiment B, l'un des plus anciens du campus, a été construit en 1967 avec une ossature en béton et a été agrandi d'environ un tiers en 1992. Il comprend diverses salles de cours, des bureaux (environ 125 postes de travail) ainsi que plusieurs laboratoires et locaux techniques. Dans le recensement architectural du Service cantonal des monuments historiques révisé en 2016, le bâtiment est classé digne de conservation.

Les façades et la toiture plate sont dans leur état d'origine et sont aujourd'hui arrivées en fin de cycle de vie. Courants d'air, températures froides en hiver et caniculaires en été sont les conséquences d'une isolation insuffisante et de problèmes d'étanchéité. L'étude de projet a permis de planifier les mesures de réfection jusqu'à maturité.

3.2 Caractéristiques du projet

Les mesures suivantes sont prévues :

- Réfection des façades et des fenêtres
  L'ensemble des éléments de façades actuels seront remplacés par de nouvelles balustrades et fenêtres. L'isolation thermique et l'étanchéité seront ainsi garanties. Le remplacement sera également l'occasion d'éliminer dans les règles de l'art les substances nocives présentes dans les fenêtres et les éléments de façade.

  La pose de balustrades plus élevées permettra de prévenir le risque de chute. Le confort et le bilan énergétique des salles s'en trouveront améliorés. Les nouveaux stores à lamelles optimiseront l'utilisation de la lumière naturelle et la protection thermique en été.

  La façade en béton sera rénovée localement.
- Adaptation du système de distribution de chaleur et d'électricité
  Dans le cadre des travaux réalisés au niveau des façades, les radiateurs seront remplacés et de nouvelles conduites de distribution installées. Les câbles électriques et informatiques seront adaptés et leur câblage réinstallé.
- Réfection de la toiture et isolation
  Le toit plat actuel sera remplacé et doté d'une isolation optimale et d'une nouvelle membrane d'étanchéité.
- Installation photovoltaïque sur la toiture
  Une installation photovoltaïque sera posée sur le toit plat. L'électricité produite sera principalement destinée à la consommation de l'école et réinjectée dans le réseau de faible envergure. La décision d'approbation doit avoir lieu dans le cadre de la procédure d'octroi du permis de construire.

La réfection prévue de l'enveloppe du bâtiment permettra de réduire d'environ 66 pour cent les besoins en chaleur du bâtiment et l'installation photovoltaïque de couvrir environ 7,2 pour cent des besoins énergétiques du site. Le maintien de la valeur et l'affectation du bâtiment seront assurés pour les 25 prochaines années.

3.3 Echelonnement / mesures provisoires

La réalisation se déroulera en trois étapes sans interruption de l'activité et s'étendra sur une année scolaire, de juillet à mai. Pendant toute la durée des travaux, les cours seront

principalement dispensés dans les locaux de l'Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle IFFP. Les frais de ces locations temporaires sont inclus dans le coût total.

Pendant les travaux de réfection, les places de travail seront aménagées en postes temporaires dans le bâtiment et déplacés en cas de besoin.

Cette manière de procéder nécessite des adaptations organisationnelles et des déménagements mais permet d'éviter la mise à disposition de locaux provisoires onéreux sur le site de la HESB HAFL.

3.4 Alternatives et conséquences en cas de refus

Les mesures de réfection sont nécessaires pour préserver la substance du bâtiment et la fonctionnalité. Y renoncer entraînerait une hausse des coûts d'entretien et de réparation. Le risque de dommages augmenterait et, à plus long terme, cette construction digne de conservation serait délabrée. La situation quant aux pertes d'énergie, au risque de chutes au niveau les balustrades et aux substances nocives perdurerait.

4 Répercussions financières et répercussions sur le personnel

4.1 Récapitulatif des coûts

Niveau des prix : 1er octobre 2017 ; indice des prix de la construction dans l'espace Mittelland : 122.8 points

Coût total (honoraires, frais accessoires et réserves compris)		**CHF**	**6 215 000.–**
comprenant :			
Réfection des fenêtres et des façades		CHF	3 053 000.–
Chauffage et installations électriques		CHF	2 140 000.–
Réfection de la toiture et isolation		CHF	364 000.–
Installation photovoltaïque		CHF	328 000.–
Locations temporaires		CHF	330 000.–
Montant déterminant en matière d'autorisation de dépenses selon l'article 143 OFP		**CHF**	**6 215 000.–**
./. dépenses déjà approuvées pour l'étude de projet (autorisation de dépenses de la TTE du 8 mai 2017)	–	CHF	305 000.–
Crédit à approuver		**CHF**	**5 910 000.–**

Il s'agit de dépenses nouvelles et uniques au sens des articles 46 et 48, alinéa 1 LFP.

Le présent arrêté autorise les coûts supplémentaires liés au renchérissement (art. 54, al. 3 LFP et art. 151 OFP).

Le présent crédit inclut des réserves à hauteur de 13 pour cent, conformément à la directive en vigueur concernant les projets de réfection.

La réfection ne donne droit à aucune contribution de tiers.

A cela s'ajoutent des frais de déménagement de postes de travail et de mobilier d'environ 248 000 francs, qui sont inscrits au budget de la Haute école spécialisée bernoise.

4.2 Financement

Les dépenses sont inscrites au budget 2018 et au plan intégré mission-financement de la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie. Il s'agit d'un crédit d'engagement au sens de l'article 50 LFP, qui sera relayé par les paiements prévus au chiffre 4 du projet d'arrêté.

4.3 Répercussions sur le personnel et coûts induits

Ce projet n'a pas de répercussions en termes de personnel et n'entraîne pas de coûts induits.

4.4 Informations sur les investissements préservant la valeur et générant une plus-value, sur la durée d'utilisation et sur les amortissements

Le coût total de 6 215 000 francs est constitué des investissements préservant la valeur d'environ 4 955 000 francs et des investissements générant une plus-value à hauteur de 1 260 000 francs (soit environ 20 % du coût total).

Les 6 215 000 francs sont attribués à la classe d'immobilisations « Second œuvre ». La durée d'utilisation de cet investissement est de 25 ans et la charge d'amortissement annuelle s'élève à 248 600 francs.

Les éléments de construction à remplacer sont amortis et n'entraînent pas de charges d'amortissement extraordinaires.

5 Délais

Travaux préparatoires :	novembre 2018 à juin 2019
Réalisation :	juillet 2019 à mai 2020

6 Proposition

Pour les motifs exposés ci-dessus, nous proposons d'approuver le projet d'arrêté ci-joint.

Annexes :

- Projet d'arrêté
- Plan de situation du campus HESB-HAFL

Documents supplémentaires à l'attention de la Commission des infrastructures et de l'aménagement du territoire (CIAT)

- Devis
- Plans des locaux et de la façade

M

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	167-2017
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2017.RRGR.446
Déposée le:	05.07.2017
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Guggisberg (Kirchlindach, UDC) (porte-parole) Müller (Orvin, UDC)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Oui
Urgence accordée:	Non 07.09.2017
N° d'ACE:	242/2018 du 7 mars 2018
Direction:	Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie
Classification:	-
Proposition du Conseil-exécutif:	**Vote point par point** **Point 1 : adoption sous forme de postulat** **Point 2 : rejet**

«Art et architecture»: il faut savoir raison garder

Le Conseil-exécutif est chargé d'adapter les dispositions juridiques relevant du domaine « Art et architecture » en tenant compte des points suivants :

1. Les dépenses du canton dans le domaine « Art et architecture », lors de projets de construction et de transformation de bâtiments cantonaux, s'élèvent au maximum à 0,25 pour cent des coûts totaux et ne dépassent pas 120 000 francs ;

2. Les dépenses dans le domaine « Art et architecture » sont financées par le budget de l'INS.

Développement :

Lors de gros projets de construction et de transformation de ses bâtiments, le canton de Berne investit des sommes considérables dans le domaine « Art et architecture ». L'étendue et la réalisation des œuvres d'art dans les projets de construction sont définies par l'Office des immeubles et des constructions (OIC) et la commission des arts visuels du canton de Berne.

Le Conseil-exécutif se fonde en cela sur l'article 29 de la loi sur l'encouragement des activités culturelles (LEAC), qui établit que le canton de Berne *peut* attribuer des mandats de réalisation d'œuvres d'art dans l'espace public ou pour des bâtiments et des installations publics.[1] Le canton n'a donc pas d'obligation légale de contribuer au domaine « Art et architecture ». Pourtant, depuis 2013, il a versé au total environ 1,1 million de francs pour six chantiers[2] :

- Loveresse, OPC, construction du nouveau centre d'entretien : 95 000 francs ;
- Münsingen, OPC, construction du nouveau centre d'entretien : 60 000 francs ;
- Berne, Université, Berne, Baltzerstrasse 6 : 3000 francs ;
- Berne, Université « Insel Nord », recherche clinique : 700 000 francs ;
- Berne, Haute école pédagogique, maison de la musique : 120 000 francs,
- St-Imier, Ceff, réfection : 105 000 francs.

Pour la construction du Campus Biel/Bienne de la Haute école spécialisée bernoise, plus de 1,3 million de francs sont prévus dans le domaine « Art et architecture ». Un financement « Art et architecture » est également prévu pour la construction du Campus Berne, dont le montant reste à définir.

Compte tenu de la situation financière du canton et des dépenses en constante augmentation, les sommes allouées au domaine « Art et architecture » ne sont pas justifiables. Il est dès lors urgent de fixer un plafond.

L'encouragement des activités culturelles étant du ressort de la Direction de l'instruction publique, les projets « Art et architecture » n'ont pas lieu d'être financés sur le budget de la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie (TTE). Parce que cette mesure relève de l'encouragement des activités culturelles tel que défini dans la LEAC, elle doit en effet passer dans le budget de l'INS.

Motivation de l'urgence : la motion a pour but de ramener les dépenses générées par « Art et architecture » dans des limites raisonnables. Compte tenu des conséquences pour le budget 2018 et le plan intégré mission-financement 2019-2021, l'intervention doit être traitée au plus tard à la session de novembre 2017.

Réponse du Conseil-exécutif

Jusqu'à la révision totale de la loi sur l'encouragement des activités culturelles (LEAC) en 2012, le canton était légalement tenu d'avoir recours à la création artistique pour orner, dans une mesure appropriée, les bâtiments et installations cantonaux. Cette obligation a été supprimée par le Grand Conseil il y a environ cinq ans, et depuis 2013, l'article 29, alinéa 2 LEAC, applicable en la matière, stipule que le canton *peut* attribuer des mandats de réalisation d'œuvres d'art dans l'espace public ou pour des bâtiments et des installations publics. En ce qui concerne les projets cantonaux, la décision portant sur l'intégration éventuelle d'œuvres d'art dans le milieu construit et sur les montants alloués à cette fin revient à l'organe compétent pour le crédit d'objet correspondant, soit le Grand Conseil. Aussi celui-ci a-t-il approuvé toutes les dépenses pour des œuvres d'art mentionnées dans l'intervention dans le cadre des crédits d'exécution.

[1] Cf. session de juin 2017, question 28 du député Müller (Orvin, UDC).
[2] Cf. session de juin 2017, question 26 du député Guggisberg (Kirchlindach, UDC)

1. Selon la pratique actuelle, la réalisation d'œuvres d'art dans le milieu construit n'est envisagée que pour les grands projets, et dépend de l'utilisation du bâtiment, de même que de son accessibilité et de sa localisation dans l'espace public. Depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle LEAC en 2013, les sommes moyennes engagées à cet effet ont été réduites plus que de moitié. La réduction substantielle des montants alloués au domaine « Art et architecture », recherchée par la révision de la loi, a donc bien été réalisée. Dans le même temps, l'association régulière de la Commission cantonale des arts visuels et de l'Office cantonal de la culture continue à garantir la qualité des œuvres d'art.

   Compte tenu des grands défis financiers auxquels le canton de Berne sera confronté ces prochaines années dans le domaine des bâtiments cantonaux, le Conseil-exécutif soutient les demandes formulées dans la motion. Il s'agira cependant de déterminer tout d'abord si la limitation concrète des dépenses cantonales dans le domaine « Art et architecture » doit être prescrite au niveau de la loi ou de l'ordonnance. Partant, le Conseil-exécutif propose d'adopter le point 1 de la motion sous forme de postulat.

2. L'OIC représente le canton de Berne en tant que propriétaire et maître d'ouvrage et assure la planification financière requise des projets de construction. L'expérience montre qu'au niveau de la planification comme de l'exécution, la réalisation d'œuvres d'art peut rarement être clairement dissociée du projet de construction. Il est donc judicieux et surtout plus efficace de conserver le domaine « Art et architecture » dans les compétences de l'OIC, et de financer les dépenses correspondantes sur le budget de la TTE. L'OIC peut ainsi également intégrer les travaux d'entretien et de remise en état des œuvres d'art dans le programme d'entretien annuel (PEA) des immeubles cantonaux. Un budget global auprès de la TTE accroît en outre la transparence, et permet de réunir les responsabilités en termes de finances et de conduite de projet. Il correspond également à la réglementation figurant à l'article 36, alinéa 3 LEAC, selon laquelle les décisions concernant les mandats de réalisation d'œuvres d'art dans l'espace public ou pour les bâtiments et les installations publics sont du ressort du service compétent de la Direction concernée (donc de l'OIC), sous réserve de l'autorisation des dépenses nécessaires par l'organe compétent.
   Le Conseil-exécutif ne voit donc aucune raison de transférer ces fonds à la Direction de l'instruction publique.

Destinataire
- Grand Conseil

M

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	228-2017
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2017.RRGR.580
Déposée le:	14.09.2017
Motion de groupe:	Oui
Motion de commission:	Non
Déposée par:	PBD (Luginbühl-Bachmann, Krattigen) (porte-parole)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Non
Urgence accordée:	
N° d'ACE:	244/2018 du 7 mars 2018
Direction:	Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie
Classification:	–
Proposition du Conseil-exécutif:	**Rejet**

L'offre de services publics régionaux de conseils en énergie est-elle toujours pertinente?

Le Conseil-exécutif est chargé d'analyser les services publics régionaux de conseils en énergie, d'adapter leurs tâches et de revoir à la baisse leur financement.

Développement :

Le peuple bernois a approuvé massivement la loi sur l'énergie lors de la votation nationale. La volonté d'une sortie du nucléaire a elle aussi été clairement exprimée. Le peuple maîtrise d'ores et déjà bien le sujet. Le nombre croissant de propriétaires immobiliers qui investissent dans l'offre d'énergies renouvelables en est une preuve. L'économie n'est pas non plus en retard sur ce terrain. Au contraire : là aussi, d'importants investissements sont réalisés. Il ne faut pas non plus oublier les communes, qui produisent et proposent de plus en plus de l'énergie en réseaux (Cité de l'énergie, chauffages à copeaux de bois, etc.).

Les services publics régionaux de conseils en énergie du canton de Berne ont bien entendu contribué à cette réussite depuis leur instauration. Leur engagement mérite d'être souligné. Les ser-

vices gratuits de conseil initial, en particulier, ont rencontré un très bon écho. Mais tout cela est-il encore autant utile au vu du contexte actuel ?

Compte tenu des nouvelles entreprises actives dans ce domaine, qui proposent leur expertise en plus de dispositifs et d'installations, il existe une offre de conseils suffisante sur le marché.

Dans un tel contexte, le PBD se demande dans quelle mesure cette offre de services publics régionaux de conseils est toujours pertinente. A la différence d'autres cantons, le canton de Berne continue de financer une importante offre de conseils. Les services publics régionaux de conseils sont cités dans la loi sur les communes (art. 141, al. 1, lit. *d*). Chaque arrondissement administratif dispose ainsi de son propre service public de conseils, qui est rattaché, le cas échéant, aux conférences régionales. Cela veut dire qu'en plus du Service de l'énergie de l'Office de la coordination environnementale et de l'énergie (OCEE), huit autres antennes de services publics de conseils travaillent sur cette thématique. Le canton de Berne souhaite-il conserver un réseau aussi dense de services de conseils, et peut-il se le permettre ?

Les communes revendiqueront certainement la majeure partie des tâches de conseils. Au sein des communes, les administrations et les commissions chargées de la construction sont suffisamment compétentes en la matière. Le PBD demande dès lors, par cette intervention, une analyse détaillée de l'offre et des tâches des services publics régionaux de conseils.

Réponse du Conseil-exécutif

Les centres régionaux de conseil en énergie publics et leur subventionnement partiel par le canton sont prescrits dans la loi cantonale sur l'énergie. Les centres de conseil contribuent largement depuis plusieurs années à informer et à sensibiliser la population bernoise (particuliers, PME et communes) en matière d'énergie. Ils ont fait leurs preuves, notamment dans la mise en œuvre du programme d'encouragement des mesures énergétiques pour les bâtiments. Dans une optique de garantie de la qualité, leurs activités de conseil font l'objet de contrôles réguliers, clairement définis dans l'ordonnance cantonale sur l'énergie. Ce sont principalement des particuliers qui ont recours aux centres de conseil ; cependant, ces quatre dernières années, les communes et les PME ont été de plus en plus nombreuses à s'adresser à eux. Suite à l'examen des offres et des structures (EOS 2014), les subventions annuelles versées par le canton aux centres de conseil en énergie ont été réduites au minimum légal de 80 centimes par habitant de la région. Une réduction supplémentaire nécessiterait une modification de la législation.

On trouve certes de nombreuses compétences sur le marché, mais les activités de conseil proposées par les entreprises visent cependant en premier lieu à acquérir des clients. Les centres régionaux de conseil en énergie publics sont les seuls organismes neutres en la matière, et exercent ainsi un important rôle de liaison entre les particuliers (mandants) et les entreprises (mandataires). L'Office cantonal de la coordination environnementale et de l'énergie (OCEE) ne dispose pas des ressources suffisantes pour proposer des prestations de conseil en énergie.

Les débats menés au Grand Conseil sur le programme d'allégement 2018 ont clairement montré qu'une majorité de parlementaires s'opposent à une réduction des subventions d'encouragement pour la réfection des bâtiments. Pour conserver les standards élevés et l'efficacité de ces réfections, il est nécessaire que les centres régionaux de conseil en énergie, qui ont fait leurs

preuves, poursuivent leur activité. Cela d'autant plus que depuis l'entrée en vigueur de la version révisée de la loi fédérale sur l'énergie (LEne) en début d'année, la réfection énergétique des bâtiments est soumise à de nouvelles conditions générales.

L'analyse de l'offre et des tâches des centres régionaux de conseil en énergie publics demandée par la motion a déjà été effectuée l'année dernière, et une nouvelle stratégie est en cours d'élaboration. Le nouveau plan sera achevé au cours du premier trimestre 2018, et servira de base pour les contrats de prestations dès 2019. La révision à la baisse des subventions cantonales qu'exige la motion remettrait cependant en question l'existence du réseau régional de conseil en énergie. Pour ces raisons, le Conseil-exécutif propose le rejet de la motion.

Destinataire
- Grand Conseil

M

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	252-2017
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2017.RRGR.682
Déposée le:	20.11.2017
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Moser (Biel/Bienne, PLR) (porte-parole) Grivel (Biel/Bienne, PLR) Guggisberg (Kirchlindach, UDC) Bachmann (Nidau, PS) Etter (Treiten, PBD) Messerli (Nidau, PEV)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Oui
Urgence accordée:	Non 23.11.2017
N° d'ACE:	490/2018 du 9 mai 2018
Direction:	Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie
Classification:	–
Proposition du Conseil-exécutif:	**Vote point par point :** **Point 1: Adoption et classement** **Point 2: Rejet**

Autoroute de contournement Bienne/axe ouest: vérification des faits pour la proposition «Mieux comme ça»

Le Conseil-exécutif est chargé, avec les communes concernées et l'OFROU :

1. de procéder à la vérification factuelle de la proposition « Axe ouest : mieux comme ça »,
2. et de rendre publics les résultats de cette étude sous une forme appropriée.

Cette vérification, qui devra prendre la forme d'une comparaison avec le projet de réalisation officiel, s'articulera de la façon suivante :

1. Il faudra, dans un premier temps, établir sommairement et sans trop de frais si la proposition est dans l'ensemble réalisable, en s'intéressant en particulier aux éléments suivants :

   a) effets sur le trafic de la ville de Bienne et de la région (mobilité globale, trafic régional, soulagement des quartiers, etc.),

b) faisabilité globale (en termes de construction et de technique), coûts, impact sur l'environnement, l'économie et la société (durabilité).

2. S'il s'avère que la proposition entraîne un effet comparable pour le trafic et que la faisabilité globale est confirmée, il convient de procéder, dans un deuxième temps, à son étude détaillée, en particulier sous les aspects suivants :

   a) la faisabilité technique selon les prescriptions applicables (géologie, sécurité, respect de l'environnement, coût, etc.),
   b) le calendrier (report en cas de modification du projet global déjà approuvé).

Développement :

L'enquête publique concernant les plans du projet de réalisation du contournement de Bienne est terminée. Environ 600 oppositions ont été déposées – dont quelque 400 proviennent de propriétaires fonciers concernés. Les oppositions sont actuellement examinées par le DETEC. La semaine dernière, un comité citoyen a porté à l'attention du public, à grand renfort de publicité, une proposition intitulée « Axe ouest : mieux comme ça » pour un contournement de Bienne sans jonctions entre Bienne Centre et le Faubourg du Lac. Le « raccordement rive droite du lac de Bienne » fait partie intégrante de la proposition.

La nouvelle proposition « Axe ouest : mieux comme ça » promet une durée plus courte des travaux, une réduction massive des coûts et pratiquement aucune atteinte au paysage de Bienne et de Nidau. Ces belles promesses nécessitent toutefois un examen plus approfondi.

Motivation de l'urgence : le contournement ouest montre de manière saisissante ce qu'un contournement autoroutier peut apporter en termes de soulagement du trafic. La Suisse entière attend l'achèvement total du réseau – et la région, encore une amélioration de la circulation. Pour que la proposition « Axe ouest : mieux comme ça » ne cause pas de retards inutiles, il y a lieu d'agir rapidement.

Réponse du Conseil-exécutif

Remarques introductives

La planification du contournement de Bienne par l'ouest est le résultat d'un processus participatif qui s'est étendu sur plusieurs années, effectué en étroite collaboration avec les communes, organisations, entreprises et associations concernées, et au cours duquel des variantes très différentes ont été développées, évaluées et finalement rejetées. Des solutions avec un long tunnel, comme prévu par la proposition alternative « Axe ouest : mieux comme ça ! » ont ainsi déjà été envisagées, puis rejetées.

L'objectif poursuivi a toujours été de délester efficacement du trafic la région de Bienne. Un premier projet général (PG) a été approuvé en 1999 déjà. La région a demandé par la suite une optimisation des jonctions. Dans le même temps, de nouvelles prescriptions de sécurité pour les tunnels routiers sont entrées en vigueur, et ont nécessité un remaniement complet du projet. Après une étude de projet complexe, le Conseil fédéral a finalement approuvé en 2014 le nouveau projet général, qui prévoit une jonction complète à Bienne centre et une demi-jonction au

Faubourg du Lac. Le PG correspond à la solution souhaitée par le groupe de travail régional représentatif que le canton avait institué à l'époque, sous la direction de Hans Stöckli, actuellement conseiller aux Etats, et qui était alors maire de Bienne.

Le canton a par la suite élaboré le projet définitif en collaboration avec les communes et associations concernées, et l'a soumis pour approbation à la Confédération en mars 2017. Le projet comprend le raccordement à la rive droite du lac de Bienne (tunnel de Port), le contournement de Vigneules, ainsi que la branche ouest proprement dite avec les nouveaux tunnels City et Weidteile et les nouvelles jonctions Faubourg du Lac et Bienne centre. La mise à l'enquête publique des plans a eu lieu en 2017. Quelque 600 oppositions ont été déposées, ce qui n'est pas exceptionnel vu l'ampleur du projet. Les premières évaluations ont montré que les deux tiers environ des oppositions ont été formées par des personnes non habilitées, ou concernent des demandes particulières de propriétaires (demandes d'indemnité et de dédommagement, p. ex.). Un tiers environ des oppositions comprennent des critiques de fond à l'encontre du projet. Le DETEC, à qui il revient d'approuver les plans, recueille actuellement les prises de position du canton et des offices fédéraux concernés. La procédure demandera sans doute encore un certain temps.

En novembre 2017, le comité « Axe ouest : pas comme ça ! » a présenté une proposition alternative, « Axe ouest : mieux comme ça ! ». Il exige de suspendre la procédure en cours, et demande à la Confédération et au canton d'examiner et de développer la proposition alternative dans le cadre d'un processus participatif.

Réponses aux demandes formulées dans la motion

1. La motion demande une vérification factuelle en deux étapes de la proposition alternative :
   - premièrement, un examen sommaire visant à déterminer si la proposition est dans l'ensemble réalisable, s'intéressant en particulier aux effets sur le trafic ainsi qu'aux aspects de construction, techniques et financiers, et aux impacts du point de vue du développement durable ;
   - deuxièmement, si les résultats de l'examen sommaire la justifient, une étude détaillée de la faisabilité technique de cette proposition alternative.

   L'examen sommaire de faisabilité demandé en premier lieu a été effectué. En ce qui concerne les effets sur le trafic, les experts de l'OPC et de l'OFROU parviennent clairement à la conclusion que la proposition alternative améliorerait nettement moins la circulation dans les quartiers aujourd'hui fortement engorgés que le projet définitif officiel. Sans les nouvelles jonctions autoroutières du Faubourg du Lac et de Bienne centre, le volume de trafic resterait notamment très important sur la rue du Débarcadère et la rue de Berne, avec les répercussions négatives que cela comporte (bruit, pollution, embouteillages). Les allégements de trafic indiqués dans la proposition alternative ne sont pas plausibles.

   L'examen sommaire a également montré que si la proposition alternative semblait effectivement réalisable sur le plan de la construction et de la technique, elle présentait cependant d'importants inconvénients : le tunnel de cinq kilomètres à tube unique proposé par le comité serait plus difficile à exploiter, et davantage sujet à des perturbations que les tunnels de City et de Weidteile, à deux tubes, et qui permettent de séparer les sens de circulation. Des questions sont également en suspens dans le domaine de la sécurité, car la proposition alternative a été conçue avec un système d'issues de secours (inadaptées pour les personnes handicapées) repris du domaine de la construction ferroviaire, avec des stations multifonction-

nelles. La question de savoir si ce système convient pour les tunnels routiers devrait donc tout d'abord être clarifiée. Mais une chose est sûre : la réalisation des stations multifonctionnelles nécessiterait inévitablement des travaux importants, avec plusieurs grandes fouilles en surface.

Les répercussions financières également sont bien plus incertaines que ce qui avait été annoncé précédemment. Le comité lui-même a entretemps nettement revu à la hausse son estimation des coûts de la proposition alternative, et table actuellement sur des coûts d'environ 1,6 milliard de francs, avec une précision d'au mieux plus ou moins 30 pour cent. Les coûts du projet définitif officiel ont quant à eux été budgétisés à hauteur d'environ 2,2 milliards de francs, avec une précision de plus ou moins 10 pour cent. Par ailleurs, pour le canton, la part des coûts prise en charge par la Confédération constitue un paramètre essentiel. Pour le projet définitif officiel, la participation de la Confédération s'élève à environ 87 pour cent des coûts. Pour le projet alternatif, cette participation serait nettement plus faible, car la Confédération ne s'engagerait probablement que pour les coûts du tunnel de contournement, sans financer la transformation des axes de circulation actuels en boulevards urbains pour le trafic local. L'OFROU a en outre déjà annoncé qu'il considérait comme insuffisant le rapport coût-utilité de la proposition alternative.

En résumé, sur la base de l'examen sommaire demandé au point 1 comme première étape, le Conseil-exécutif parvient aux conclusions suivantes :

– La proposition alternative devrait en principe être réalisable.
– Elle désengorgerait nettement moins bien les quartiers que le projet définitif : elle atteindrait au maximum 50 pour cent des effets sur le trafic du projet officiel.
– En tenant compte de la précision d'évaluation des coûts et des risques, les coûts bruts de la proposition alternative s'élèveraient à environ 85 pour cent des coûts du projet officiel.
– La subvention fédérale serait nettement plus basse, ce qui signifie que pour le canton et les communes, les coûts nets ne seraient guère inférieurs.
– L'OFROU s'est déjà exprimé contre la proposition alternative.

Le point 1 demande, dans une deuxième étape, de procéder à l'étude détaillée de la proposition alternative dans la mesure où l'examen sommaire permet de conclure à des effets sur le trafic comparables et à la faisabilité globale de celle-ci. Comme indiqué ci-dessus, ces conditions ne sont pas remplies, car les effets sur le trafic seraient nettement moins importants que ceux du projet définitif. Conformément à la motion, il n'y a donc pas lieu de procéder à une étude détaillée, et le point 1 peut être adopté et classé.

En outre, la proposition alternative « Axe ouest : mieux comme ça ! » n'a été développée que sous une forme très rudimentaire. Pour une comparaison sérieuse selon les principes du développement durable, la proposition alternative devrait atteindre le même niveau de planification que le projet définitif, ce qui nécessiterait des dizaines de millions de francs. L'OFROU a annoncé à maintes reprises qu'il n'était plus disposé à cofinancer des coûts de planification supplémentaires pour le contournement ouest de Bienne par l'A5. L'ensemble des coûts des études et des travaux de planification supplémentaires devraient donc être pris en charge par le canton et les communes. Et ce pour une issue incertaine, car la proposition alternative n'étant pas compatible avec le projet approuvé, l'élaboration d'un nouveau projet général devrait être soumise à l'approbation de la Confédération. Le PG fixe en effet de manière contraignante les jonctions, le nombre de voies ainsi que le tracé de la route. Il est de même im-

possible de savoir si la proposition alternative serait effectivement mieux acceptée par la population que le projet officiel.

2. Les conditions d'une vérification factuelle détaillée n'étant pas réunies, la demande de rendre publics les résultats de cette étude sous une forme appropriée est sans objet. Le Conseil-exécutif propose donc le rejet du point 2 de la motion.

Destinataire
- Grand Conseil

M

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	288-2017
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☒
N° d'affaire:	2017.RRGR.751
Déposée le:	06.12.2017
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Gerber (Hinterkappelen, Les Verts) (porte-parole) Löffel-Wenger (Münchenbuchsee, PEV) Stampfli (Bern, PS)
Cosignataires:	28
Urgence demandée:	Non
Urgence accordée:	
N° d'ACE:	281/2018 du 14 mars 2018
Direction:	Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie
Classification:	–
Proposition du Conseil-exécutif:	**Rejet**

Pour limiter la vitesse à 50 km/h dans les localités !

Le Conseil-exécutif est chargé de limiter la vitesse à 50 km/h dans les localités sur toutes les routes cantonales à partir du panneau de localité (on peut toujours fixer une limitation plus basse ; pour les tronçons de routes qui ne sont pas longés de bâtiments et qui sont situés à l'intérieur d'une localité, on peut maintenir une vitesse maximale plus élevée).

Développement :

En Suisse, la vitesse maximale à l'intérieur des localités est de 50 km/h. Dans le canton de Berne, sur certains tronçons de routes situés à l'intérieur d'une localité, la vitesse maximale est plus élevée. Il s'agit de tronçons aux abords desquels il n'y a pas de constructions, ou alors d'un seul côté. Cette motion concerne uniquement les tronçons de route qui comportent des constructions à leurs abords, que ce soit d'un seul côté ou des deux.

Les villages prennent de plus en plus souvent des mesures de protection contre le bruit le long des routes cantonales : d'une part en installant des murs antibruit, ce qui modifie considérablement l'apparence du village, et d'autre part en utilisant des revêtements qui diminuent le bruit.

Or un moyen simple et plus économique de réduire le bruit est de diminuer la limitation de vitesse. En abaissant la vitesse maximale autorisée de 60 km/h à 50 km/h, le bruit est réduit de deux décibels, ce qui correspond à une réduction de 30 pour cent du bruit de la circulation routière.

Réponse du Conseil-exécutif

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

Le Conseil-exécutif attache une grande importance à la protection de la population contre le bruit. Le canton a déjà procédé à des investissements considérables en la matière le long des routes cantonales, et prendra à l'avenir également des mesures appropriées. En font notamment partie les murs, les fenêtres et les revêtements antibruit, mais également l'abaissement de la limitation de vitesse.

La vitesse maximale autorisée à l'intérieur des localités est régie par les dispositions de l'ordonnance sur la signalisation routière qui, dans les agglomérations, fait la distinction entre les tronçons dans les zones d'habitations dispersées et ceux qui se trouvent dans les zones bâties de manière compacte sur au moins un côté de la route. C'est seulement sur ces derniers que la vitesse doit être limitée à 50 km/h alors que, pour les zones d'habitations dispersées, des vitesses maximales supérieures à 50 km/h sont prévues. Ce ne sont donc pas les panneaux de localité qui sont déterminants, mais les constructions concrètes en bordure de route. La proposition des motionnaires de diminuer de manière générale la limitation de vitesse à 50 km/h irait plus loin que les dispositions fédérales.

Si la vitesse était limitée à 50 km/h à l'intérieur des localités, cette signalisation pourrait être attaquée à titre de mesure disproportionnée et faire l'objet de recours là où elle outrepasse la législation fédérale et où la situation ne le justifie pas. Le cas échéant, il se peut que la limitation ne soit pas appliquée. Pour ces raisons, le Conseil-exécutif propose le rejet de la motion.

Destinataire

- Grand Conseil

M

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	005-2018
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2018.RRGR.33
Déposée le:	22.01.2018
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Stampfli (Bern, PS) (porte-parole)
Cosignataires:	29
Urgence demandée:	Non
Urgence accordée:	
N° d'ACE:	488/2018 du 9 mai 2018
Direction:	Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie
Classification:	–
Proposition du Conseil-exécutif:	**Adoption sous forme de postulat**

Exploiter la gare de RER Europaplatz pour mieux desservir l'Hôpital de l'Ile

Le Conseil-exécutif est chargé d'améliorer la desserte de l'Hôpital de l'Ile en adaptant le projet de prolongation de la ligne de trolleybus 11 jusqu'au Warmbächliweg en collaboration avec le conseil municipal de la ville de Berne, afin que la ligne de bus 11 soit prolongée du Warmbächliweg jusqu'à la gare RER de l'Europaplatz.

Développement :

Depuis fin 2015, l'Hôpital de l'Ile est bien mieux raccordé à la ville de Berne grâce à la ligne de bus 11. Une bonne desserte par les transports publics est d'une grande importance pour l'hôpital. Cela permet aux nombreux employés et employées de rejoindre directement leur lieu de travail depuis la gare centrale de Berne. Toutefois, le raccordement au réseau ferroviaire n'existe que d'un côté. De l'autre côté de l'Hôpital de l'Ile se trouve la gare RER de l'Europaplatz, un nœud de transports publics au potentiel énorme. Pour le moment, le projet prévoit de prolonger la ligne de trolleybus 11 jusqu'au Warmbächliweg. Cette prolongation doit en particulier permettre de mieux desservir les nouveaux bâtiments à Warmbächli, sur le site de l'ancienne usine d'incinération, et à la Mutachstrasse. Malheureusement, il n'est pour le moment pas prévu

d'étendre la ligne de bus jusqu'à l'Europaplatz. Outre les lignes de tram 7 et 8, la ligne de bus 29 de Bernmobil ainsi que les lignes RER S1, S2, S3, S6, S31 et S44 passent par l'Europaplatz. Raccorder directement la ligne 11 au réseau RER améliorerait considérablement la desserte par les transports publics de l'Hôpital de l'Ile, le plus grand employeur du canton de Berne. Le potentiel considérable de correspondances profiterait autant aux employés et employées, aux patients et aux patientes qu'aux visiteurs et visiteuses, en particulier ceux qui habitent dans les communes de l'ouest et du sud de l'agglomération de Berne. De plus, cela pourrait permettre de décharger la ligne de bus 11, déjà proche de la saturation, entre la gare centrale de Berne et l'Hôpital de l'Ile, ainsi que la gare centrale elle-même.

Réponse du Conseil-exécutif

Le prolongement de la ligne de trolleybus 11 depuis le terminus actuel de Holligen jusqu'au nouveau terminus du Warmbächliweg figure dans l'arrêté sur l'offre 2018−2021. Le crédit-cadre d'investissement 2018-2021 pour les transports publics comprend par ailleurs des subventions cantonales pour la nouvelle ligne de contact à installer et le Grand Conseil a approuvé l'arrêté sur l'offre ainsi que le crédit-cadre d'investissement le 20 mars 2017.

Les travaux de planification de la Ville de Berne pour le nouveau terminus de la ligne 11 ont bien avancé, et les plans vont bientôt être mis à l'enquête. Selon le calendrier prévu, le prolongement de la ligne devrait entrer en service fin 2020. La ligne prolongée fera l'objet d'une commande du canton dès que les infrastructures seront disponibles.

Selon son masterplan, l'Hôpital de l'Ile s'attend à connaître une augmentation importante du trafic. A partir de 2030 environ, avec la desserte actuelle par la ligne 11, des problèmes de capacité devraient survenir. Cette année, une étude d'opportunité sera lancée sous la responsabilité du canton afin de définir la desserte en transports publics de l'Hôpital de l'Ile. Il s'agira d'examiner toutes les variantes possibles, dont le prolongement de la ligne de trolleybus 11 jusqu'à l'Europaplatz, qui constitue une option d'amélioration intéressante. Les avantages et inconvénients d'une telle solution ne seront donc connus qu'une fois l'étude terminée.

En revanche, si le projet de prolongement de la ligne de trolleybus 11 actuellement prévu jusqu'au Warmbächliweg devait maintenant déjà être étendu jusqu'à l'Europaplatz, il serait nécessaire de revoir complètement la planification. Le coût du projet serait sensiblement plus élevé et la réalisation serait retardée de plusieurs années. L'arrêté sur l'offre devrait en outre être modifié au préalable. Le Conseil-exécutif trouve par conséquent plus opportun de terminer en premier lieu le projet en cours et d'attendre les résultats de l'étude d'opportunité avant de se décider sur un éventuel prolongement de la ligne. Comme les examens en cours doivent se poursuivre, le Conseil-exécutif propose d'adopter la présente motion sous forme de postulat.

Destinataire

- Grand Conseil

P

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	222-2017
Type d'intervention:	Postulat
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2017.RRGR.574
Déposée le:	12.09.2017
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	de Meuron (Thun, Les Verts) (porte-parole) Rudin (Lyss, pvl) Kohli (Bern, PBD) Reinhard (Thun, PLR) Stampfli (Bern, PS) Jost (Thun, PEV) Kullmann (Hilterfingen, UDF)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Non
Urgence accordée:	
N° d'ACE:	330/2018 du 28 mars 2018
Direction:	Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie
Classification:	-
Proposition du Conseil-exécutif:	**Rejet**

Moins de bouchons, des transports moins coûteux et une plus grande attractivité grâce à la gestion de la mobilité

Le Conseil-exécutif est chargé d'étudier la mise en place d'une plateforme de gestion de la mobilité dans le canton. Cette plateforme doit servir de centre de coordination pour mettre en réseau les acteurs de la mobilité et s'adresser aux différentes parties prenantes comme les communes, la population et les entreprises. Elle doit permettre d'atteindre les objectifs suivants :

- garantir la mobilité nécessaire à la population et à l'économie ;
- exploiter les infrastructures de transport de manière optimale ;
- promouvoir les nouvelles technologies et donc des transports plus efficients et écologiques ;
- trouver des solutions ensemble pour les problèmes de transport à venir ;
- harmoniser l'écoulement du trafic et décharger les axes de transport aux heures de pointe ;
- promouvoir la gestion de la mobilité dans les entreprises, les communes et lors de constructions ;

- transférer le savoir et soutenir les communes (mobilité électrique, transports scolaires, sécurité sur le chemin de l'école, parents-taxis, etc.) ;
- éliminer les doublons et utiliser les synergies en matière de politique des transports ;
- contrôler les mesures de la politique de transfert dans le but de réduire les coûts des transports.

Le transfert de ressources ou de moyens existants permettra à ce centre de coordination de ne pas avoir d'incidence sur le budget.

Développement :

Dans le canton de Berne aussi, la pression sur les infrastructures de transport est de plus en plus forte. Les routes sont toujours plus encombrées et les transports publics touchent à leurs limites aux heures de pointe.

Cela a un effet négatif sur l'attractivité, nuit à l'environnement et affecte la population inutilement, porte préjudice à l'économie et alourdit la facture pour les communes et le canton. Des mesures structurelles et une expansion des infrastructures seules ne permettront pas de résoudre le problème. De plus, financer des projets d'agrandissement pour contrer les pics de charge demande des investissements énormes qui aggravent inévitablement l'endettement.

Les mesures de gestion de la mobilité visent à agir sur la demande. En informant et en sensibilisant, il est possible de proposer de bonnes offres en matière de mobilité pour favoriser l'utilisation du moyen de transport le plus approprié.

La gestion de la mobilité comprend également l'examen de mesures organisationnelles, à l'instar de l'analyse des horaires de début et de fin de cours des écoliers et des étudiants pour alléger le trafic aux heures de pointe. Le potentiel de nouvelles formes de mobilité et de moyens de transport plus écologiques et économes en place est encore loin d'être épuisé, et les technologies s'apprêtent à révolutionner la mobilité (covoiturage, voitures autonomes, etc.) La gestion de la mobilité soutient la mise en application de nouvelles offres et de nouvelles technologies.

La mobilité dépasse les frontières communales. Les mesures du canton et des communes doivent être coordonnées pour trouver de nouvelles solutions de mobilité qui permettront de mettre à profit les synergies et de remédier aux doublons. La stratégie de transports du canton, tout comme celle de nombreuses communes, consiste à :

1. éviter l'augmentation du trafic : en coordonnant le développement des transports et celui de l'urbanisation, le nombre de kilomètres parcourus pourrait être diminué ;
2. transférer le trafic vers les transports publics et passer à une mobilité douce ;
3. gérer le trafic restant pour réduire au minimum les nuisances pour l'homme et l'environnement.

Pour mettre en œuvre cette stratégie, il faut entreprendre différentes mesures qui dépassent les limites communales. La gestion de la mobilité est un instrument approprié pour implanter les bons moyens de transport et économiser des coûts. Plusieurs cantons l'ont déjà reconnu et ont créé des centres de coordination cantonaux ou des plateformes de gestion de la mobilité avec différents acteurs (communes, associations professionnelles, entreprises de transport, par exemple Aargaumobil [canton d'Argovie], SoMobil [canton de Soleure], Impuls Mobilität [canton de Zurich] et Luzernmobil [canton de Lucerne]). Ensemble, ils forment un organisme de coordination chargé de gérer la mobilité, d'introduire des mesures et d'analyser leurs effets.

Nous ne cherchons pas à attribuer de nouvelles tâches à l'administration en demandant cette plateforme de gestion de la mobilité. Au contraire, le canton doit assumer une tâche de coordination et lancer une plateforme qui rende possible une mise en œuvre optimale de mesures de gestion de la mobilité avec des partenaires issus des Cités de l'énergie, d'associations professionnelles et d'entreprises de transport. Les groupes cibles de la gestion de la mobilité sont les entreprises, les écoles, les communes et la population.

Réponse du Conseil-exécutif

La mise en place de conditions favorables en matière de mobilité, au bénéfice de la population et de l'économie, est une tâche essentielle du canton. Le Conseil-exécutif partage l'avis des auteurs du postulat selon lequel la gestion de la mobilité peut contribuer notablement à remédier aux problèmes qui se posent dans le domaine des transports. La gestion de la mobilité se caractérise par les mesures « douces » qu'elle met en œuvre : il peut s'agir de mesures de communication incitatives ou organisationnelles, ou encore d'adaptations de réglementations. La gestion de la mobilité concourt ainsi à répondre aux défis actuels des transports de manière proportionnellement peu coûteuse. Elle vient compléter les projets d'infrastructure.

Le canton de Berne a reconnu depuis longtemps qu'il fallait agir, et s'investit dans plusieurs domaines, en coordination avec d'autres cantons et/ou au niveau suisse. Il est ainsi partenaire de Mobilservice, la plateforme pour la gestion de la mobilité en Suisse, qui joue un rôle central en matière de transfert de connaissances, et est également représenté dans la nouvelle plateforme nationale dédiée à la gestion de la mobilité dans la pratique. Le canton est aussi membre, comme de nombreux acteurs de la mobilité en Suisse, de la plateforme « Avenir Mobilité », qui vise à intensifier l'échange et le transfert de connaissances, et à encourager la collaboration intermodale entre toutes les parties prenantes.

Le canton propose en outre aux communes des subventions pour des mesures de gestion de la mobilité dans le cadre de la Convention bernoise sur l'énergie. De telles mesures figurent de plus en plus souvent dans les plans directeurs des pôles de développement cantonaux (PDE). Comme en témoignent les bus hybrides ainsi que l'essai pilote de bus électriques, les innovations et les nouvelles technologies bénéficient elles aussi d'un soutien ciblé.

Le canton s'applique à mieux exploiter les infrastructures en cherchant notamment des solutions avec les écoles pour décharger les transports publics aux heures de pointe. Il a également signé la charte « Work Smart », par laquelle il s'engage à offrir au personnel des possibilités de télétravail et d'aménagement flexible des horaires. Des systèmes de gestion du trafic à grande échelle destinés à assurer une utilisation optimale des infrastructures routières sont en outre en cours d'élaboration, en particulier à la périphérie de la ville de Berne, dans la région Berne nord et à Köniz.

Comme la mobilité ne s'arrête pas aux frontières cantonales, un échange a également lieu au niveau national. Pour les communes et les entreprises, il est notamment possible d'avoir recours aux programmes développés par SuisseEnergie, « Mobilité dans les communes », et « Gestion de la mobilité dans les entreprises ».

Le Conseil-exécutif constate que de nombreuses activités sont déjà menées dans le domaine de la gestion de la mobilité, à différents niveaux. Il considère donc qu'une plateforme supplémentaire gérée par le canton n'est pas absolument nécessaire, et compte tenu des ressources cantonales limitées, il propose par conséquent de rejeter le postulat.

Destinataire

- Grand Conseil

P

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	017-2018
Type d'intervention:	Postulat
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2018.RRGR.46
Déposée le:	24.01.2018
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Graber (La Neuveville, UDC) (porte-parole)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Non
Urgence accordée:	
N° d'ACE:	414/2018 du 25 avril 2018
Direction:	Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie
Classification:	–
Proposition du Conseil-exécutif:	**Rejet**

Elimination des passages à niveau sur les routes cantonales du Jura bernois

Le Conseil-exécutif est chargé d'étudier, aussi bien sous l'angle technique que sous celui des possibilités financières du canton, la possibilité de supprimer les passages à niveau dans le Jura bernois sur les routes cantonales des catégories A et B, notamment ceux aménagés entre La Cibourg et Sonceboz, sur le Plateau d'Orange et aux Reussilles.

Développement :

Au mois de novembre 2016, j'ai déposé devant le Grand Conseil un postulat demandant prioritairement d'étudier la possibilité d'améliorer sensiblement le tracé de la route 30 entre Sonceboz et La Cibourg en envisageant plusieurs variantes accompagnées de l'estimation des dépenses d'investissement qu'impliquerait leur réalisation.

Le Conseil-exécutif avait proposé le rejet en déclarant que le trafic de transit dans le Vallon de St-Imier était trop faible pour justifier la construction d'une telle route de contournement des localités de cette vallée. Considérant les arguments du Conseil-exécutif et l'accueil mitigé suscité par ma proposition, j'avais retiré ce postulat.

Il n'en demeure pas moins que la route 30 présente l'inconvénient sérieux de croiser en deux endroits (à Renan et à Cormoret) la ligne ferroviaire Bienne — La Chaux-de-Fonds. Dans le Jura bernois, d'autres passages à niveau présentent des dangers et contribuent à ralentir la fluidité du trafic. On pense notamment au passage àniveau du Plateau d'Orange qui coupe la route cantonale 248 entre Tramelan et Tavannes ainsi qu'au passage à niveau situé juste au début de la route 248.1 qui mène à St-Imier et La Chaux-de-Fonds par Les Breuleux.

Il est bien connu que tous les passages à niveau présentent des dangers. Accessoirement, il faut aussi convenir qu'ils contribuent à ralentir la fluidité du trafic.

Il paraît ainsi opportun d'étudier la suppression des passages à niveau aménagés sur les routes cantonales des catégories A et B du Jura bernois.

Réponse du Conseil-exécutif

En préambule il faut rappeler que l'on dénombre pas moins de 80 passages à niveau sur l'ensemble des routes cantonales des catégories A et B. Sur ces routes circulent entre 1 500 et 16 500 véhicules par jour. S'agissant du Jura bernois, ces passages à niveau sont au nombre de 8 avec un volume de trafic variant entre 2 500 et 8 000 véhicules par jour.

En octobre 2001 et juin 2015, le Conseil-exécutif s'était déjà penché sur la problématique de la suppression des passages à niveau de Cormoret et Renan, suites aux questions déposées respectivement par MM. Houriet et Bühler. Dans ses réponses, le Conseil-exécutif indiquait que la suppression du financement de l'exécution de l'ordonnance sur la séparation des courants de trafic, s'inscrivant dans le cadre des mesures d'assainissement des finances fédérales décidées en 1998, signifiait concrètement la suppression des contributions fédérales pour l'amélioration des passages à niveau. Il faisait également état que ces passages à niveau sont considérés comme sûrs, aussi bien par les CFF que par la Confédération, et que la suppression serait techniquement très difficile à réaliser et par conséquent fort coûteuse. De ce fait, le rapport coût-avantage était fortement disproportionné. Cette appréciation n'a pas changé entre-temps.

Le canton planifie ses infrastructures routières avec les conceptions régionales des transports et de l'urbanisation (CRTU). La CRTU du Jura bernois est établie par les Associations régionales Jura-Bienne et Centre-Jura, en étroite collaboration avec les communes. A ce jour, elle ne mentionne aucun besoin de suppression des passages à niveau situés sur les routes cantonales, parce que ces mesures sont considérées comme démesurées.

Pour les raisons évoquées il n'est pas opportun d'entreprendre des études et par conséquent dans la planification financière actuelle du canton, aucun montant n'est réservé.

Destinataire
- Grand Conseil

Propositions du Conseil exécutif et de la commission

Loi sur le commerce et l'industrie (LCI) (Modification)

Direction de l'économie publique

Table des matières

1. Synthèse 1
2. Contexte 1
   2.1 Ouverture des magasins dans la partie basse de la vieille ville de Berne 1
   2.2 Profession de prêteur sur gages 1
3. Commentaire des articles 2
4. Place du projet dans le programme gouvernemental de la législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes 2
5. Répercussions financières 2
6. Répercussions sur le personnel et l'organisation 2
7. Répercussions sur les communes 2
8. Répercussions sur l'économie 2
9. Résultat de la procédure de consultation 2

Rapport
présenté par le Conseil-exécutif au Grand Conseil
concernant la modification de la loi sur le commerce et l'industrie (LCI)

1. Synthèse

Lors de la session de septembre 2015, le Grand Conseil a adopté une intervention exigeant une modification de la loi sur le commerce et l'industrie, dans le but de permettre la prolongation des heures d'ouverture des magasins dans la partie basse de la vieille ville de Berne. Ce mandat a été mis en œuvre avec le projet mis en consultation pour la présente modification de la loi (ajout d'une nouvelle lettre *d* à l'art. 11, al. 1). Au vu du résultat de la procédure de consultation, et notamment du rejet de la proposition par les personnes directement concernées, cet ajout a été abandonné.

Il a en même temps été décidé d'édicter des prescriptions sur la profession de prêteur/prêteuse sur gages. Alors que de telles entreprises n'existaient plus dans le canton de Berne depuis des décennies, plusieurs sont apparues au cours des dernières années. Les nouvelles dispositions apportent de la transparence et ne peuvent être introduites qu'au niveau de la loi.

2. Contexte

2.1 Ouverture des magasins dans la partie basse de la vieille ville de Berne

La motion Haas (M 026-2015) demande d'assimiler la partie basse de la vieille ville de Berne à une zone touristique et de permettre au moins des heures d'ouverture spéciales pour les magasins.

Le projet mis en consultation a montré que la partie basse de la vieille ville de Berne ne remplissait pas les exigences du droit fédéral qui permettraient de l'assimiler à une zone touristique et qu'il n'existait pas de besoin de prolongation des heures d'ouverture en semaine. Pour donner suite à la requête formulée dans la motion Haas, une nouvelle lettre *d* a été ajoutée à l'article 11, alinéa 1 *(*« les autres magasins de la partie basse de la vieille ville de Berne »). Cette disposition aurait en principe permis l'ouverture des magasins de la partie basse de la vieille ville de 6h à 18h les jours fériés officiels dans le cadre de la législation fédérale sur le travail (le dimanche, il n'est pas possible d'employer du personnel à la vente). Du fait du résultat négatif de la procédure de consultation (cf. ch. 9 ci-après), cet ajout a été abandonné.

2.2 Profession de prêteur sur gages

Un prêt sur gages est un prêt fait après dépôt d'un bien en garantie : le débiteur ou la débitrice remet un bien (par ex. bijou ou montre) en gage au créancier ou à la créancière (prêteur/prêteuse sur gages). Il ou elle obtient en échange un crédit avec intérêts qu'il ou elle doit rembourser dans les délais convenus, sans quoi le créancier ou la créancière pourra réaliser le gage pour le décompter ensuite du crédit. Le créancier ou la créancière doit reverser les éventuels bénéfices de la vente du bien au débiteur ou à la débitrice.

Le Code civil prescrit pour la profession de prêteur sur gages une autorisation obligatoire et permet aux cantons d'édicter des prescriptions supplémentaires. Mais celles-ci nécessitent une base légale formelle. En vue de protéger le public, il est opportun de limiter le taux d'intérêt et les coûts – ce qui est également le cas pour les petits crédits dans le droit fédéral.[1]

[1] Cf. art. 14 de la loi fédérale du 23 mars 2001 sur le crédit à la consommation (LCC, RS 221.214.1)

Le droit fédéral prévoit qu'un gage non remboursé doit être vendu (réalisé) par l'autorité compétente, mais ne dit pas sous quelle forme cela doit être effectué. Avec ce projet, le Conseil-exécutif a désormais la compétence de régler ce point, en prescrivant par exemple la réalisation par une vente aux enchères publiques.

3. Commentaire des articles

Article 3

La profession de prêteur sur gages est déjà soumise à autorisation conformément à l'article 907 CC. La mention à l'article 3 assure la transparence concernant les activités professionnelles soumises à autorisation.

Article 8

Pour la profession de prêteur sur gages, le Conseil-exécutif peut préciser les conditions générales conformément à l'alinéa 1. Les prescriptions spécifiques sont résumées à l'alinéa 2.

Le taux d'intérêt maximal dépend du niveau général des taux d'intérêts, raison pour laquelle sa fixation est déléguée au Conseil-exécutif. Il se basera pour cela sur le taux d'intérêt de la Confédération pour les petits crédits, qui s'élève actuellement à dix pour cent.

4. Place du projet dans le programme gouvernemental de la législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes

Le projet n'est pas prévu dans le programme gouvernemental de législature.

5. Répercussions financières

La révision partielle n'a pas de répercussions financières.

6. Répercussions sur le personnel et l'organisation

La révision partielle n'a pas de répercussions sur le personnel et l'organisation.

7. Répercussions sur les communes

Les tâches des communes en matière d'exécution de la LCI demeurent inchangées.

8. Répercussions sur l'économie

Cette réglementation de la profession de prêteur sur gages augmente la sécurité juridique pour cette branche. Les investissements correspondants ont ainsi tendance à gagner en attractivité. L'augmentation de la demande en biens de consommation entraînée par les nouvelles possibilités de crédit correspondantes devrait cependant être négligeable.

9. Résultat de la procédure de consultation

Seule une minorité des destinataires du projet de consultation a participé à celle-ci. En tout, 25 prises de position ont été envoyées par des participants ne faisant pas partie de l'administration cantonale.

Les dispositions concernant la profession de prêteur sur gages n'ont fait l'objet d'aucune contestation contrairement à la modification des horaires d'ouverture des magasins.

Neuf participants ont approuvé la modification des horaires d'ouverture des magasins et seize l'ont rejetée. Les organisations des employeurs ainsi que l'UDC et le PRD se sont exprimés en faveur de la modification. Ils considèrent que l'ouverture des magasins le dimanche permettrait de proposer une offre plus attractive aux touristes et pensent notamment que cette possibilité pourrait être profitable aux boutiques de cadeaux et aux bijouteries.

Les organisations des employés, le Conseil synodal de l'Eglise nationale catholique romaine ainsi que différentes communes ont refusé cette modification. Les PS du canton et de la ville

ont rejeté le projet, de même que l'AVes, les Verts et le PEV. Les principaux intéressés, c'est-à-dire la ville de Berne, les Vereinigten Altstadtleiste et BERNcity, se sont également exprimés contre le projet.

Le rejet est principalement justifié par le danger de la distorsion de marché, la perturbation du repos dominical et la charge des employés dans le commerce de détail. Le danger notamment invoqué serait que les employés travaillent le dimanche malgré l'interdiction, étant donné que les autorités pourraient difficilement vérifier si les personnes qui travaillent dans les magasins sont des membres de la famille. De plus, la partie basse de la vieille ville est une zone d'habitation et la libéralisation des horaires d'ouverture des magasins ne serait pas dans l'intérêt des habitants et habitantes. Il n'y aurait pas non plus besoin d'étendre les heures d'ouverture étant donné que celles en vigueur actuellement ne sont pas entièrement utilisées.

Les Vereinigten Altstadtleiste et BERNcity rejettent la modification parce qu'une entreprise familiale ne serait selon eux pas en mesure d'engager du personnel supplémentaire pendant la semaine afin que les membres de la famille puissent eux-mêmes travailler le dimanche. En outre, le mélange unique de branches qui prévaut actuellement dans la vieille ville de Berne ne pourrait que souffrir d'une telle réforme. Si plus de magasins pouvaient ouvrir le dimanche, il s'agirait des magasins proposant des articles touristiques, ce dont Berne n'a pas besoin. La ville de Berne partage l'avis des Vereinigten Altstadtleiste et de BERNcity.

En outre, selon la plupart des participants à la procédure de consultation qui ont rejeté le projet, le fait de n'autoriser la vente le dimanche que dans la partie basse de la vieille ville de Berne et non dans d'autres quartiers de Berne ou du cœur de la vieille ville constituerait une inégalité de traitement inadmissible juridiquement.

Les partis PBD, PVL et UDF ne se sont pas exprimés.

Berne, le 7 février 2018

Au nom du Conseil-exécutif,

le président : *Pulver*

le chancelier : *Auer*

Propositions du Conseil-exécutif et de la commission
ACE n° 309
2016_09_ECO_loi_sur_le_commerce_et_l'industrie

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	Loi sur le commerce et l'industrie (LCI)			
	Le Grand Conseil du canton de Berne, sur proposition du Conseil-exécutif, *arrête :*			
	I.			
	L'acte législatif 930.1 intitulé Loi sur le commerce et l'industrie du 04.11.1992 (LCI) (état au 01.01.2014) est modifié comme suit:			
Le Grand Conseil du canton de Berne, en application de l'article 37 de la Constitution cantonale[1)], vu l'article 39 de la loi fédérale du 23 mars 2001 sur le crédit à la consommation (LCC)[2)] et l'article 20 de la loi fédérale du 19 décembre 1986 contre la concurrence déloyale (LCD)[3)], sur proposition du Conseil-exécutif,	**Préambule (mod.)** Le Grand Conseil du canton de Berne, en application de l'article 37 de la Constitution cantonale[4)], vu les articles 907 et 915 du Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC)[5)], l'article 39 de la loi fédérale du 23 mars 2001 sur le crédit à la consommation (LCC)[6)] et l'article 20 de la loi fédérale du 19 dé-			

1) RSB 101.1
2) RS 221.214.1
3) RS 241
4) RSB 101.1
5) RS 210
6) RS 221.214.1

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
arrête:	cembre 1986 contre la concurrence déloyale (LCD)[1)], sur proposition du Conseil-exécutif, arrête:			
Art. 3 Régime de l'autorisation [1] Une autorisation est obligatoire pour i l'octroi de crédits à la consommation et le courtage en crédit, si la LCC le prévoit.	Art. 3 al. 1 [1] Une autorisation est obligatoire pour i (mod.) l'octroi de crédits à la consommation et le courtage en crédit, si la LCC le prévoit~~.~~; k (nouv.) l'exercice de la profession de prêteur sur gages.			
Art. 8 Ordonnance	Art. 8 al. 2 (nouv.) [2] Pour la profession de prêteur sur gages, il peut en outre, par voie d'ordonnance, a fixer le taux d'intérêt maximal; b limiter les frais autorisés, en particulier pour la conservation, l'entretien, l'assurance et la réalisation des gages; c réglementer la réalisation du gage.			

1) RS 241

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	**Minorité**	
Art. 11 Heures d'ouverture les jours fériés [1] Les magasins suivants peuvent ouvrir de 06.00 à 18.00 heures les jours fériés: c les magasins de fleurs.		*Droit en vigueur*	Art. 11 al. 1 [1] Les magasins suivants peuvent ouvrir de 06.00 à 18.00 heures les jours fériés: c (mod.) les magasins de fleurs~~.~~¹ d (nouv.) tous les autres magasins de la Partie basse de la vieille ville de Berne.	*Proposition de la majorité de la commission*
		Droit en vigueur	Titre après Art. 36 (nouv.) *T1 Disposition transitoire de la modification du* ■■■	*Proposition de la majorité de la commission*
		Droit en vigueur	Art. T1-1 (nouv.)	*Proposition de la majorité de la commission*

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	**Minorité**	
			[1] Les expériences réalisées avec la prescription prévue à l'article 11, alinéa 1, lettre d doivent faire l'objet d'une évaluation portant sur les quatre années à compter de son entrée en vigueur. Le Conseil-exécutif propose ensuite au Grand Conseil, sur la base du rapport d'évaluation consécutif, d'abroger ou de maintenir la prescription en question.	
	II.			
	Aucune modification d'autres actes.			
	III.			
	Aucune abrogation d'autres actes.			
	IV.			
	Le Conseil-exécutif fixe la date d'entrée en vigueur de la présente modification.			
				Il est proposé au Grand Conseil de renoncer à la seconde lecture.
	Berne, le 7 février 2018	Berne, le 1er mars 2018		Berne, le 21 mars 2018

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	Au nom du Conseil-exécutif, le président: Pulver le chancelier: Auer	Au nom de la commission, le président: Bichsel		Au nom du Conseil-exécutif, le président: Pulver le chancelier: Auer

Le Conseil-exécutif
du canton de Berne

Der Regierungsrat
des Kantons Bern

Postgasse 68
Case postale
3000 Berne 8
www.rr.be.ch
info.regierungsrat@sta.be.ch

Grand Conseil du canton de Berne
Services parlementaires
Postgasse 68
Case postale 562
3000 Berne 8

Berne, le 7 février 2018

N° d'ACE: 108/2018
Direction: Direction de l'économie publique
Notre référence:
Votre référence:
Classification: Non classifié

Loi sur le commerce et l'industrie (LCI) (modification) ; proposition du Conseil-exécutif ; explications concernant une éventuelle disposition sur les heures d'ouverture des magasins de la Partie basse de la vieille ville de Berne

Madame la Présidente du Grand Conseil,
Mesdames et Messieurs les Députés du Grand Conseil,

Le Conseil-exécutif vous soumet ci-joint une modification de la LCI portant sur la profession de prêteur sur gages mais pas sur l'ouverture des magasins de la Partie basse de la vieille ville de Berne que réclamait la motion Haas (M 026-2015). Suite à l'adoption de la motion, le gouvernement s'était engagé par lettre du 20 septembre 2017 à présenter au Grand Conseil la modification de la LCI requise. De l'avis du Conseil-exécutif cependant, cette dernière est inopportune si l'on tient compte du résultat de la procédure de consultation (cf. à ce sujet le chiffre 9 du rapport ci-joint). Il souhaite donc proposer au Grand Conseil de ne pas entrer en matière sur la modification des heures d'ouverture des magasins. Cependant, le refus d'entrer en matière viserait nécessairement aussi les dispositions (souhaitables) sur la profession de prêteur sur gages. Il n'est en effet pas possible de n'entrer que *partiellement* en matière concernant une affaire de législation. Le Conseil-exécutif se permet par conséquent de vous montrer ci-dessous comment procéder s'il fallait maintenir une réglementation des heures d'ouverture spéciales pour les magasins de la Partie basse de la vieille ville de Berne. Il proposerait d'opter pour la formulation suivante qui correspond globalement à la version rédigée pour la procédure de consultation :

- remplacer le point par une virgule à l'article 11, alinéa 1, lettre *c*,

- insérer une nouvelle lettre *d* à l'article 11, alinéa 1: *tous les autres magasins de la Partie basse de la vieille ville de Berne.*

À la différence de la version pour la procédure de consultation, le mot « Partie » est écrit avec une majuscule pour tenir compte d'une suggestion de la ville de Berne dans le cadre de la procédure de consultation. La dénomination est ainsi harmonisée avec le plan municipal d'affectation des zones. La disposition en question permettrait l'ouverture des magasins de la Partie basse de la vieille ville de 6h à 18h les jours fériés officiels dans le cadre de la législation fédérale sur le travail (le dimanche, il n'est pas possible d'employer du personnel à la vente).

L'assimilation de la Partie basse de la vieille ville de Berne à une zone touristique au sens de la législation fédérale sur le travail n'entre pas en ligne de compte :

La vieille ville de Berne fait certes partie du patrimoine mondial de l'UNESCO et est incontestablement importante au niveau touristique. Cependant, la part du tourisme dans la création de valeur n'atteint pas l'intensité d'une région touristique telle que définie par la législation fédérale sur le travail. Le tourisme exerce une influence directe et indirecte sur environ six pour cent de l'emploi total dans la ville de Berne. Cette valeur est loin de représenter une part importante de l'activité économique. Il en va de même pour la Partie basse de la vieille ville de Berne, où de nombreuses entreprises ne peuvent pas être considérées comme touristiques. Ainsi, les employés de vente ne peuvent pas travailler le dimanche.

Veuillez agréer, Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs, nos respectueuses salutations.

Au nom du Conseil-exécutif,

le président :

Bernhard Pulver

le chancelier :

Christoph Auer

Pièces jointes

- Modification de la loi et rapport

Propositions du Conseil exécutif et de la commission

Loi cantonale sur l'agriculture (LCAB) (Modification)

Direction de l'économie publique

Sommaire

1. Synthèse 1
2. Contexte 1
3. Principes de la nouvelle réglementation 2
4. Forme de l'acte législatif 2
5. Droit comparé 2
6. Commentaires des articles 2
7. Lien avec le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et les autres planifications importantes 3
8. Répercussions financières 3
9. Répercussions sur le personnel et l'organisation 3
10. Répercussions sur les communes 4
11. Répercussions sur l'économie 4
12. Résultat de la procédure de consultation 4
    12.1 Généralités 4
    12.2 Mesures de protection de l'apiculture (article 10, alinéa 3 LCAB) 4
    12.3 Droits de partie dans les procédures pénales concernant des infractions aux prescriptions relatives à la protection des animaux (article 13, alinéa 3 LCAB) 5
    12.4 Nouvelle disposition pénale (article 49, alinéa 1, lettre a1 LCAB) 5
13. Proposition 5

Rapport présenté par le Conseil-exécutif au Grand Conseil concernant la modification de la loi cantonale sur l'agriculture (LCAB)

1. Synthèse

Dans le cadre de la mise en œuvre de la motion Guggisberg (M 167-2014), le présent projet de modification doit créer la base juridique permettant d'imposer des charges pour l'apiculture dans certaines régions. L'objectif de cette restriction est d'éviter les accouplements non désirés.

2. Contexte

Lors de la session de juin 2015, le Grand Conseil a adopté la motion Guggisberg (M 167-2014) à 131 voix contre une (quatre abstentions). Le Conseil-exécutif est ainsi chargé de compléter la loi cantonale du 16 juin 1997 sur l'agriculture (LCAB)[1] afin qu'il soit possible de :

- désigner des stations de fécondation pour l'élevage sélectif des reines ;
- définir des zones de protection pour ces stations afin de soutenir l'élevage sélectif des reines.

Les populations d'abeilles sont toujours menacées par le varroa, les épizooties (loque européenne et loque américaine), les pesticides et depuis peu également par le petit coléoptère de la ruche. La sélection de colonies présentant une grande vitalité et étant résistantes aux maladies et productives est cruciale pour la survie des abeilles. La Confédération soutient donc la formation des apiculteurs et apicultrices, et encourage la sélection d'abeilles mellifères dans le cadre de la législation sur l'élevage. Dans les cantons de Fribourg, de Vaud, du Valais et d'Obwald, la protection des stations de fécondation est déjà réglée au niveau cantonal ; le canton de Glaris, quant à lui, n'autorise qu'une seule race d'abeille.

Un peu plus de 20 pour cent des apiculteurs et apicultrices suisses exercent leur activité dans le canton de Berne. Ils gèrent environ dix stations de fécondation et élèvent les trois races adaptées aux conditions climatiques régnant au nord des Alpes. Face aux changements globaux, cette diversité biologique peut revêtir une importance capitale pour la survie des abeilles mellifères, et donc des êtres humains. C'est pourquoi le canton de Berne doit jouer un rôle majeur dans la création des zones de protection. L'élevage sélectif exige de choisir judicieusement les géniteurs. Seules les stations de fécondation apicole entourées de zones de protection permettent un accouplement ciblé de reines et de faux bourdons choisis. La plupart des apiculteurs et apicultrices collaborent avec les organisations responsables des stations de fécondation. Il arrive cependant régulièrement que certains individus installent des ruchers avec des races incompatibles dans les zones abritant les stations de fécondation. Pour l'heure, il n'est pas possible de les en empêcher, les zones de protection ne produisant pas d'effet juridique. Le succès du travail de sélection est ainsi remis en question et le soutien apporté par la Confédération affaibli.

L'Office de l'agriculture et de la nature (OAN) a certes élaboré le « Concept de promotion de l'apiculture dans le canton de Berne » dans le cadre de la mise en œuvre de la motion Jenni (M 113-2008) adoptée par le Grand Conseil lors de sa session de septembre 2008, et un grand nombre de mesures ont déjà été réalisées. Cependant, les bases légales prévues pour les zones de protection des stations de fécondation n'ont pas encore été établies, des questions importantes restant encore ouvertes (critères pour la création de zones de protection, procédures, coûts).

[1] RSB 910.1

3. Principes de la nouvelle réglementation

Les mesures de protection en faveur de l'apiculture revêtent un caractère éminemment technique. Pour cette raison, elles ne doivent pas être détaillées dans la LCAB, conçue en tant que loi-cadre, mais définies par voie d'ordonnance. Etant donné qu'elles ne pourront par ailleurs pas être exécutées sans la participation des organisations apicoles, la décision concernant l'édiction de dispositions s'y rapportant est laissée à l'appréciation du Conseil-exécutif (formulation potestative).

4. Forme de l'acte législatif

Les mesures de protection en faveur de l'apiculture limiteront l'utilisation des terrains concernés. Cette restriction des droits de propriété nécessite une base légale formelle.

5. Droit comparé

Comme mentionné au chiffre 2 ci-dessus, dans les cantons du Valais, de Vaud, de Fribourg et d'Obwald, la protection des stations de fécondation est déjà réglée au niveau cantonal ; le canton de Glaris, quant à lui, n'autorise qu'une seule race d'abeille.

Les cantons de Fribourg et de Vaud ont inscrit expressément les mesures de protection en faveur de l'apiculture dans leurs lois sur l'agriculture. Le service de l'agriculture et/ou le gouvernement sont chargés de définir les zones et les régions de protection. Le canton du Valais a inscrit dans sa loi sur l'agriculture une disposition générale sur les périmètres de protection dans le cadre de la sauvegarde du patrimoine culturel. L'édiction de prescriptions sur des périmètres de protection particuliers incombe au service de l'agriculture. Le gouvernement du canton d'Obwald a défini la zone de protection entourant l'unique station de fécondation du canton en s'appuyant sur sa compétence d'édicter des ordonnances dans le domaine de la protection des espèces.

Etant donné que la réglementation des nombreuses zones et régions de protection attendues dans le canton de Berne devra être très détaillée, le Conseil-exécutif estime qu'il est approprié de désigner ces dernières au moyen de décisions générales et de ne définir par voie d'ordonnance que les principes pour la reconnaissance des zones et régions de protection ainsi que pour le déroulement de la procédure et les restrictions d'utilisation qui s'y appliquent. Etant donné que les abeilles mellifères actuelles sont un produit culturel, il ne les considère pas comme un objet de la législation sur la protection de la nature.

6. Commentaires des articles

Titre de la section 2.2

Dans le texte de loi allemand, le titre de section « Viehhaltung » sera remplacé par « Tierhaltung ». Il s'agit d'une part d'effectuer une harmonisation avec le texte de loi français (« Production animale ») et d'autre part de tenir compte du fait que la plupart des dispositions de cette section ne se réfèrent pas exclusivement au bétail mais également à d'autres animaux.

Article 10, alinéas 2 et 3

Le Concordat sur le commerce de bétail ayant été dissous (ROB 16-011), il convient d'abroger l'alinéa 2 et de supprimer le terme commerce de bétail » dans le titre de l'article.

La nouvelle teneur de l'alinéa 3 vise à restreindre, sur certaines zones géographiques, le peuplement des ruchers, c'est-à-dire à réserver leur occupation à certaines races d'abeilles :

- Deux zones de protection seront établies autour des stations de fécondation qui doivent promouvoir l'élevage de certaines races ou certaines de leurs caractéristiques. Dans la zone centrale, seules les abeilles de la station de fécondation sont admises ; dans une autre zone, seules celles de la même lignée.
- Cependant, afin de maintenir la diversité génétique, les stations de fécondation et leurs zones d'accouplement qui ne sont pas orientées sur une lignée déterminée, mais de

manière générale sur une race doivent également être protégées. Une zone d'accouplement sera définie autour de ces stations de fécondation, dans lesquelles seules des abeilles de la même race pourront être détenues.

Il faudra se demander s'il doit également être possible le cas échéant de ne pas seulement protéger, en plus des stations de fécondation, des régions définies dans lesquelles on cherchera à ne détenir que des colonies de races déterminées.

Les régions du canton de Berne qui sont suffisamment isolées et dont la végétation est adaptée à l'élevage des abeilles sont relativement rares. Il peut donc y survenir des conflits d'utilisation entre différentes associations d'élevage. Le Conseil-exécutif estime qu'il ne peut pas relever des missions du canton d'effectuer la délimitation entre les intérêts d'utilisation, celle-ci exigeant de vastes connaissances techniques. Il compte donc sur la collaboration entre la Fédération des sociétés apicoles bernoises (Verband Bernischer Bienenzüchtervereine [VBBV]) et la Société d'apiculture du Jura bernois (SAJB) pour créer les conditions d'organisation nécessaires à la présentation de propositions coordonnées pour créer des zones et des régions de protection. Ce n'est que dans ces conditions qu'il sera possible d'exécuter la nouvelle mission cantonale avec les ressources existantes du service spécialisé Abeilles.

Article 13, alinéa 3

Le 7 juillet 2017, la Cour suprême du canton de Berne a décidé que contrairement aux dispositions actuelles de l'article 13, alinéa 3, l'Association faîtière des organisations bernoises de protection des animaux (DBT) ne pouvait pas exercer de droit de partie dans les procédures pénales. La DBT a attaqué cette décision devant le Tribunal fédéral. L'ajout du « service compétent de la Direction de l'économie publique » à la liste des autorités auxquelles est reconnue la qualité de partie permet de créer la base juridique nécessaire pour qu'un service administratif puisse, au besoin, assumer ce droit dans l'intérêt des animaux. La Cour suprême a expressément déclaré que cette variante était admissible.

Article 49, alinéa 1, lettre a1

Le non-respect des mesures de protection en faveur de l'apiculture doit être sanctionné de la même manière que les infractions à la législation sur la protection des animaux et des plantes.

7. Lien avec le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et les autres planifications importantes

La présente révision de loi ne figure pas dans le programme législatif du programme gouvernemental de législature. La préservation de races d'abeilles saines sert néanmoins directement l'objectif 5 « Préserver les ressources naturelles ».

8. Répercussions financières

La charge administrative financière pour la définition de zones et régions de protection se limite aux coûts nécessaires à l'édiction et à la publication de quelques décisions générales.

9. Répercussions sur le personnel et l'organisation

Si la démarche coordonnée visée des associations d'apiculteurs s'applique, le service cantonal Abeilles doté d'un poste à 40 pour cent devrait pouvoir effectuer les procédures administratives permettant une définition contraignante des zones et régions de protection dans le cadre des ressources existantes. En effet, ces procédures devraient permettre de créer des synergies pour le conseil spécialisé.

Confier à un service administratif l'exercice des droits de partie dans les procédures pénales au sens de l'article 13, alinéa 3 ne devient nécessaire que si le Tribunal fédéral prive la DBT de ces droits. Selon les discussions menées avec cette dernière, il faudrait alors créer un poste à 60 pour cent pour l'exercice de ces droits. Le canton de Zurich, qui a confié les droits de partie à son office vétérinaire, dispose lui aussi d'un poste à 60 pour cent à cet effet.

Du point de vue actuel, confier cette tâche au Service vétérinaire cantonal semble parfaitement approprié, vu que de solides connaissances de médecine vétérinaire, de zoologie et, si possible, de l'expérience en matière d'exécution de la législation sont requises pour exercer dûment les droits de partie dans l'intérêt des animaux. Or, le Service vétérinaire dispose aujourd'hui déjà de toutes ces compétences.

Pour que l'administration cantonale puisse assumer cette nouvelle tâche, il faudrait créer un poste à 50 pour cent environ, compte tenu des effets de synergie avec les procédures actuelles. Pour l'heure, il n'existe aucune possibilité de compensation (du moins pas dans l'ampleur citée).

10. Répercussions sur les communes

Aucune répercussion sur les communes n'est prévisible.

11. Répercussions sur l'économie

La préservation de races d'abeilles saines est d'une importance fondamentale pour la production de plantes agricoles.

12. Résultat de la procédure de consultation

12.1 Généralités

La procédure de consultation a donné lieu à 41 prises de position témoignant d'une large approbation de la proposition de modification. Parmi les suggestions et remarques formulées par les participants, certaines concernent des aspects qui doivent être discutés et déterminés par voie d'ordonnance, et non au niveau de la loi (p. ex. limitation des zones de protection à certaines stations de fécondation ou possibilité d'étendre les mesures de protection prévues pour les stations de fécondation à des zones supplémentaires). Les propositions les plus importantes se rapportant à des dispositions légales sont commentées ci-après.

12.2 Mesures de protection de l'apiculture (art. 10, al. 3 LCAB)

Parmi les participants à la procédure de consultation, seul le PLR a mis en doute la nécessité du projet de modification. Il avance que le canton de Berne s'en sort depuis longtemps sans disposer d'une réglementation de ce genre et que beaucoup de cantons abritant des colonies d'abeilles sur leur territoire n'en possèdent pas non plus. Il faut toutefois opposer à ces arguments les nombreuses menaces qui pèsent actuellement sur la population apicole, dont le varroa, les épizooties et les pesticides. Les mesures de protection prévues garantissent un élevage ciblé sur la vitalité, la résistance aux maladies et la productivité des colonies dans le canton de Berne, où du fait de l'isolement des zones d'élevage, le potentiel de nuisance des abeilles « indésirables » est particulièrement important.

Le PS et l'association Bärner Bio Bure proposent que la formulation potestative de l'article 10, alinéa 3 soit remplacée par une réglementation légale contraignante. Cette proposition doit être rejetée pour la raison suivante : l'exécution des mesures de protection de l'apiculture requiert la participation des organisations d'apiculture. La formulation potestative confère au Conseil-exécutif la marge de manœuvre nécessaire en la matière.

Le PEV rejette une mesure qui permettrait d'étendre la protection à des zones hors des stations de fécondation. A cet égard, il convient de signaler que les connaissances concernant l'apiculture évoluent. Il serait par conséquent inapproprié d'exclure cette possibilité dès l'échelon de la loi. Il conviendra de soumettre cette thématique à une discussion et à une évaluation approfondies dans le cadre des dispositions élaborées par voie d'ordonnance.

Les Verts Canton de Berne estiment qu'il faudrait faire participer toutes les sociétés d'apiculture du canton à la délimitation des zones prévues. Les apiculteurs et apicultrices du Jura bernois sont regroupés au sein de la Société d'apiculture du Jura bernois (SAJB). La SAJB et son homologue alémanique, la Fédération des sociétés apicoles bernoises (VBBV),

devraient créer conjointement des conditions d'organisation permettant la formulation de propositions coordonnées en vue de la création de zones et régions de protection. Cette proposition étant pertinente, le rapport est adapté en conséquence.

12.3 Droits de partie dans les procédures pénales concernant des infractions aux prescriptions relatives à la protection des animaux (art. 13, al. 3 LCAB)

La DBT propose que cet article soit complété : elle souhaite qu'à l'avenir, il soit possible de conférer par voie d'ordonnance à un service désigné par l'ECO le plein exercice des droits de partie dans les procédures pénales concernant des infractions aux prescriptions relatives à la protection des animaux. Cette demande se réfère à la décision prononcée le 7 juillet 2017 par la Cour suprême du canton de Berne qui avait privé la DBT de ses droits de partie. Le recours porté devant le Tribunal fédéral est toujours pendant. Si ce recours devait être rejeté, la modification précitée de l'article 13, alinéa 3 permettrait de créer rapidement, par voie d'ordonnance, une réglementation donnant à un service interne à l'administration la possibilité d'user en toute légitimité de ces droits de partie essentiels pour la bonne exécution de la législation sur la protection des animaux. Contrairement aux autres victimes, en effet, les animaux ne peuvent exprimer leur point de vue lors des procédures pénales. La proposition de la DBT a été concrétisée en conséquence.

12.4 Nouvelle disposition pénale (art. 49, al. 1, lit. a1 LCAB)

L'Association des avocats bernois (AAB) estime qu'il est disproportionné de mettre les infractions à la protection de l'apiculture au même niveau pénal que les infractions à la santé animale ou à la lutte contre les épizooties. Du moment que les mesures de promotion de l'apiculture servent également à lutter contre les épizooties, elle considère que l'article 49, alinéa 1, lettre *a* est suffisant. A cet égard, il convient de mentionner que les mesures de protection de l'apiculture ne concernent pas seulement la lutte contre les épizooties, mais également la prévention des épizooties pouvant toucher des futures populations d'abeilles. Par ailleurs, les mesures de protection de ce type doivent généralement être assorties de dispositions pénales claires pour être efficaces. La disposition pénale de l'article 49 prévoit une fourchette d'amendes (allant jusqu'à 20 000 francs), ce qui garantit une sanction au cas par cas. La nouvelle disposition pénale est donc maintenue.

13. Proposition

Au vu de l'étendue limitée du projet de modification et du fait qu'il a été largement approuvé durant la procédure de consultation, le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil de renoncer à une seconde lecture.

Berne, le 7 février 2018

Au nom du Conseil-exécutif,

le président : *Pulver*

le chancelier : *Auer*

Propositions du Conseil-exécutif et de la commission
ACE n° 260
2016_10_ECO_Loi cantonale sur l'agriculture_LCAB

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I	Proposition du Conseil-exécutif II
	Loi cantonale sur l'agriculture (LCAB)		
	Le Grand Conseil du canton de Berne, sur proposition du Conseil-exécutif, *arrête:*		
	I.		
	L'acte législatif 910.1 intitulé Loi cantonale sur l'agriculture du 16.06.1997 (LCAB) (état au 01.01.2018) est modifié comme suit:		
2.2 Production animale	Ne concerne que le texte allemand		
Art. 10 Elevage, vente et commerce de bétail [2] Le commerce de bétail de rente est régi par les dispositions des traités intercantonaux.	Art. 10 al. 2 (abrog.), al. 3 (nouv.) Elevage~~, vente~~ et ~~commerce~~vente de bétail (Titre mod.) [2] Abrogé(e). [3] Par mesure de protection de l'apiculture, le Conseil-exécutif peut limiter par voie d'ordonnance le peuplement des ruchers dans certaines zones.		
Art. 13 Protection des animaux	Art. 13 al. 3 (mod.)		

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I	Proposition du Conseil-exécutif II
[3] Le Conseil-exécutif désigne une organisation ou une personne en tant qu'autorité au sens de l'article 104, alinéa 2 du code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007 (CPP)[1)], à laquelle est reconnue la qualité de partie, avec tous les droits, dans les procédures pénales concernant des infractions aux prescriptions relatives à la protection des animaux.	[3] Le Conseil-exécutif désigne- le service compétent de la Direction de l'économie publique, une organisation ou une personne en tant qu'autorité au sens de l'article 104, alinéa 2 du code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007 (CPP)[2)], à laquelle est reconnue la qualité de partie, avec tous les droits, dans les procédures pénales concernant des infractions aux prescriptions relatives à la protection des animaux.		
Art. 49 Amende [1] Quiconque contrevient intentionnellement aux dispositions de la présente loi ou à ses dispositions d'exécution sera puni d'une amende de 20 000 francs au plus, sous réserve du 3e alinéa, lorsque ces dispositions concernent	Art. 49 al. 1 [1] Quiconque contrevient intentionnellement aux dispositions de la présente loi ou à ses dispositions d'exécution sera puni d'une amende de 20 000 francs au plus, sous réserve du 3e alinéa, lorsque ces dispositions concernent a ne concerne que le texte allemand. a1 (nouv.) la protection de l'apiculture,		
	II.		
	Aucune modification d'autres actes.		
	III.		
	Aucune abrogation d'autres actes.		

1) RS 312.0; FF2007 6583
2) RS 312.0; FF2007 6583

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I	Proposition du Conseil-exécutif II
	IV.		
	Le Conseil-exécutif fixe la date d'entrée en vigueur de la présente modification. Il est proposé au Grand Conseil de renoncer à la seconde lecture.		
	Berne, le 7 février 2018 Au nom du Conseil-exécutif, le président: Pulver le chancelier: Auer	Berne, le 1er mars 2018 Au nom de la commission, le président: Bichsel	Berne, le 14 mars 2018 Au nom du Conseil-exécutif, le président: Pulver le chancelier: Auer

Propositions du Conseil exécutif et de la commission

Loi sur le droit foncier rural et le bail à ferme agricole (LDFB) (Modification)

Direction de l’économie publique

C:\Program Files (x86)\PDF Tools AG\3-Heights(TM) Document Converter Service\Temp\bdd0f73c954d467f940b4a26ca105c99.docx

Sommaire

1. Synthèse 1
2. Contexte 1
   2.1 Contexte de politique agricole 1
   2.2 Signification du seuil de qualification d'entreprise agricole 2
   2.3 Evolution des structures agricoles dans le canton de Berne 3
3. Caractéristiques de la nouvelle réglementation 4
4. Droit comparé 5
5. Commentaires des articles 5
6. Lien avec le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et d'autres planifications importantes 5
7. Répercussions financières 5
8. Répercussions sur le personnel et l'organisation 5
9. Répercussions sur les communes 5
10. Répercussions sur l'économie 5
11. Résultat de la procédure de consultation 6
   11.1 Généralités 6
   11.2 Seuil de qualification d'entreprise agricole 6
   11.3 Viticulture 7
12. Proposition 8

Rapport présenté par le Conseil-exécutif au Grand Conseil concernant la modification de la loi sur le droit foncier rural et le bail à ferme agricole (LDFB)

1. Synthèse

La présente modification de loi découle de la mise en œuvre de la motion Graber (M 218-2015) « Abaisser le seuil de qualification d'entreprise agricole à 0,6 UMOS », adoptée lors de la session de juin 2016. Le Conseil-exécutif remplit ce mandat en modifiant l'article 1 de la loi du 21 juin 1995 sur le droit foncier rural et le bail à ferme agricole (LDFB)[1]. Il reste cependant d'avis que cette modification entrave de manière excessive l'évolution structurelle en principe également nécessaire dans l'agriculture bernoise pour renforcer la compétitivité et garantir un revenu adapté. Une enquête[2] indique qu'aucun autre canton ne prévoit d'abaisser le seuil de qualification d'entreprise agricole de manière générale dans toutes les zones de production à 0,6 UMOS (unité de main-d'œuvre standard)[3].

C'est pourquoi le Conseil-exécutif a également proposé lors de la procédure de consultation une variante qui ne prévoyait la valeur de 0,6 UMOS que pour les régions de montagne et de collines. Dans le reste du canton, la valeur serait restée de 1,0 UMOS. Cette exploitation différenciée par région de la marge de manœuvre prévue par le droit fédéral aurait également correspondu aux règles cantonales en vigueur jusqu'à présent, selon lesquelles il n'est possible de s'écarter de la valeur limite de 1,0 UMOS que dans les régions de montagne et de collines avec 0,75 UMOS.

La question de la baisse du seuil de qualification d'entreprise agricole a déclenché une controverse lors de la procédure de consultation. Ni la mise en œuvre stricte de la motion Graber, ni la variante proposée par le Conseil-exécutif n'ont convaincu les destinataires de la procédure de consultation. Le Conseil-exécutif renonce donc à soumettre une variante et se limite à la mise en œuvre de la motion Graber en proposant de ne pas entrer en matière sur le projet.

2. Contexte

2.1 Contexte de politique agricole

Aux termes de l'article 7, alinéa 1 de la loi fédérale du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (LDFR)[4], on entend par entreprise agricole une unité composée d'immeubles, de bâtiments et d'installations agricoles qui sert de base à la production agricole et qui exige, dans les conditions d'exploitation usuelles dans le pays, au moins une UMOS. Le Conseil fédéral fixe, conformément au droit agraire, les facteurs et les valeurs servant au calcul de l'unité de main-d'œuvre standard.

L'article 5, lettre *b* LDFR permet aux cantons de déroger à ce principe et de soumettre aux dispositions de la loi sur les entreprises agricoles des exploitations qui comptent moins d'UMOS. Avant la modification de la LDFR dans le cadre de la politique agricole (PA) 2014 – 2017, les exploitations devaient, pour pouvoir être soumises à la loi, présenter une taille minimale de 0,75 UMOS. Le canton de Berne a fait usage de cette compétence à l'article 1, alinéa 1 LDFB en fixant à 0,75 UMOS la taille minimale des entreprises agricoles dans les régions de montagne et de collines.

[1] RSB 215.124.1
[2] Enquête orale effectuée à l'occasion de la conférence LDFR organisée à Glaris le 6 septembre 2016
[3] L'UMOS sert à saisir les besoins en travail de toute l'exploitation à l'aide de facteurs standardisés. Elle est employée pour le calcul et la détermination de diverses mesures et notions agricoles.
[4] RS 211.412.11

Le projet du Conseil fédéral, dans le cadre de la PA 2014 – 2017, d'aligner au 1er janvier 2014 les facteurs UMOS aux évolutions techniques connues par l'agriculture a déclenché de vives discussions ainsi que des interventions politiques, dans le canton de Berne également. Afin de répondre aux différents besoins régionaux et aux demandes des entreprises ayant des activités proches de l'agriculture, le Parlement fédéral a conféré aux cantons, par la révision de l'article 5, lettre *a* LDFR, la possibilité d'abaisser le seuil de qualification d'entreprise agricole jusqu'à 0,6 UMOS. Cette révision de la loi a été décidée avant que la décision du Conseil fédéral concernant les facteurs UMOS soit prise et est entrée en vigueur le 1er janvier 2014. Concernant l'adaptation d'actes législatifs du canton à la modification de la LDFR au 1er janvier 2014, le Conseil-exécutif a fait observer, en réponse à l'interpellation Berger (I 014-2014) (session de septembre 2014), qu'il ne voyait pour le moment pas de modifications législatives à effectuer au niveau cantonal.

En octobre 2015, le Conseil fédéral a décidé le « paquet agricole de l'automne 2015 » et a pris dans ce cadre différentes décisions concernant les UMOS, qui ont fortement atténué les effets de l'alignement des facteurs UMOS sur les évolutions techniques décidé au même moment. Les adaptations des calculs d'UMOS sont en vigueur depuis le 1er juillet 2016 dans tous les domaines d'application. Le canton de Berne applique ces nouveaux règlements en tenant compte du « seuil cantonal de qualification d'entreprise agricole » inscrit dans la LDFB (1,0 UMOS en zone de plaine, 0,75 UMOS dans les régions de montagne et de collines). Jusqu'à présent, aucun problème fondamental n'a été rencontré lors de l'exécution.

La motion Graber (M 218-2015) « Abaisser le seuil de qualification d'entreprise agricole à 0,6 UMOS », que le Conseil-exécutif avait proposé de rejeter, a été adoptée lors de la session de juin 2016 par le Grand Conseil par 69 oui contre 58 non et 18 abstentions. Lors des débats au parlement, les arguments suivants ont notamment été formulés en faveur de l'adoption de la motion : les petites et moyennes entreprises agricoles doivent être reconnues en tant que membres de l'économie publique de même valeur que les grandes ; « les grands et les petits » devraient avoir les mêmes droits et une agriculture qui s'appuierait sur les petites entreprises serait mieux adaptée aux petites structures, qui sont majoritaires dans le canton de Berne. Par ailleurs, un rejet de la motion aurait des conséquences négatives sur le travail à temps partiel. La motion va de plus dans le sens de l'occupation décentralisée du territoire et du renforcement des régions périphériques. Il ne faut pas promouvoir une agriculture industrielle. Avec l'adoption de la motion, le Conseil-exécutif a été chargé, à l'encontre de sa proposition, de préparer une modification de l'article 1 LDFB afin de faire passer, en se basant sur l'article 5 LDFR, le seuil de qualification d'entreprise agricole, actuellement de 1,0 UMOS en plaine et de 0,75 UMOS en région de montagne et de collines à 0,6 UMOS de manière générale pour toutes les zones d'exploitation.

Le Conseil-exécutif profite de ce mandat pour tenir compte en même temps des évolutions récentes survenues dans la viticulture bernoise (notamment dues au remaniement parcellaire effectué autour du lac de Bienne) et pour proposer un relèvement de la valeur limite d'application du bail à ferme agricole pour les vignes (modification de l'art. 9, al. 1, lit. *a* LDFB). Cette demande serait caduque si le Grand Conseil s'en tenait au statu quo pour le seuil de qualification d'entreprise agricole et renonçait ainsi à une modification de la loi. Cette affaire est cependant d'une importance relativement faible.

2.2 Signification du seuil de qualification d'entreprise agricole

Les entreprises agricoles au sens du droit foncier rural bénéficient d'un statut privilégié dans différents domaines. Il faut notamment citer les points suivants :

- Droit foncier rural : les entreprises agricoles peuvent être reprises à la valeur de rendement, c.-à-d. à un prix préférentiel, par les descendants qui veulent gérer eux-mêmes l'exploitation et y sont aptes. Aucun immeuble ou partie d'immeuble ne peut être soustrait à une entreprise agricole (interdiction de partage matériel).

- Droit sur l'aménagement du territoire : les bâtiments d'habitation situés hors de la zone à bâtir ne sont conformes à la zone que s'ils font partie d'une entreprise agricole au sens de l'article 7 LDFR. De plus, des activités accessoires non agricoles (p. ex. pour l'agrotourisme) ou des constructions nouvelles pour la détention de chevaux ne peuvent être autorisées que si l'exploitation est effectuée par une entreprise agricole. Ces faits ont pour conséquence d'augmenter le nombre de constructions et d'installations dans la zone agricole, ce qui n'est pas souhaitable dans un contexte de protection renforcée des terres cultivables et de lutte contre le mitage du territoire.
- Bail à ferme agricole : pour les entreprises agricoles, les fermages sont fixés à un niveau inférieur que pour les exploitations situées sous le seuil de qualification d'entreprise agricole (immeubles agricoles). De plus, un fermier ou une fermière a un droit de préemption sur l'immeuble affermé, s'il ou si elle est propriétaire d'une entreprise agricole.

Le statut d'entreprise n'a pas de répercussion sur les domaines suivants :

- Paiements directs : une exploitation agricole peut être encouragée par des paiements directs, même s'il ne s'agit pas d'une entreprise agricole. La valeur minimale pour bénéficier de paiements directs est de 0,2 UMOS.
- Aides à l'investissement : la valeur minimale pour l'obtention d'aides à l'investissement (crédits d'investissement, contributions) est de 1,0 UMOS, sauf dans les zones où l'exploitation agricole ou l'occupation suffisante du territoire sont compromises.
- Impôts : d'après la législation fiscale cantonale, les exploitations agricoles bénéficient d'une imposition plus favorable à partir d'une valeur de 0,5 UMOS. Ce règlement découle de la motion Graber « Atténuer l'impact de la politique agricole 2014-2017 sur les petites exploitations » de 2012 (M 128-2012). Si toutes les exploitations agricoles à partir de 0,6 UMOS étaient à l'avenir considérées comme des entreprises agricoles, les dispositions fiscales ne concerneraient donc plus que les exploitations agricoles comprises entre 0,5 et 0,6 UMOS. La modification effectuée au 1er janvier 2014 de la loi du 21 mai 2000 sur les impôts (LI[5]; art. 25, al. 3 et art. 56, al. 2) pourrait s'en trouver annulée. Le traitement fiscal devrait – objectivement – se baser à nouveau sur le concept d'entreprise de la LDFB.

Cette situation aurait l'impact négatif suivant : les immeubles agricoles ne peuvent être grevés de droits de gage immobilier que jusqu'à concurrence de la charge maximale (cf. art. 73-79 LDFR). Une exploitation agricole considérée comme entreprise présente en règle générale une charge maximale plus faible que si elle n'atteint pas le statut d'entreprise. Cela peut avoir pour conséquence que sur une exploitation agricole qui ne devient entreprise que grâce à l'adaptation du seuil de qualification d'entreprise, la charge maximale soit dépassée et qu'un difficile changement du mode de financement doive être effectué. Les répercussions d'une adaptation du seuil de qualification d'entreprise agricole sur la charge maximale ont constitué un thème central dans le cadre de la procédure de consultation (cf. ch 11).

2.3 Evolution des structures agricoles dans le canton de Berne

L'évolution des structures d'exploitation agricoles constatée dans toute la Suisse est également perceptible dans le canton de Berne :

- Sur la période 2000 – 2015, le nombre d'exploitations a diminué dans toutes les zones d'exploitation (BE : 23,0%, CH : 24,5%). Dans le canton de Berne, la plus forte baisse relative a eu lieu dans les zones de montagne (23,8%), suivies par les zones de plaine (22,6%) et les zones de collines (21,5%). En moyenne en Suisse, cette évolution a été plus marquée dans les zones de plaine (25,2%) et de

[5] RSB 661.11

montagne (25,0%) et légèrement moins importante dans les zones de collines (21,0%).

- Mesurées en termes de surface agricole utile (SAU), les exploitations du canton de Berne sont nettement plus petites que la moyenne suisse. Les différences sont beaucoup plus marquées dans les zones de collines (18,8%) et de montagne (11,3%) que dans les zones de plaine (6,9%). Sur la période 2000 – 2015, les exploitations bernoises ont enregistré une croissance inférieure à la moyenne suisse dans les zones de plaine (2%) et de montagne (1,0%), mais supérieure dans les zones de collines (1,2%).
- Parallèlement à la baisse du nombre d'exploitations et à la hausse de la taille des exploitations qui y est liée, le nombre de personnes actives occupées dans l'agriculture a nettement diminué dans toutes les zones d'exploitation sur la période 2000 – 2015 (BE : 22,0%, CH : 23,9%). Dans le canton de Berne (22,8%) comme pour la moyenne suisse (24,5%), la baisse relative du nombre d'actifs occupés a été la plus forte en région de montagne.

Le Conseil-exécutif part du principe que ce processus dynamique d'évolution structurelle est principalement déterminé par les évolutions économiques dans l'agriculture (évolution des prix et des coûts, paiements directs) et par le contexte économique général (alternatives professionnelles).

3. Caractéristiques de la nouvelle réglementation

3.1 Seuil de qualification d'entreprise agricole

La nouvelle réglementation concernant le seuil de qualification d'entreprise agricole se limite principalement à l'ajout d'une nouvelle valeur à l'article 1, alinéa 1 LDFB. Etant donné que le mandat de mise en œuvre de la motion Graber ne fait plus de différence entre d'une part les régions de montagne et de collines et d'autre part les zones de plaine, la règle d'affectation indiquée à l'article 1, alinéa 2 devient donc inutile (majeure partie de la surface utilisée à des fins agricoles située dans la région de montagne et de collines). Ainsi, 85 pour cent de toutes les exploitations recevraient le statut d'entreprise (contre environ 75% aujourd'hui).

3.2 Limite pour l'application du bail à ferme agricole pour les vignes

A l'article 9, alinéa 1, lettre *a* LDFB, il s'agit simplement de relever la valeur de 9 ares à la valeur maximale de 15 ares définie à l'article 2, alinéa 1, lettre *a* de la loi fédérale du 4 octobre 1985 sur le bail à ferme agricole (LBFA)[6]. Cela se justifie par les raisons suivantes :

- Les structures d'exploitation dans le domaine de la viticulture du canton de Berne ont changé : six pour cent des exploitants utilisent désormais 48 pour cent de la surface viticole. La centaine d'exploitations gérées à titre de loisir correspond certes à 56 pour cent des exploitants, mais ceux-ci n'entretiennent que six pour cent de la surface viticole (242 ha). Depuis l'entrée en possession du nouvel état de propriété suite au remaniement parcellaire des vignobles de Douanne-Gléresse-Alfermée en 2009, le nombre de parcelles de vigne a diminué et la taille de celles-ci a donc augmenté.
- La protection renforcée en matière de droit de bail selon la LBFA (durée légale minimum de bail, délais de congé, loyer, droit de préemption du fermier) restreint aujourd'hui inutilement la disponibilité des petites parcelles de vignoble. Traditionnellement, de nombreuses surfaces viticoles appartiennent à des particuliers (par héritage), qui n'exploitent plus eux-mêmes les vignes. Des parcelles de taille non négligeable sont situées directement en bordure d'habitations. Pour les viticulteurs et viticultrices qui ne vivent que des vignes, les petites surfaces ne sont pas intéressantes car leur exploitation demande plus de travail. Il existe cependant un

[6] SR 221.213.2

marché pour les viticulteurs amateurs qui sont souvent intéressés par de petites surfaces (affermage ou achat).

4. Droit comparé

Avec un seuil général de qualification d'entreprise agricole à 0,6 UMOS, le canton de Berne ferait cavalier seul. Dans une majorité de cantons, le seuil de qualification d'entreprise agricole est de 1,0 UMOS dans toutes les zones. Aucun canton ne descend sous la valeur de 0,75 UMOS en zone de plaine et 0,6 UMOS n'est la valeur fixée que dans la région de montagne du canton de Glaris.

La limite inférieure pour la soumission de parcelles viticoles à la loi sur le bail à ferme agricole est de 15 ares dans tous les autres cantons viticoles sauf dans le canton de Bâle-Campagne.

5. Commentaires des articles

Article 1

A l'alinéa 1, la distinction entre région de montagne et de collines d'une part et zone de plaine d'autre part est abandonnée et la valeur de 0,6 UMOS est fixée comme nouveau seuil de qualification d'entreprise agricole.

Suite à l'abandon de la distinction mentionnée, l'alinéa 2 devient superflu.

Article 9, alinéa 1, lettre a

La valeur de 9 ares est remplacée par 15 ares.

6. Lien avec le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et d'autres planifications importantes

Le projet se base uniquement sur le mandat législatif attribué avec l'adoption de la motion Graber.

7. Répercussions financières

Aucune.

8. Répercussions sur le personnel et l'organisation

Aucune.

9. Répercussions sur les communes

Aucune.

10. Répercussions sur l'économie

Le projet a des répercussions sur l'économie dans la mesure où l'abaissement du seuil de qualification d'entreprise agricole freine l'évolution structurelle dans le canton de Berne et affaiblit ainsi la compétitivité de l'agriculture bernoise, notamment par rapport aux autres cantons.

11. Résultat de la procédure de consultation

11.1 Généralités

En tout, 41 participants extérieurs à l'administration ont envoyé une prise de position au cours de la procédure de consultation. Lorsque les destinataires du projet mis en consultation se sont exprimés sur le contenu du projet, les avis sur la question de l'abaissement du seuil de qualification d'entreprise agricole divergeaient fortement. La proposition de relèvement de la valeur limite d'application du bail à ferme agricole pour les vignes n'a en revanche pas été contestée.

L'Association des notaires bernois, les communes de Worb, Münsingen, Spiez et Muri, les villes de Thoune et Langenthal ainsi que le secrétariat des préfets et préfètes ont renoncé à prendre position sur le contenu du projet ou à adresser une requête dans le cadre de la procédure de consultation.

Le Contrôle des finances du canton de Berne, la Direction de la magistrature du canton de Berne, le Tribunal administratif du canton de Berne, l'Association des communes bernoises, la commune de Zollikofen, le Conseil des affaires francophones du district bilingue de Bienne ainsi que l'Eglise nationale catholique romaine n'avaient pas de remarques sur le projet.

11.2 Seuil de qualification d'entreprise agricole

Le PLR.Les Libéraux-Radicaux du canton de Berne, le PBD du canton de Berne, la Chambre d'agriculture du Jura bernois (CAJB) et les PME bernoises ont rejeté les deux variantes et souhaitent conserver le statu quo. Ils craignent sinon que ce projet constitue notamment une entrave à l'évolution structurelle et donc à la compétitivité de l'agriculture bernoise, également en comparaison avec les autres cantons. Le PBD a également justifié sa position par le fait qu'en cas d'abaissement du seuil, il faudrait compter sur une plus grande activité de construction en dehors de la zone à bâtir ; un plus grand nombre de bien-fonds purement forestiers seraient alors également soumis à la LDFR. Cette modification n'irait par ailleurs pas dans le sens des familles d'agriculteurs, car la transmission d'un domaine agricole s'effectue généralement du vivant du propriétaire et d'un commun accord, c'est pourquoi le droit à l'attribution d'une entreprise agricole prévu aux articles 11 ss. LDFR et le droit de préemption prévu à l'article 42 LDFR ne sont plus que rarement exercés dans la pratique. Il a donc demandé d'indiquer combien de fois il avait été fait usage de ces droits au cours des dernières années. Il n'est pas possible de satisfaire à cette requête : en effet, de telles reprises n'étant pas soumises à autorisation, les autorités n'ont pas systématiquement connaissance de l'usage de ces droits et il n'existe donc aucune statistique à ce sujet. Le Conseil-exécutif comprend toutefois l'hypothèse du PDB.

Le PS du canton de Berne, le Parti vert-libéral du canton de Berne, l'Union cantonale bernoise du commerce et de l'industrie, l'Association bernoise de protection des oiseaux (Berner Vogelschutz) et l'Association bernoise des communes et corporations bourgeoises ont également rejeté une modification de la loi concernant le seuil d'UMOS, mais, dans le cas d'une révision, ils privilégient la variante proposée par le Conseil-exécutif. Ce rejet a été notamment justifié par le fait qu'un abaissement du seuil de qualification agricole entraverait l'évolution structurelle, limiterait la négociabilité des terrains agricoles, poserait le problème de la charge maximale plus faible et compromettrait les objectifs en matière d'aménagement du territoire.

Les Verts du canton de Berne, le PEV du canton de Berne, l'UDF du canton de Berne, l'Association pour une agriculture productrice (Verein für eine produzierende Landwirtschaft), l'Union des petits agriculteurs (Kleinbauernvereinigung), l'association « Bärner Bio Bure », l'association « Fisch vom Hof », l'Association Cheval, la communauté d'intérêts « IG Anbindestall » et le comité des paysans bernois (Bernisch Bäuerliches Komitee) se sont exprimés en faveur d'une mise en œuvre conséquente de la motion et d'un seuil général de qualification d'entreprise agricole à 0,6 UMOS. Ils ont rejeté l'inégalité de traitement entre les

zones de montagne et de plaine, étant donné que les défis sont les mêmes partout. Ils ont par ailleurs renvoyé au fait que les petites exploitations (dont celles procurant un revenu accessoire) sont souvent plus innovantes, donc plus compétitives, et créent en outre de meilleures conditions pour des paysages diversifiés et riches en espèces. Les petites exploitations constitueraient selon eux également une bonne possibilité de débuter dans la profession pour les jeunes agriculteurs et agricultrices. Le canton ne devrait pas contribuer à l'accélération de l'évolution structurelle de toute façon en cours.

En revanche, le Conseil du Jura bernois, la ville de Berne, la Conférence régionale de l'Emmental ainsi que la Conférence régionale de l'Oberland-Est se sont exprimés en faveur de la variante proposée par le Conseil-exécutif. Ils considèrent celle-ci comme le meilleur compromis possible entre les exigences des différentes régions.

L'UDC du canton de Berne souligne qu'il n'est entièrement convaincu par aucune des deux variantes. Suite à l'adaptation de l'UMOS, les petites exploitations risqueraient notamment selon lui de se retrouver surendettées à cause de la charge maximale plus faible, un problème qui pourrait concerner au moins 150 exploitations. Au vu de la complexité de la problématique, il propose d'attendre avant de modifier la loi que la discussion ait été menée au sein des associations en tenant compte de tous les aspects et que la base pour une solution optimale soit disponible.

L'Union des paysans bernois a fait observer sur le principe qu'il considérait de manière générale le système des UMOS comme peu judicieux et demandait donc au Conseil-exécutif de s'engager au niveau fédéral pour que le système des UMOS soit remis en question dans son ensemble. Il faut faire remarquer à ce sujet que le thème du système des UMOS a déjà été souvent abordé par le passé. On peut donc partir du principe qu'il sera à nouveau abordé lors d'une nouvelle étape de la réforme. Le Conseil-exécutif va donc à nouveau examiner la question dans le cadre de la procédure de consultation sur le projet PA 2022+. L'Union des paysans bernois a également renvoyé au fait que les adaptations des seuils d'UMOS peuvent avoir une influence sur la charge maximale, même s'il n'est pas possible de savoir quelle serait l'envergure du problème ainsi engendré. Elle a donc rejeté le projet avec l'espoir que le gouvernement effectue des investigations approfondies à propos des conséquences qu'aurait une modification de la loi sur les exploitations et qu'il fasse une proposition pour pallier ces conséquences. Ces investigations, en complément au chiffre 2.2 ci-dessus, ont montré ceci : une nouvelle qualification en tant qu'exploitation agricole signifie que la charge maximale, telle qu'elle est réglée à l'article 73 LDFR, peut baisser significativement selon les cas. Il existe certes la possibilité que les propriétaires demandent un dépassement de la charge maximale conformément à l'article 76 LDFR. Cette demande doit cependant être approuvée par une autorité (préfet) et est évaluée selon des critères de gestion. Il n'est pas possible d'affirmer combien d'exploitations seraient concernées par ce problème ni si leur existence s'en trouverait menacée. Le nombre de 150 exploitations touchées cité par l'UDC pourrait constituer un ordre de grandeur correct. En modifiant l'article 5, lettre *a* LDFR dans le cadre du traitement de la politique agricole 2014-2017, le Parlement fédéral a simplement donné aux cantons la possibilité d'abaisser le seuil de qualification agricole à 0,6 UMOS. Aucune autre compétence n'a été déléguée. Il n'est donc pas possible de mettre en œuvre des mesures d'accompagnement à cet effet.

11.3 Viticulture

La modification concernant la viticulture a été approuvée par le PS du canton de Berne, le PBD du canton de Berne, la commune de Steffisburg et l'Association de protection des oiseaux (Berner Vogelschutz). La ville de Berne, la CAJB, la Conférence régionale de l'Oberland-Est, les PME bernoises ainsi que l'Union cantonale bernoise du commerce et de l'industrie n'ont fait aucune objection à cette modification. Les autres prises de position ne s'exprimaient pas à ce sujet.

12. Proposition

Avant la procédure de consultation, le Conseil-exécutif était déjà d'avis que la mise en œuvre de la motion Graber (M 218-2015) « Abaisser le seuil de qualification d'entreprise agricole à 0,6 UMOS » entrave de manière excessive l'évolution structurelle en principe également nécessaire dans l'agriculture bernoise pour renforcer la compétitivité et garantir un revenu adapté. Cette position a été partagée par différents destinataires de la procédure de consultation, alors que la mise en œuvre stricte de la motion Graber n'a rencontré qu'une approbation limitée. Mais la variante soumise par le Conseil-exécutif, selon laquelle la valeur réduite à 0,6 UMOS ne devrait s'appliquer qu'aux zones de montagne et de collines, n'a pas non plus rencontré un grand succès lors de la procédure de consultation et a donc également échoué en tant qu'alternative potentielle.

Les investigations approfondies effectuées entre-temps ont renforcé l'avis du Conseil-exécutif selon lequel la mise en œuvre de la motion n'était pas justifiée du point de vue de la politique agricole et qu'il fallait s'en tenir au statu quo. Aucune nouvelle conclusion concernant la variante proposée à la discussion ne pousse non plus à poursuivre celle-ci. La présente modification se limite donc à la mise en œuvre stricte de la motion Graber.

Le relèvement proposé de la valeur limite d'application du bail à ferme agricole pour les vignes est de l'avis général de moindre importance et ne justifie pas à lui seul une adaptation de la LDFB.

Le Conseil-exécutif propose donc de ne pas entrer en matière sur la présente modification. Le Conseil-exécutif met en œuvre le mandat de la motion Graber avec ce projet. Si le Grand Conseil n'entre pas en matière sur le projet et suit l'avis du Conseil-exécutif, les dispositions actuellement en vigueur continuent de s'appliquer. Dans ce cas également, la motion Graber peut être classée.

Berne, le 7 février 2018

Au nom du Conseil-exécutif,

le président : *Pulver*
le chancelier : *Auer*

Propositions du Conseil-exécutif et de la commission
ACE n° 361
2016_11_ECO_Loi sur le droit foncier rural et le bail à ferme agricole_LDFB

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	Loi sur le droit foncier rural et le bail à ferme agricole (LDFB)			
	Le Grand Conseil du canton de Berne, sur proposition du Conseil-exécutif, *arrête:*			
	I.			
	L'acte législatif 215.124.1 intitulé Loi sur le droit foncier rural et le bail à ferme agricole du 21.06.1995 (LDFB) (état au 01.01.2013) est modifié comme suit:	Entrer en matière.	Ne pas entrer en matière.	*Proposition de la majorité de la commission*
Art. 1 Taille minimale des entreprises agricoles	Art. 1 al. 1 (mod.), al. 2 (abrog.)	Art. 1 al. 1 (mod.), al. 1a (nouv.), al. 2		*Proposition de la majorité de la commission*

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
[1] Les entreprises agricoles de la région de montagne et des collines selon l'article 1, alinéa 5 de l'ordonnance fédérale du 7 décembre 1998 sur le cadastre de la production agricole et la délimitation de zones (ordonnance sur les zones agricoles)[1)] qui ne remplissent pas les conditions de l'article 7 LDFR relatives à l'unité de main-d'œuvre standard (UMOS) sont soumises aux dispositions sur les entreprises agricoles, si au moins 0,75 UMOS est nécessaire à leur exploitation.	[1] Les entreprises agricoles ~~de la région de montagne et des collines selon l'article 1, alinéa 5 de l'ordonnance fédérale du 7 décembre 1998 sur le cadastre de la production agricole et la délimitation de zones (ordonnance sur les zones agricoles)~~ qui ne remplissent pas les conditions de l'article 7 LDFR relatives à l'unité de main-d'œuvre standard (UMOS) sont soumises aux dispositions sur les entreprises agricoles, si au moins 0,~~75~~6 UMOS est nécessaire à leur exploitation.	[1] Les entreprises agricoles de la région de montagne et des collines selon l'article 1, alinéa 5 de l'ordonnance fédérale du 7 décembre 1998 sur le cadastre de la production agricole et la délimitation de zones (ordonnance sur les zones agricoles) qui ne remplissent pas les conditions de l'article 7 LDFR relatives à l'unité de main-d'œuvre standard (UMOS) sont soumises aux dispositions sur les entreprises agricoles, si au moins 0,6 UMOS est nécessaire à leur exploitation. [1a] Toutes les autres entreprises agricoles qui ne remplissent pas les conditions de l'article 7 LDFR relatives à l'UMOS sont soumises aux dispositions sur les entreprises agricoles, si au moins 0,85 UMOS est nécessaire à leur exploitation.		

[1)] RS 912.1

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
[2] Une entreprise agricole est affectée, selon l'alinéa 1, à la région de montagne et des collines lorsque la majeure partie de sa surface utilisée à des fins agricoles se situe dans cette région.	[2] Abrogé(e).	*Droit en vigueur*		
Art. 9 Champ d'application [1] Les dispositions régissant le bail à ferme agricole ne sont pas applicables a aux vignes dont la superficie est inférieure à neuf ares,	Art. 9 al. 1 [1] Les dispositions régissant le bail à ferme agricole ne sont pas applicables a (mod.) aux vignes dont la superficie est inférieure à ~~neuf~~15 ares,			
	II.			
	L'acte législatif 661.11 intitulé Loi sur les impôts du 21.05.2000 (LI) (état au 01.01.2018) est modifié comme suit:			
Art. 25 Revenus de la fortune immobilière [3] La valeur locative des exploitations agricoles qui ne sont pas considérées comme des entreprises agricoles au sens de la loi fédérale sur le droit foncier rural (LDFR)[1)] est réduite de manière appropriée pour autant que leur exploitation nécessite au moins une demi-unité de main d'oeuvre standard.		Art. 25 al. 3 (abrog.) [3] Abrogé(e).		*Proposition de la majorité de la commission*

[1)] RS 211.412.11

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	**Minorité**	
Art. 56 5 Principes d'évaluation [2] La valeur officielle des exploitations agricoles qui ne sont pas considérées comme des entreprises agricoles au sens de la loi fédérale sur le droit foncier rural (LDFR)[1)] est réduite de manière appropriée pour autant que leur exploitation nécessite au moins une demi-unité de main-d'œuvre standard.*[2)]		Art. 56 al. 2 (abrog.) [2] Abrogé(e).		*Proposition de la majorité de la commission*
	III.			
	Aucune abrogation d'autres actes.			
	IV.			
	Le Conseil-exécutif fixe la date d'entrée en vigueur de la présente modification.			
				Il est proposé au Grand Conseil de renoncer à la seconde lecture.
	Berne, le 7 février 2018 Au nom du Conseil-exécutif, le président: Pulver le chancelier: Auer	Berne, le 1er mars 2018 Au nom de la commission, le président: Bichsel		Berne, le 4 avril 2018 Au nom du Conseil-exécutif, le président: Pulver le chancelier: Auer

1) RS 211.412.11
2) (*) Rectifié le 28 juin 2013 par la Commission de rédaction en application de l'article 25 de la loi sur les publications officielles.

Propositions du Conseil exécutif et de la commission

Rapport collectif sur la modification des lois suivantes en relation avec le programme d'allégement 2018 : Loi cantonale sur les allocations familiales (LCAFam) Loi sur la pêche (LPê) Loi sur le commerce et l'industrie (LCI)

Direction des finances

Table des matières

1. Synthèse 2
2. Contexte 2
3. Caractéristiques de la nouvelle réglementation 2
3.1 Modification de la loi cantonale sur les allocations familiales (LCAFam; RSB 832.71) 2
3.1.1 Contexte 2
3.1.2 Rôle des allocations familiales 3
3.1.3 Objectif de la compensation des charges 4
3.1.4 Systèmes de compensation des charges 5
3.2 Modification de la loi sur la pêche (LPê; RSB 923.11) 8
3.3 Modification de la loi sur le commerce et l'industrie (LCI; RSB 930.1) 9
4. Droit comparé 9
4.1 Modification de la loi sur le commerce et l'industrie (LCI; RSB 930.1) 9
5. Mise en œuvre, évaluation prévue de l'exécution 9
6. Commentaires des articles 9
6.1 Modification de la loi cantonale sur les allocations familiales (LCAFam; RSB 832.71) 9
6.2 Modification de la loi sur la pêche (LPê ; RSB 923.11) 12
6.3 Modification de la loi sur le commerce et l'industrie (LCI ; RSB 930.1) 14
7. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes 14
8. Répercussions sur les finances 14
8.1 Modification de la loi cantonale sur les allocations familiales (LCAFam; RSB 832.71) 14
8.2 Modification de la loi sur la pêche (LPê; RSB 923.11) 15
8.3 Modification de la loi sur le commerce et l'industrie (LCI ; RSB 930.1) 15
9. Répercussions sur le personnel et l'organisation 15
9.1 Modification de la loi cantonale sur les allocations familiales (LCAFam; RSB 832.71) 15
9.2 Modification de la loi sur la pêche (LPê ; RSB 923.11) 15
9.3 Modification de la loi sur le commerce et l'industrie (LCI ; RSB 930.1) 15
10. Répercussions sur les communes 16
10.1 Modification de la loi cantonale sur les allocations familiales (LCAFam; RSB 832.71) 16
10.2 Modification de la loi sur la pêche (LPê ; RSB 923.11) 16
10.3 Modification de la loi sur le commerce et l'industrie (LCI ; RSB 930.1) 16
11. Répercussions sur l'économie 16
11.1 Modification de la loi cantonale sur les allocations familiales (LCAFam; RSB 832.71) 16
11.2 Modification de la loi sur la pêche (LPê ; RSB 923.11) 16
11.3 Modification de la loi sur le commerce et l'industrie (LCI ; RSB 930.1) 16
12. Résultat de la procédure de consultation 16
12.1 Généralités 16
12.2 Modification de la loi cantonale sur les allocations familiales (LCAFam; RSB 832.71) 17
12.2.1 Introduction d'une compensation des charges entre les caisses de compensation pour allocations familiales 17
12.2.2 Procédure de consultation 18
12.3 Modification de la loi sur la pêche (LPê; RSB 923.11) 19
12.4 Modification de la loi sur le commerce et l'industrie (LCI; RSB 930.1) 19

Rapport
présenté par le Conseil-exécutif au Grand Conseil
concernant la loi sur le programme d'allégement 2018

1. Synthèse

Dans son rapport du 28 juin 2017 à l'intention du Grand Conseil[1], le Conseil-exécutif propose le programme d'allégement 2018 (PA 2018) qui prévoit de soulager les finances cantonales de 185 millions de francs par an à partir de 2021. Les plus de 150 mesures proposées permettent d'équilibrer les comptes cantonaux au cours des quatre prochaines années ainsi que de financer la révision de la loi sur les impôts programmée pour 2019.

Le Grand Conseil a examiné le PA 2018 lors de sa session de novembre 2017. La mise en œuvre de certaines mesures prévues nécessite plusieurs modifications législatives. Le présent rapport collectif commente les modifications de la loi sur les allocations familiales, de la loi sur la pêche et de la loi sur le commerce et l'industrie.

2. Contexte

Dans son rapport du 28 juin 2017 à l'intention du Grand Conseil, le Conseil-exécutif propose le programme d'allégement 2018 (PA 2018) qui prévoit de soulager les finances cantonales de 185 millions de francs par an à partir de 2021. L'objectif prioritaire du PA 2018 est de présenter au Grand Conseil un budget 2018 et un plan financier 2019-2021 équilibrés. Les plus de 150 mesures proposées permettent d'équilibrer les comptes cantonaux au cours des quatre prochaines années ainsi que de financer la révision de la loi sur les impôts programmée pour 2019.

Le Grand Conseil a examiné le PA 2018 durant sa session de novembre 2017. La mise en œuvre de certaines mesures prévues nécessite plusieurs modifications de lois.

3. Caractéristiques de la nouvelle réglementation

3.1 Modification de la loi cantonale sur les allocations familiales (LCAFam; RSB 832.71)

3.1.1 Contexte

Selon la loi fédérale du 24 mars 2006 sur les allocations familiales (LAFam)[2], les enfants âgés de moins de 16 ans reçoivent une allocation mensuelle minimale de 200 francs et les jeunes âgés de 16 à 25 ans bénéficient d'une allocation de formation professionnelle mensuelle d'au moins 250 francs, pour autant qu'ils suivent une formation reconnue. Tous les salariés, les personnes exerçant une activité lucrative indépendante et les personnes sans activité lucrative qui ont des enfants ou des jeunes en formation ont droit aux allocations familiales. Les allocations des personnes exerçant une activité lucrative sont financées par les cotisations des employeurs, des personnes indépendantes et des salariés dont l'employeur n'est pas tenu de payer des cotisations à l'AVS. Celles des personnes n'exerçant pas d'activité lucrative sont financées dans le canton de Berne à parts égales par le canton et les communes. Une réglementation spéciale s'applique au domaine de l'agriculture.

La loi sur les allocations familiales, en vigueur depuis le 1er janvier 2009, est une loi-cadre qui fixe des standards minimaux. Les cantons sont libres de déterminer eux-mêmes les points importants de leur propre régime en la matière et de décider notamment s'ils souhaitent introduire une compensation des charges entre les caisses de compensation pour allocations familiales. A l'heure actuelle, les 16 cantons suivants appliquent ce système: Bâle-Campagne, Fribourg, Genève, Grisons, Jura, Lucerne, Nidwald, Obwald, Saint-Gall, Schaffhouse, So-

[1] ACE 693/2017
[2] RS 836.2

leure, Schwyz, Uri, Valais, Vaud et Zoug (voir Ecoplan, Lastenausgleich bei den Familienausgleichskassen im Kanton Bern, étude effectuée à la demande de la JCE [Office des assurances sociales, OAS], décembre 2016, p. 5[3]).

Le régime actuel d'allocations familiales du canton de Berne fonctionne sans compensation des charges. La Commission des allocations familiales (une commission consultative du Conseil-exécutif prévue par l'article 31 LCAFam) s'y était en effet opposée lors de l'examen préliminaire de la nouvelle loi cantonale du 11 juin 2008 sur les allocations familiales (LCAFam[4]). La commission consultative du Grand Conseil, elle, était favorable à l'idée de la compensation, mais les députés l'avaient rejetée au motif que les caisses de compensation bien gérées devaient être récompensées et non punies et qu'il fallait laisser jouer la concurrence. Le Grand Conseil craignait en outre des coûts supplémentaires (Journal du Grand Conseil, séance du 9 avril 2008, p. 437s, Compte rendu de la session d'avril 2008, p. 280ss). En décembre 2016, la JCE a présenté à la Commission des allocations familiales un rapport à ce sujet rédigé par le bureau de conseil Ecoplan, car elle souhaitait déjà relancer le débat sur le potentiel d'économie et l'organisation éventuelle d'une compensation des charges. La commission a alors décidé à quatre voix contre une et deux abstentions de ne pas entrer en matière sur le rapport.

La motion «Allocations familiales. Pour une répartition des charges équitable» (motion 17.3860 Baumann Isidor) a été déposée le 28 septembre 2017 au Conseil des Etats. Elle vise à obliger les cantons à procéder à une compensation obligatoire et intégrale des charges entre les caisses de compensation pour allocations familiales. Elle prévoit que la réglementation concrète de la compensation des charges incombera aux cantons.

Le Conseil-exécutif prévoit aujourd'hui, dans le cadre du programme d'allégement 2018 (PA 2018) l'introduction d'une telle compensation des charges (mesure 45.10.3). Le canton de Berne, en tant qu'employeur, a une masse salariale soumise à l'AVS de quelque 2,3 milliards de francs par an et est affilié à la Caisse d'allocations familiales du canton de Berne (CAB). Les cotisations annuelles versées à la CAB s'élèvent à 42 millions de francs environ. Dans le cas de figure de l'introduction d'une compensation des charges, le taux de risque moyen de toutes les caisses de compensation actives dans le canton serait probablement de 1,6 pour cent[5]. Si, du fait de la compensation des charges, la CAB abaisse son taux de cotisation au niveau du pourcentage précité, le canton réduira de quelque 4,7 millions de francs par an le montant de ses cotisations à la caisse.

3.1.2 Rôle des allocations familiales

Les coûts supplémentaires auxquels une famille fait face sont dus notamment aux prestations que les parents doivent fournir à leurs enfants. Ce domaine est régi par les dispositions de droit civil. Il est communément admis, au niveau international également, que les coûts supplémentaires à la charge des familles font partie des risques sociaux reconnus que les systèmes d'assurances sociales doivent prendre en compte (voir Kieser/Reichmuth, Praxiskommentar FamZG, 2010, introduction, n. 1s.).

Jusqu'à la fin de 2008, les allocations familiales n'étaient que partiellement gérées par les caisses de compensation. Les employeurs les versaient généralement eux-mêmes, sans compensation au sein d'une caisse ad hoc. De ce fait, les allocations avaient plutôt un caractère de prestation salariale complémentaire.

L'introduction au niveau fédéral d'une législation-cadre homogène a imposé le versement des allocations par l'intermédiaire d'une caisse de compensation pour allocations familiales. Les allocations familiales selon la LAFam ne sont donc pas (ou plus) une simple prestation majorant le salaire mais constituent une branche des assurances sociales financée de manière presque exclusive par les employeurs. Elles s'apparentent de ce fait au système de

[3] A télécharger sous: www.jgk.be.ch/oas → Publications
[4] RSB 832.71
[5] Base de calcul: Statistique des allocations familiales 2015.

l'assurance-accidents professionnelle obligatoire[6]. L'article 1 LAFam soumet d'ailleurs les allocations familiales à la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA)[7]. Le fait que la nouvelle loi sur les allocations familiales modifie le caractère des allocations avait du reste été relevé lors des débats parlementaires à ce sujet (voir notamment BO 2005 S 722 et, de manière générale, l'ATF 135 V 172, c. 6.2.2, p. 175). Les caisses de compensation pour allocations familiales sont des organes d'exécution relevant du droit des assurances sociales, même lorsqu'elles sont organisées selon le droit privé (ATF 135 V 172, c. 6.2.2, p. 175). Les allocations familiales occupent le sixième rang parmi les assurances sociales (Office fédéral des assurances sociales [OAS], Statistique des allocations familiales 2015, p. 5).

3.1.3 Objectif de la compensation des charges

La compensation des charges est un point important du droit des assurances sociales. Dans ce contexte, il convient de tenir compte, de manière actuarielle, du fait que dans le cas d'une grande communauté de risques ou communauté solidaire, la répartition des charges est meilleure que si l'unité est de petite taille (Kieser/Reichmuth, op. cit., n. 99 ad art. 17). Dans le canton de Berne, une compensation des charges entre les caisses de compensation pour allocations familiales permet par conséquent de répartir de manière plus équilibrée les charges dues aux allocations familiales entre les employeurs, les personnes indépendantes et les employeurs non tenus de payer des cotisations à l'AVS. A l'heure actuelle, une communauté solidaire n'existe qu'au sein de chacune des caisses de compensation et donc le plus souvent à l'intérieur d'une branche uniquement.

Les cotisations versées par les employeurs, les personnes indépendantes et les salariés dont l'employeur n'est pas tenu de payer des cotisations à l'AVS sont généralement calculées en pour cent du revenu soumis à cotisations dans l'AVS (art. 16, al. 2 et 4 LAFam). Les taux de cotisation des caisses de compensation qui regroupent de nombreux employeurs versant de faibles salaires et des salariés ayant de nombreux enfants sont donc plutôt élevés. A l'inverse, les caisses auxquelles sont principalement affiliées des entreprises versant des salaires élevés et comptant des employés ayant peu d'enfants ont habituellement les taux de cotisation les plus faibles. Ce ne sont donc pas les caisses qui travaillent de la manière la plus efficace qui sont les plus avantageuses, mais celles qui disposent d'une structure peu coûteuse, à savoir celles qui doivent payer moins d'allocations et dont la masse salariale est élevée. Par conséquent, une compensation des charges entre les caisses de compensation peut offrir une plus-value aux employeurs et aux indépendants actifs dans des branches dans lesquelles les salaires ou les revenus sont plutôt faibles et le nombre d'allocations à verser est élevé.

Le canton de Berne compte 50 caisses de compensation pour allocations familiales de diverses tailles (état: 2017[8]). Par rapport au total des allocations familiales versées en une année, elles se répartissent comme suit (état: 2015)[9]:

- 17 caisses ont versé des allocations familiales pour un montant inférieur à 1 million de francs.
- 15 caisses ont versé des allocations familiales pour un montant compris entre 1 et 4,9 millions de francs.
- 15 caisses ont versé des allocations familiales pour un montant compris entre 5 et 25 millions de francs.
- 3 caisses ont versé des allocations familiales pour un montant compris entre 70 et 255 millions de francs.

En 2013, les taux de cotisation des caisses de compensation pour allocations familiales actives dans le canton de Berne se situaient entre 0,5 et 2,3 pour cent des revenus soumis à

[6] Article 91, alinéa 1 de la loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'assurance-accidents (LAA; RS 832.20).
[7] RS 830.1
[8] Selon les informations fournies au téléphone par l'ABSPF en septembre 2017.
[9] OFAS (2015): Evaluation des statistiques des allocations familiales effectuée par le bureau de conseil Ecoplan (en allemand)

l'AVS. Ils étaient compris entre 0,5 et 2,38 pour cent de ces revenus en 2014 et entre 0,1 et 2,41 pour cent en 2015.

Pour les caisses, une compensation des charges n'implique pas la suppression de la concurrence. Une caisse peut toujours attirer des employeurs et des personnes indépendantes en maintenant ses frais administratifs à un faible niveau et en offrant une gamme de produits appropriés. L'AVS connaît depuis 1948 déjà le système de la compensation des charges entre ses caisses, système qui a fait ses preuves.

L'introduction d'une compensation des charges à l'échelle cantonale est compatible avec l'article 15 LAFam, qui prévoit que les caisses de compensation pour allocations familiales doivent notamment veiller à leur équilibre financier en constituant une réserve adéquate de couverture des risques de fluctuation (ATF 135 V 172, c. 6.2.2, p. 175; Kieser/Reichmuth, op. cit., n. 98 ad art. 17). La compensation des charges ne modifie en rien l'autonomie des caisses de compensation en matière de financement.

3.1.4 Systèmes de compensation des charges

Les cantons sont habilités à introduire une compensation des charges entre les caisses de compensation pour allocations familiales (art. 17, al. 2, lit. *k* LAFam; ATF 135 V 172, c. 6.2.1, p. 174) et disposent d'une grande marge d'appréciation à cet égard (Kieser/Reichmuth, op. cit., n. 102 ad art. 17).

Les 16 systèmes cantonaux de compensation des charges appliqués entre les caisses se caractérisent par une grande diversité. En principe, il est possible de distinguer entre des systèmes simples et transparents d'une part et des systèmes complexes d'autre part. Parmi les représentants des sept caisses de compensation pour allocations familiales[10] qui avaient été interrogés par le bureau de conseil Ecoplan au sujet de la compensation des charges, la plupart étaient d'avis que le système le plus simple et le plus transparent possible serait celui qui conviendrait le mieux au canton de Berne[11]. Les systèmes de compensation des charges sont décrits plus précisément ci-après.

3.1.4.1 Système de pure compensation des charges

Un système de compensation des charges à la fois simple est transparent est celui dit de la «pure compensation des charges». Douze des 16 cantons appliquant la compensation des charges ont opté pour ce système[12] tout en le modifiant partiellement. Celui-ci prévoit que le montant des paiements compensatoires est calculé de manière à mettre en rapport les allocations versées selon la LAFam et la somme des revenus soumis à l'AVS, pour l'ensemble des caisses de compensation actives dans le canton d'une part et pour chacune de ces caisses d'autre part. Le rapport entre les allocations versées et la somme des revenus soumis à l'AVS correspond au taux de risque moyen ou au taux de risque de chacune des caisses de compensation. Il est possible de calculer sur cette base si telle ou telle caisse reçoit des paiements compensatoires ou si elle doit au contraire en verser (voir Kieser/Reichmuth, op. cit., n. 103 ad art. 17).

Exemple: un canton compte cinq caisses de compensation pour allocations familiales (CAF). Le total de leurs revenus et des allocations qu'elles versent, ainsi que leur taux de risque (rapport, en pour cent, entre la somme des allocations et la somme des revenus), sont les suivants:

[10] Caisse d'allocations familiales «Banques», Caisse d'allocations familiales de la Confédération, Caisse de compensation (pour allocations familiales) Patrons bernois, Caisse de compensation (pour allocations familiales) GastroSocial, Caisse d'allocations familiales des bouchers, Schulesta, Coiffure & Esthétique, Imorek, Commerçants bernois, Caisse Milchwirtschaft, Caisse d'allocations familiales Panvica, Caisse cantonale de compensation pour allocations familiales (voir Ecoplan, op. cit., ch. 1.2 a, p. 6).

[11] Ecoplan, op. cit., ch. 4.2, p. 25

[12] Bâle-Campagne, Genève, Jura, Lucerne, Nidwald, Obwald, Schaffhouse, Schwyz, Soleure, Uri, Vaud et Zoug (Kieser, op. cit., ch. 7, p. 1178).

	Somme des revenus en CHF	Somme des allocations familiales en CHF	Taux de risque en pour cent	Différence par rapport au taux de risque moyen en pour cent	Paiements compensatoires versés *à la compensation des charges* en CHF	Paiements compensatoires versés *aux CAF* en CHF
CAF A	638 000 000	12 972 000	2,033	-0,051	328 429	
CAF B	9 100 000	133 000	1,462	-0,623	56 708	
CAF C	2 300 000	44 000	1,913	-0,172	3 948	
CAF D	2 482 000	88 000	3,546	+1,461		36 257
CAF E	58 050 000	1 563 000	2,693	+0,608		352 828
Total	709 932 000	14 800 000	Taux de risque moyen: 2,085		389 085	389 085

Formule pour le taux de risque moyen:

$$\frac{\text{Total des allocations familiales de l'ensemble des CAF}}{\text{Somme totale des revenus de l'ensemble des CAF}} \times 100$$

Formule pour le taux de risque de chaque caisse:

$$\frac{\text{Total des allocations familiales de la CAF}}{\text{Somme totale des revenus de la CAF}} \times 100$$

Formule pour le paiement compensatoire de chaque caisse:

$$\frac{\text{Somme totale des revenus de la CAF} \times (\text{taux de risque moyen - taux de risque individuel})}{100}$$

Le taux de risque des caisses de compensation A, B et C est inférieur au taux de risque moyen. Par rapport à la somme de leurs revenus, ces trois caisses paient donc un total de cotisations inférieur à la moyenne et doivent verser des montants à la compensation des charges. C'est le cas contraire qui prévaut pour les caisses D et E.

Une pure compensation des charges ne donne pas lieu à un taux de cotisation uniforme dans les caisses de compensation pour allocations familiales actives dans les cantons concernés. Ainsi, en 2016, les taux de cotisation des caisses se situaient par exemple entre 0,1 et 1,92 pour cent dans le canton de Lucerne, entre 0,1 et 2,45 pour cent dans celui de Vaud, entre 1,1 et 1,97 pour cent dans celui de Bâle-Campagne, entre 0,70 et 1,90 pour cent dans celui de Soleure et enfin entre 0,1 et 3,2 pour cent dans celui du Jura[13].

3.1.4.2 Modifications apportées au système de la pure compensation des charges

La pure compensation des charges peut subir différents types de modifications. Il est ainsi possible d'adapter le modèle à différents égards: intégration ou non des personnes de condition indépendante, montant du paiement compensatoire, montant des allocations familiales prises en compte, détermination des dépenses et des recettes imputables des caisses ou encore, par exemple, prise en considération de la fortune des caisses (Kieser, Strukturen von Familienausgleichskassen, Aktuelle juristische Praxis [AJP] 8/2013, ch. 8, p. 1179 ss).

[13] OFAS (2018): Evaluation de la statistique des allocations familiales, sur mandat de l'OAS.

a) Intégration ou non-intégration des personnes de condition indépendante

Il convient de déterminer, dans le contexte de la compensation des charges, si le calcul tient compte aussi bien des salariés que des personnes de condition indépendante ou si le système choisi prévoit des calculs distincts à cet égard.

Actuellement, les cantons de Saint-Gall, Valais et Vaud disposent de systèmes de compensation des charges distincts pour le secteur des salariés et pour celui des personnes exerçant une activité indépendante. Les cantons de Bâle-Campagne, Fribourg, Genève, Grisons, du Jura, de Lucerne, Nidwald, Obwald, Schwyz et Zoug, quant à eux, appliquent le même type de calcul aux deux domaines (Kieser, op. cit., ch. 8.2, p. 1179).

Les personnes indépendantes ont droit à des allocations familiales, mais ne sont tenues de cotiser que jusqu'à un revenu de 148 200 francs (voir art. 16, al. 4 LAFam). Il est par ailleurs admissible de choisir pour ces personnes un taux de cotisation différent de celui appliqué aux salariés (art. 16, al. 3 LAFam; Kieser, op. cit., ch. 8.2, p. 1179s.). Le modèle de la pure compensation des charges peut donc revêtir plusieurs formes selon que l'on décide d'intégrer ou non les revenus provenant d'activités indépendantes.

b) Modification portant sur le montant du paiement compensatoire

Dans le modèle de la pure compensation des charges, les paiements compensatoires se calculent comme prévu au chiffre 3.1.4.1, mais il est possible de les limiter. Le canton de Saint-Gall plafonne ainsi le niveau de la taxe compensatoire en le fixant à 0,3 pour cent de la masse salariale déterminante de la caisse de compensation pour allocations familiales concernée (système de compensation partielle des charges; Kieser, op. cit., ch. 8.3, p. 1180).

c) Modification portant sur le montant des allocations familiales prises en compte

Il est possible de modifier la compensation des charges de manière telle que seul un excédent déterminé des allocations familiales soit pris en compte. Ainsi, seules les allocations à partir d'un certain montant servent au calcul de la compensation des charges. Ce montant doit être fixé de manière telle à ce qu'il soit directement lié aux facteurs qui déterminent la compensation des charges. Une solution envisageable consisterait à ne tenir compte que des allocations dont le niveau excède une part précise de la masse salariale déterminante[14] (Kieser, op. cit., ch. 8.4, p. 1180).

d) Modification portant sur la détermination des charges et des revenus

Il convient d'intégrer en premier lieu à la compensation des charges les allocations familiales (effectivement) payées. Il n'est toutefois pas exclu de se baser sur d'autres postes.

En ce qui concerne les revenus, il est possible de prendre en compte le rendement de la fortune ou l'imputation de celle-ci. Une telle solution implique que des éléments détaillés soient fixés. Il serait concevable que des parts de la fortune de la caisse de compensation supérieures au montant annuel moyen des allocations familiales (calculé sur les cinq dernières années), à raison d'un dixième, soient considérées comme des revenus. On pourrait aussi envisager qu'un rendement précis de la fortune ait valeur de revenu, ce qui suppose que l'on exige des caisses de compensation pour allocations familiales qu'elles disposent d'une certaine fortune minimale (correspondant p. ex. à la moitié des dépenses annuelles affectées aux allocations familiales) et que, sur cette fortune, il soit tenu compte d'un certain revenu (correspondant p. ex. au taux d'intérêt minimal dans la prévoyance professionnelle) lors du calcul de la compensation.

S'agissant des charges, il est envisageable de tenir compte, le cas échéant, de coûts administratifs appropriés. Il s'agit à cet égard de décrire plus précisément l'aspect de l'adéquation des frais administratifs; il serait opportun que ces frais soient liés au niveau des allocations familiales versées (Kieser, op. cit., ch. 8.5, p. 1180).

[14] Exemple: article 35, alinéa 2 de la loi du canton de Saint-Gall sur les allocations pour enfants (Kinderzulagengesetz)

e) Détermination de la compensation des charges en fonction de la fortune de la caisse de compensation pour allocations familiales

Le versement, le cas échéant, du paiement compensatoire peut être déterminé en fonction d'une limite maximale précise de la fortune de la caisse de compensation concernée[15]. Il n'y a pas de paiement compensatoire si la fortune d'une caisse de compensation pour allocations familiales dépasse le montant correspondant au paiement annuel des allocations. Cela représente à certains égards l'introduction d'une limite absolue (Kieser, op. cit., ch. 8.7, p. 1181).

La concrétisation du nouveau modèle de compensation des charges est expliquée au chiffre 7.1 ci-après.

3.2 Modification de la loi sur la pêche (LPê; RSB 923.11)

L'adaptation des émoluments de patentes pour les pêcheurs et pêcheuses à la ligne vise à relever les coûts des patentes à un niveau justifié par rapport à la moyenne suisse tout en préservant l'attractivité élevée de la pratique de la pêche dans le canton de Berne.

Avec une cinquantaine de lacs et cours d'eau soumis à patente, le canton de Berne offre la plus grande diversité d'eaux ouvertes à la pêche en Suisse. La patente bernoise permet de pêcher dans de grands lacs, des lacs de montagne, des lacs de retenue ainsi que dans de grands et petits cours d'eau dans les trois grandes régions que sont les Alpes, le Mittelland et le Jura. Avec un émolument actuel de 200 francs pour une patente annuelle, le canton de Berne se trouve dans la partie inférieure de la fourchette des émoluments de patente en comparaison intercantonale. Bien qu'une comparaison transversale directe avec certains cantons soit difficile, les catégories de patentes étant organisées différemment, on constate que la plupart des cantons font payer des émoluments de patente de pêche beaucoup plus élevés que le canton de Berne. Ainsi, dans les petits cantons d'Uri et d'Appenzell Rhodes-Intérieures, les émoluments pour une patente annuelle s'élèvent respectivement à 330 francs et 300 francs. Pour pouvoir pêcher uniquement dans le lac de Zurich depuis un bateau, les pêcheurs et pêcheuses payent 184 francs dans le canton de Schwytz et 180 francs dans le canton de Saint-Gall. Il faut s'acquitter d'un émolument de patente de 300 francs pour pouvoir pêcher dans les trois lacs du canton de Zurich depuis un bateau. En Valais, deux patentes doivent être acquises au prix de 370 francs afin de pouvoir pêcher dans toutes les eaux soumises à patente. Dans ce contexte, il est justifié d'adapter les émoluments de patente pour les pêcheurs et pêcheuses à la ligne dans le canton de Berne.

Lors de la session de janvier 2014, le Grand Conseil a adopté le postulat Meyer (P 176-2013) par 112 voix contre 10 (5 abstentions). Le postulat charge le Conseil-exécutif d'examiner si une contribution aux mesures de protection – analogue à celle perçue auprès des chasseurs – peut être introduite dans le domaine de la pêche.

Afin de protéger la nature et les organismes vivants, les cantons sont habilités à percevoir auprès des chasseurs et chasseuses ainsi que des pêcheurs et pêcheuses une contribution pour le financement de mesures de protection. Plusieurs cantons (p. ex. les cantons d'Argovie, de Fribourg, du Jura, du Tessin et du Valais) ont notamment introduit des réglementations de ce type dans le secteur de la pêche. Les recettes correspondantes permettent de financer des mesures de protection, telles que des revalorisations de biotopes, des mesures d'exploitation, des pêches de sauvetage (événements ou catastrophes naturels) et des mesures de protection des eaux (notamment les opérations de nettoyage des eaux effectuées par les sociétés de pêcheurs). La contribution aux mesures de protection fournit d'une part des ressources financières affectées à l'entretien et à la protection des eaux en tant que biotopes. D'autre part, cette contribution permet d'améliorer l'acceptation de la pêche au sein de la population. Les pêcheurs et pêcheuses ne sont ainsi plus seulement perçus comme des utilisateurs et utilisatrices des eaux, mais également comme des personnes qui les entretiennent et les protègent.

[15] Exemple: article 35, alinéa 3 de la loi du canton de Saint-Gall sur les allocations pour enfants (Kinderzulagengesetz)

Dans le canton de Berne, la pêche est soumise au système de patente. Les émoluments pour la patente de pêche à la ligne sont fixés dans la loi du 21 juin 1995 sur la pêche (LPê)[16]. Celle-ci prévoit à l'article 43, alinéa 1, que cinq pour cent au moins des recettes d'émoluments seront affectés à un usage défini et utilisés pour des mesures de régénération et d'exploitation prises par des tiers. Une petite partie de ces recettes a déjà été utilisée dans le passé pour la réalisation de mesures de protection, et ce sur la base d'une convention de prestations avec la Fédération cantonale bernoise de la pêche (FCBP).

La création d'une nouvelle base légale pour le prélèvement de la contribution aux mesures de protection permettra d'une part d'effectuer une délimitation claire entre les recettes issues des émoluments de patente et celles issues des contributions aux mesures de protection. D'autre part, l'augmentation des moyens financiers affectés aux mesures de protection devrait profiter aux eaux ainsi qu'à leur faune.

3.3 Modification de la loi sur le commerce et l'industrie (LCI; RSB 930.1)

Conformément à l'article 24a de la loi du 4 novembre 1992 sur le commerce et l'industrie (LCI; RSB 930.1), le canton perçoit un impôt sur le produit brut des jeux de hasard et des appareils à sous servant aux jeux de hasard, au sens de la législation fédérale sur les maisons de jeu. L'impôt est dû par les personnes exploitant les maisons de jeu. Une part de 10 à 20 pour cent de l'impôt cantonal est versée respectivement à la commune d'implantation et au Fonds de lutte contre les toxicomanies de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (art. 24a, al. 5 LCI). Dans le cadre du Programme d'allégement 2018, la Direction de la police et des affaires militaires prévoit une diminution échelonnée de la part de l'impôt sur les maisons de jeu reversée au Fonds de lutte contre la toxicomanie.

4. Droit comparé

4.1 Modification de la loi sur le commerce et l'industrie (LCI; RSB 930.1)

Dans ce domaine, la situation varie fortement d'un canton à l'autre. Par conséquent, une comparaison ne s'impose pas.

5. Mise en œuvre, évaluation prévue de l'exécution

Le Conseil-exécutif s'est engagé à mettre en œuvre les mesures du PA 2018 le plus rapidement possible. En conséquence, l'entrée en vigueur de la modification de la loi cantonale sur les allocations familiales ainsi que de la loi sur le commerce et l'industrie est programmée pour le 1er janvier 2019 ; celle de la loi sur la pêche est prévue pour le 1er janvier 2020.

Il est prévu de réaliser chaque année un controlling du PA (de manière analogue au controlling de l'EOS), vraisemblablement dans le cadre du rapport du Conseil-exécutif au Grand Conseil relatif au budget et au plan intégré mission-financement.

6. Commentaires des articles

6.1 Modification de la loi cantonale sur les allocations familiales (LCAFam; RSB 832.71)

- *Article 14*

L'introduction d'une compensation des charges entre les caisses de compensation pour allocations familiales implique que ces dernières financent désormais, le cas échéant, des paiements compensatoires par le truchement des cotisations. Il convient par conséquent de compléter *l'alinéa 3* par une *lettre d*. Les *lettres b* et *c* ne changent qu'en raison de l'introduction de la lettre *d.*

[16] RSB 923.11

Articles 16a, 16b et 16c

a) Principe et calcul

La compensation des charges à introduire dans le canton de Berne doit être à la fois efficace, transparente et simple sur le plan administratif. Il convient de redistribuer de la manière la plus efficiente possible les moyens financiers provenant de la compensation des charges.

Un système de pure compensation des charges est introduit. Le calcul des parts de chaque caisse s'effectue conformément à la méthode décrite au chiffre 3.1.4 supra *(art. 16b et 16c, al. 1 et 2)*: la somme totale des allocations familiales obligatoires qui sont versées est prise en compte (art. 1 LCAFam). Etant donné que les allocations à caractère facultatif (p. ex. les allocations de naissance et d'adoption; art. 2 LCAFam) ne sont pas intégrées à la compensation des charges, les différentes caisses peuvent maintenir une concurrence à ce sujet. Par ailleurs, la somme totale des revenus assujettis à une cotisation des membres de la caisse de compensation est prise en considération. Ainsi, les caisses n'ont que deux données chiffrées à annoncer à l'organe chargé d'appliquer la procédure en matière de compensation des charges (*art. 16d*): le total des allocations familiales obligatoires et la somme totale des revenus soumis à l'AVS de leurs membres (voir *art. 16f, al. 1*). Le travail administratif des caisses de compensation pour allocations familiales est ainsi limité. Une compensation des charges intégrale est donc mise en place. Une compensation partielle, qui aurait limité le montant des paiements compensatoires (voir ch. 3.1.4.2 b), n'aurait pas permis d'économiser 4,7 millions de francs. Par ailleurs, la motion pendante auprès du parlement fédéral exige une compensation des charges intégrale (voir ch. 3.1.1). Si la motion est adoptée, la compensation des charges prévue dans le canton de Berne répondra déjà aux nouvelles dispositions de droit fédéral.

D'autres indicateurs tels que les frais administratifs ou la fortune n'étant pas pris en compte dans la compensation des charges (voir ch. 3.1.4.2 d et e), il est garanti qu'une concurrence reste possible, à ce niveau-là, entre les caisses de compensation pour allocations familiales[17].

b) Personnes indépendantes

Les cotisations des personnes indépendantes versées aux caisses de compensation se calculent sur la base du revenu soumis à l'AVS, conformément à l'article 9 de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS)[18], dans la mesure où il n'excède pas la limite prévue par l'article 22 de l'ordonnance fédérale du 20 décembre 1982 sur l'assurance-accidents (OLAA)[19] (art. 16, al. 4 LAFam). Cette limite s'élève à 148 200 francs par an (état: 2017). Les revenus des indépendants doivent être pris en compte dans la compensation des charges dans la mesure où ils ne dépassent pas cette limite annuelle *(art. 16b, al. 2, lit. b)*.

Parmi les 50 caisses de compensation pour allocations familiales actives dans le canton de Berne, 30 appliquent aussi le régime d'allocations pour les personnes de condition indépendante (état: 2015). Deux caisses seulement prévoient un taux de cotisation différent pour les employeurs et pour les personnes indépendantes. Le total des cotisations des indépendants de ces deux caisses s'élève à 185 000 francs par an environ, contre 126 millions de francs pour celles qui concernent l'ensemble des personnes indépendantes dans le canton de Berne (état: 2015). Compte tenu de cette faible part et du fait que deux caisses seulement disposent de taux de cotisation différents pour les employeurs et pour les personnes indépendantes, il est justifié de procéder à une compensation des charges commune à ces deux catégories. Les frais administratifs des caisses de compensation sont ainsi plus faibles que si la compensation est effectuée séparément.

[17] Ecoplan, op. cit., ch. 4.2, p. 25
[18] RS 831.1
[19] RS 832.202

c) Paiements compensatoires dus à la compensation des charges selon les articles 16b et 16c[20]:

Montant des paiements compensatoires *versés à* la compensation des charges	**Nombres de CAF concernées**
inférieur à 100 000 CHF	6
compris entre 100 000 et 500 000 CHF	9
compris entre 500 000 et 1 million de CHF	6
supérieur à 1 million de CHF	9
	Total: 30

Le montant le plus faible qu'une caisse de compensation pour allocations familiales puisse verser à la compensation des charges est de 3500 francs environ; le plus élevé, lui, s'établit à environ 13 millions de francs.

Montant des paiements compensatoires *provenant de* la compensation des charges	**Nombre de CAF concernées**
inférieur à 100 000 CHF	7
compris entre 100 000 et 500 000 CHF	9
compris entre 500 000 et 1 million de CHF	2
supérieur à 1 million de CHF	2
	Total: 20

Le paiement compensatoire le plus faible qu'une caisse de compensation pour allocations familiales puisse recevoir se situe aux alentours de 18 500 francs. Le plus élevé, lui, est de 33 millions de francs environ.

La compensation des charges implique la redistribution annuelle de quelque 38 millions de francs, ce qui correspond approximativement à un pour mille de la somme des revenus de l'ensemble de l'économie bernoise.

d) Exigibilité des paiements compensatoires et intérêt moratoire

Les paiements compensatoires versés à la compensation des charges et aux caisses de compensation pour allocations familiales sont dus dans les 30 jours suivant la notification de la décision à cet égard (voir *art. 16c, al. 3).* Cette façon de procéder permet de garantir une redistribution efficiente des fonds provenant de la compensation des charges. Aucun fonds n'est inutilement lié.

L'organe d'exécution décide des parts que les caisses de compensation doivent verser à la compensation des charges (*art. 16d, al. 2)* dans les 30 jours suivant la notification de la décision. Il en va de même pour les parts que l'organe d'exécution doit lui-même verser (*art. 16c, al. 3).* Un intérêt moratoire est dû dès l'échéance du délai (*art. 16c, al. 4).*

Article 16d

L'Office des assurances sociales (OAS) est compétent en matière de compensation des charges entre le canton et les communes dans les domaines des allocations familiales pour les personnes sans activité lucrative et des prestations complémentaires ainsi qu'en ce qui concerne le transfert financier entre la Confédération et le canton dans le domaine des allocations familiales dans l'agriculture (art. 25, al. 3 LCAFam, art. 16, al. 1, lit. *i* de l'ordonnance du 18 octobre 1995 sur l'organisation et les tâches de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques [ordonnance d'organisation JCE; OO JCE][21]). Il dispose ainsi de l'expérience nécessaire pour appliquer la procédure de compensation des charges entre les caisses de compensation pour allocations familiales, raison pour laquelle il est désigné, à *l'alinéa 1,* comme service compétent de la JCE en la matière.

[20] Base de calcul: Statistique des allocations familiales 2015.
[21] RSB 152.221.131

Article 16e

Il existe une obligation générale de verser des émoluments lorsque le canton fournit des prestations (art. 66 de la loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations [LFP][22]). Le fait que le bénéficiaire ait demandé une telle prestation ou qu'il y ait droit d'office n'a pas d'importance (voir Annexes à la session du Grand Conseil de janvier 2002, annexe 3, p. 47). *L'alinéa 1* fixe l'objet de l'émolument (application de la procédure de compensation des charges) ainsi que le cercle des assujettis (les caisses de compensation pour allocations familiales). En appliquant la procédure de compensation des charges, l'OAS fournit des prestations à l'ensemble des caisses de compensation, auprès desquelles il perçoit des émoluments couvrant les coûts (art. 2a de l'ordonnance du 22 février 1995 fixant les émoluments de l'administration cantonale [ordonnance sur les émoluments, OEmo][23]).

Article 16f

Pour que l'OAS puisse calculer les parts de charges, les caisses de compensation doivent lui annoncer le total des allocations familiales obligatoires qui ont été versées et la somme totale des revenus assujettis à l'AVS des membres de la caisse (*al. 1, lit. a et b).* L'organe de révision confirme quant à lui l'exactitude de ces données à l'intention de l'organe d'exécution (*al. 2).*

Les caisses de compensation pour allocations familiales doivent faire parvenir à l'autorité de surveillance, en l'occurrence l'Autorité bernoise de surveillance des institutions de prévoyance et des fondations (ABSPF), leur rapport annuel six mois au plus tard après la clôture de l'exercice (art. 18 LCAFam). Vu que toutes les caisses de compensation pour allocations familiales actives dans le canton de Berne ont un exercice qui correspond à l'année civile (état: 2017[24]), le délai de remise du rapport est fixé pour l'ensemble d'entre elles au 30 juin. Par souci de simplification, cette même date doit aussi être celle de la remise des deux données chiffrées requises pour la compensation des charges (*al. 1*).

Article 16g

L'OAS, en sa qualité d'organe d'exécution, aura besoin des noms et des adresses des caisses de compensation pour allocations familiales admises dans le canton de Berne au sens de l'article 14 LAFam pour pouvoir appliquer la procédure de compensation des charges. L'ABSPF qui, en sa qualité d'autorité de surveillance, dispose de ces données, devra les mettre à la disposition de l'OAS (*al. 1).*

L'ABSPF s'autofinance grâce aux émoluments perçus dans le cadre de son activité de surveillance (art. 5 et 13 de la loi du 17 mars 2014 sur l'Autorité bernoise de surveillance des institutions de prévoyance et des fondations [LABSPF][25]). Elle doit par conséquent être rétribuée pour la mise à disposition des données, sous une forme forfaitaire. Le Conseil-exécutif règle les modalités de détail par voie d'ordonnance *(al. 2)*.

6.2 Modification de la loi sur la pêche (LPê ; RSB 923.11)

Titre du chapitre 3

Ce titre de chapitre est complété par le concept de contribution aux mesures de protection. Cette modification tient compte de la création, avec l'article 43a LPê, d'une base légale pour le prélèvement séparé d'une contribution aux mesures de protection.

Article 34

Le système de patente bernois ne comprend actuellement que deux catégories d'âge : celle des adolescents jusqu'à 16 ans et celle des adultes. A partir de 17 ans, tous les pêcheurs et

[22] RSB 620.0
[23] RSB 154.21
[24] Selon des renseignements fournis par téléphone par l'ABSPF en septembre 2017.
[25] RSB 212.223

pêcheuses payent le plein tarif de l'émolument de patente. Or c'est justement à cet âge-là que les jeunes décident de continuer à pêcher ou d'abandonner la pêche au profit d'autres loisirs. Cette catégorie d'âge est très sensible aux coûts ; le prix de la patente pour adultes, plus de trois fois plus élevé que celui de la patente pour adolescents, peut avoir un effet dissuasif durable. C'est pourquoi l'article 34, alinéa 4 LPê prévoit l'introduction d'une catégorie d'âge et de prix supplémentaire pour les personnes en formation jusqu'à 25 ans. Cette catégorie de personnes, importante pour assurer la relève des pêcheurs et pêcheuses, doit elle aussi pouvoir acquérir une patente à un tarif réduit.

Article 37, alinéa 2
Le principe selon lequel un tarif réduit s'applique pour les adolescents est désormais étendu à la nouvelle catégorie de patente pour les personnes en formation.

Article 38

Les émoluments de patentes de pêche à la ligne prévus à l'article 38, alinéa 1 LPê seront relevés pour atteindre un niveau adapté à la moyenne suisse, soit une augmentation de 20 à 25 pour cent. Même ainsi, les émoluments des patentes bernoises restent très attractifs par rapport au reste du pays.

Les émoluments pour les personnes en formation seront fixés à l'avenir à l'article 38, alinéa 3a LPê, comme pour les deux catégories d'âge actuelles. Les émoluments des patentes pour ces personnes équivalent à la moitié de ceux des patentes pour adultes (à l'exception des patentes pour un jour et des patentes d'invité).

Article 43a

A l'avenir, l'acquisition d'une patente annuelle de pêche à la ligne au sens de l'article 38, alinéa 1, lettres *a* et *b* LPê est subordonnée à la preuve que des travaux de protection ont été réalisés. Cette obligation s'applique également aux personnes qui ne sont pas domiciliées dans le canton de Berne selon l'article 38, alinéa 2 LPê et qui acquièrent une patente annuelle. Lors de l'acquisition de cette patente annuelle, les personnes qui ne fournissent pas la preuve qu'elles ont réalisé un travail de protection devront s'acquitter de la contribution aux mesures de protection en plus des émoluments régaliens ou émoluments de patente. Le Conseil-exécutif ou, en cas de délégation de la compétence correspondante, la Direction de l'économie publique, réglemente par voie d'ordonnance la manière dont cette preuve pourra être fournie concrètement (cf art. 68, al. 2, lit. *u* et al. 3 LPê).

L'article 43a, alinéa 3 LPê fixe les limites du montant annuel de la contribution aux mesures de protection entre 20 et 100 francs. Il incombe au Conseil-exécutif ou, en cas de délégation de la compétence correspondante, à la Direction de l'économie publique, de fixer le montant concret par voie d'ordonnance (cf art. 68, al. 2, lit. *u* et al. 3 LPê). Dans ce cadre, il convient de tenir compte du fait que les pêcheurs et pêcheuses domiciliées hors du canton de Berne ne payent pas un montant supérieur au titre de cette contribution.

Les recettes issues de la contribution aux mesures de protection sont exclusivement affectées au financement de mesures de protection, telles que les revalorisations de biotopes, les mesures d'exploitation, les pêches de sauvetage (événements ou catastrophes naturels) et les mesures de protection des eaux. Le canton de Berne octroie notamment dans ce cadre des aides financières aux tiers engagés contractuellement conformément à l'article 47 LPê pour effectuer des travaux d'encouragement de la pêche.

Article 68, alinéa 2, lettre u *et alinéa 3*

Le Conseil-exécutif édicte les prescriptions d'exécution concernant la fourniture d'une preuve du travail de protection effectué et le montant concret de la contribution aux mesures de protection. Cette réglementation est désormais mentionnée à l'article 68, alinéa 2, lettre *u*

LPê. L'ajout au 3e alinéa de cette disposition légale donne au Conseil-exécutif la compétence de déléguer à la Direction de l'économie publique l'aménagement de ces prescriptions d'exécution.

6.3 Modification de la loi sur le commerce et l'industrie (LCI ; RSB 930.1)

- *Article 24a*

Le Fonds de lutte contre la toxicomanie est alimenté par la taxe sur l'alcool et l'impôt sur les maisons de jeux, et en vertu de la loi du 11 novembre 1993 sur l'hôtellerie et la restauration (LHR; RSB 935.11); il reçoit ainsi chaque année entre six et sept millions de francs. Actuellement, la part de l'impôt sur les maisons de jeu est de 15 pour cent, soit environ 285 000 francs. Ce montant comprend la redevance sur les appareils à sous servant aux jeux d'adresse qui offrent la chance de réaliser un gain d'argent versée par les anciens casinos (cf. art. 3a en relation avec les art. 19a ss. de l'ordonnance du 20 décembre 1995 sur les appareils de jeu, OAJ; RSB 935.551). À la fin 2015, le solde du Fonds atteignait 2,7 millions de francs.

Dans le cadre du PA 2018, la part versée au Fonds sera ramenée de 15 à 10 pour cent à partir de 2019, soit une diminution d'environ 100 000 francs. L'année 2020 connaîtra une autre diminution de quelque 140 000 francs.

La part de l'impôt sur les maisons de jeux reversée au Fonds de lutte contre la toxicomanie passerait ainsi sous la barre des 10 à 20 pour cent prévus par la loi. Il convient donc d'assouplir ce taux dans l'article 24a, alinéa 5 LCI en fonction de la diminution prévue. La part versée aux communes d'implantation n'est pas concernée par cette modification.

7. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes

Le PA 2018 n'est pas expressément mentionné dans le programme gouvernemental de législature 2015 à 2018. Concernant la situation financière, celui-ci constate cependant que l'équilibre financier du canton de Berne reste précaire; il mentionne à cet égard divers risques de politique financière liés notamment au domaine fiscal et à l'évolution des charges dans les secteurs du troisième âge, du social, de la santé et du handicap.

8. Répercussions sur les finances

8.1 Modification de la loi cantonale sur les allocations familiales (LCAFam; RSB 832.71)

L'introduction de la compensation des charges entre les caisses pour allocations familiales à partir de 2020 a permis d'inscrire dans le budget 2018 et le plan intégré mission-financement de 2019 à 2021 une diminution des charges à l'échelon cantonal de quelque 6,63 millions de francs. Cette dernière avait cependant été calculée par erreur sur la base d'une masse salariale globale trop élevée. L'économie s'élève à environ 4,7 millions de francs, compte tenu de la masse salariale correcte, et se fonde sur l'hypothèse selon laquelle le taux de cotisation de la CAFB baissera dès 2020 de 1,8 à 1,6 pour cent, ce qui correspond approximativement au taux de risque moyen de toutes les caisses de compensation pour allocations familiales actives dans le canton (état: 2015).

Le versement de cotisations plus faibles à la caisse de compensation de la part des hautes écoles pourrait lui aussi se répercuter favorablement sur les comptes annuels de ces dernières. Il s'agit là d'un facteur à prendre en compte lors de la définition annuelle de la subvention cantonale accordée aux hautes écoles (voir p. ex. art. 129, al. 2, lit. *f* de l'ordonnance du 12 septembre 2012 sur l'Université [OUni][26]). La présente mesure d'allégement pourrait donc aussi entraîner des économies dans ce domaine. Il est toutefois trop tôt pour évaluer les possibles répercussions financières.

[26] RSB 436.111.1

L'indemnisation forfaitaire de l'ABSPF pour la mise à disposition de noms, d'adresses et d'autres coordonnées des caisses de compensation pour allocations familiales (*art. 16g, al. 2*) sera vraisemblablement inférieure à 1000 francs par an.

8.2 Modification de la loi sur la pêche (LPê; RSB 923.11)

Au cours des dernières années, les recettes issues des émoluments de patentes s'élevaient à environ 1,9 million de francs par an. L'augmentation des émoluments de patentes entraînera une hausse des recettes, même si l'introduction de la nouvelle catégorie de patente pour les personnes en formation aura pour conséquence à court terme une certaine baisse des recettes, d'autant plus que les personnes appartenant à cette catégorie et domiciliées hors du canton de Berne ne paieront plus le double des émoluments. Dans l'ensemble, l'attractivité accrue des patentes pour les personnes en formation devrait cependant entraîner à long terme une augmentation des acquisitions de patentes. On peut ainsi tabler sur une hausse annuelle des recettes de 300 000 à 400 000 francs.

Concernant la contribution aux mesures de protection, il convient de retenir les éléments suivants : près de 5000 des 7500 preneurs et preneuses de patentes sont membres de la FCBP et fournissent déjà dans ce cadre un travail de protection ; ces personnes seront donc exemptées du paiement de la contribution aux mesures de protection. En revanche, les 2500 pêcheurs et pêcheuses qui ne sont pas affiliés à la FCBP et ne fournissent pas régulièrement de travail de protection devront s'acquitter de la contribution aux mesures de protection. Une contribution aux mesures de protection de 40 francs par pêcheur ou pêcheuse générerait des recettes annuelles d'environ 100 000 francs, dont 50 à 70 pour cent devraient être utilisés pour des mesures de protection en application de l'article 47 LPê, et dont 30 à 50 pour cent constitueraient des recettes supplémentaires pour le canton de Berne. Ces recettes supplémentaires devront être utilisées pour les mesures de protection du canton dans le domaine de la gestion de la pêche (p. ex. capture de jeunes poissons pour contrôler la reproduction naturelle ou effectuer des analyses génétiques). De tels travaux prendront de l'importance à l'avenir.

8.3 Modification de la loi sur le commerce et l'industrie (LCI ; RSB 930.1)

La modification permet d'économiser les 140 000 francs supplémentaires visés.

9. Répercussions sur le personnel et l'organisation

9.1 Modification de la loi cantonale sur les allocations familiales (LCAFam; RSB 832.71)

Le personnel disponible parviendra à assumer les tâches supplémentaires liées à l'exécution de la compensation des charges.

9.2 Modification de la loi sur la pêche (LPê ; RSB 923.11)

Le prélèvement de la contribution aux mesures de protection et la vérification correspondante des preuves du travail de protection réalisé seront effectués par le système électronique existant d'achat des patentes (Webshop), qui est actuellement remanié et modernisé. Les pêcheurs et pêcheuses à la ligne pourront comme auparavant acheter et payer leur patente ainsi que la contribution aux mesures de protection directement sur Internet ou auprès de l'une des agences chargées de délivrer les patentes de pêche à la ligne, que la FCBP met à disposition de l'Inspection de la pêche sur la base d'un contrat de prestations. La vérification des preuves du travail de protection effectué et le prélèvement de la contribution aux mesures de protection pourraient éventuellement rendre nécessaires de légères adaptations des processus et des systèmes informatiques correspondants. Le projet n'aura pas d'autres répercussions sur le personnel et l'organisation.

9.3 Modification de la loi sur le commerce et l'industrie (LCI ; RSB 930.1)

La modification n'a pas de répercussions sur le personnel et l'organisation.

10. Répercussions sur les communes

10.1 Modification de la loi cantonale sur les allocations familiales (LCAFam; RSB 832.71)

La masse salariale des communes affiliées à la CAB était d'environ 1,125 milliard de francs en 2015. En admettant que le taux de cotisation s'abaisse dès 2020 à 1,6 pour cent, les communes pourront réaliser des économies de 2,25 millions de francs par an.

La compensation des charges entre les caisses n'entraînera aucun travail administratif supplémentaire pour les communes.

10.2 Modification de la loi sur la pêche (LPê ; RSB 923.11)

Aucune répercussion sur les communes n'est prévisible.

10.3 Modification de la loi sur le commerce et l'industrie (LCI ; RSB 930.1)

Le projet de loi n'a pas de répercussions sur les communes.

11. Répercussions sur l'économie

11.1 Modification de la loi cantonale sur les allocations familiales (LCAFam; RSB 832.71)

Les caisses de compensation pour allocations familiales qui devront verser des paiements compensatoires auront à supporter, en moyenne non pondérée, une charge correspondant à 0,3 pour cent environ de la somme des revenus assujettis à l'AVS tandis que, dans le cas inverse, ce pourcentage sera de 0,2 pour cent, toujours en moyenne non pondérée. On assistera ainsi à une redistribution entre, d'une part, les branches dans lesquelles la masse salariale est faible et le nombre d'allocations familiales est élevé et, d'autre part, les branches dans lesquelles la masse salariale est importante et le nombre d'allocations familiales est limité. Quelque 38 millions de francs seront redistribués, soit un pour mille de la somme des revenus de l'ensemble de l'économie cantonale bernoise.

D'un point de vue administratif, la simplicité est de mise en matière de compensation des charges. La remise de deux indicateurs (*art. 16f*) par les caisses de compensation n'occasionne en effet que très peu de travail.

Les caisses de compensation pour allocations familiales devront verser des émoluments couvrant les frais à l'OAS, chargé de l'exécution de la compensation des charges (*art. 16e*).

11.2 Modification de la loi sur la pêche (LPê ; RSB 923.11)

Aucune répercussion sur l'économie n'est prévisible.

11.3 Modification de la loi sur le commerce et l'industrie (LCI ; RSB 930.1)

Le projet n'a pas de répercussions sur l'économie.

12. Résultat de la procédure de consultation

12.1 Généralités

La procédure de consultation à laquelle six personnes ont pris part a été menée par voie de conférence, le 12 décembre 2017. Les prises de position écrites pouvaient être envoyées jusqu'au 18 décembre 2017. Elles ont été au nombre de 17. Parmi celles-ci, neuf participants n'avaient aucune remarque au sujet du projet ou ont renoncé à une prise de position.
L'UDC s'étonne qu'aucune modification législative ne soit proposée pour l'application de la mesure du PA prévue dans le cadre des «solutions transitoires» (mesure 48.4.5). Pour le par-

ti, il est incompréhensible que ce report de charges controversé, qui doit intervenir au sein même de l'Etat (du canton vers les communes), soit exclu de la modification collective[27].

Le Conseil-exécutif a décidé de rédiger un projet distinct à ce sujet, en raison des débats portant sur le fond qui s'imposent et qui prendront un certain temps. Les travaux, menés dès le début de 2018 en collaboration avec l'Association des communes bernoises, devraient permettre de procéder à l'adaptation requise en 2020.

12.2 Modification de la loi cantonale sur les allocations familiales (LCAFam; RSB 832.71)

12.2.1 Introduction d'une compensation des charges entre les caisses de compensation pour allocations familiales

Les Verts, le PBD, le PEV et l'Association du personnel de l'Etat de Berne (APEB) sont favorables à une compensation des charges, contrairement à l'UDC et à l'Union syndicale du canton de Berne. L'UDC relève que le Grand Conseil avait rejeté l'idée d'une compensation des charges en 2008 et qu'à ses yeux, aucun nouveau fait ne justifie un réexamen de la question.

Entre 2008 et la première lecture de la présente modification de la LCAFam en 2018, la composition du Grand Conseil a changé trois fois. En outre, au cours de ces dix dernières années, il a été constaté que le canton, en sa qualité d'employeur, payait un taux de cotisation supérieur à la moyenne auprès de la CAFB, qui fonctionne comme une caisse supplétive. Il s'agit de prendre des mesures permettant de soulager les finances cantonales. Il a été précisé que le canton ne serait pas le seul à profiter d'une compensation des charges, mais que tous les employeurs affiliés à la CAFB en bénéficieraient eux aussi. En 2016, la CAFB a payé 42 pour cent de l'ensemble des allocations familiales versées dans le canton de Berne, qui ne concernent l'administration cantonale que dans une faible mesure.

Pour le PLR, l'Union cantonale des associations patronales bernoises, l'Union cantonale bernoise du commerce et de l'industrie, l'association PME bernoises et l'Union syndicale du canton de Berne, la compensation des charges a des répercussions importantes sur les caisses qui s'en occupent. Ils ne se sont toutefois pas exprimés sur la compensation des charges proposée parce que le rapport ne contenait pas d'analyse sur les différents systèmes existants.

Le Conseil-exécutif a tenu compte de ces remarques et complété le rapport.

Selon l'UDC, il convient d'attendre les débats au parlement fédéral sur la motion «Allocations familiales. Pour une répartition des charges équitable» (motion 17.3860 Baumann Isidor) qui traite de l'introduction d'une compensation des charges dans le droit fédéral. Comme précisé au chiffre 3.1.1 supra, la motion demande que tous les cantons prévoient un système de compensation des charges intégrale entre les caisses de compensation pour allocations familiales. Sa réglementation concrète relèverait des cantons. En cas d'adoption par le parlement fédéral de la motion, le projet de modification de la LCAFam ne contreviendrait pas au nouveau droit fédéral d'ordre supérieur.

Selon l'Union cantonale des associations patronales bernoises, il est possible de réduire les charges dans le domaine des cotisations versées par les employeurs du canton à la CAFB même sans introduire de compensation des charges. Il suffirait à la CAFB d'abaisser son taux de cotisation à partir du 1er janvier 2018 déjà. Ses réserves pourraient durer 25 ans. L'Union syndicale du canton de Berne est elle aussi d'avis qu'il existe une marge de manœuvre permettant d'abaisser les taux de la CAFB sans qu'il ne soit nécessaire d'introduire une compensation des charges.

[27] Le projet mis en consultation regroupait les trois modifications législatives sous la forme d'une modification collective. A la demande de la Commission des finances, les modifications de lois sont désormais présentées séparément au Grand Conseil.

Fin 2016, les réserves de la CAFB correspondaient à 49,39 pour cent des dépenses annuelles consacrées la même année aux allocations familiales. Légalement, ces réserves doivent se situer entre 20 et 100 pour cent (art. 13, al. 2 de l'ordonnance du Conseil fédéral du 31 octobre 2007 sur les allocations familiales; OAFam[28]). Selon les renseignements fournis par la CAFB, si le taux de cotisation, sans système de compensation des charges, était abaissé de 0,2 pour cent, les réserves de la caisse diminueraient chaque année de 27 millions de francs environ. En l'espace de trois ans, le minimum de réserves prescrit, qui doit correspondre à 20 pour cent de la somme nécessaire au versement des allocations pour un an, serait atteint. Il ne resterait alors plus qu'à augmenter à nouveau le taux de cotisation, ce qui constituerait vraisemblablement une atteinte à l'article 15, alinéa 1 LCAFam, qui prévoit que le taux doit rester constant pendant une période relativement longue.

L'Union syndicale du canton de Berne précise que les caisses de compensation pour allocations familiales sont importantes pour les associations des partenaires sociaux puisqu'elles participent au financement des «structures essentielles au partenariat social». Elle ajoute que le Conseil-exécutif, s'il vise des finances cantonales équilibrées, doit tenir compte du fait que les instruments du partenariat social seront affaiblis.

La compensation des charges porte uniquement sur les allocations obligatoires (art. 16b, al. 2 projet LCAFam). Les cotisations des employeurs pour les allocations obligatoires permettent aux caisses de compensation d'assumer leurs charges pour les allocations familiales obligatoires et de couvrir leurs frais administratifs ainsi que de constituer une réserve de couverture des risques de fluctuation (art. 14, al. 3 LCAFam). Il est difficile d'imaginer dans quelle mesure le financement des «structures essentielles au partenariat social» peut être directement concerné par une compensation des charges. Dans tous les cantons (Valais excepté), les employeurs financent exclusivement les allocations obligatoires.

12.2.2 Procédure de consultation

Le PS, le PLR, les Verts, l'Union cantonale bernoise du commerce et de l'industrie, l'Union cantonale des associations patronales bernoises, l'association PME bernoises et l'Union syndicale du canton de Berne demandent l'organisation d'une procédure de consultation ordinaire. Ils relèvent que seul le cas de projets revêtant peu d'importance permet de renoncer à une telle procédure ou de raccourcir le délai de consultation de trois mois.

Le Conseil-exécutif a lancé le 6 décembre 2017 une procédure de consultation (ACE 1299/2017). Des délais plus courts que l'habituel délai de consultation de trois mois peuvent être fixés en cas d'urgence (art. 9 de l'ordonnance du 26 juin 1996 sur les procédures de consultation et de corapport [OPC][29]). Pour de justes motifs, en particulier lorsque le projet est urgent, le Conseil-exécutif peut décider que la consultation aura lieu par voie de conférence et non par écrit (art. 10, al. 2 OPC). Cette consultation a été effectuée le 12 décembre 2017. Il était en outre possible de remettre des prises de position écrites jusqu'au 18 décembre 2017 (ACE 1299/2017). Les mesures du PA 2018 doivent être appliquées le plus vite possible, c'est-à-dire au 1er janvier 2019, pour que le budget soit équilibré et qu'il soit possible de financer la révision de la loi sur les impôts prévue pour 2019. Il existait bel et bien un caractère d'urgence pour ce projet important. La procédure de consultation a donc été menée dans le respect des dispositions légales.

L'Union cantonale des associations patronales bernoises et l'Union syndicale du canton de Berne disent se réserver la possibilité d'user des voies de recours relevant du droit de la surveillance si décision est prise de renoncer à une procédure de consultation ordinaire.

La compétence en matière d'ouverture d'une procédure de consultation appartient au Conseil-exécutif (art. 6, al. 1 OPC), qui est lui-même placé sous la surveillance du Grand Conseil

[28] RS 836.21
[29] RSB 152.025

(art. 78, al. 1 de la Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 [ConstC][30]). Lorsque l'autorité de surveillance est le Grand Conseil, les dénonciations sont traitées selon la procédure applicable aux pétitions (art. 87, al. 3 de la loi du 4 juin 2013 sur le Grand Conseil; LGC[31]). L'article 87, alinéa 2 LGC prévoit que la commission compétente en matière de dénonciation à l'autorité de surveillance peut déposer une intervention ou une initiative parlementaire si elle est favorable à la demande exprimée dans la pétition.

12.3 Modification de la loi sur la pêche (LPê; RSB 923.11)

L'UDC et le PEV sont favorables aux adaptations législatives.

12.4 Modification de la loi sur le commerce et l'industrie (LCI; RSB 930.1)

L'UDC approuve la modification de la LCI alors que le PEV la rejette, car elle réduit les moyens alloués au Fonds de lutte contre la toxicomanie.

13. Proposition

Comme les mesures du PA 2018 doivent être mises en œuvre le plus rapidement possible, au 1er janvier 2019, et pour ce qui concerne la loi sur la pêche au 1er janvier 2020, le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil de renoncer à la seconde lecture (art. 75, al. 3 LGC).

Berne, le 23 avril 2018

Au nom du Conseil-exécutif,

le président: *Pulver*

le chancelier: *Auer*

[30] RSB 101.1

[31] RSB 151.21

Propositions du Conseil-exécutif et de la commission
ACE n° 428
2017_06_FIN_ Loi sur la pêche_LPê

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	Loi sur la pêche (LPê)			
	Le Grand Conseil du canton de Berne, sur proposition du Conseil-exécutif, *arrête:*			
	I.			
	L'acte législatif 923.11 intitulé Loi sur la pêche du 21.06.1995 (LPê) (état au 01.11.2009) est modifié comme suit:			
3 Régale de la pêche	Titre après Art. 27 (mod.) *3 Régale de la pêche et contribution aux mesures de protection*			
Art. 34 5. Adolescents	Art. 34 al. 4 (nouv.) 5. Adolescents, personnes en formation (Titre mod.) [4] Une patente de personne en formation est attribuée aux personnes en formation à partir de l'année civile de leur 17e anniversaire et jusqu'à la fin de l'année civile de leur 25e anniversaire.			
Art. 37 Emoluments régaliens 1. Principe	Art. 37 al. 2 (mod.)			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
[2] Les adolescents bénéficient d'un tarif réduit.	[2] Les adolescents <u>et les personnes en formation</u> bénéficient d'un tarif réduit.			
Art. 38 2. Patente de pêche à la ligne [1] Les émoluments de patentes de pêche à la ligne varient en fonction de la durée de validité et sont fixés comme suit: a une année civile: CHF 200 b une année civile (y compris la capture de poissons servant d'appâts): CHF 225 c 30 jours: CHF 150 d sept jours: CHF 85 e un jour: CHF 28 f une patente d'invité durant une année civile: CHF 70	Art. 38 al. 1, al. 3, al. 3a (nouv.) [1] Les émoluments de patentes de pêche à la ligne varient en fonction de la durée de validité et sont fixés comme suit: a (mod.) une année civile: CHF ~~200~~<u>250</u> b (mod.) une année civile (y compris la capture de poissons servant d'appâts): CHF ~~225~~<u>280</u> c (mod.) 30 jours: CHF ~~150~~<u>180</u> d (mod.) sept jours: CHF ~~85~~<u>100</u> e (mod.) un jour: CHF ~~28~~<u>32</u> f (mod.) une patente d'invité durant une année civile: CHF ~~70~~<u>85</u>			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
[2] Les personnes qui ne sont pas domiciliées dans le canton paient le double des émoluments pour les patentes de pêche à la ligne selon le 1er alinéa, lettres a à c.	[2] Ne concerne que le texte allemand.			
[3] Les émoluments de patentes d'adolescent sont fixés comme suit pour tous les candidats et candidates: a une année civile: CHF 60 b une année civile (y compris la capture de poissons servant d'appâts): CHF 80 c 30 jours: CHF 40 d sept jours: CHF 28 e un jour: CHF 17	[3] Les émoluments de patentes d'adolescent sont fixés comme suit pour tous les candidats et candidates: a (mod.) une année civile: CHF ~~60~~ 72 b (mod.) une année civile (y compris la capture de poissons servant d'appâts): CHF ~~80~~ 96 c (mod.) 30 jours: CHF ~~40~~48 d (mod.) sept jours: CHF ~~28~~34 e (mod.) un jour: CHF ~~17~~20			
	[3a] Les émoluments de patentes de personne en formation sont fixés comme suit pour tous les candidats et candidates: a une année civile: CHF 125			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	b une année civile (y compris la capture de poissons servant d'appâts): CHF 140 c 30 jours: CHF 90 d sept jours: CHF 50 e un jour: CHF 26 f une patente d'invité durant une année civile: CHF 85			
	Art. 43a (nouv.) Travaux de protection et contribution aux mesures de protection [1] A l'acquisition d'une patente annuelle de pêche à la ligne au sens de l'article 38, alinéa 1, lettres a et b, la preuve doit être apportée que des travaux de protection ont été effectués. [2] Lorsque cette preuve ne peut être apportée, une contribution aux mesures de protection doit être acquittée en sus de l'émolument régalien. [3] Le montant de la contribution annuelle aux mesures de protection est compris entre 20 et 100 francs.			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
Art. 68 Ordonnance d'exécution 2 Il édicte des dispositions d'exécution concernant notamment s la durée des périodes de protection et les longueurs minimales, sous réserve des prescriptions fédérales et t les modalités de délivrance des patentes. 3 Il peut déléguer ses compétences selon le 2e alinéa, lettres e à t à la Direction de l'économie publique.	Art. 68 al. 2, al. 3 (mod.) 2 Il édicte des dispositions d'exécution concernant notamment s (mod.) la durée des périodes de protection et les longueurs minimales, sous réserve des prescriptions fédérales ~~et~~, t (mod.) les modalités de délivrance des patentes~~.~~, ainsi que u (nouv.) la fourniture d'une preuve du travail de protection effectué et le montant de la contribution aux mesures de protection. 3 Il peut déléguer ses compétences selon le 2e alinéa, lettres e à ~~t~~ u à la Direction de l'économie publique.			
	II.			
	Aucune modification d'autres actes.			
	III.			
	Aucune abrogation d'autres actes.			
	IV.			
	La présente modification entre en vigueur le 1er janvier 2020.			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	Il est proposé au Grand Conseil de renoncer à la seconde lecture.			
	Berne, le 7 février 2018 Au nom du Conseil-exécutif, le président: Pulver le chancelier: Auer	Berne, le 1er mars 2018 Au nom de la commission, le président: Bichsel		Berne, le 2 mai 2018 Au nom du Conseil-exécutif, le président: Pulver le chancelier: Auer

P

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	283-2017
Type d'intervention :	Postulat
Motion ayant valeur de directive :	☐
N° d'affaire :	2017.RRGR.746
Déposée le :	05.12.2017
Motion de groupe :	Oui
Motion de commission :	Non
Déposée par :	PS-JS-PSA (Gullotti, Tramelan) (porte-parole) PS-JS-PSA (Ruchonnet, St-Imier) PS-JS-PSA (Dunning, Biel/Bienne)
Cosignataires :	4
Urgence demandée :	Oui
Urgence accordée :	Oui 22.03.2018
N° d'ACE :	506/2018 du 9 mai 2018
Direction :	Direction de l'économie publique
Classification :	–
Proposition du Conseil-exécutif :	**Adoption**

Intelligence artificielle: le canton de Berne est-il pro actif ?

Le Conseil-exécutif est invité à présenter sa vision politique, économique et sociale du développement de l'intelligence artificielle dans les limites cantonales. Il tiendra compte notamment :

1. des conditions cadres nécessaires pour préparer l'économie au tout numérique ;
2. des mutations profondes que la formation va subir et les adaptations envisagées ;
3. des conditions cadres à fixer pour protéger le monde du travail ;
4. Il exposera ses réflexions en matière de développement d'une cyberadministration au niveau cantonal et communal (guichet virtuel).

La numérisation de la société avance à grands pas et le canton de Berne ne doit pas tarder à se poser les bonnes questions à ce sujet. L'enjeu est un enjeu de société et concerne chaque citoyenne et chaque citoyen de ce canton et au-delà de notre pays.

La première conférence nationale sur l'avenir de la Suisse numérique a eu lieu le 20 novembre dernier à Bienne. Au-delà du fait que la rencontre a permis de tirer un bilan de la Stratégie numérique que le Conseil fédéral mène depuis avril 2016, elle a mis en lumière la nécessité pour les

collectivités publiques de se préparer dans tous les domaines d'activités professionnelles, formatifs, sociétaux, au virage numérique.

Le 21 novembre toujours a eu lieu la première Journée du numérique, chapeautée par digitalswitzerland en collaboration avec plus de 40 partenaires dont l'EPFL. La Confédération a patronné la manifestation. Ainsi, les gares de Genève, Zurich, Lugano et Coire ont présenté à la population les possibilités offertes par la numérisation et les effets que celles-ci auront sur son quotidien.

Le souci pédagogique déployé par la Confédération et l'industrie notamment est essentiel. La révolution numérique dont il est impossible de savoir quand elle va exercer une déferlante sur nos existences, va avoir un impact profond et encore peu tangible sur l'économie, sur la formation, sur l'emploi, sur la politique sociale, sur le quotidien de nos citoyennes et de nos citoyens. Personne n'a connu la Révolution industrielle au XIX^{e} siècle, pourtant elle a modifié profondément le visage de l'Europe économique et sociale et nous en discutons toujours des effets aujourd'hui. La Révolution numérique ira certainement plus vite et nous devons anticiper son impact.

Motivation de l'urgence : L'évolution technologique est rapide et les mesures d'adaptation prennent du temps.

Réponse du Conseil-exécutif

Les auteurs du postulat demandent au Conseil-exécutif de présenter sa vision politique, économique et sociale au sujet du passage au numérique. Il n'est pas précisé dans quel cadre et de quelle manière il s'agit de l'exprimer.

Le Conseil-exécutif est lui aussi d'avis que le passage au numérique aura « un impact profond et encore peu tangible » sur l'économie et la société.[1] Il est cependant réticent à émettre des hypothèses concrètes quant à l'évolution du phénomène et, sur cette base, à définir des mesures envisageables. L'enjeu de la numérisation croissante ne peut être abordé en définissant une fois pour toutes des mesures au sein d'une stratégie arrêtée. Il doit plutôt faire l'objet d'un processus stratégique. Le monde évolue et une stratégie doit reposer sur des hypothèses, rester ouverte à des solutions alternatives et toujours pouvoir s'adapter. Un tel processus stratégique permet d'identifier à temps les opportunités qui se présentent et de les saisir. Le Conseil-exécutif considère qu'il est important de suivre ces transformations de manière régulière et flexible. D'ailleurs, le canton intervient déjà dans différents domaines touchant à ce sujet.

Dans le domaine de la formation, la Direction de l'instruction publique a mis en œuvre les mesures suivantes :

- Au niveau de l'école obligatoire, il existe des recommandations indiquant comment et à l'aide de quels moyens techniques le nouveau module « Médias et informatique » doit être mis en œuvre dans le cadre du Lehrplan 21. Par ailleurs, des formations continues faisant l'objet d'une très bonne fréquentation sont organisées à l'attention du corps enseignant. En collaboration avec d'autres cantons, les associations professionnelles et l'Association des communes bernoises, de nouveaux modèles de gestion sont créés dans le domaine des outils di-

[1] A ce sujet, voir aussi la réponse du Conseil-exécutif au postulat 284/2017 Machado Rebmann: « Industrie 4.0 » : à quoi le canton de Berne doit-il s'attendre ?

dactiques. La Direction de l'instruction publique soutient, par le biais d'expériences pilotes, le développement de l'infrastructure technique requise dans certaines écoles. D'autres mesures consistent notamment à créer un système de gestion de l'identité ou un espace de confiance numérique, dans la mesure du possible en collaboration avec d'autres cantons.

- Au niveau du degré secondaire II, l'informatique devient une discipline obligatoire au gymnase. Les compétences en matière de médias et de TIC y sont promues dans tous leurs aspects. Dans le cadre des réformes des ordonnances sur la formation professionnelle, de nouvelles compétences adaptées aux exigences de la numérisation sont intégrées aux divers profils professionnels. Différentes plateformes et formes d'apprentissage numériques sont mises en place dans les écoles. De manière générale, la gestion du savoir sera de plus en plus importante à l'avenir. L'évolution technologique et les formations continues s'avérant nécessaires sont coordonnées par l'Office de l'enseignement secondaire du 2e degré et de la formation professionnelle dans le cadre de la stratégie TIC pour les écoles du degré secondaire II.

L'Office d'informatique et d'organisation (OIO) élabore actuellement en collaboration avec la Chancellerie d'Etat une nouvelle stratégie de cyberadministration pour le canton de Berne.[2] Celle-ci se concentrera sur la hiérarchisation et la coordination des nombreux projets en cours ou prévus. Une des mesures de la stratégie consistera à élaborer une loi sur la cyberadministration qui régisse les principes et l'organisation de la numérisation au niveau de l'administration cantonale ainsi que, en conformité avec la législation fédérale, la communication électronique d'écrits juridiques et les échanges en ligne avec les autorités. Le canton dispose déjà d'un « guichet virtuel », le portail de cyberadministration BE-Login (www.be.ch/login), qui sera équipé ces prochaines années de nouvelles fonctions telles que l'inscription au moyen d'identités électroniques et l'échange de documents entre particuliers et autorités. Jusqu'ici, quatre à sept nouvelles applications de cyberadministration ont été rendues accessibles via BE-Login chaque année, la dernière étant le Registre des avocats et des notaires. La nouvelle stratégie de cyberadministration devra constamment faire progresser la numérisation des services administratifs en veillant à assurer une continuité des processus entre le canton et les communes. On aspirera en outre à une collaboration avec les communes intéressées. L'utilisation de l'intelligence artificielle au sein de la cyberadministration n'est pas prévue pour l'instant, mais les services spécialisés de l'administration en suivent l'évolution, et il est possible qu'ils recourent ultérieurement à cette technologie.

Le Conseil-exécutif est disposé à considérer la numérisation dans une perspective plus globale, par exemple dans le programme gouvernemental de législature 2018 à 2021. Il invite par conséquent le Grand Conseil à adopter le postulat.

Destinataire
- Grand Conseil

[2] A ce sujet, voir aussi la réponse du Conseil-exécutif à la motion 192/2016 Streit-Stettler : Cyberadministration : élaboration d'une stratégie

M

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	170-2017
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☒
N° d'affaire:	2017.RRGR.449
Déposée le:	25.07.2017
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Berger (Aeschi, UDC) (porte-parole)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Non
Urgence accordée:	
N° d'ACE:	245/2018 du 7 mars 2018
Direction:	Direction de l'économie publique
Classification:	–
Proposition du Conseil-exécutif:	**Adoption sous forme de postulat**

Réguler la population de lynx dans le canton de Berne

Le Conseil-exécutif est chargé d'envoyer une demande de régulation de la population de lynx dans le canton de Berne à l'Office fédéral de l'environnement (OFEV).

Développement :

La dernière étude de la centrale de gestion de la faune sauvage (KORA) le montre clairement : en Suisse, il n'existe pratiquement aucun autre endroit où la concentration de lynx est aussi élevée que dans l'Oberland bernois. Cette observation confirme ainsi ce que l'on sait depuis longtemps : on trouve toujours moins de chevreuils et de chamois dans cette région. Le lien direct avec la population de lynx est évident. Les milieux de la chasse le confirment également.

La densité des lynx est estimée à 3,13 pour 100 kilomètres carrés. L'objectif initial du Plan Lynx de l'OFEV était d'atteindre 1,5 lynx pour 100 kilomètres carrés. Cet animal n'a pratiquement aucun prédateur naturel. Par conséquent, sa population augmente. Il faut mettre fin à la diminution du gibier ongulé.

La population de lynx doit maintenant être régulée par des mesures appropriées. Dans la réponse à la motion 178-2016 Schenk-Anderegg, le gouvernement a annoncé la planification de mesures sur la base des données de population. Elle renvoie ensuite à la mise en œuvre du Plan Lynx Suisse par le canton de Berne. Les chiffres étant désormais disponibles, le plan doit être appliqué en conséquence.

Réponse du Conseil-exécutif

La présente motion relève du domaine de compétence exclusif du Conseil-exécutif (motion ayant valeur de directive). S'agissant de motions de ce type, le Conseil-exécutif dispose d'une marge de manœuvre relativement grande en ce qui concerne le degré de réalisation des objectifs, les moyens à mettre en œuvre et les autres modalités de réalisation du mandat. Il lui appartient de décider en dernier ressort.

Les populations de chevreuils et de chamois de l'Oberland bernois sont sous pression pour différentes raisons, dont notamment la chasse, la cécité du chamois et les hivers rigoureux ainsi que, dans certaines régions, une population élevée de lynx. Depuis 2005/2006, la population de lynx est recensée au moyen de pièges photographiques et évaluée par comparaison. Cette méthode livre des résultats sur les populations et leur évolution. Le canton de Berne s'étend sur trois aires dites de référence (nord-ouest des Alpes, ouest de la Suisse centrale et Jura-Nord). La densité de 3,13 lynx par 100 km^2 d'habitat favorable, mentionnée dans la mention, n'est atteinte que dans une partie de l'aire de référence du nord-ouest des Alpes ; pour l'ensemble de cette dernière, elle s'élève à 2,7 lynx par 100 km^2 d'habitat favorable, alors que cette valeur est de 2,09 dans l'ouest de la Suisse centrale et de 1,75 dans le Jura-Nord.

Une intervention visant à réguler la population de lynx n'est admise qu'à des conditions relativement strictes en vertu de l'article 12, alinéa 4 LChP[1], de l'article 4 OChP[2] et de l'aide à l'exécution élaborée par l'OFEV en 2016, « Plan Lynx », ayant force obligatoire pour les autorités. Trois points doivent être pris en compte. Premièrement, il s'agit d'une prescription potestative ; les cantons sont donc appelés à envisager aussi d'autres mesures et ne sont pas contraints d'intervenir en vue de réguler la population de lynx. Deuxièmement, l'assentiment de la Confédération à l'intervention est expressément prescrit et troisièmement, une éventuelle décision d'intervenir est susceptible de recours (entre autres par les associations de protection de la nature et de défense de l'environnement). La décision du canton peut donc faire l'objet d'un recours. Dans ces circonstances il convient d'examiner attentivement et objectivement les conditions de régulation. Sinon, il faut s'attendre à ce que la Confédération n'approuve pas l'intervention ou à un long blocage de la situation en raison de recours, ce qui pourrait entraîner un durcissement des débats.

Une décision sur la régulation de la population de lynx au sein d'une seule partie d'une aire de référence implique, en vertu des bases légales susmentionnées, que des dégâts importants soient causés aux animaux de rente malgré la mise en œuvre de mesures de protection raisonnables ou que des pertes sévères soient occasionnées dans l'utilisation des régales de la chasse. Il y a donc lieu de procéder au préalable à la saisie et à l'analyse de diverses données statistiques. Dans sa réponse à la motion 178-2016 (Schenk-Anderegg), le Conseil-exécutif avait

[1] Loi fédérale du 20 juin 1986 sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages (loi sur la chasse ; RS 922.0)
[2] Ordonnance du 29 février 1988 sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages (ordonnance sur la chasse ; RS 922.01)

indiqué les catégories de données dont il faut tenir compte et les données de l'époque. Actuellement, la situation est la suivante. La limite présupposée dans le Plan Lynx d'1,5 lynx par 100 km^2 d'habitat favorable aussi bien que le taux de reproduction requis sont atteints sur tout le territoire bernois. L'évolution des populations de chevreuils et particulièrement de chamois n'est cependant toujours pas suffisamment établie par des statistiques, en raison de l'absence d'obligation de contrôler ou de présenter les animaux tirés, mais aussi par manque de ressources humaines. L'Inspection de la chasse a développé des idées pour améliorer néanmoins le relevé des données. La réflexion sera approfondie cette année, en mai, avec la commission compétente pour la chasse et la protection de la faune sauvage. Les données concernant les dégâts causés aux animaux de rente et l'état de régénération de la forêt sont quant à elles de bonne qualité, avec toutefois des réserves concernant les conséquences sur les forêts, l'analyse de l'expertise de fin 2017 sur les dégâts du gibier[3] étant encore en cours. Il est néanmoins certain que la pression du gibier est toujours jugée critique sur un quart de la surface occupée par des forêts et intolérable sur 10 pour cent des zones forestières. La présence de gibier entrave la croissance des jeunes arbres et empêche d'obtenir le mélange d'essences souhaité. Le fait de réguler la population de lynx pourrait encore aggraver cette situation.

Outre les bases de données peu convaincantes dans certains domaines concernant les chevreuils et les chamois, l'interprétation de notions juridiquement vagues telles qu'en particulier celles de « mesures de protection raisonnables », « dégâts importants causés aux animaux de rente » ou « pertes sévères occasionnées dans l'utilisation des régales de la chasse » pourraient compromettre le succès d'une éventuelle demande de régulation de la population de lynx et les chances de voir une décision correspondante validée par les autorités judiciaires. Il faudrait des précédents pour pouvoir mieux évaluer les chances de succès d'une intervention visant à réguler la population de lynx. L'avis exprimé dans la motion, selon lequel les conditions requise pour instaurer une régulation conforme au Plan Lynx sont maintenant réunies d'après les chiffres à disposition, est trop superficiel. De fait, la situation juridique est incertaine. C'est pourquoi le Conseil-exécutif estime qu'il faut poursuivre les discussions objectives sur la population élevée de lynx et les mesures opportunes à mettre en œuvre. La Direction de l'économie publique va mettre en place une table ronde à cet effet. Il convient encore de signaler que la loi fédérale sur la chasse est en cours de révision. Le Conseil fédéral propose aux Chambres de nouvelles règles pour réguler certaines espèces animales protégées, si elles causent des dommages ou constituent un danger pour l'homme malgré les mesures de prévention. Par ailleurs, l'actuel assentiment par la Confédération doit être remplacé par une consultation, la procédure simplifiée et les conditions globalement allégées.[4]

En résumé, le Conseil-exécutif conclut qu'il est favorable aux recherches en cours visant à améliorer les données. Il considère cependant contestable l'opinion selon laquelle les conditions légales actuelles pour une régulation sont réunies et souhaite éviter, si possible, des confrontations et un blocage dû à des litiges. Le Conseil-exécutif salue les discussions que la Direction de l'économie publique prévoit d'amorcer ainsi que ses recherches du consensus.

Destinataire

- Grand Conseil

[3] Cf. Nouvelles de l'administration du canton de Berne publiées le 11 décembre 2017

[4] Cf. Message du Conseil fédéral concernant la modification de la LChP, in FF 2017, 17.052, p. 6097 ss

M

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	180-2017
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2017.RRGR.523
Déposée le:	03.09.2017
Motion de groupe:	Oui
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Les Verts (Boss, Saxeten) (porte-parole) Les Verts (de Meuron, Thun)
Cosignataires:	10
Urgence demandée:	Oui
Urgence accordée:	Non 07.09.2017
N° d'ACE:	246/2018 du 7 mars 2018
Direction:	Direction de l'économie publique
Classification:	–
Proposition du Conseil-exécutif:	**Adoption et classement**

Le tourisme durable à l'heure du changement climatique

Le Conseil-exécutif est chargé des mandats suivants :

1. initier un programme d'impulsion pour le développement d'un tourisme durable et garantir un soutien spécialisé (haute école, Direction de l'économie publique, etc.) ;
2. garantir le soutien financier nécessaire au lancement d'un programme d'impulsion ;
3. veiller à ce que soient garantis les moyens nécessaires (Fonds du tourisme, fonds publics, NPR) au financement et à la mise en œuvre des projets dans le cadre du programme d'impulsion.

Développement :

Les destinations, en particulier dans l'Oberland bernois, sont tributaires du bon fonctionnement du tourisme. Les marques et destinations, leurs offres, les prestataires de services, l'agriculture et le paysage sont coordonnés et génèrent la création de valeur à proprement parler dans l'Oberland bernois.

Face au dérèglement climatique, il nous faut relever les défis qui se manifestent d'ores et déjà dans le domaine du tourisme. Nous devons autant que possible conserver le paysage, qui est « notre capital » pour un tourisme florissant.

Le réchauffement climatique a pour conséquences insidieuses l'accroissement des dangers naturels avec des événements extrêmes, la fonte massive des glaciers, le recul du permafrost, la transformation des réserves d'eau, la remise en question de la couverture neigeuse (quantité et hauteur) et l'altération de la biodiversité.

L'industrie du tourisme est elle aussi responsable des émissions de gaz à effet de serre :

Suisse Tourisme a reconnu le problème et l'organisation s'est engagée, dans une charte du développement durable du tourisme suisse, à entreprendre des activités concrètes visant un tourisme durable. Interlaken Tourismus s'associe activement à la mise en œuvre de la charte. Le développement durable est une composante de tous les documents stratégiques de cette organisation. Compte tenu des mesures concrètes qu'elle énonce, la charte de développement durable n'est pas une parole en l'air.

« Interlaken Tourismus se fournit en électricité 100% certifiée courant vert. Interlaken a également pris part au développement avec la Haute école de Lucerne d'un système de gestion de la durabilité pour la destination et soutient financièrement le « prix des paysages culturels » (Kulturlandschaftspreis) décerné chaque année. »

L'idée d'un Landschaftsfranken (franc paysager) est en discussion depuis la remise du prix de 2014. Une nouvelle variante, qu'il paraît possible de mettre en œuvre dans la région, serait de prélever un centime paysager (1,5 à 5 centimes) par visiteur dans le cadre de la taxe de séjour. Les montants ainsi obtenus pourraient permettre au fonds pour le paysage de la région de cofinancer ou d'alimenter quelques projets d'entretien des paysages.

Ce sont là de bonnes pistes : elles vont dans la bonne direction et s'attaquent de front à la problématique. Elles doivent être soutenues et déployées dans un programme d'impulsion et transposées en mesures. Les chances et les risques à l'intérieur de l'espace alpin doivent être mis en évidence dans une approche suprarégionale.

La loi sur le développement du tourisme y engage le canton à l'article 1, alinéa 2 : « Il vise un développement durable pour lui-même et ses régions ». Il faut donc agir.

La demande formulée dans la présente motion doit être comprise comme une chance dans la lutte active contre les effets du dérèglement climatique pour que l'importance économique considérable du tourisme et des régions/destinations soit prise en compte.

Motivation de l'urgence : le changement des conditions climatiques ne nous attend pas !

Réponse du Conseil-exécutif

Le canton de Berne est l'un des plus touristiques de Suisse. Chaque année, il enregistre environ cinq millions de nuitées dans l'hôtellerie et trois millions dans la parahôtellerie, faisant du tourisme un facteur économique de poids. Le tourisme joue un rôle particulièrement important dans l'Oberland bernois, qui totalise les trois quarts des nuitées recensées au niveau cantonal. Dans cette région, 17 pour cent des personnes actives occupées et 14 pour cent de la création de va-

leur générée dépendent directement du tourisme (contre respectivement 5 % et 4 % dans le canton de Berne).

Depuis plus de dix ans, le canton de Berne a fait du développement durable la ligne directrice de son programme gouvernemental. L'importance du développement durable dans la politique touristique avait toutefois été identifiée encore plus tôt. Le Programme de politique du tourisme du canton de Berne[1] élaboré en 2001 comprenait déjà une stratégie intitulée « Ménager environnement et nature ». Comme mentionné dans la motion, le développement durable est également l'un des objectifs supérieurs de la loi sur le développement du tourisme (LDT)[2] qui date de 2005. Aujourd'hui encore, les principes du développement durable figurent parmi les objectifs supérieurs de l'actuelle Stratégie touristique du canton de Berne[3] :

> « En outre, la politique touristique tient compte des principes du développement durable dans les efforts de développement menés avec les autres domaines politiques. Toutes les stratégies relevant de la politique touristique doivent contribuer à l'amélioration permanente de l'efficacité des ressources utilisées dans le tourisme. A long terme, la politique économique vise à dissocier la croissance touristique et la consommation des ressources. »

Les conséquences du changement climatique sont elles aussi intégrées à la politique touristique. Le canton de Berne a même joué un rôle pionnier à cet égard : en 2007, la Direction de l'économie publique et les destinations de l'Oberland bernois ont fait réaliser une étude afin d'évaluer les répercussions du changement climatique sur le tourisme[4]. Cette dernière a servi de base à une étude nationale présentée par le SECO en 2011[5].

La politique touristique a pour principal objectif de garantir à long terme la compétitivité du secteur du tourisme dans le canton de Berne et sa capacité à créer de la valeur ajoutée. Dans sa Stratégie touristique et dans son programme de mise en œuvre de la Nouvelle politique régionale[6], le canton de Berne définit les objectifs stratégiques, les domaines à soutenir et les mesures de politique touristique. Il entend par exemple promouvoir les projets de protection du climat ainsi que les innovations et les mesures de diversification de l'offre – et ce notamment afin d'anticiper les répercussions du changement climatique sur les conditions d'enneigement, et donc sur les sports d'hiver. Toutefois, la mise en œuvre de projets concrets au sein des destinations touristiques repose toujours sur l'initiative de responsables de projets (entreprise, commune, région ou destination). Le canton examine les idées de projets et offre un soutien financier dans le cadre des dispositions légales de la LDT ou de la Nouvelle politique régionale (NPR).

Le Conseil-exécutif estime que les bases et instruments existants permettent déjà de satisfaire à la demande formulée dans la motion. La politique touristique bernoise est axée sur un dévelop-

[1] Office du développement économique, Division du tourisme : Programme de politique du tourisme du canton de Berne. Berne, 2001. Disponible sous : www.be.ch/tourisme → Publications → Politique régionale & tourisme

[2] RSB 935.211

[3] Université de Berne, Center for Regional Economic Development, Unité de recherche en tourisme ; M. Bandi, S. Hämmerli : Tourisme dans le canton de Berne 2015-2020. Prise de position 2015-2020. Berne, 2015. Disponible (en allemand) sous : www.be.ch/tourisme

[4] Université de Berne, Institut de recherches sur les loisirs et le tourisme (FIF) ; H. Müller, F. Weber : Klimaänderung und Tourismus. Szenarienanalyse für das Berner Oberland 2030. Berne, 2007.

[5] Université de Berne, Institut de recherches sur les loisirs et le tourisme (FIF) ; H. Müller, T. Lehmann Friedli : Le tourisme suisse face aux changements climatiques. Impacts et options viables. Berne, 2011.

[6] Promotion économique du canton de Berne : Nouvelle politique régionale. Programme de mise en œuvre du canton de Berne 2016-2019. Berne, 2015. Disponible sous : www.be.ch/tourisme

pement durable, c'est-à-dire acceptable sur le plan social et responsable sur le plan environnemental. Des moyens financiers sont mis à disposition pour soutenir les projets touristiques : un montant annuel de 4,7 millions de francs destiné au tourisme est inscrit dans le budget 2018 et le plan financier 2019- 2021 (y c. 400 000 francs issus du Fonds du tourisme). Outre le programme d'impulsion en faveur du tourisme (9,6 millions de francs), des subventions NPR de la Confédération et du canton, dont le montant de 8 millions de francs n'avait pas été totalement utilisé à la fin de l'année 2017, sont réservées au tourisme dans le cadre du programme de mise en œuvre de la NPR 2016- 2019. De plus, la Confédération met à disposition des prêts pour un montant total de 19,8 millions de francs en faveur du tourisme, dont la moitié environ avait été utilisée fin 2017. Le tourisme est donc de loin le principal champ d'action de la NPR. Les moyens relevant de la NPR sont fournis à parts égales par le canton et la Confédération. La part du canton peut aussi être assurée par d'autres subventions (Fonds du sport p. ex.). La mise en œuvre de la NPR et de la politique touristique s'effectue de manière coordonnée sous la houlette de la Direction de l'économie publique. La Promotion économique veille à ce que les dispositions de la Stratégie touristique soient respectées et examine tous les projets sous l'angle du développement durable. Elle travaille en étroite collaboration avec l'Unité de recherche en tourisme du Center for Regional Economic Development (CRED) de l'Université de Berne. Le soutien technique dont ont besoin les destinations, les régions et les responsables de projet peut ainsi être assuré en permanence.

Le Conseil-exécutif propose d'adopter et de classer la motion.

Destinataire

- Grand Conseil

M

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	202-2017
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☒
N° d'affaire:	2017.RRGR.545
Déposée le:	04.09.2017
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Linder (Bern, Les Verts) (porte-parole) Imboden (Bern, Les Verts) Graf-Rudolf (Belp, Les Verts) Bauen (Münsingen, Les Verts) Seiler (Trubschachen, Les Verts)
Cosignataires:	10
Urgence demandée:	Non
Urgence accordée:	
N° d'ACE:	247/2018 du 7 mars 2018
Direction:	Direction de l'économie publique
Classification:	–
Proposition du Conseil-exécutif:	**Adoption**

Usage de vaisselle réutilisable lors de grandes manifestations soumises à autorisation se déroulant sur le domaine public dans tout le canton de Berne

Le Conseil-exécutif est chargé,

1. d'instaurer l'obligation d'utiliser de la vaisselle réutilisable pour la consommation de denrées alimentaires et de boissons lors de grandes manifestations soumises à autorisation ;
2. de prendre les mesures nécessaires pour que l'usage de vaisselle réutilisable lors de grandes manifestations soumises à autorisation soit rendu obligatoire et d'entreprendre au besoin une modification de la loi à cet effet.

Développement :

De nombreuses grandes manifestations attirent des centaines voire des milliers de visiteurs dans tout le canton de Berne. Récemment se sont déroulés le Seaside Festival à Spiez et la Fête d'Unspunnen à Interlaken. Il s'agit là de deux grandes manifestations qui n'ont pas recours, ou si

peu, à de la vaisselle réutilisable. Il faut que cela change. Plusieurs villes du canton de Berne ont déjà réussi à faire passer l'idée d'utiliser de la vaisselle réutilisable lors de grandes manifestations, ce qui a permis de réduire drastiquement la montagne de déchets engendrés jusqu'alors. La vaisselle réutilisable est plus respectueuse de l'environnement que la vaisselle jetable et préserve les ressources naturelles. Aujourd'hui, le canton de fait que « recommander » la vaisselle réutilisable dans sa liste de contrôle pour les grandes manifestations.

Beaucoup de prestataires se sont déjà spécialisés dans la commercialisation de vaisselle réutilisable. L'exemple des villes comme Thoune, Bienne et Berne montrent bien qu'il est possible de passer à la vaisselle réutilisable. Cette réussite doit désormais s'étendre dans tout le canton.

Réponse du Conseil-exécutif

Le fait de prescrire l'utilisation de vaisselle réutilisable lors de manifestations entre dans le cadre des dispositions régissant l'exploitation des hôtels et restaurants. L'article 9 de la loi sur l'hôtellerie et la restauration[1] permet au Conseil-exécutif d'édicter de telles prescriptions par voie d'ordonnance.

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

Le Conseil-exécutif estime lui aussi qu'il faudrait en priorité employer de la vaisselle réutilisable lors des manifestations, qu'elles se déroulent sur le domaine public ou non. Les règlements communaux existants se réfèrent au critère du domaine public parce que les compétences de réglementation des communes découlent de ce dernier. Ce critère n'entre pas en jeu au niveau cantonal, car la loi sur l'hôtellerie et la restauration vaut pour tous les établissements. L'emploi de vaisselle réutilisable lors de manifestations est à privilégier du point de vue écologique, comme l'a prouvé il y a dix ans déjà un écobilan comparatif réalisé dans le cadre du Championnat d'Europe 2008 de football. Dans le canton de Berne, ce système a fait ses preuves depuis des années, comme en témoignent le festival du Gurten ou le Buskers Bern Festival qui se déroule dans la vieille ville. Les expériences réalisées ont donné des résultats satisfaisants. Au niveau suisse, plusieurs villes et cantons ont conçu un site Internet commun baptisé www.manifestation-verte.ch, sur lequel ils proposent des solutions pour réduire la quantité de déchets produits lors de grandes manifestations. Le système peine malgré tout à s'imposer, les organisateurs estimant notamment qu'il génère des coûts et des travaux de logistique trop importants. Les manifestations d'envergure précitées montrent que ces réserves sont injustifiées. Il serait donc judicieux d'ajouter à l'ordonnance sur l'hôtellerie et la restauration une disposition basée sur l'article 9 LHR visant l'obligation d'employer de la vaisselle réutilisable. Cette obligation devrait toutefois être nuancée comme suit :

Il existe deux façons de gérer la vaisselle réutilisable :

- La vaisselle propre est livrée aux stands, utilisée une seule fois et rendue sale.
- Les stands nettoient eux-mêmes la vaisselle et la réutilisent au cours de la manifestation.

Pour des raisons d'hygiène, un nettoyage sur place n'est pas recommandé, car les stands ne disposent souvent pas des infrastructures nécessaires pour garantir la propreté de leur vaisselle réutilisable. De plus, employer de la vaisselle réutilisable n'est pas toujours le meilleur moyen de

[1] Loi du 11 novembre 1993 sur l'hôtellerie et la restauration (LHR, RSB 935.11)

gérer les déchets lors de manifestations. La ville de Thoune, par exemple, a revu son règlement suite aux mauvaises expériences qu'elle a faites avec des récipients réutilisables. Ainsi, elle ne prescrit plus l'emploi de vaisselle réutilisable lors des petites manifestations en salle et il est à nouveau permis de servir des saucisses sur des cartons jetables. Les autorités chargées de l'octroi des autorisations doivent donc disposer d'une certaine latitude et pouvoir prendre leurs décisions au cas par cas. Si l'usage de vaisselle réutilisable entraîne un investissement disproportionné ou s'il existe une autre solution tout aussi écologique pour gérer les déchets, il n'est pas nécessaire d'imposer ce système.

Le Conseil-exécutif ayant déjà entamé les travaux de révision correspondants de l'ordonnance sur l'hôtellerie et la restauration, il est disposé à adopter cette motion à valeur de directive.

Destinataire

- Grand Conseil

M

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	208-2017
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2017.RRGR.553
Déposée le:	07.09.2017
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Hebeisen-Christen (Münchenbuchsee, UDC) (porte-parole) Wyss (Wengi , UDC) Fuhrer-Wyss (Burgistein, PS) Baumann (Suberg, Les Verts) Grädel (Huttwil/Schwarzenbach, UDF) Grogg-Meyer (Bützberg, PEV) Riem (Iffwil, PBD)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Non
Urgence accordée:	
N° d'ACE:	248/2018 du 7 mars 2018
Direction:	Direction de l'économie publique
Classification:	–
Proposition du Conseil-exécutif:	**Rejet**

Pas de libre-échange pour l'huile de palme en provenance de Malaisie

Sur la base de l'article 160 de la Constitution fédérale, le Conseil-exécutif est chargé de déposer l'initiative cantonale suivante :

- Il faut exclure systématiquement les produits issus du palmier à huile (huile de palme et de palmiste) d'un éventuel accord de libre-échange avec la Malaisie (ou d'autres pays). En ce qui concerne ces produits, il ne faut procéder à aucune modification au niveau de la protection des frontières.

Développement :

Ces dernières années, la production d'huile de palme et de palmiste en Malaisie et en Indonésie s'est intensifiée massivement. Avec l'extension du libre-échange, elle continuerait de s'accroître

et nécessiterait des terrains supplémentaires. Les répercussions de cette production sur l'environnement et la population locale sont catastrophiques.

Pour permettre de produire de l'huile de palme, on déboise de plus en plus la forêt tropicale, anéantissant ainsi les biotopes de plusieurs espères d'animaux et de plantes. Beaucoup d'habitants sont dépossédés de leurs moyens de subsistance, expropriés avec violence ou insuffisamment dédommagés. Les personnes qui habitent ces régions dépendent de denrées alimentaires importées alors qu'auparavant elles étaient en mesure de produire elles-mêmes leur nourriture. Les conditions de travail dans les plantations de palmiers à huile sont alarmantes et la Suisse ne peut pas les contrôler. L'huile de palme certifiée ne peut rien y changer, car il n'existe pas de production durable d'huile de palme. Des cas de corruption le mettent en évidence, et l'utilisation abusive de la certification RSPO est monnaie courante. L'expansion des plantations de palmiers aboutit à d'immenses monocultures et à un emploi très intensif d'engrais et de produits phytosanitaires.

La Suisse est en mesure de produire elle-même des graisses végétale de haute qualité : l'huile de colza et de tournesol. Les méthodes de production sont soumises à des règles strictes et peuvent être contrôlées en tout temps. Ainsi, on connaît leur impact sur l'environnement et les conditions de travail. Avec une valeur de production d'environ 70 millions de francs, la production d'huile de colza et de tournesol revêt une grande importance pour la Suisse, tant pour l'agriculture que pour les entreprises de transformation.

Un assouplissement des frontières douanières pour l'huile de palme signifie que l'on approuve les méthodes de culture et les conditions de travail en Malaisie. En augmentant l'importation de produits issus du palmier à huile, la Suisse se débarrasserait à nouveau de sa responsabilité en matière de production de denrées alimentaires à l'étranger. L'argument selon lequel l'exportation d'huile de palme permet de renforcer l'économie locale dans les pays producteurs est cousu de fil blanc : ce commerce profite aux grandes sociétés et non aux populations ou à l'économie locales.

Réponse du Conseil-exécutif

La motion exige du Conseil-exécutif de déposer une initiative cantonale requérant d'exclure les produits issus du palmier à huile (huile de palme et de palmiste) d'un éventuel accord de libre-échange avec la Malaisie (ou d'autres pays) et de ne procéder à aucune modification au niveau de la protection des frontières en ce qui concerne ces produits.

Une intervention portant sur le même sujet a été déposée au niveau fédéral, la motion Grin[1]. Le Conseil fédéral a rejeté cette motion et souligne les éléments suivants dans sa prise de position :

- Dans le cadre des négociations d'accord de libre-échange en cours avec la Malaisie, la Suisse et ses partenaires de l'AELE ont soumis des propositions visant à promouvoir un commerce durable entre les parties. Parmi ces dernières figurent des clauses visant à garantir le respect et la mise en œuvre effective des accords environnementaux multilatéraux ainsi que des droits fondamentaux des travailleurs. En outre, des propositions ont été faites en vue de promouvoir une gestion durable des ressources forestières, notamment par la lutte contre les coupes illégales de bois.

[1] 16.3332 Motion Grin Jean-Pierre du 27 avril 2016 : « Négociations avec la Malaisie, sans l'huile de palme ! ».

- Au niveau de la coopération au développement, le SECO soutient indirectement les efforts visant à renforcer la traçabilité de la filière en Malaisie et en Indonésie et éviter la déforestation. Cela inclut un soutien à la production durable à travers le renforcement des organisations de petits producteurs, l'adoption de meilleures techniques de production et la facilitation de l'accès au financement.
- Sous l'angle de l'accès au marché et des éventuels effets qu'un accord avec la Malaisie pourrait avoir sur la production d'oléagineux en Suisse, il convient de relever que les concessions préparées par la Suisse dans le contexte de ces négociations tiennent compte de leurs potentielles répercussions sur le marché intérieur et sont compatibles avec la politique agricole.

Le Conseil-exécutif est conscient des problèmes écologiques et sociaux liés à la production d'huile de palme. Il soutient donc tous les efforts réalisés en faveur d'une culture durable et d'une production écologique d'huile de palme. Les explications du Conseil-exécutif indiquent que les négociations d'accord de libre-échange offrent justement l'occasion d'améliorer les méthodes de culture et les conditions de travail de manière ciblée et durable. Cela permettrait d'atteindre non seulement des objectifs écologiques, mais également économiques et sociaux. Etant donné que les produits issus de l'huile de palme font partie des principaux produits d'exportation de ces pays, la culture de l'huile de palme y joue un rôle très important en matière d'emploi et de lutte contre la pauvreté.

En ce qui concerne les répercussions sur l'économie suisse, le Conseil-exécutif attire l'attention sur les relations commerciales existantes avec la Malaisie et l'Indonésie. En 2017, les exportations de la Suisse vers la Malaisie et l'Indonésie se sont élevées à 1,2 milliard de francs, dont 86 millions de francs issus du canton de Berne. Les entreprises bernoises ont notamment exporté des montres pour une valeur de 33 millions de francs en Malaisie. Du fait de leur prospérité croissante, ces pays densément peuplés pourront devenir à l'avenir des marchés encore plus importants pour les entreprises suisses et bernoises. La conclusion d'un accord de libre-échange entre la Suisse et la Malaisie doit donc être considérée sous un angle économique global. Exclure l'huile de palme des négociations empêcherait de conclure un tel accord, ce qui aurait des conséquences négatives sur les relations commerciales existantes et sur les débouchés potentiels pour les entreprises suisses et bernoises.

Pour ces motifs, le Conseil-exécutif rejette la motion.

Destinataire
- Grand Conseil

M

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	214-2017
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2017.RRGR.559
Déposée le:	11.09.2017
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Rudin (Lyss, pvl) (porte-parole) de Meuron (Thun, Les Verts) Reinhard (Thun, PLR) Kohli (Bern, PBD) Jost (Thun, PEV) Kullmann (Hilterfingen, UDF) Knutti (Weissenburg, UDC)
Cosignataires:	5
Urgence demandée:	Non
Urgence accordée:	
N° d'ACE:	249/2018 du 7 mars 2018
Direction:	Direction de l'économie publique
Classification:	–
Proposition du Conseil-exécutif:	**Rejet**

Création d'un village numérique dans l'Oberland bernois

Le Conseil-exécutif est chargé des mandats suivants :

1. chercher un emplacement pour un village numérique dans l'Oberland bernois ;
2. développer un projet pour un village numérique en collaboration avec des partenaires de l'économie et de la formation ;
3. inscrire le financement du projet au budget de la Promotion économique, qui existe déjà.

Développement :

La structure de base du canton de Berne varie fortement selon les régions. Elle comprend notamment l'axe Thoune-Berne-Bienne, prospère sur le plan économique, et les communes qui y sont liées. D'autre part, le canton se compose de régions de montagne qui subissent actuelle-

ment un changement structurel : l'agriculture et le tourisme sont tous deux sous pression. Ainsi, la croissance démographique est plus faible dans ces régions, et le développement économique n'est aussi pas aussi fort que dans l'axe mentionné ci-dessus. Cette différence est en particulier liée à l'accessibilité par la route et aux sites de formation : tous deux sont plus présents, c'est-à-dire concentrés, dans les régions centrales. A long terme, cette situation ne fait qu'augmenter le déséquilibre et les frais de transfert qui y sont liés. Elle ne peut pas être corrigée uniquement par de nouvelles infrastructures et des subventions dans les domaines du tourisme et de l'agriculture. C'est pourquoi il faut chercher des solutions, par exemple en créant de nouvelles possibilités dans le domaine des affaires dans l'Oberland.

Malgré les problèmes d'ordre structurel évoqués plus haut, l'Oberland bernois possède quelque chose d'unique. Le paysage de montagne est connu dans le monde entier et la région offre une qualité d'air et un calme exceptionnels. Il faut les utiliser comme base pour étudier de nouvelles options. Une telle option pourrait se dessiner grâce à la numérisation : dans certaines branches, le travail s'affranchit toujours plus du lieu. Pourquoi ne pas saisir cette opportunité pour essayer d'établir des entreprises ou des parties d'entreprises dans un lieu concentré dans l'Oberland bernois ? Une coopération avec les institutions de formation, qui pourraient mettre en place des salles de séminaire ou même des instituts, pourrait s'avérer judicieuse à cet effet car de tels lieux d'implantation sont incontestablement vecteurs d'innovation. Dans le domaine du numérique tout particulièrement, la compétition pour une bonne main d'œuvre est très forte. Les villes comme Zurich peuvent marquer des points grâce à leur EPF, leur offre culturelle et leurs infrastructures et inciter des entreprises, ou des parties d'entreprises, à s'y implanter. Nous possédons aussi un argument publicitaire unique : un paysage incomparable. Ce qui manque encore, c'est un contexte dans lequel l'utiliser comme facteur de marché et de le combiner à la formation et aux affaires.

La mise en place d'un village numérique profiterait aussi à l'économie locale et à la société. Des entreprises commerciales comme des boulangeries, des restaurants ou des entreprises de construction bénéficieraient de ces nouveaux venus, mais aussi les écoles et les clubs sportifs.

Dès lors, il faut se demander pourquoi les institutions économiques et de formation ne se sont pas encore elles-mêmes lancées dans un tel projet. C'est exactement là que le canton de Berne peut jouer un rôle. Comme pour beaucoup de choses, il faut un instigateur pour lancer de nouvelles idées, mais aussi une certaine masse critique. Un tel projet pourra seulement fonctionner si une marque « village numérique » est constituée, sous laquelle se rassembleraient une infrastructure, un réseau numérique, des hôtels, des bâtiments d'entreprises, des écoles, des restaurants et ainsi de suite. Par conséquent, plusieurs acteurs doivent être réunis pour permettre à ce projet de décoller. C'est pour cela qu'il faut le canton de Berne. Il doit localiser des acteurs, les réunir autour d'une même table et commencer à élaborer un projet en collaboration avec eux et en fonction des besoins. Les entreprises, l'Université de Berne et la Haute école spécialisée bernoise font partie de ces acteurs. Afin que le projet puisse être exécuté sans incidence sur le budget ordinaire, les fonds pour son élaboration et pour la recherche d'un village numérique doivent provenir de la Promotion économique, que le canton accomplit de toute façon.

Réponse du Conseil-exécutif

La motion exige du Conseil-exécutif qu'il lance un projet en vue de la création d'un « village numérique » dans l'Oberland bernois. L'idée est de mettre en place un réseau économique d'entreprises, d'établissements d'hôtellerie et de restauration et d'institutions de formation con-

centrés sur un site. Afin que ce site soit attrayant pour les entreprises et que celles-ci puissent profiter des possibilités de la numérisation, les infrastructures, notamment de télécommunication, doivent être bien développées. L'objectif de ce « village numérique » est la création ou du moins le maintien d'emplois et ainsi l'amélioration des perspectives de développement économique de cette région de montagne. Le financement du projet doit être effectué sur le budget existant de la Promotion économique.

Il n'existe pas de définition générale du concept de « village numérique », mais différents projets[1] ont vu le jour en Suisse et dans des pays européens sous cette appellation. Ces projets-modèles ont en commun de se concentrer sur la connexion des acteurs régionaux existants via des plateformes électroniques. La création d'une « communauté numérique » est au cœur de ces projets. En revanche, aucun d'eux n'aborde le thème d'une concentration physique d'acteurs (entreprises, institutions de formation ou établissements d'hôtellerie et de restauration).

Le Conseil-exécutif partage l'avis des motionnaires selon lequel des emplois attrayants sont importants pour le développement économique de l'Oberland bernois. Avec la stratégie économique 2025[2], il s'est prononcé en faveur de la promotion économique dans l'ensemble du canton. Dans le cadre des paquets de mesures de la stratégie économique, des mesures concrètes d'une importance particulière seront lancées avec d'autres Directions. Le Conseil-exécutif rappelle en outre que six sites PDE sont définis dans l'Oberland bernois.

L'encouragement général de l'économie est une tâche permanente assurée par la Promotion économique du canton de Berne (PE BE). Celle-ci soutient des projets et des entreprises dans toutes les régions du canton. L'implantation de nouvelles entreprises et le conseil aux entreprises constituent ses missions-clés. Son objectif est de renforcer le potentiel économique du canton, indépendamment du site du projet ou de l'entreprise. La promotion de l'économie est ainsi volontairement dissociée des objectifs de politique régionale. Au vu de la forte concurrence aux niveaux national et international en matière de sites d'implantation, un tel projet ne serait de toute façon pas réalisable, étant donné que la promotion économique ne peut pas imposer aux entreprises de s'installer dans telle région ou sur tel site.

La Promotion économique soutient des mesures de politique régionale dans le cadre de la Nouvelle politique régionale (NPR). La NPR a pour objectif de renforcer la capacité d'innovation et la compétitivité des régions de montagne et des régions rurales. Des moyens financiers de la Confédération et du canton sont mis à disposition pour promouvoir les infrastructures et les projets de développement.

Si l'objet de la motion devait être mis en œuvre de manière similaire aux « villages numériques » existants, le projet relèverait alors des domaines encouragés par la NPR[3]. Pour qu'un tel projet soit examiné et puisse éventuellement être soutenu, il est indispensable qu'un organisme responsable de projet (entreprise, commune, région, ou autre institution) en lance l'initiative. Le canton ne peut pas mettre sur pied lui-même de projets NPR.

[1] Voir notamment les projets réalisés à Saint-Gall (www.digitales-dorf.ch et www.amiona.ch), en Bavière (www.digitales-dorf.bayern) ou au Fraunhofer-Institut (www.digitale-doerfer.de).

[2] Stratégie économique 2025 du canton de Berne, disponible sur : www.be.ch/strategie-economique

[3] Voir à ce sujet le projet NPR « Mia Engiadina » dans le canton des Grisons (www.miaengiadina.ch). Mia Engiadina propose des sites de co-working raccordés au haut-débit. Les travailleurs et travailleuses ont ainsi la possibilité de vivre et de travailler en Engadine indépendamment de la distance géographique qui les sépare de leur lieu de travail.

Le Conseil-exécutif souligne en outre qu'une éventuelle implication de l'Université de Berne[4] et de la Haute école spécialisée bernoise[5] contredirait les stratégies de centralisation actuelles. Des sites décentralisés qui vont au-delà d'une collaboration basée sur des projets ne sont judicieux que si un lien clair à l'enseignement et à la recherche existe. Il faut sinon compter sur une charge de travail supplémentaire considérable et des coûts élevés.

Le Conseil-exécutif en conclut que les instruments existants de promotion du développement économique dans les régions sont suffisants. Il estime que la démarche exigée par la motion de création d'un « village numérique » est peu prometteuse et rejette donc la motion.

Destinataire
- Grand Conseil

[4] Stratégie 2021 de l'Université de Berne, p. 30: « Les immeubles de l'Université sont ainsi concentrés autour de trois pôles dans le quartier universitaire et sur le domaine de l'hôpital universitaire Insel. »
La stratégie 2021 est disponible sur : www.unibe.ch → Université → Portrait → Stratégie

[5] Stratégie de la Haute école spécialisée bernoise BFH, p. 11 : « La BFH se concentre sur un nombre restreint de sites afin d'optimiser l'accomplissement de ses tâches et de promouvoir l'innovation. »
La stratégie est disponible sur : www.bfh.ch → BFH → Direction + Organisation → Stratégie

M

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	218-2017
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2017.RRGR.570
Déposée le:	12.09.2017
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Graf (Interlaken, PS) (porte-parole) Messerli (Interlaken, UDC) Flück (Brienz, PLR) Boss (Saxeten, Les Verts) Luginbühl-Bachmann (Krattigen, PBD) Wenger (Spiez, PEV) Schwarz (Adelboden, UDF) Mentha (Liebefeld, PS)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Non
Urgence accordée:	
N° d'ACE:	250/2018 du 7 mars 2018
Direction:	Direction de l'économie publique
Classification:	–
Proposition du Conseil-exécutif:	**Rejet**

Des conditions équitables pour l'hôtellerie dans les régions de vacances du canton de Berne par rapport à l'hôtellerie des autres cantons de tourisme

Le Conseil-exécutif est chargé :

1. d'établir un rapport sur l'hôtellerie dans les régions de vacances du canton de Berne qui évaluera, de façon quantitative et qualitative, la situation de ce secteur et examinera l'influence qu'exerce le nombre croissant de propriétaires d'hôtels étrangers sur l'offre hôtelière des régions de vacances du canton de Berne ;

2. de définir des mesures en vue de soutenir l'hôtellerie dans les régions de vacances du canton de Berne et, si besoin, d'élaborer un acte législatif qui aidera l'hôtellerie du canton de Berne à rester compétitive sur les marchés national et international.

Développement :

Le tourisme génère 2,6 pour cent de la valeur ajoutée brute en Suisse, soit 16 milliards de francs. Sur le marché du travail, cinq pour cent des emplois sont en lien avec le tourisme. Dans certaines régions, notamment dans l'Oberland bernois, ce secteur revêt une importance plus grande encore. Dans certaines vallées et localités, la population vit presque uniquement du tourisme, la plupart des emplois dépendant directement ou indirectement de ce secteur.

Dans le tourisme, l'hôtellerie joue un rôle clé. Sans réseau hôtelier fonctionnel et au goût du jour, les régions touristiques perdent rapidement de leur attrait. Enfin, tous les autres prestataires de services touristiques dépendent d'une infrastructure d'hébergement moderne. Aujourd'hui, les prestataires d'hébergement ne représentent plus que 12 pour cent des capitaux générés par le tourisme, contre par exemple 22 pour cent pour les transports. Dans le segment de l'hébergement, la concurrence s'est considérablement intensifiée ces dernières années, sous la pression des plateformes en ligne de location de logements entre particuliers.

Ces dernières années, surtout dans les régions de montagne, de nombreux hôtels ont été vendus à des investisseurs étrangers. Ces investissements ne sont pas toujours à but commercial, l'idée étant souvent simplement de posséder un immeuble en Suisse. Les hôtels qui changent de propriétaires ne restent donc pas tous en activité. Parallèlement à cela, nombre d'hôtels sont voués à une autre utilisation (foyers, internats, logements de vacances, etc.).

En dehors des zones urbaines et du Pays de Gessenay, les nouvelles constructions sont rares car pratiquement impossible à financer. Le problème fondamental réside dans l'écart entre la valeur intrinsèque (coût de la construction) et la valeur de rendement. Etant donné que les banques ne financent en règle générale qu'environ 60 pour cent de la valeur de rendement, nombre d'investisseurs (potentiels) ne sont pas en mesure de mobiliser les capitaux nécessaires. Ce même problème peut aussi se présenter en cas d'investissement nécessaire pour des hôtels déjà existants ou de succession. Dans bien des cas, cet écart de financement ne peut être que partiellement comblé par des apports supplémentaires de capital propre, un prêt fait par un tiers ou un prêt de la SCH. Dans les régions et pays alpins germanophones voisins qui sont en concurrence directe avec le canton de Berne (Allemagne, Autriche, Haut-Adige), les pouvoirs publics mettent à la disposition des investisseurs des aides financières conséquentes (prêts sans intérêts, cautionnements, voire subventions à fonds perdus). En Suisse aussi, les trois autres grands cantons touristiques – le Valais, les Grisons et le Tessin – soutiennent les investisseurs dans leurs projets avec des prêts supplémentaires, en partie sans intérêts et subordonnés ainsi que, dans le cas du Tessin, des subventions à fonds perdus.

Compte tenu de ce tableau, l'hôtellerie apparaît nettement désavantagée dans le canton, surtout dans les régions de vacances. Ce désavantage compétitif peut faire perdre aux hôtels du canton leur attrait aux plans national et international. Parce que la bonne santé du tourisme repose sur celle du secteur hôtelier, cette situation peut entraîner une perte de compétitivité du tourisme dans le canton. Les conséquences de cette inégalité ne sont donc pas seulement d'ordre commercial et concernent aussi l'économie et, plus particulièrement, la politique régionale.

Réponse du Conseil-exécutif

Le canton de Berne est l'un des plus grands cantons touristiques de Suisse. Le secteur de l'hébergement bernois affiche un total d'environ cinq millions de nuitées par an dans l'hôtellerie[1] et trois millions dans la parahôtellerie[2], ce qui fait du tourisme un facteur économique majeur. L'importance du tourisme est particulièrement élevée dans l'Oberland bernois, qui enregistre à lui seul les trois quarts des nuitées comptabilisées dans le canton. Dans cette région, 17 pour cent des personnes actives occupées et 14 pour cent de la création de valeur dépendent directement du tourisme (contre respectivement 5 et 4 % dans le canton de Berne). L'hôtellerie et les entreprises de transport constituent les principaux prestataires touristiques. L'offre d'hébergement et sa qualité contribuent pour beaucoup à l'attractivité et au potentiel de développement d'une destination.

Le Conseil-exécutif prend position comme suit en ce qui concerne les demandes exprimées dans la motion :

Point 1

La structure du secteur de l'hébergement et les défis auxquels il est confronté ne sont pas fondamentalement différents dans le canton de Berne et dans le reste de la Suisse. Des changements structurels profonds, suscités également par les causes macroéconomiques suivantes, affectent la branche depuis des années :

- Taille des établissements
  L'espace alpin se caractérise par la présence d'établissements hôteliers de petites dimensions, pour lesquels il est particulièrement difficile d'assurer une rentabilité à long terme. Les structures de plus grande taille profitent d'économies d'échelle, affichent en général des compétences plus approfondies en matière de gestion d'entreprise et ont tendance à atteindre un meilleur taux d'utilisation de leurs capacités.
- Capacités excédentaires
  L'occupation moyenne dans l'hôtellerie se situe à un peu plus de 40 pour cent au niveau national. L'utilisation des capacités dans les hôtels bernois est supérieure à la moyenne suisse, mais elle reste inférieure à 50 pour cent.
- Désavantages concurrentiels en raison de prix et coûts élevés
  Le franc fort rend les vacances en Suisse relativement chères pour les touristes indigènes et étrangers. En outre, les coûts d'exploitation et des prestations préalables sont supérieurs à ceux de la concurrence étrangère, en raison du niveau élevé des prix et des salaires en Suisse.
- Nouvelles offres d'hébergement dans la parahôtellerie
  La pression politique exercée pour réduire la quantité de « lits froids » ainsi que l'émergence de diverses plates-formes en ligne ont mené à une augmentation des offres d'hébergement et ainsi à une concurrence accrue.

[1] Appartiennent à l'hôtellerie, les hôtels (pensions, auberges et motels inclus) ainsi que les établissements de cure (maisons de cure médicalisées, sanatoriums et cliniques d'altitude, cliniques pour rhumatisants, établissements thermaux).

[2] Appartiennent à la parahôtellerie, les centres d'hébergement collectif (refuges, chalets d'alpage, auberges avec dortoirs ainsi qu'hébergements de groupes et maisons de colonie de vacances, p. ex.), les logements de vacances exploités commercialement et les terrains de camping.

Dans ce contexte, de nombreux établissements d'hôtellerie classique ne parviennent plus à couvrir intégralement leurs charges de capital et peinent donc à réaliser les investissements nécessaires pour entretenir et développer leurs infrastructures. Ceci accélère le changement structurel ; dans l'Oberland bernois, le nombre d'établissements hôteliers a chuté d'environ 10 pour cent ces dix dernières années. Parallèlement, la taille moyenne des établissements (nombre de lits) a augmenté de 10 pour cent. Cette évolution s'observe également dans l'ensemble de la Suisse, où la taille moyenne des établissements hôteliers s'est accrue d'environ 20 pour cent, principalement en raison du développement du tourisme de ville.

Le Conseil-exécutif est conscient que le contexte économique actuel représente un grand défi pour l'hôtellerie. Les bouleversements mentionnés dans la motion sont l'expression d'un changement structurel de longue durée. Cette évolution peut avoir des conséquences indésirables dans des cas particuliers, mais une mutation du secteur de l'hébergement dans son ensemble est inévitable. Les capacités excédentaires seront réduites et des structures seront créées afin de permettre aux hôtels encore exploités de s'assurer une rentabilité à long terme. Le fait que des investisseurs étrangers participent à cette évolution n'est guère évitable dans une branche largement orientée vers l'international et n'affecte que peu le changement structurel en cours. De l'avis du Conseil-exécutif, les nouveaux types d'offres d'hébergement présentent plus de chances qu'ils ne comportent de risques. Il est vrai qu'ils concurrencent du moins partiellement l'hôtellerie classique, ce qui peut affecter la création de valeur et les emplois à court terme. Néanmoins, une offre d'hébergement variée renforce le site touristique à moyen et long termes et permet de conquérir des marchés supplémentaires. Par ailleurs, cet état des choses incite l'hôtellerie à innover et à fournir des offres de haute qualité. Tout cela produit un effet globalement positif sur le tourisme et ainsi sur toute l'économie publique dans le canton de Berne.

Le Conseil-exécutif estime qu'une évaluation détaillée de la situation et l'établissement d'un rapport n'apporteraient guère de nouveauté. Il rejette donc le point 1 de la motion, également pour des raisons d'économie administrative.

Point 2

Dans le canton de Berne, le soutien accordé au secteur de l'hébergement ne date pas d'hier. En réaction au standard d'aménagement comparativement faible des hôtels bernois, un Fonds de l'hôtellerie et de la restauration visant à améliorer l'offre d'hébergement par le biais de subventions a été introduit en 1982 dans la loi sur l'hôtellerie et la restauration. Ultérieurement, l'avoir de ce fonds a été transféré au Fonds de l'hôtellerie, qui complétait les prestations de la Société suisse de crédit hôtelier (SCH) et rendait possible l'octroi d'aides individuelles aux établissements d'hébergement dans tout le canton. La réorientation de la SCH en 2003 a modifié la situation. Une étude externe[3] effectuée sur mandat de la Direction de l'économie publique ainsi qu'un groupe d'experts intégrant les secteurs bancaire et hôtelier concluaient alors qu'il n'était pas opportun de poursuivre la promotion hôtelière au niveau cantonal. Ainsi, lors de l'édiction de la loi sur le développement du tourisme (LDT)[4] en 2005, le Fond de l'hôtellerie a été supprimé. Dans le cadre d'une politique touristique globale, le canton se concentre depuis lors sur des mesures indirectes permettant de promouvoir l'hôtellerie (marketing, promotion d'infrastructures touristiques, cours de perfectionnement visant à améliorer la qualité des prestations, p. ex.).

[3] BHP Hanser und Partner : Entwicklungspotenzial der Hotellerie im Kanton Bern, décembre 2003
[4] RSB 935.211, loi entrée en vigueur le 20 juin 2005

Les offres de la SCH, coopérative de droit public dont le canton de Berne est un des principaux associés, sont conçues pour soutenir financièrement et individuellement des établissements d'hébergement situés dans régions de vacances bernoises. La SCH bénéficie d'un prêt sans intérêt de la Confédération à hauteur d'environ 136 millions de francs. Elle dispose également d'un prêt supplémentaire de 100 millions de francs pour la période 2012 à 2019.[5] La SCH assume les tâches suivantes :

- Octroi de prêts
  La SCH peut accorder des prêts à titre subsidiaire en complément des bailleurs de fonds privés pour de nouvelles constructions, des rénovations ainsi que pour l'achat d'un établissement d'hébergement ou en cas de succession.
- Conseil
  La SCH propose diverses prestations de conseil (évaluations d'entreprises, expertises en lien avec la législation sur les résidences secondaires, études de faisabilité ou encore programmes d'impulsion dans le cadre desquels la structure d'hébergement de la région concernée est analysée de manière approfondie et évaluée).
- Transfert de connaissances
  La SCH met à disposition du secteur de l'hébergement le savoir-faire acquis dans le cadre de son activité sous la forme d'un transfert de connaissances.

La SCH n'accorde un prêt que s'il est conforme aux exigences du marché. Ceci implique que l'établissement d'hébergement doit être en mesure de dégager suffisamment de recettes sur le marché pour financer les intérêts et amortissements sur les capitaux de tiers. Ainsi, la SCH contribue à combler l'écart de financement mentionné dans la motion, ce qui permet d'exploiter les potentiels existants dans le secteur de l'hébergement.

Le Conseil-exécutif considère que l'encouragement du secteur de l'hébergement doit être durable, ce qui n'est pas le cas si les établissements doivent constamment ou à de nombreuses reprises recourir à un soutien financier de l'Etat pour assurer leur existence. La SCH garantit que seuls les établissements disposant de perspectives de rendement suffisantes reçoivent une aide. Un soutien financier complémentaire ou supplémentaire de la part de l'Etat pour l'hôtellerie – prévu dans certains cantons[6] – serait contraire à ce principe et ferait obstacle au changement structurel estimé nécessaire. Par ailleurs, les établissements risqueraient de recourir à une aide étatique même pour des projets dont le financement est déjà assuré, ce qui donnerait lieu à des effets d'aubaine.

En résumé, le Conseil-exécutif estime que les instruments à disposition sont suffisants pour soutenir l'hôtellerie dans le canton de Berne. C'est pourquoi il rejette le point 2 de la motion.

Destinataire
- Grand Conseil

[5] Ce prêt supplémentaire a été accordé en 2011 par les Chambres fédérales pour atténuer les effets du franc fort.

[6] Le canton des Grisons peut encourager, sous forme de prêts ou de subventions à fonds perdus, des projets importants pour l'économie régionale et particulièrement novateurs, provenant d'établissements d'hébergement (art. 20 de la loi sur la promotion du développement économique).
Dans le canton du Valais, l'offre d'encouragement pour l'hôtellerie prévoit des prêts à taux d'intérêt favorables ou sans intérêts ou même des contributions pour des prestations de conseil externes (art. 32 de la loi sur le tourisme).
Le canton du Tessin peut soutenir les établissements hôteliers sous forme de subventions à fonds perdus, de prêts à taux d'intérêt favorables, de contributions au service de l'intérêt ou de cautionnements (art. 26 de la loi sur le tourisme).

M

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	220-2017
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2017.RRGR.572
Déposée le:	12.09.2017
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Köpfli (Bern, pvl) (porte-parole) Güntensperger (Biel/Bienne, pvl) Brönnimann (Mittelhäusern, pvl)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Non
Urgence accordée:	
N° d'ACE:	251/2018 du 7 mars 2018
Direction:	Direction de l'économie publique
Classification:	–
Proposition du Conseil-exécutif:	**Adoption sous forme de postulat**

Du papier pour du papier: abolition du certificat de capacité d'hôtellerie et de restauration

Le Conseil-exécutif est chargé d'abolir l'obligation du certificat de capacité d'hôtellerie et de restauration (patente de restaurateur ou de restauratrice).

Développement :

Il va de soi qu'une autorisation d'exploitation est nécessaire pour les établissements de restauration et que différentes charges doivent être remplies : par exemple pour l'hygiène ou la protection des consommateurs et des mineurs. La conformation à ces charges doit aussi être contrôlée régulièrement.

Le certificat de capacité reconnu au niveau fédéral, connu sous le nom de patente de restaurateur ou de restauratrice, est une vieillerie. C'est pourquoi plusieurs cantons suisses ont déjà supprimé l'obligation d'en posséder un.

Dans le canton de Berne aussi, il existe déjà certaines exceptions. Les restaurants comptant au plus 30 places (ou un maximum de 60 places, parce que les places à l'intérieur et à l'extérieur

sont comptées séparément) sont exemptés de l'obligation d'avoir une patente, tout comme les établissements qui sont ouverts moins de 100 jours par an.

Il n'est pas dit que la qualité dans les établissements de restauration qui ne sont pas tenus d'avoir une patente ou les établissements qui en sont exemptés dans le canton de Berne est moins bonne que dans les établissements qui sont soumis à cette obligation. Finalement, l'obligation de posséder un certificat de capacité d'hôtellerie ou de restauration engendre une paperasserie administrative qui conduit à des inégalités de traitement dans la branche de la restauration. Comment expliquer en effet pourquoi un restaurant qui ne possède pas de terrasse mais une salle de 31 places à l'intérieur doit avoir un certificat de capacité alors qu'un restaurant presque deux fois plus grand, avec 30 places à l'intérieur et le même nombre à l'extérieur n'en a pas besoin ?

On pourrait donc se débarrasser de cette vieillerie en toute bonne conscience. En effet, même sans être obligés d'avoir une patente, les établissements de restauration auront à l'avenir besoin d'une autorisation d'exploitation et toutes les charges en termes d'hygiène et de protection des consommateurs et des mineurs continueront à être valables. Seuls les contrôles permettront de savoir si elles sont respectées, alors qu'un certificat de capacité (parfois obtenu des années auparavant) n'est en aucun cas une garantie qualitative.

Par ailleurs, ce sont les consommatrices et les consommateurs et non pas l'Etat qui doivent décider du succès d'un établissement de restauration. Quand un restaurant les a convaincus, ils s'y rendent, mais quand ce n'est pas le cas, ils n'y vont simplement pas. Peu importe que le restaurateur ou la restauratrice ait ou non une patente.

Cette intervention n'est pas dirigée contre les formations : elles pourront continuer à être proposées. Les restaurateurs et restauratrices décideront alors simplement eux-mêmes s'ils souhaitent suivre une formation, et dans ce cas laquelle.

Réponse du Conseil-exécutif

Les opinions au sujet du caractère obligatoire du certificat de capacité d'hôtellerie et de restauration ont toujours divergé. A part les cantons qui ont aboli cette obligation, il en existe d'autres, plus sévères que le canton de Berne, qui prescrivent même la fréquentation de cours. Le canton de Soleure, notre voisin, a par ailleurs réintroduit l'obligation d'obtenir le certificat de capacité en 2016. La réglementation à ce sujet varie actuellement énormément selon les différents cantons suisses, comme le démontre l'aperçu suivant :

Canton	Obligation	Ampleur	Examen compl. LHR cant.	Pratique exigée	Remarques
BE	X	3	-	-	Exception : établissements de restauration comptant au plus 30 places assises (50 au plus en dehors des localités situées dans des régions touristiques) et proposant un choix limité de plats
FR	X	3	X	-	En sus : cours d'un jour et demi si le certificat ne provient pas du canton de Fribourg
GE	X	3	(X)	-	
TI	X	3	-	8 mois	

VD	X	3	(X)	-	Cours obligatoire en sus
VS	X	3	-	-	
AG	X	2	-	6 mois	
BL	X	2	-	-	
BS	X	2	X	-	
JU	X	2	(X)	-	
SO	X	2	-	-	
TG	X	2	-	-	
AI	X	1	X	-	
LU	X	1	-	-	
NW	X	1	-	-	
OW	X	1	-	-	
SH	X	1	-	-	Au moins un examen sur la législation alimentaire, la prévention de la toxicomanie, la protection de la jeunesse ainsi que la législation sur l'hôtellerie et la restauration y compris les dispositions de protection contre les incendies
AR	-	-	-	-	
GL	-	-	-	-	
GR	-	-	-	-	
NE	-	-	-	-	
SG	-	-	-	-	Condition : connaissances dans les domaines de la législation alimentaire et de la prévention de la toxicomanie
SZ	-	-	-	-	
UR	-	-	-	-	Réintroduction en discussion
ZG	-	-	-	-	
ZH	-	-	-	-	

1) Faible ampleur
2) Ampleur moyenne
3) Grande ampleur
(X) Des exceptions sont possibles

Le Conseil-exécutif ne partage pas l'opinion selon laquelle le certificat de capacité d'hôtellerie et de restauration constitue du papier pour du papier. On ne saurait douter de l'intérêt public à des établissements correctement tenus et dans lesquels les prescriptions sont respectées. Des connaissances sur le droit en vigueur sont dès lors absolument nécessaires. Sans exigences en matière de qualification, la charge liée aux contrôles augmenterait considérablement. Le Conseil-exécutif reconnaît par ailleurs, avec les auteurs de la motion, qu'il existe actuellement différentes modalités pour acquérir les connaissances requises afin de proposer des prestations attrayantes à la clientèle. La grande diversité des types d'établissements implique d'ailleurs des styles de direction différents. C'est pourquoi il convient de suivre les auteurs de la motion dans la mesure où ils remettent en question le caractère obligatoire du certificat de capacité d'hôtellerie et de restauration dans sa forme actuelle en tant qu'instrument d'assurance-qualité.

La législation en vigueur sur l'hôtellerie et la restauration ménage au Conseil-exécutif la possibilité de définir quelle formation permet d'obtenir le certificat de capacité d'hôtellerie et de restauration et quelles autres formations sont considérées équivalentes. Le Conseil-exécutif prépare actuellement une modification de l'ordonnance sur l'hôtellerie et la restauration ajustant les exigences requises ; les formations dans les domaines du service et de la cuisine, par exemple, devraient devenir facultatives. Par contre, il estime qu'on ne peut pas renoncer à des exigences minimales dans les domaines de l'hygiène et du droit du travail, car il en va de la protection des consommatrices et consommateurs ainsi que des employées et employés ; il s'agit donc d'assurer au moyen d'un examen ou d'une attestation de capacité équivalente que les détentrices et détenteurs d'établissements connaissent les prescriptions déterminantes en question.

Cette modification de l'ordonnance répond en grande partie à la demande des auteurs de la motion. Au cas où la modification ne ferait pas ses preuves, le Conseil-exécutif serait prêt à examiner la possibilité d'une révision de la loi sur l'hôtellerie et la restauration.

Destinataire

- Grand Conseil

M

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	227-2017
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2017.RRGR.579
Déposée le:	12.09.2017
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Gabi Schönenberger (Schwarzenburg, PS) (porte-parole)
Cosignataires:	22
Urgence demandée:	Non
Urgence accordée:	
N° d'ACE:	252/2018 du 7 mars 2018
Direction:	Direction de l'économie publique
Classification:	–
Proposition du Conseil-exécutif:	**Vote point par point** Point 1 : adoption sous forme de postulat Point 2 : rejet Point 3 : adoption sous forme de postulat

Prendre des mesures concrètes contre le chômage de longue durée et la fin des prestations pour éviter un transfert à l'aide sociale

Le Conseil-exécutif est chargé :

1. de prendre au plus vite des mesures concrètes pour affronter la problématique des chômeurs et chômeuses de longue durée et des personnes en fin de droit, et éviter leur transfert à l'aide sociale ;
2. d'indiquer, au moyen d'un calendrier concret, quelles étapes il s'est fixées et dans quels délais il entend les atteindre ;
3. d'indiquer les moyens concrets qu'il entend mettre en place pour accroître l'implication des milieux économiques.

Développement :

Il faut rapidement mettre en place des mesures concrètes ciblées pour affronter et atténuer les problèmes que rencontrent sur le marché du travail les chômeuses et chômeurs de longue durée, en particulier les personnes âgées de plus de 50/55 ans.

Le nombre de personnes arrivées (récemment) en fin de droit n'ayant pas de travail après près de deux ans de recherches intensives et d'indemnités de chômage est éloquent. Près de 30 pour cent des chômeuses et chômeurs en fin de droit ont plus de 50 ans. Le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale d'un certain âge augmente constamment : à Berne, le taux de bénéficiaires de l'aide sociale dans la catégorie d'âge de 56 à 64 ans est celui qui a connu la plus forte augmentation.

Réinsérer les chômeuses et chômeurs en fin de droit dans le marché du travail primaire est souvent une entreprise difficile, même si beaucoup d'entre eux sont très bien formés, ont de l'expérience et sont hautement qualifiés. Peut-il être dans l'intérêt du canton et du Conseil-exécutif que des travailleurs et travailleuses potentiels, désireux de travailler, qualifiés, en bonne santé, deviennent tributaires de l'aide sociale ou pire, qu'ils y restent ? Le Conseil-exécutif ne voit-il pas lui aussi qu'il est urgent de faire quelque chose ? Il est évident que, d'un point de vue tant financier que sociopolitique, l'intégration de personnes sans emploi sur le marché du travail est la meilleure mesure d'optimisation de l'aide sociale.

Le Conseil-exécutif doit, au niveau cantonal, introduire des mesures concrètes et ciblées pour lutter contre le chômage de longue durée et éviter que des personnes, en particulier les plus de 55 ans, se retrouvent en fin de droit, ce qui permettra d'améliorer la situation.

Le Conseil-exécutif doit trouver des solutions pour mieux exploiter le potentiel des travailleurs seniors, plutôt que de transférer ces personnes à l'aide sociale. Dans le contexte de l'évolution démographique notamment, il est particulièrement intéressant de savoir quelles mesures concrètes pourraient à nouveau permettre d'obtenir une meilleure participation des travailleuses et travailleurs âgés.

Dans sa réponse à l'interpellation I 086-2017, le Conseil-exécutif explique à peine ce qu'il pense faire concrètement,. Certes, la révision de la LASoc prévoit des « mesures d'accompagnement de l'intégration ». Une part des économies réalisées grâce à la réduction générale du forfait pour l'entretien des bénéficiaires de l'aide sociale doit être réinvestie (voir le rapport concernant la révision de la LASoc, chiffre 7, page 22). Parmi les mesures prévues figurent notamment des projets qui concernent les bénéficiaires de l'aide sociale de plus de 50 ans. Mais de quoi s'agit-il exactement ? Cela reste encore relativement ouvert.

D'après le communiqué de presse du 7 septembre 2017, la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale a songé à mettre sur pied un groupe de travail chargé de trouver des solutions pour mieux intégrer au marché du travail les bénéficiaires de l'aide sociale, les réfugiés reconnus et les personnes admises à titre provisoire – mais elle oublie par exemple l'intégration au marché du travail des personnes en fin de droit qui ne sont pas au bénéfice de l'aide sociale.

Nous saluons le fait que le Conseil-exécutif ait admis notre requête et souhaite impliquer davantage les milieux économiques, mais cette volonté doit s'accompagner de directives claires quant aux objectifs à atteindre, au calendrier pour y parvenir et à la façon dont il entend concrètement renforcer la contribution de l'économie à cet effort. Autrement, tout cela reste un vœu pieu et le risque est qu'aucune dynamique ne se mette en place.

Réponse du Conseil-exécutif

La motion demande au Conseil-exécutif de présenter des mesures d'insertion professionnelle destinées aux personnes qui sont en fin de droit (c'est-à-dire aux personnes qui, en raison de leur longue durée de chômage, n'ont plus droit aux indemnités journalières de l'assurance-chômage) mais ne touchent pas d'aide sociale. Comme il n'existe aucune base de données recensant ces personnes au niveau national ou cantonal, il est difficile de connaître leur nombre[1]. Actuellement, les mesures d'insertion professionnelle ne s'adressent donc qu'aux personnes qui sollicitent activement ces offres.

Indépendamment de cette situation, le Conseil-exécutif estime lui aussi qu'il faut accorder une priorité élevée à la réinsertion professionnelle et prendre des mesures adéquates dans ce sens, quels que soient l'âge, les qualifications et la prise en charge financière (indemnités de chômage, aide sociale ou autres) des personnes touchées.

La loi sur l'assurance-chômage (LACI)[2] définit les conditions auxquelles les personnes qui ont cotisé à l'assurance-chômage (AC) et perdu leur emploi bénéficient de prestations de l'AC. Si elles remplissent ces conditions, elles ont droit aux prestations suivantes :

- indemnités de chômage (indemnités journalières) versées par les caisses de chômage,
- entretiens de conseil personnalisés fournis par les offices régionaux de placement (ORP),
- au besoin, mesures de marché du travail (MMT).

Les MMT sont financées par l'AC et axées sur un ou plusieurs des thèmes suivants en fonction de la situation des personnes concernées : bilan professionnel, candidature, acquisition d'expérience professionnelle, test d'aptitude, mesures de formation destinées à développer les compétences techniques nécessaires pour travailler dans des professions ou de branches souffrant d'une pénurie de main-d'œuvre, encouragement de l'autonomie professionnelle. Les ORP du canton de Berne travaillent en étroite collaboration avec les milieux économiques dans le but d'accélérer la réinsertion professionnelle des chômeurs et chômeuses. Le Service du marché du travail (SMT) des ORP est responsable des contacts avec les employeurs. A ce titre, il se charge notamment du placement ciblé de la clientèle ORP (emplois temporaires et travail à l'essai inclus). Si les personnes concernées ne disposent pas encore de toutes les qualifications requises pour un emploi précis, l'octroi d'allocations d'initiation au travail ou d'allocations de formation peut être envisagé.

Les conseillers et conseillères en personnel des ORP avertissent suffisamment tôt les personnes qui arrivent bientôt en fin de droit et les informent des prestations dont elles peuvent continuer à bénéficier.

En vertu de la loi sur le marché du travail[3], l'ORP continue en effet d'allouer certaines prestations aux personnes qui sont en fin de droit selon la LACI mais qui remplissent les critères d'aptitude au placement en vigueur. Ces personnes ont également la possibilité de suivre une MMT financée par le canton si elles satisfont aux conditions requises à cet effet. Des conventions de collaboration ad hoc ont été signées avec les institutions assignatrices (p. ex. services sociaux). Enfin, les centres d'orientation professionnelle du canton de Berne sont à disposition pour des bilans professionnels et des conseils.

[1] Cf. M. 226-2017 Gabi Schönenberger Sarah, PS, Schwarzenburg « Relevé statistique du nombre de personnes en fin de droit et de chômeurs de longue durée bénéficiaires de l'aide sociale dans le canton de Berne »
[2] Loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (loi sur l'assurance-chômage, LACI ; RS 837.0)
[3] Loi cantonale sur le marché du travail (LMT, art. 22 à 25 ; RSB 836.11)

Dans le cadre de la Collaboration interinstitutionnelle (CII), les prestations et mesures existantes du Service de l'emploi (ORP), des services sociaux, de l'assurance-invalidité, de la formation professionnelle et de l'orientation professionnelle sont évaluées en continu et adaptées aux besoins des personnes traversant une période particulière. Le groupe de pilotage CII comprend la Direction de l'instruction publique, la Direction de la Santé publique et de la prévoyance sociale, la Direction de la Police et des affaires militaires, la Direction de l'économie publique et la ville de Berne.

Le Conseil-exécutif prend position comme suit sur les différents points de la motion :

1. La mise à disposition de mesures visant à faciliter la réinsertion professionnelle des personnes en fin de droit et la bonne coordination des services compétents en la matière font partie des tâches permanentes du Service de l'emploi. Les offres existantes doivent être développées continuellement pour répondre aux besoins des personnes sans emploi et des entreprises. Le Conseil-exécutif demande que la motion soit adoptée sous forme de postulat.
2. Le nombre de personnes parvenant à réintégrer (si possible durablement) le marché de l'emploi dépend de divers facteurs. Outre la volonté des entreprises d'engager ces personnes et celle des chômeurs et chômeuses de trouver du travail, la situation économique générale et les spécificités du marché de l'emploi régional jouent un rôle important. Etablir un calendrier d'objectifs concret dans ce domaine n'apporterait donc pas les résultats voulus. Le Conseil-exécutif rejette par conséquent le chiffre 2a.
3. La collaboration avec les milieux économiques fait partie de nos tâches permanentes, que ce soit au travers du service public de l'emploi ou des contacts réguliers que la Direction de l'économie publique entretient avec les représentants et représentantes de ces milieux. La Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale entretient également des contacts étroits avec les entreprises. Le Conseil-exécutif propose donc d'adopter la motion sous forme de postulat.

Destinataire

- Grand Conseil

P

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	284-2017
Type d'intervention:	Postulat
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2017.RRGR.747
Déposée le:	05.12.2017
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Machado Rebmann (Bern, LAVerte) (porte-parole) Streit-Stettler (Bern, PEV) Stucki (Bern, PS)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Non
Urgence accordée:	Non
N° d'ACE:	451/2018 du 2 mai 2018
Direction:	Direction de l'économie publique
Classification:	–
Proposition du Conseil-exécutif:	**Rejet**

« Industrie 4.0 » : à quoi le canton de Berne doit-il s'attendre ?

Le Conseil-exécutif est chargé d'exposer dans un rapport :

1. quelles transformations l'industrie 4.0 apportera dans le monde du travail au cours des prochaines années ;

2. quelles conséquences cela entraînera pour l'emploi, le revenu et la couverture du minimum vital de la population au cours des prochaines années ;

3. comment il entend assurer l'existence économique de la population concernée dont les revenus et les moyens de subsistance ne pourront (plus) être assurés.

Développement :

Nul ne sait exactement quelles transformations l'avenir réserve au monde du travail. Une chose est sûre, cependant : celui-ci connaît actuellement de profonds bouleversements. Le passage à

l'ère numérique, l'automatisation, la robotisation et l'intelligence artificielle[1] – que l'on regroupe derrière l'appellation « industrie 4.0 » – rendront prochainement la main d'œuvre humaine inutile dans de nombreux domaines.

Les programmes informatiques prennent de plus en plus en charge le travail de la classe intermédiaire dans le domaine des services. Ils sont plus fiables que les humains dans l'exécution des tâches spécialisées et répétitives. Des métiers comme chauffeur de poids lourd, couturier, caissier, chargé de clientèle en assurance, cuisinier dans la restauration rapide ou mineur disparaissent. Il existe même des programmes informatiques qui écrivent seuls d'autres programmes informatiques. Si bien que même les programmateurs informatiques sont menacés. Il reste encore des métiers pour lesquels les robots peuvent difficilement rivaliser avec les humains : ceux qui demandent de l'empathie (même si, au Japon, des robots sont déjà utilisés pour distribuer des repas à des personnes[2]). Les essais pilotes avec des bus sans chauffeurs ou les caisses automatiques où le client scanne lui-même ses articles illustrent bien ce vers quoi nous pourrions tendre en Suisse.

Dans la recherche qu'ils ont réalisée en 2013, Michael A. Osborne et Carl Benedikt Frey, économistes à Oxford, ont estimé à bien 47 % la part des emplois aux Etats-Unis qui deviendront inutiles en l'espace de 20 ans[3]. Si des estimations prudentes évaluent ce chiffre à 9 % pour les pays de l'OCDE[4], l'étude effectuée en 2017 par un spécialiste en matière d'audit et de conseil fait état de 38 % pour les Etats-Unis et de 12 % pour le Japon[5].

Le canton de Berne ne dispose toujours pas d'une analyse publique sur les transformations que pourrait apporter l'industrie 4.0 dans le monde du travail au cours des prochaines années, ni d'une présentation des conséquences que ces transformations auront sur l'emploi, les formes de travail, la répartition du revenu et, partant, la garantie des revenus de la population. Dans un système participatif (*crowdworking*), des personnes peuvent avoir pour travail, par exemple, de rédiger à domicile, sur leur ordinateur personnel, des avis sur des produits pour de grandes entreprises de vente par correspondance : elles en tirent un petit revenu et n'ont pas d'assurance sociale[6]. On peut dès lors se demander si de telles formes de travail vont devenir la norme à l'avenir et comment le canton de Berne entend réagir devant une telle situation.

Nous ne savons pas non plus exactement qui seront les gagnants et les perdants des éventuelles transformations qu'amènera l'industrie 4.0, ni quelle proportion de personnes ne parviendra pas à s'adapter aux nouvelles exigences du monde du travail. Comment le canton de Berne entend-il assurer l'existence des personnes concernées ? L'aide sociale ne couvre pas les besoins de base en biens indispensables à la survie, au motif que les bénéficiaires doivent retrouver un emploi. Si une grande partie de la population se trouve exclue du monde du travail et si à

---

[1] Les ordinateurs conçus pour résoudre des problèmes de façon autonome ont une intelligence artificielle.

[2] https://www.woz.ch/1632/digitalisierung/der-einmarsch-der-roboter (en allemand)

[3] http://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/academic/The_Future_of_Employment.pdf (en anglais)

[4] http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/social-issues-migration-health/the-risk-of-automation-for-jobs-in-oecd-countries_5jlz9h56dvq7-en#.Wgorm7aX-8U#page6 (en anglais)

[5] Tiré de l'article „*Die digitale Revolution entlässt ihre Kinder. Doch wer stellt sie in Zukunft ein?*" par Daniel Binswanger, Das Magazin, n°37 daté du 16 septembre 2017, https://www.dasmagazin.ch/2017/09/15/die-digitale-revolution-entlaesst-ihre-kinder-doch-wer-stellt-sie-zukunft-ein/?reduced=true (en allemand)

[6] https://www.watson.ch/Wirtschaft/International/163827012-Crowdworker-–-neue-Helden-der-Arbeit-oder-digitale-Taglöhner- (en allemand)

plus long terme le marché du travail pose des exigences différentes des compétences des personnes concernées, alors le système actuel de l'aide sociale ne se justifie (a fortiori) plus.

Réponse du Conseil-exécutif

Le marché du travail connaît des mutations constantes. Différents facteurs d'influence tels que la mondialisation, les évolutions de la société ou le progrès technique génèrent un changement structurel permanent. Ces bouleversements font disparaître des emplois dans certaines branches et dans certains métiers, mais créent également de nouveaux modèles d'affaire et de nouveaux profils professionnels. Des conditions générales flexibles et favorables à l'économie ont permis à la Suisse et au canton de Berne de profiter de ce changement structurel au cours des dernières décennies : l'emploi total a nettement augmenté, tandis que le chômage et le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale sont restés à un niveau relativement bas.

L'essor du numérique ainsi que l'utilisation des nouvelles technologies (souvent désignés par l'appellation « industrie 4.0 ») vont faire progresser le changement structurel dans le secteur de l'économie et sur le marché du travail. Il faut souligner que dans ce contexte, les mutations et les défis sont quasiment les mêmes pour la Suisse et pour le canton de Berne. Le Conseil-exécutif rappelle donc que des bases existent déjà au niveau fédéral.[7] Le Conseil fédéral arrive à la conclusion que dans les prochaines décennies, environ 11 pour cent des emplois pourraient disparaître à cause de la numérisation. Cependant, au vu des expériences faites jusqu'à présent, il part du principe que la numérisation créera de nouvelles opportunités de travail et favorisera ainsi une augmentation globale de l'emploi.[8] Il n'est cependant pas encore possible d'en prévoir ni l'ampleur ni les branches et métiers concernés.

Le Conseil fédéral s'est également exprimé à propos de l'impact de la numérisation sur le système de sécurité sociale. Les données disponibles montrent que le virage numérique n'a pour l'instant eu aucun effet négatif sur les assurances sociales. Au contraire, les succès enregistrés à ce jour dans la gestion du changement structurel sur le marché du travail ont, dans l'ensemble, entraîné une augmentation des cotisations, soutenant ainsi le financement du régime de sécurité sociale.[9] Pour le Conseil-exécutif, cette conclusion est également valable au niveau cantonal.

Le Conseil-exécutif est d'avis qu'une analyse cantonale ainsi que l'élaboration d'un rapport ne permettraient pas d'obtenir de résultats supplémentaires fondamentaux. Il rejette donc le postulat, et ce également pour des raisons d'économie administrative.

Destinataire
- Grand Conseil

7 Cf. rapports et études de la Confédération disponibles sur le site https ://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/wirtschaftslage---wirtschaftspolitik/wirschaftspolitik/digitalisierung.html. Notamment le rapport du Conseil fédéral du 11 janvier 2017 sur les principales conditions-cadres pour l'économie numérique ainsi que le rapport du Conseil fédéral donnant suite aux postulats 15.3854 Reynard du 16 septembre 2015 et 17.3222 Derder du 17 mars 2017 intitulé « Conséquences de la numérisation sur l'emploi et les conditions de travail : opportunités et risques ».

8 Résumé : Conséquences de la numérisation sur l'emploi et les conditions de travail : opportunités et risques, p. 1. Téléchargeable sur : https ://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/wirtschaftslage---wirtschaftspolitik/wirschaftspolitik/digitalisierung.html.

9 Résumé : Conséquences de la numérisation sur l'emploi et les conditions de travail : opportunités et risques, p. 6.

MF

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif et prise de position de la Commission des finances

N° de l'intervention:	054-2018
Type d'intervention:	Motion financière
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2018.RRGR.188
Déposée le:	19.03.2018
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Imboden (Bern, Les Verts) (porte-parole)
Cosignataires:	3
Urgence demandée:	Oui
Urgence accordée:	Oui 22.03.2018
N° d'ACE:	466/2018 du 9 mai 2018
Direction:	Direction des finances
Classification:	–
Proposition du Conseil-exécutif:	**Rejet**
Proposition de la Commission des finances:	**Rejet**

Atténuer les effets des réductions de prestations du PA 2018 grâce aux excédents comptables et aux bénéfices supplémentaires de la Banque nationale

Dans le budget 2019, le Conseil-exécutif ne réduira pas les prestations conformément aux mesures contestées du programme d'allégement (en particulier dans les domaines de l'aide et des soins à domicile, du handicap, de la psychiatrie, de la jeunesse, du 3e âge, de la formation et de l'aide sociale) et reviendra sur la baisse des réductions de primes rétroactivement au 1er janvier 2018, dans les proportions des éventuels excédents comptables de 2017 et des recettes supplémentaires tirées de la distribution du bénéfice de la Banque nationale.

Développement :

Après les débats sur le programme d'allégement qui ont eu lieu fin 2017, on apprenait, dès janvier 2018, que le canton de Berne recevrait une double portion de bénéfices de la Banque nationale. Une « manne douce amère » pour le canton, comme on a pu le lire dans la presse. Grâce

au bénéfice record de la Banque nationale suisse (BNS), le canton de Berne touche quelque 160 millions de francs. Or le budget 2018 tablait sur 80 millions de francs. On peut se servir de ce surplus pour alimenter le Fonds des distributions du bénéfice de la BNS, à la suite de quoi ce Fonds devrait atteindre son maximum légal de 250 millions de francs. En effet, il affichait déjà un solde de 224,7 millions de francs fin 2017. En raison de ce plafond, les quelque 55 millions de francs restants doivent prétendument être versés au compte de résultats 2018 du canton de Berne.

Au vu des coupes drastiques décidées dans le cadre du programme d'allégement de novembre 2017, qui ont amené ou amèneront en 2019 une pénible réduction des prestations dans différents domaines, le budget 2019 doit faire marche arrière sur les mesures les plus sévères qui touchent directement les citoyens et citoyennes.

Motivation de l'urgence : La présente motion financière doit être traitée rapidement puisqu'il s'agit de préparer le budget 2019.

Réponse du Conseil-exécutif

Comme elle l'a annoncé le 5 mars 2018, la Banque nationale suisse (BNS) a clôturé l'exercice 2017 avec un bénéfice de 54,4 milliards de francs. Du fait de ce résultat positif et conformément à la Convention qu'elle a conclue avec le Département fédéral des finances (DFF), la BNS versera de nouveau en 2018 aux cantons et à la Confédération une « double part sur la distribution de son bénéfice » pour un montant de 2 milliards de francs.

Le canton de Berne bénéficiera à hauteur de quelque 160 millions de francs de cette distribution du bénéfice de la BNS. Comme le Fonds des distributions du bénéfice de la BNS contenait déjà environ 225 millions de francs fin décembre 2017, le versement de cette double part entraîne le dépassement du montant maximal de la fortune du Fonds – fixé à 250 millions de francs selon l'article 2 de la loi y relative (LFBNS). Il est donc possible d'inscrire au compte de résultats de 2018 un effet unique non budgété d'un montant de 55 millions de francs. Comme le solde de la réserve pour distributions futures inscrit au bilan de la BNS avoisine les 67 milliards de francs après l'affectation du bénéfice de 2017, il y a en outre de bonnes chances (du moins du point de vue actuel) pour que les cantons et la Confédération touchent aussi l'an prochain (c.-à-d. pour l'exercice budgétaire 2019) une double part sur la distribution du bénéfice de la BNS conformément à la convention du 9 novembre 2016 conclue à ce sujet entre celle-ci et le DFF.

En résumé, les distributions du bénéfice de la BNS vont procurer au canton de Berne des ressources non budgétées en 2018 (CHF 55 mio) et 2019 (environ CHF 80 mio) atteignant le cas échéant le montant total de 135 millions de francs (2018 et 2019), qui sera versé au crédit des comptes de résultats de ces deux exercices.

Le Conseil-exécutif souhaiterait employer ces fonds d'une part pour s'attaquer de façon proactive aux défis majeurs de politique financière qui se profilent à moyen terme, et d'autre part pour poursuivre le développement du canton de manière très ciblée grâce à cette manne financière qui n'était pas prévue au budget.

Qu'entend-il par-là ? L'augmentation massive des besoins d'investissement sur la période de 2022 à 2027 constitue l'un des défis majeurs de politique financière. Dans les deux derniers

plans d'investissement intégré du canton de Berne (2017-2026 et 2018-2027), il est déjà apparu que les besoins d'investissements du canton de Berne allaient augmenter massivement entre 2022 et 2027. Dans le cadre du processus de planification actuel visant l'élaboration du budget 2019 et du plan intégré mission-financement 2020 à 2022, le Conseil-exécutif a maintenant pris acte d'une nouvelle augmentation tout à fait considérable des investissements nécessaires sur cette période[1].

Compte tenu de cette situation, le Conseil-exécutif prévoit d'affecter le supplément de revenus unique et non budgété qui résulte des bénéfices supplémentaires versés par la BNS à un Fonds visant à financer l'augmentation des besoins d'investissement. Ce Fonds doit aider le canton à maîtriser le pic d'investissement des années 2022 à 2027 sans avoir à augmenter sa dette.

Au vu de ce qui précède, le Conseil-exécutif rejette les demandes de la présente motion financière. A cela s'ajoute le fait que tant les 55 millions de francs sur la distribution des bénéfices de 2017 qu'un éventuel excédent des comptes de 2017 sont des revenus uniques, alors que les mesures du Programme d'allégement PA 2018 se traduisent par des allégements périodiques, et génèrent ainsi une stabilisation durable des finances bernoises.

Réduire ou affaiblir certaines de ces mesures remettrait en question la stabilisation des finances visée par le PA 2018, un motif supplémentaire pour le Conseil-exécutif de ne pas approuver les demandes de la présente motion financière.

Prise de position de la Commission des finances

La majorité de la Commission des finances (CFin) rejette la demande de la motion financière. Elle désapprouve en particulier le fait de profiter des recettes supplémentaires uniques obtenues grâce au montant supérieur de la distribution des bénéfices de la BNS pour renoncer à des mesures qui doivent être financées périodiquement. Elle est aussi contre le fait de supprimer certaines mesures (qu'il faudrait encore définir) du programme d'allégement et d'avantager ainsi certains domaines au détriment des autres. De plus, les mesures du PA sont aussi parfois liées à des principes de fond (p. ex. l'aide et les soins à domicile) et ne consistent pas uniquement en des coupes financières.

Une minorité de la Commission des finances propose d'adopter la motion. Outre les arguments invoqués dans le développement de la motion financière, la minorité souligne qu'il s'agit pour elle, dans un premier temps, de suspendre certaines mesures en 2019, avant de réévaluer éventuellement la situation pour l'année 2020.

Par ailleurs, la Commission des finances se permet de formuler quelques remarques au sujet du projet d'affecter le supplément de revenus non budgété qui résulte des bénéfices supplémentaires versés par la BNS à un « Fonds visant à financer l'augmentation des besoins d'investissement » (qui doit encore être créé) que le Conseil-exécutif mentionne dans sa réponse. Au cours de ces dernières années, le Conseil-exécutif a souvent signalé qu'il fallait s'attendre à une augmentation des besoins d'investissement et informé en détail la Commission des finances sur ses projets. Fondamentalement, la CFin reconnaît cette hausse des besoins

[1] Voir à ce sujet les explications du Conseil-exécutif dans sa réponse à la motion urgente 006-2018 PS-JS-PSA Fonds pour l'avenir – pour un canton de Berne innovant.

d’investissement et elle a signalé au Conseil-exécutif qu’elle souhaitait engager le débat sur une augmentation des moyens à y affecter.

L’expérience a cependant montré que la coexistence d’investissements financés par un fonds et d’investissements financés par les impôts pouvait considérablement nuire à la transparence des finances cantonales. C’est pourquoi une majorité de la commission considère d’un œil critique la création d’un nouveau fonds (sans connaître en détail le projet du Conseil-exécutif à ce sujet), et estime qu’il faudrait plutôt discuter d’une augmentation des fonds ordinaires ou d’un ajustement des freins à l’endettement.

Destinataire
- Grand Conseil

M

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	006-2018
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2018.RRGR.34
Déposée le:	22.01.2018
Motion de groupe:	Oui
Motion de commission:	Non
Déposée par:	PS-JS-PSA (Näf, Muri) (porte-parole) PS-JS-PSA (Marti, Bern) PS-JS-PSA (Gullotti, Tramelan)
Cosignataires:	28
Urgence demandée:	Oui
Urgence accordée:	Oui 22.03.2018
N° d'ACE:	502/2018 du 9 mai 2018
Direction:	Direction des finances
Classification:	–
Proposition du Conseil-exécutif:	**Adoption sous forme de postulat**

Fonds pour l'avenir - pour un canton de Berne innovant

Le Conseil-exécutif est chargé de soumettre au Grand Conseil un projet de loi permettant de créer un Fonds pour l'avenir, dont les grandes lignes seront les suivantes :

1. En 2018 le nouveau fonds recevra 55 millions de francs de la Banque nationale ;

2. Les moyens du Fonds pour l'avenir pourront être utilisés pour :

   a) des offres de formation qui préparent les Bernois et Bernoises au chômage et les indépendants et indépendantes à des tâches exigeantes dans un environnement toujours plus fortement numérique (formation continue en industrie 4.0),

   b) des projets pour améliorer l'employabilité des citoyens et citoyennes plus âgés,

   c) des projets pour l'insertion professionnelle des bénéficiaires de l'aide sociale,

   d) des projets pour l'insertion professionnelle des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire,

e) des projets pour promouvoir le développement de la petite enfance,

f) des offres de formation supplémentaires qui améliorent le potentiel économique du canton de Berne ;

3. L'utilisation des ressources du fonds est du ressort du Grand Conseil.

Développement :

Les moyens de la Banque nationale qui seront distribués au canton de Berne en 2018 ne peuvent pas être intégralement utilisés pour alimenter le Fonds des distributions du bénéfice de la BNS. Au lieu de laisser filer 55 millions de francs dans le compte de résultats 2018, il faut mettre à profit cette occasion unique de renforcer le canton de Berne.

Les entreprises bernoises dépendent d'employés et d'employées hautement qualifiés, répondant aux exigences d'une société numérique. Les projets de formation continue en faveur des travailleuses et travailleurs plus âgés et des indépendantes et indépendants et la promotion des compétences des personnes qui débutent leur carrière professionnelle permettent de limiter l'actuelle pénurie de spécialistes. L'insertion professionnelle des personnes au bénéfice de l'aide sociale, des réfugiées et réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire réduit les coûts pour les pouvoirs publics et facilite l'inclusion de ces personnes dans la société.

Avec des projets pour le développement de la petite enfance, le canton créé de meilleures conditions pour la réussite du parcours scolaire et professionnel, en particulier pour les enfants issus de familles à faible niveau d'instruction.

Cette intervention mise sur l'innovation et la formation pour le renforcement économique de notre canton, sur l'investissement au lieu de la consommation : il ne faut pas affecter cette part exceptionnelle des bénéfices de la Banque nationale au compte de résultats.

Motivation de l'urgence : L'urgence de cette intervention découle de l'imminence de la distribution du bénéfice de la Banque nationale. Il est nécessaire de préparer rapidement un projet de loi pour créer un nouveau fonds et ne pas verser ces moyens au compte de résultats.

Réponse du Conseil-exécutif

Comme elle l'a annoncé le 5 mars 2018, la Banque nationale suisse (BNS) a clôturé l'exercice 2017 avec un bénéfice de 54,4 milliards de francs. Du fait de ce résultat positif et conformément à la convention qu'elle a conclue avec le Département fédéral des finances (DFF), la BNS versera de nouveau en 2018 aux cantons et à la Confédération une « double part sur la distribution de son bénéfice » pour un montant de 2 milliards de francs.

Le canton de Berne bénéficiera à hauteur de quelque 160 millions de francs de cette distribution du bénéfice de la BNS. Comme le Fonds des distributions du bénéfice de la BNS contenait déjà environ 225 millions de francs fin décembre 2017, le versement de cette double part entraîne le dépassement du montant maximal de la fortune du Fonds, fixé à 250 millions de francs selon l'article 2 de la loi y relative (LFBNS). Il est donc possible d'inscrire au compte de résultats de 2018 un effet unique non budgété d'un montant de 55 millions de francs. Comme le solde de la

réserve pour distributions futures inscrit au bilan de la BNS avoisine les 67 milliards de francs après l'affectation du bénéfice de 2017, il y a en outre de bonnes chances (du moins du point de vue actuel) pour que les cantons et la Confédération touchent aussi l'an prochain (c.-à-d. pour l'exercice budgétaire 2019) une double part sur la distribution du bénéfice de la BNS conformément à la convention du 9 novembre 2016 conclue à ce sujet entre celle-ci et le DFF[1].

En résumé, les distributions du bénéfice de la BNS vont procurer au canton de Berne des ressources non budgétées en 2018 (55 mio) et en 2019 (environ CHF 80 mio), atteignant ainsi le cas échéant le montant total de 135 millions de francs (2018 et 2019) qui sera versé au crédit des comptes de résultats de ces deux exercices.

Le Conseil-exécutif souhaiterait employer ces fonds d'une part pour s'attaquer de façon proactive aux défis majeurs de politique financière qui se profilent à moyen terme, et d'autre part pour poursuivre le développement du canton de manière très ciblée grâce à cette manne financière qui n'était pas prévue au budget.

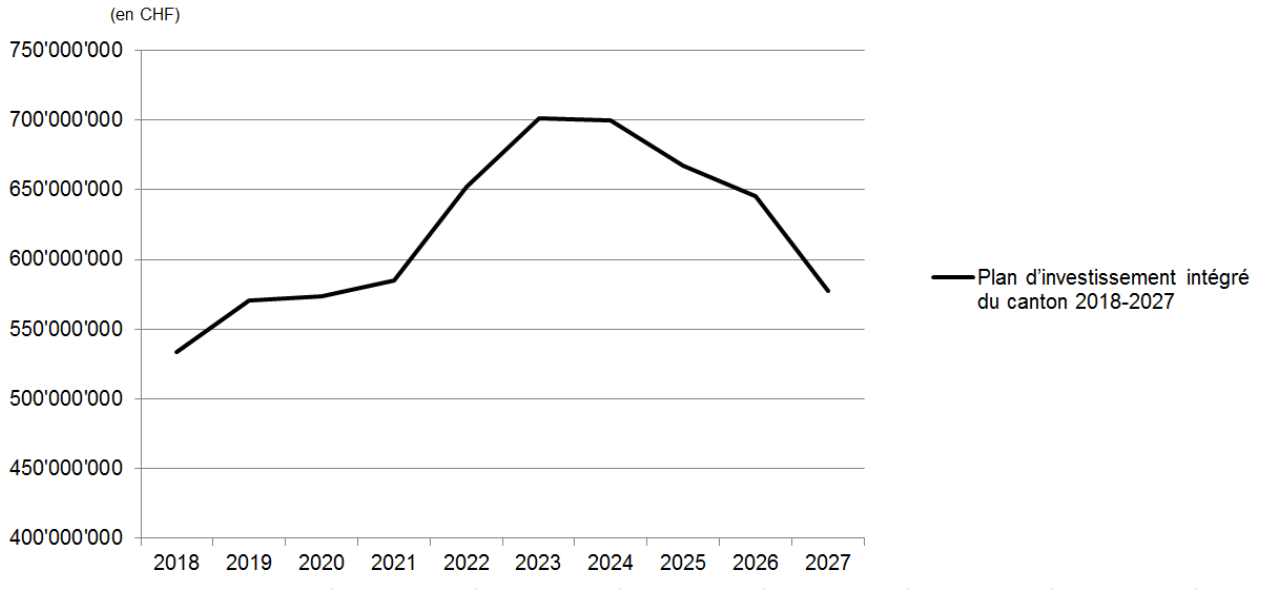
Qu'entend-il par-là ? L'augmentation massive des besoins d'investissement sur la période de 2022 à 2027 constitue l'un des défis majeurs de politique financière.

Dans les deux derniers plans d'investissement intégré du canton de Berne (2017-2026 et 2018-2027), il est déjà apparu que les besoins d'investissement du canton de Berne allaient augmenter massivement entre 2022 et 2027. Dans le cadre du processus de planification actuel visant l'élaboration du budget 2019 et du plan intégré mission-financement 2020 à 2022, le Conseil-exécutif a maintenant pris acte d'une nouvelle augmentation tout à fait considérable des investissements nécessaires sur cette période.

Cette augmentation massive des besoins d'investissement à partir de 2022 s'explique par un grand nombre de coûteux projets de construction concernant des bâtiments (notamment : Campus Bern, nouveau bâtiment pour la clinique de médecine dentaire, déménagement de l'OCRN, mise en œuvre de la stratégie de l'exécution judiciaire, centre de formation et de recherche médicales) et des routes (réaménagement du réseau routier d'Aarwangen et de Berthoud, contournement de Wilderswil, etc.). En l'état actuel des connaissances, il ne sera pas possible – loin s'en faut – de financer les investissements nécessaires sans un renforcement temporaire substantiel des moyens financiers disponibles, et ce même en tenant compte d'un écart de planification de 30 pour cent et d'une priorisation des projets, voire de l'abandon pur et simple de certains investissements prévus.

Le graphique ci-dessous montre la hausse passagère des besoins d'investissement sur la période de 2022 à 2027 (selon les chiffres du Plan d'investissement intégré du canton d'août 2017) :

[1] Conformément à la convention sur la distribution du bénéfice de la BNS en vigueur, une double part est versée aux cantons et à la Confédération si, après affectation du bénéfice, le solde de la réserve pour distributions futures dépasse 20 milliards de francs. Comme le montant maximal de la fortune du Fonds des distributions du bénéfice de la BNS (soit CHF 250 mio) est atteint avec l'affectation de 2018, une éventuelle double part sur le bénéfice de 2018 de la BNS serait versée intégralement (c.-à-d. à hauteur d'environ CHF 80 mio) au compte de résultats de l'exercice 2019 du canton.



Les besoins supplémentaires se concentrent exclusivement sur les années 2022 à 2027, formant ainsi un véritable « pic d'investissement ». Il n'est donc pas nécessaire, pour financer cette hausse passagère de l'investissement net, de procéder à des allégements durables ; il faut plutôt mettre à disposition des ressources exceptionnelles, pour éviter de devoir abandonner ou reporter une grande partie des projets d'investissement.

Compte tenu de cette situation, le Conseil-exécutif prévoit d'affecter le supplément de revenus unique et non budgété qui résulte des bénéfices supplémentaires versés par la BNS à un Fonds visant à financer l'augmentation des besoins d'investissement. Ce Fonds doit aider le canton à maîtriser le pic d'investissement des années 2022 à 2027 sans avoir à augmenter sa dette.

Au vu de ce qui précède, le Conseil-exécutif rejette la demande de la présente motion concernant la création d'un « Fonds pour l'avenir ». Toutefois, il pense comme les auteurs de la motion que les ressources provenant des distributions supplémentaires de la BNS doivent être affectées de manière ciblée à des projets d'avenir, c'est-à-dire au financement du pic des investissements des années 2022 à 2027.

Le Conseil-exécutif invite donc le Grand Conseil, pour promouvoir une politique des investissements axée sur l'avenir, à adopter la présente motion sous forme de postulat lors de sa session de juin 2018, ce qui donnera un signal politique en faveur de la solution du Fonds que le Conseil-exécutif envisage. Après quoi le Conseil-exécutif s'attèlera dans les plus brefs délais aux travaux pour la création de ce Fonds, et il soumettra au Grand Conseil un projet de loi correspondant.

Destinataire

- Grand Conseil

M

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	033-2018	
Type d'intervention:	Motion	
Motion ayant valeur de directive:	☐	
N° d'affaire:	2018.RRGR.148	
Déposée le:	09.03.2018	
Motion de groupe:	Non	
Motion de commission:	Non	
Déposée par:	Mühlheim (Bern, pvl) (porte-parole) Luginbühl-Bachmann (Krattigen, PBD) Löffel-Wenger (Münchenbuchsee, PEV)	
Cosignataires:	0	
Urgence demandée:	Oui	
Urgence accordée:	Oui	22.03.2018
N° d'ACE:	503/2018 du	9 mai 2018
Direction:	Direction des finances	
Classification:	–	
Proposition du Conseil-exécutif:	**Vote point par point** Chiffre 1: rejeté Chiffre 2: adopté Chiffre 3: rejeté	

Plus de transparence dans les finances des entreprises au bénéfice de subventions cantonales

Le Conseil-exécutif est chargé de présenter au Grand Conseil un projet de modification de la loi sur les subventions cantonales (LCSu). Il s'agira de revoir la réglementation pour les bénéficiaires de subventions cantonales sur les points suivants :

1. L'obligation de révéler les indemnités perçues aux niveaux opérationnel et stratégique se fera à une échelle de publication plus large.

2. L'obligation ci-dessus sera assortie d'une obligation de déclarer séparément les indemnités perçues d'un cumul de fonctions opérationnelles/stratégiques.

3. Le montant des indemnités de l'organe de gestion stratégique sera pris en compte lors de la détermination de la subvention cantonale et comparé à celui d'autres institutions relevant de domaines de responsabilité similaires/proches. Si la hauteur de l'indemnité n'est pas en con-

formité avec les lignes directrices cantonales en la matière, la subvention cantonale devra être réduite en conséquence.

Le conflit au sein de Spitex Berne, ces dernières semaines, a montré que la loi qui régit actuellement les subventions cantonales présente des lacunes en ce qui concerne les prescriptions financières et la transparence. Il n'y a aucune transparence pour ce qui est des montants des indemnités dans le cas d'un cumul de fonctions aux niveaux opérationnel et stratégique. De plus, les sommes qu'atteignent les rémunérations des administrateurs et administratrices de certaines institutions échappent à toute logique ou sont sans commune mesure avec celles perçues dans d'autres institutions de sphère de responsabilité comparable. En outre, il apparaît maintenant évident que l'article 13 alinéas 2 et 3 actuellement en vigueur laisse trop de marge de manœuvre à la direction opérationnelle (en tout cas à ses plus hauts échelons) ou que la SAP ne contrôle pas assez son application. De telles exceptions nuisent à l'image de certaines institutions, et en particulier aux collaborateurs et collaboratrices qui sont à leur base. L'objectif des modifications exigées est d'instaurer plus de clarté et de comparabilité dans le grand marché des bénéficiaires de subventions cantonales en rendant les finances plus transparentes.

Motivation de l'urgence : certaines institutions subissent une déstabilisation et une perte d'image importantes. Il faut rapidement clarifier et adapter la base juridique.

Réponse du Conseil-exécutif

Chiffre 1

En vertu de l'article 8 de la loi du 16 septembre 1992 sur les subventions cantonales (LCSu ; RSB 641.1), les requérants et requérantes de subventions cantonales ont diverses obligations de renseignement et de collaboration vis-à-vis des autorités compétentes. Parmi ces obligations, il est prévu notamment que les entreprises dont plus de 50 pour cent des coûts globaux sont subventionnés par le canton ou qui reçoivent plus d'un million de francs par an de subventions cantonales publient un rapport sur toutes les indemnités au sens de l'article 663b^{bis}, alinéas 2 à 4 du Code des obligations (CO) qu'elles ont versées aux membres de leur organe de gestion stratégique et aux membres de leur direction. Ce rapport doit être remis aux autorités cantonales compétentes. La législation sur les subventions cantonales ne prévoit pas d'obligation concernant la publication.

Le droit fédéral prescrit que les sociétés dont les actions sont cotées en bourse doivent indiquer dans l'annexe du bilan toutes les indemnités qu'elles ont versées aux membres du conseil d'administration et aux membres de leur direction (art. 663b CO). Pour les entreprises qui ne sont pas soumises à cette obligation, la situation est variable en ce qui concerne la publication des indemnités : alors que dans les grandes entreprises, on considère souvent qu'une bonne gouvernance englobe au minimum, sur une base volontaire, des indications sommaires sur la rétribution des membres du conseil d'administration et des hautes instances dirigeantes, la révélation de ces informations n'est pas la norme dans les entreprises plus petites.

Le Conseil-exécutif ne voit pas quelle utilité il y aurait à révéler au public les indemnités versées par les entreprises subventionnées, comme l'exige la présente motion. Les autorités compétentes pour verser des subventions cantonales sont tenues d'examiner si les exigences de la législation en la matière sont satisfaites. Le public n'a pas de fonction de surveillance à cet

égard, et d'ailleurs il ne pourrait pas remplir correctement une telle fonction sur la base des rapports sur les indemnités versées. Car comme le montre l'exemple de Spitex Berne évoqué dans la présente motion, les indications sur les indemnités peuvent être sujettes à interprétation. Sans une connaissance du contexte global, il est souvent impossible de tirer des conclusions valables uniquement à partir des chiffres. En outre, le public n'aurait à l'évidence aucune compétence pour demander l'adoption d'une quelconque mesure sur la base des chiffres publiés.

De l'avis du Conseil-exécutif, il n'est pas possible de déterminer si le simple fait de rendre leurs chiffres accessibles au public inciterait les bénéficiaires de subventions cantonales à changer leur pratique en matière d'indemnisation et, le cas échéant, de quelle manière. Il considère qu'il n'est ni pertinent ni adéquat d'assigner au public une telle fonction de contrôle qui s'exercerait nécessairement de manière rudimentaire et arbitraire sur la base des données publiées. Il est en outre douteux que la publication des informations demandées soit toujours possible en conformité avec la législation sur la protection des données. Conformément à la réglementation en vigueur sur les subventions cantonales, le droit de consulter des rapports sur les indemnités non publics est régi par la législation sur l'information du public (art. 3a, al. 4 de l'ordonnance du 23 mars 1994 sur les subventions cantonales ; OCSu, RSB 641.111).

Pour ces motifs, le Conseil-exécutif rejette le chiffre 1 de la présente motion. Bien entendu, il est aussi d'avis que les autorités compétentes doivent dûment tenir compte de la question d'une indemnisation adaptée lorsqu'elles examinent les conditions du versement de subventions cantonales. Mais il considère que les prescriptions de la législation sur les subventions cantonales sont à cet égard suffisantes.

Chiffre 2

L'obligation de déclarer les indemnités perçues d'un cumul de fonctions, qui devrait s'appliquer assez rarement en pratique, peut être introduite sur la base de la réglementation légale en vigueur dans le cadre du rapport sur les indemnités prévu à l'article 8, alinéa 4 LCSu. Comme précédemment exposé dans la réponse au chiffre 1, ce rapport est destiné uniquement aux autorités compétentes. En conséquence, le Conseil-exécutif propose d'adopter le chiffre 2 de la présente motion.

Chiffre 3

L'article 13, alinéa 2 LCSu prévoit que pour fixer les conditions d'engagement de leur personnel, les bénéficiaires de subventions cantonales doivent tenir compte de la situation du marché de l'emploi locale et habituelle dans la branche. Cette prescription sert non seulement à limiter le montant des subventions cantonales, mais aussi à promouvoir des conditions d'emploi justes et égales devant la loi.

Le chiffre 3 de la présente motion exige que le montant des indemnités de l'organe de gestion stratégique soit pris en compte lors de la détermination de la subvention cantonale et comparé à celui d'autres institutions relevant de domaines de responsabilité similaires ou proches. Il demande en outre que la subvention cantonale soit réduite en conséquence si la hauteur de l'indemnité n'est pas en conformité avec les lignes directrices cantonales en la matière.

Le Conseil-exécutif estime qu'il ne serait pas raisonnablement possible de mettre en pratique la réglementation demandée. Il serait fastidieux, voire parfois irréalisable faute de possibilités de

comparaison, d'effectuer une analyse comparative entre les bénéficiaires de subventions cantonales qui soit juste et fiable, et de fixer une limite maximale pour les indemnités qui s'applique d'une manière générale.

Selon le Conseil-exécutif, il ne serait pas adéquat de réduire les subventions cantonales sur le seul critère des indemnités versées à l'organe de gestion stratégique. Il est primordial pour le canton d'obtenir à un prix équitable la prestation soutenue par une subvention. La rétribution des membres de l'organe de gestion stratégique ne constitue à cet égard qu'un facteur parmi d'autres. Il est essentiel, par contre, de considérer les coûts de manière globale précisément pour calculer les subventions cantonales sur la base de coûts normatifs.

L'obligation de réduire les subventions cantonales en fonction du simple critère des indemnités versées à l'organe de gestion stratégique ne pourrait pas être appliquée de manière satisfaisante en pratique, notamment dans le cas des subventions cantonales octroyées sous la forme d'indemnités pour atténuer ou compenser des charges financières liées à l'exécution de tâches prescrites par le droit public.

Le Conseil-exécutif considère que la législation en vigueur permet déjà de calculer le montant des subventions cantonales en tenant compte de manière équitable des conditions d'engagement dans les organisations qui en bénéficient, et de prendre si nécessaire des mesures appropriées. Il estime par contre que le renforcement des prescriptions qui est demandé n'est ni opportun ni réalisable en pratique. En conséquence, il rejette le chiffre 3 de la présente motion.

Destinataire

- Grand Conseil

M

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	046-2018	
Type d'intervention:	Motion	
Motion ayant valeur de directive:	☐	
N° d'affaire:	2018.RRGR.180	
Déposée le:	19.03.2018	
Motion de groupe:	Oui	
Motion de commission:	Non	
Déposée par:	PS-JS-PSA (Marti, Bern) (porte-parole) PS-JS-PSA (Striffeler-Mürset, Münsingen) de Meuron (Thun, Les Verts)	
Cosignataires:	0	
Urgence demandée:	Oui	
Urgence accordée:	Oui	22.03.2018
N° d'ACE:	504/2018 du	9 mai 2018
Direction:	Direction des finances	
Classification:	–	
Proposition du Conseil-exécutif:	**Vote point par point** Chiffres 1 et 2 : rejetés Chiffre 3 : adopté	

Durcissement de l'obligation de communiquer les indemnités des entreprises subventionnées

Le Conseil-exécutif est chargé de modifier la loi sur les subventions cantonales comme suit :

1. L'article 8, alinéa 5, « Le Conseil-exécutif règle les éventuelles exceptions par voie d'ordonnance », doit être biffé.

2. Les exceptions aux dispositions de l'article 8 doivent être définies directement dans la loi.

3. Les institutions pour personnes âgées et handicapées, soit les services d'aide et de soins à domicile et les homes, ne doivent plus faire figure d'exception.

Développement :

L'article 8 de la loi sur les subventions cantonales dispose que les entreprises dont plus de 50 pour cent des coûts globaux sont subventionnés par le canton ou qui reçoivent plus d'un mil-

lion de francs de subventions cantonales par an doivent communiquer toutes les indemnités au sens de l'article 663b^{bis} alinéas 2 à 4 du Code des obligations (CO) qu'elles ont versées aux membres de leur organe de gestion stratégique et aux membres de leur direction. Le Conseil-exécutif a la possibilité de régler les exceptions à cette disposition par voie d'ordonnance.

Les institutions pour personnes âgées et handicapées conformément aux articles 67 et 68 de la loi sur l'aide sociale comptent parmi les exceptions mentionnées dans l'ordonnance sur les subventions cantonales ; les services d'aide et de soins à domicile en font aussi partie. Or une telle obligation de communiquer les indemnités serait justement importante pour les services d'aide et de soins à domicile : les récents incidents au sein de la société Spitex Bern l'ont bien montré. Il a été rendu public que la présidente du conseil d'administration de Spitex Bern bénéficie d'une indemnisation relativement élevée, de 180 000 francs par an. Dans les homes aussi, la situation est opaque. Il est difficile de comprendre pourquoi ces institutions sont exemptées de l'obligation de communiquer. Le canton verse chaque année plus de 700 millions de francs au domaine des soins aux personnes âgées et handicapées : cela représente un cinquième de toutes les subventions cantonales. Quand le Grand Conseil a exigé que les indemnités soient communiquées, il visait aussi en particulier les institutions destinées aux personnes âgées. Définir une exception générale dans ce domaine ne répond pas à la volonté du Grand Conseil. L'opacité actuelle ébranle la confiance, car on critique toujours plus les salaires trop élevés des chefs. Il existe vraisemblablement de grandes différences entre les indemnités.

Il faut revoir les exceptions et les restreindre. De manière générale, les exceptions doivent être définies dans la loi et doivent donc être placées entre les mains du parlement.

Motivation de l'urgence : Spitex Bern est en crise. Il faut restaurer au plus vite la confiance accordée à la société en améliorant la transparence.

Réponse du Conseil-exécutif

Les entreprises dont plus de 50 pour cent des coûts globaux sont subventionnés par le canton ou qui reçoivent plus d'un million de francs de subventions cantonales par an doivent publier un rapport sur toutes les indemnités au sens de l'article 663b^{bis} alinéas 2 à 4 du Code des obligations (CO) qu'elles ont versées aux membres de leur organe de gestion stratégique et aux membres de leur direction (art. 8, al. 5 de la loi du 16 septembre 1992 sur les subventions cantonales ; LCSu, RSB 641.1). Le Conseil-exécutif a le droit de prévoir des exceptions à cette disposition par voie d'ordonnance (art. 8, al. 5 LCSu).

L'ordonnance du 23 mars 1994 sur les subventions cantonales (OCSu, RSB 641.111) précise, à l'article 3a, alinéa 2, que les entreprises suivantes sont exemptées de l'obligation d'établir un rapport sur les indemnités :

a. collectivités de droit public, y compris celles qui se sont associées ;
b. entreprises employant moins de 50 employés et employées ;
c. institutions pour personnes âgées et handicapées conformément aux articles 67 et 68 de la loi sur l'aide sociale.

Ces exemptions sont justifiées comme suit dans le rapport relatif à l'ordonnance sur les subventions cantonales :

Collectivités de droit public

Les collectivités de droit public comprennent notamment la Confédération, les autres cantons et les communes. Ce sont avant tout les entreprises produisant des biens ou fournissant des services sur le marché (ou au minimum dans des conditions analogues à celles du marché) qui doivent établir un rapport sur les indemnités. Il ne serait guère réaliste que le canton de Berne demande par exemple à la Confédération, à un autre canton ou à une commune de fournir un tel rapport.

Entreprises employant moins de 50 personnes

Pour garantir l'efficacité d'exécution de la législation sur les subventions cantonales, les petites entreprises doivent être exemptées de l'obligation de fournir un rapport sur les indemnités. La limite a été fixée à 50 employés et employées, comme pour la garantie de l'égalité salariale, ce qui permet une exécution efficiente. S'il en avait été autrement, les autorités chargées d'octroyer les subventions cantonales auraient dû vérifier tout spécialement combien de personnes sont employées dans l'entreprise subventionnée.

Institutions du secteur des personnes âgées et handicapées

Les institutions du secteur des personnes âgées et handicapées conformément aux articles 67 et 68 de la loi du 11 juin 2001 sur l'aide sociale (LASoc, RSB 860.1) sont également exemptées de l'obligation d'établir et de remettre un rapport sur les indemnités, et ce pour plusieurs raisons. De nombreuses institutions pour personnes âgées et handicapées sont d'utilité publique et leurs organes stratégiques sont composés de bénévoles qui ne touchent pas d'autre indemnité que des jetons de présence. En ce qui concerne le financement des soins, c'est uniquement pour des raisons de simplification que le montant résiduel pris en charge par le canton est versé aux établissements médico-sociaux et aux organisations d'aide et de soins à domicile, et non pas directement aux bénéficiaires des prestations ; ces contributions ne peuvent donc pas être considérées comme des subventions proprement dites. Comme le canton ne conclut pas de contrat de prestations avec les institutions de soins de long séjour, il n'a pas non plus une vue d'ensemble de leurs coûts globaux. Un grand nombre d'institutions disposent en outre de recettes accessoires (loyers, service de restauration, revenus d'ateliers protégés, etc.). La délimitation des coûts globaux des institutions subventionnés par le canton qui doit être réalisée en vertu du nouvel article 8, alinéa 4 LCSu entraînerait par conséquent des charges administratives disproportionnées. De plus, les subventions cantonales sont soumises à de fortes fluctuations annuelles, en particulier dans le secteur résidentiel, en raison du taux d'occupation, des revenus accessoires imputables et des besoins en soins et en assistance des résidents ; il s'ensuit que l'obligation, pour les entreprises recevant environ un million de francs de subventions cantonales par an, de produire un rapport sur les indemnités, s'appliquerait selon les circonstances de manière variable d'une année à l'autre. Enfin, il convient de mentionner le Plan stratégique cantonal en faveur de l'intégration des personnes handicapées, qui a été adopté par le Grand Conseil et dont la mise en œuvre est actuellement en cours : lorsque le financement par sujet sera introduit pour les adultes handicapés, à partir de 2019, les institutions ne recevront plus qu'une contribution structurelle sensiblement plus faible que la couverture actuelle de leur déficit. De ce fait, ces

institutions ne comprendraient guère l'introduction d'un rapport sur les indemnités pour la phase de transition restante.

A la lumière des discussions sur les indemnisations versées au sein de la société Spitex Bern qui sont évoquées dans la présente motion, le Conseil-exécutif est lui aussi d'avis que l'exemption ne doit plus à l'avenir s'appliquer aux institutions du secteur des personnes âgées et handicapées. Il projette donc de modifier en ce sens l'ordonnance sur les subventions cantonales dès que le Grand Conseil se sera prononcé sur la présente intervention. Le Conseil-exécutif propose en conséquence d'adopter le chiffre 3 de la présente motion.

Le Conseil-exécutif considère que pour garantir l'efficacité d'exécution de la législation, il est toujours justifié d'exempter les collectivités de droit public et les entreprise employant moins de 50 personnes de l'obligation de fournir un rapport sur les indemnités. Il n'envisage pas pour l'instant de prévoir d'autres exemptions. Si des raisons objectives devaient plaider en faveur d'une nouvelle exemption à l'avenir, le Conseil-exécutif ne l'autoriserait qu'avec la plus grande retenue. Conformément à l'article 41, alinéa 2 de la loi du 4 juin 2013 sur le Grand Conseil (LGC, RSB 151.21), les commissions peuvent exiger d'être consultées sur un projet de modification d'ordonnance du Conseil-exécutif.

De ce fait, le Conseil-exécutif estime qu'introduire une réglementation dérogatoire dans la loi sur les subventions cantonales serait placer une telle disposition à un niveau normatif inapproprié. En conséquence, le Conseil-exécutif rejette les chiffres 1 et 2 de la présente motion.

Destinataire
- Grand Conseil

M

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	244-2017	
Type d'intervention:	Motion	
Motion ayant valeur de directive:	☒	
N° d'affaire:	2017.RRGR.669	
Déposée le:	16.11.2017	
Motion de groupe:	Oui	
Motion de commission:	Non	
Déposée par:	PS-JS-PSA (Näf, Muri) (porte-parole)	
Cosignataires:	16	
Urgence demandée:	Oui	
Urgence accordée:	Non	23.11.2017
N° d'ACE:	425/2018	du 2 mai 2018
Direction:	Direction des finances	
Classification:	–	
Proposition du Conseil-exécutif:	**Vote point par point**	
	Chiffre 1 : adoption et classement	
	Chiffre 2 : rejet	

« Paradise Papers » – le fisc bernois se réveille !

Le Conseil-exécutif est chargé des mandats suivants :

1. procéder à l'examen des dossiers fiscaux des entreprises et des personnes mentionnées dans les « Paradise Papers » qui étaient imposables dans le canton au cours des cinq dernières années ;
2. présenter les résultats de cet examen des dossiers fiscaux dans un rapport à la Commission des finances.

Développement :

D'après les « Paradise Papers », les données du cabinet international Appleby contiendraient des liens avec 2363 entreprises et personnes en Suisse, dont certaines imposables dans le canton de Berne. Par exemple Curt Engelhorn, décédé en 2016. Il était au bénéfice d'un forfait fiscal dans la commune de Gessenay et a été taxé pendant plusieurs années sur un revenu de 0 franc.

Il convient d'obliger l'Intendance des impôts bernoise à examiner les indices des « Paradise Papers » et à prouver la légalité des accords fiscaux des entreprises et de la taxation des particuliers.

Il faut agir résolument contre ce système d'optimisation fiscale illicite par égard pour les contribuables normaux qui ont un certificat de salaire et pour les petites entreprises qui n'ont pas les moyens de se soustraire à leurs obligations fiscales par des montages financiers offshore. Il n'est pas question de concéder des privilèges fiscaux illégaux pour en faire un avantage de localisation dans la concurrence fiscale. L'analyse des accords fiscaux passés avec des entreprises ayant des montages financiers offshore doit être limitée à ces cinq dernières années seulement, car aucun rappel d'impôt n'est plus possible si l'accord est plus ancien.

Motivation de l'urgence : On peut imaginer que les entreprises et les personnes mentionnées dans les « Paradise Papers » tentent de dissimuler des traces de pratiques fiscales illégales. Ce serait faire justice aux contribuables honnêtes que de réclamer les impôts avant l'échéance du délai de prescription aux entreprises qui ont bénéficié de taxation ou d'accords illégaux. C'est pourquoi il est nécessaire que l'Intendance des impôts bernoise agisse rapidement.

Réponse du Conseil-exécutif

L'élément principal de la présente motion (examen de dossiers fiscaux, chiffre 1) porte sur un domaine ressortissant exclusivement au Conseil-exécutif, plus précisément à l'Intendance des impôts (motion ayant valeur de directive). Le gouvernement dispose ainsi d'une latitude relativement importante en ce qui concerne le degré de réalisation des objectifs, les moyens à mettre en œuvre et les modalités d'exécution du mandat. Il lui appartient de décider en dernier ressort.

Le motionnaire demande que les dossiers fiscaux des personnes apparaissant dans les « Paradise Papers » soient examinés et que les résultats de ces travaux soient consignés dans un rapport à remettre à la Commission des finances.

Le Conseil-exécutif partage l'avis du motionnaire selon lequel toute forme de soustraction d'impôt doit être résolument combattue. Suite à la motion 191-2012 PS-JUSO-PSA (Stucki, Bern) du 4 septembre 2012, intitulée « Assainissement des finances et service public de qualité – En finir avec la fraude fiscale », il a demandé à l'Intendance cantonale des impôts de lui présenter en détail le dispositif de contrôle mis en œuvre pour lutter contre la soustraction d'impôt. Les résultats de ces travaux ont été présentés à la Commission des finances le 25 février 2014 et sont résumés dans le rapport du 16 août 2017 relatif au projet de révision partielle 2019 de la loi sur les impôts (cf. chiffre 3.2[1]).

Le dispositif actuel comprend notamment le contrôle des éléments suspects que l'Intendance des impôts apprend par les médias ou de toute autre manière :

- Dans le cadre des « Panama Papers », l'Administration fédérale des contributions est parvenue à identifier 450 personnes au total ayant à la fois un lien avec des structures offshore et la Suisse, dont trois avec le canton de Berne. L'Intendance cantonale des impôts a donc contrôlé la situation fiscale de ces trois personnes de manière approfondie (cf. réponse du Conseil-exécutif à l'interpellation 087-2016 Zuber (Moutier, PSA) du 8 avril 2016, intitulée « "Panama Papers" : le canton de Berne est-il concerné ? »).

[1] http://www.gr.be.ch/etc/designs/gr/media.cdwsbinary.DOKUMENTE.acq/5196e86f12eb4dca900c2db3f5d74a31-332/1/PDF/2017.RRGR.18-Antrag_Regierung_und_Kommission_erste_Lesung-F-158594.pdf

- S'agissant des « Paradise Papers », l'Intendance des impôts s'est aussi penchée sur l'affaire. Il s'agit de près de 13,4 millions de documents provenant pour l'essentiel du cabinet d'avocats Appleby Global, basé aux Bermudes. Ces documents se rapportent à une période qui s'étend de 1950 à 2016 et ne sont publiés que s'ils présentent un intérêt public (cf. interview du directeur des recherches du *Bund* du 7 novembre[2] ; en allemand). Les travaux de l'Intendance des impôts ont montré, pour autant qu'elle puisse en juger, que seules trois personnes ayant un lien avec le canton de Berne apparaissent jusqu'à présent nommément dans ces documents. L'Intendance des impôts a contrôlé le dossier fiscal de ces personnes.

En résumé, il apparaît que l'Intendance des impôts a d'ores et déjà contrôlé le dossier des personnes apparaissant dans les « Paradise Papers ». Le Conseil-exécutif propose donc l'**adoption et le classement** du **chiffre 1** de la motion.

Aucun signe d'irrégularité n'a été trouvé dans les dossiers contrôlés. Dans ces conditions, il est inutile de remettre un rapport particulier à la Commission des finances. Le Conseil-exécutif propose le **rejet** du **chiffre 2** de la motion.

Destinataire
- Grand Conseil

[2] Im Video-Interview: Recherche-Chef zu den Paradise Papers : https://www.derbund.ch/wirtschaft/paradise-papers/im-videointerview-recherchechef-zu-den-paradise-papers/story/29681622

M

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	270-2017
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2017.RRGR.715
Déposée le:	28.11.2017
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Mentha (Liebefeld, PS) (porte-parole) Vanoni (Zollikofen, Les Verts) Löffel-Wenger (Münchenbuchsee, PEV)
Cosignataires:	23
Urgence demandée:	Non
Urgence accordée:	
N° d'ACE:	494/2018 du 9 mai 2018
Direction:	Direction des finances
Classification:	–
Proposition du Conseil-exécutif:	**Rejet**

Faciliter la procédure de remise d'impôt pour les bénéficiaires de prestations complémentaires et éviter que l'administration piétine

Le Conseil-exécutif est chargé de modifier la législation fiscale cantonale (en particulier l'art. 240a LI) et la pratique afin que le principe de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP), selon lequel les rentes AVS, AI et les PC sont absolument insaisissables, soit strictement respecté pour les bénéficiaires de prestations complémentaires, et ce dès l'établissement du revenu et de la fortune imposables, en application de l'article 41 LI et de l'article 240a LI, et non pas seulement au moment de la procédure de poursuite.

Développement :

Les rentes au sens de l'article 20 de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants ou de l'article 50 de la loi sur l'assurance-invalidité, les prestations au sens de l'article 12 de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité et les prestations des caisses de compensation pour allocations familiales sont insaisissables dans la procédure de poursuite en vertu de l'article 92 LP.

Il faudrait en conclure que l'on n'impose pas les contribuables qui tirent leur subsistance uniquement de ces rentes d'assurances sociales et que la procédure de taxation fiscale est simplifiée dans ces cas. Tel n'est pas le cas dans le canton de Berne, malgré l'article 41 LI. Cette intervention vise à remédier à ce problème.

Les prestations complémentaires aux rentes AVS et AI sont calculées selon le droit fédéral d'après des principes ne concordant pas avec ceux qui servent de base pour accorder le minimum vital au sens de la législation sur la poursuite pour dettes et sur la faillite ni avec ceux de la CSIAS pour accorder les prestations d'aide sociale. En règle générale, du fait de ce calcul des prestations complémentaires, celles et ceux qui en bénéficient sont légèrement favorisés par rapport aux bénéficiaires de l'aide sociale ou aux personnes faisant l'objet d'une poursuite. C'est du reste la volonté du législateur. Il faut offrir des conditions de vie décentes aux personnes dépendantes et aux personnes qui souffrent de troubles relevant de l'AI.

Dans la procédure de taxation, le canton de Berne ne respecte pas le principe central du droit suisse sur la poursuite pour dettes et la faillite mentionné ci-dessus. En ce qui concerne l'application de l'article 41, ainsi qu'en procédure de remise d'impôt, on se base sur le minimum vital défini en droit des poursuites dans tous les cas, même lorsque les contribuables vivent uniquement des rentes AVS/AI et des PC. L'Intendance des impôts bernoise essaie ainsi d'imposer une catégorie de personnes bien que l'article 92 LP l'interdise ou le rende impossible dans le cadre de la procédure de poursuite. Il en résulte un piétinement de l'administration, des procédures de remise d'impôt et de justice administrative coûteuses, et enfin des procédures de poursuite qui se terminent par l'établissement d'actes de défaut de biens quand la personne contribuable touche uniquement une rente AVS, AI ou des prestations complémentaires. Le cas d'une Bernoise, présenté récemment à la télévision alémanique SRF dans deux émissions « Kassensturz », en est une illustration concrète.

La pratique sévère inscrite dans la loi bernoise sur les impôts, dont l'Intendance des impôts a dernièrement souligné l'importance de l'application aux communes, entraîne un effet contraire à celui visé par l'article 41 de cette même loi, qui est de simplifier la procédure fiscale dans des cas clairement définis. Si la pratique actuelle est maintenue, les personnes concernées devront se défendre dans le cas de procédures de poursuite, ce qui aura pour conséquence l'établissement d'actes de défauts de biens à leur encontre. Or il faudrait éviter d'en arriver là car c'est susceptible de prétériter la qualité de vie des personnes âgées, par exemple lors de la recherche d'un nouveau logement. Le principe d'une vieillesse digne pour tous, en particulier pour les bénéficiaires de PC, devrait aussi être respecté dans le canton de Berne.

D'après les motionnaires, cette demande pourrait être mise en œuvre en adaptant l'article 41 ou 240a de la loi sur les impôts ou en précisant le montant limite fixé par le Conseil-exécutif visé à l'article 41, alinéa 2 de la loi sur les impôts.

Réponse du Conseil-exécutif

Les motionnaires affirment à juste titre que les prestations complémentaires (PC) et les rentes AVS et AI sont insaisissables (art. 92, al. 1, ch. 9a LP ; RS 281.1). Toute poursuite engagée contre des personnes dont ces prestations sont les seuls revenus et qui ne disposent d'aucun bien saisissable se termine en général par l'établissement d'un acte de défaut de biens. Les motionnaires en concluent que l'on pourrait d'emblée renoncer à arrêter un impôt pour ces personnes.

Le Conseil-exécutif n'est pas d'accord avec ce raisonnement : il est tenu compte de la situation économique défavorisée des personnes au bénéfice de prestations complémentaires et de rentes AVS et AI par le biais de la « déduction pour revenu modeste » (art. 40, al. 6 et 7 de la loi sur les impôts, LI ; RSB 661.11). Cette déduction formalise le principe constitutionnel selon lequel les impôts sont calculés de manière à ménager les personnes économiquement faibles (art. 104, al. 2 de la Constitution cantonale, ConstC ; RSB 101.1). Toutes les personnes au revenu modeste peuvent donc prétendre à cette déduction, pas uniquement celles qui perçoivent des prestations complémentaires ou des rentes AVS et AI.

Le régime fiscal est aménagé sur la base des principes de l'universalité et de l'égalité de droit et tient compte de la capacité économique des contribuables (art. 104, al. 1 ConstC). La loi bernoise sur les impôts doit donc être conçue de sorte que toutes les personnes de condition économique équivalente supportent une charge fiscale à peu près égale. Comme le droit fédéral établit que les prestations complémentaires sont exonérées d'impôt, ce principe d'équité fiscale ne peut pas être respecté en ce qui concerne les personnes au bénéfice de prestations complémentaires. A revenu équivalent, les personnes qui perçoivent des prestations complémentaires paient beaucoup moins d'impôt que les autres en raison de cette exonération fiscale. Les exemples du tableau ci-dessous illustrent l'avantage dont bénéficient les bénéficiaires de prestations complémentaires :

Charge fiscale pour une personne seule (commune de Berne, pas de fortune, sans confession)

	Bénéficiaire de rente avec PC	**Bénéficiaire de rente sans PC**	**Salarié-e**
Revenus	AVS : CHF 30 000 PC : CHF 10 000	AVS : CHF 30 000 LPP : CHF10 000	Salaire : CHF 40 000 (net après déduction des frais professionnels)
Total	CHF 40 000	CHF 40 000	CHF 40 000
Impôt (fédéral, cantonal et communal)	**CHF 2 840**	**CHF 4 970**	**CHF 5 190**

Le fait que ces personnes soient fiscalement avantagées contrevient au principe constitutionnel d'égalité de traitement. Le Conseil-exécutif a présenté les moyens envisageables pour y remédier dans sa réponse à la motion 014-2017 Gasser (Bévilard, PSA), Dumermuth (Thoune, PS), intitulée « Imposition des retraités à faible revenu : correction d'une inégalité »[1]. L'initiative cantonale déposée par le canton de Berne le 20 janvier 2009, qui demandait que les prestations d'aide sociale deviennent des revenus imposables, a malheureusement échoué.

Etant donné que les personnes au bénéfice de prestations complémentaires sont déjà fiscalement avantagées, tout allégement supplémentaire en leur faveur doit être rejeté. Renoncer totalement à percevoir l'impôt auprès de ces personnes, comme le proposent les motionnaires, serait incompatible avec le principe constitutionnel d'égalité de traitement. C'est pourquoi le Conseil-exécutif s'y oppose. En outre, contrairement à ce que pensent les motionnaires, la perception de l'impôt auprès des bénéficiaires de prestations complémentaires ne génère pas inutilement du travail administratif. Si le paiement de l'impôt arrêté entraîne des conséquences particulièrement dures pour les intéressés, ceux-ci peuvent déposer une demande de remise de l'impôt. Les différents motifs de remise sont énoncés à l'article 240b LI. Comme de juste, aucun motif de

[1] http://www.gr.be.ch/gr/fr/index/geschaefte/geschaefte/suche/geschaeft.gid-d7b267317dbf48f781c41a72a1851671.html

remise n'est spécifiquement prévu pour les bénéficiaires de prestations complémentaires. Il est toutefois prévu que l'impôt des personnes âgées peut être remis si cela permet de leur éviter d'avoir à réaliser la fortune dont elles ont besoin pour leur prévoyance vieillesse (art. 240b, al. 1, lit. *e* LI).

Si les conditions de remise de l'impôt ne sont pas réunies, les impôts arrêtés par décision entrée en force doivent être perçus, au besoin par voie de poursuite (art. 238, al. 1 LI). Les personnes bénéficiaires de rentes AVS et AI et de prestations complémentaires sont néanmoins protégées en procédure de poursuite, puisque ces prestations spécifiques sont insaisissables. En revanche, leurs autres revenus et biens (saisissables) peuvent bien sûr être saisis.

Si elles n'ont ni revenus, ni biens saisissables, un acte de biens est établi. Celui-ci permet à l'administration de faire à nouveau valoir sa créance fiscale dans un délai de 20 ans (délai de prescription). En pratique, cela se produit le plus souvent dès que l'intéressé acquiert des revenus saisissables (typiquement une succession ou donation) ou qu'il décède. Dans ce dernier cas, les dettes fiscales, tout comme les dettes envers d'autres créanciers, sont des obligations devant être exécutées avant que l'éventuel excédant soit distribué aux héritiers ou au légataire. Si l'Intendance des impôts apprend que la personne avait des revenus ou des biens de son vivant, elle peut requérir leur séquestre immédiat au moyen de l'acte de défaut de biens (art. 271, al. 1, ch. 5 LP).

L'Intendance des impôts ne renonce, à juste titre, à engager une poursuite que lorsque cette procédure (et l'établissement d'un acte de défaut de biens) ne permettrait pas de recouvrer la créance fiscale, ni au moment considéré, ni plus tard. La créance fiscale n'est éliminée que dans les cas exceptionnels où elle est « irrécouvrable » (art. 52 OPER ; RSB 661.733).

Ces explications montrent qu'il peut aussi être indiqué d'engager une poursuite contre des personnes percevant des prestations complémentaires. Eriger en principe la non-imposition de ces personnes, la remise de leur impôt ou le renoncement à toute procédure de poursuite à leur encontre n'a aucun fondement objectif. Les réponses à l'interpellation 264-2017 Marti (Berne, PS), intitulée « Cas Yvonne H. et autres cas : Pourquoi le canton de Berne durcit-il sa procédure de remise d'impôt pour les séniors qui subsistent avec le minimum vital ? » et à la motion 014-2017 Gasser (Bévilard, PSA), intitulée « Imposition des retraités à faible revenu : correction d'une inégalité »[2] fournissent des informations complémentaires sur le sujet.

Le Conseil-exécutif propose donc le **rejet de la motion.**

Destinataire
- Grand Conseil

[2] http://www.gr.be.ch/gr/fr/index/geschaefte/geschaefte/suche/geschaeft.gid-d7b267317dbf48f781c41a72a1851671.html

M

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	275-2017
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☒
N° d'affaire:	2017.RRGR.721
Déposée le:	29.11.2017
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Pfister (Zweisimmen, PLR) (porte-parole) Knutti (Weissenburg, UDC) Reinhard (Thun, PLR)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Non
Urgence accordée:	
N° d'ACE:	496/2018 du 9 mai 2018
Direction:	Direction des finances
Classification:	–
Proposition du Conseil-exécutif:	**Adoption et classement**

Pas de cadeaux fiscaux !

Le Conseil-exécutif est prié :

1. de délimiter clairement les domaines des centres hospitaliers régionaux (CHR) exonérés de l'impôt et ceux qui y sont assujettis ;

2. de procéder immédiatement aux taxations définitives de l'impôt direct en souffrance depuis 2007 et d'exiger le paiement de ces impôts.

Développement :

Les centres hospitaliers régionaux (CHR) bénéficient d'exemptions fiscales pour les prestations nécessaires à la couverture des soins (en vertu d'une convention de prestations). Les autres prestations que les CHR fournissent et qui ne figurent pas dans la convention de prestations sont par contre soumises à l'impôt. Or les organes de révision indiquent dans leurs rapports aux comptes que l'incertitude règne en ce qui concerne le montant d'éventuels impôts car il n'y a pas eu de taxation depuis 2007 !

D'après des déclarations de l'Intendance des impôts, aucun impôt n'est actuellement perçu auprès des CHR. Quid de l'égalité de traitement ? Pourquoi l'Intendance des impôts traite-t-elle les CHR avec autant de largesse alors que plusieurs millions de francs partent chaque année dans les pools de médecins, les bonus et le parrainage ?

Il est incompréhensible que le gouvernement, l'administration fiscale et la Direction des finances renoncent depuis plus de dix ans aux impôts des CHR alors même que, d'après les organes de contrôle, il existe une réglementation claire sur la question.

Le programme d'allégement 2018 réduit les contributions de soutien aux plus démunis. La formation est elle aussi touchée par des coupes et d'autres subventions minimales sont tout aussi radicalement supprimées. Par contre, le gouvernement a renoncé à examiner des recettes supplémentaires et, notamment, à exiger des CHR qu'ils paient les impôts, conformément à la loi. Etant donné les provisions des CHR, il ne s'agit certainement pas de petits montants. Cette inégalité de traitement doit cesser au plus vite.

Réponse du Conseil-exécutif

La présente motion porte sur un domaine ressortissant exclusivement au Conseil-exécutif, plus précisément à l'Intendance des impôts (motion ayant valeur de directive). Le gouvernement dispose ainsi d'une latitude relativement importante en ce qui concerne le degré de réalisation des objectifs, les moyens à mettre en œuvre et les modalités d'exécution du mandat. Il lui appartient de décider en dernier ressort.

Les motionnaires demandent que la lumière soit faite sur la détermination du bénéfice imposable des centres hospitaliers régionaux (CHR) et exigent que les taxations qui n'ont pas encore été arrêtées le soient le plus rapidement possible.

Les CHR sont des sociétés anonymes de droit privé, dans la plupart desquelles le canton est actionnaire unique[1]. S'agissant de leur assujettissement à l'impôt, il faut distinguer trois périodes :

1. *Jusqu'à fin 2006 (couverture du déficit avec exonération d'impôt intégrale)*

Pour les hôpitaux publics du canton de Berne, il existait une garantie de couverture du déficit jusqu'à fin 2006. Ils ne pouvaient enregistrer ni bénéfices, ni pertes. Les hôpitaux régionaux et les hôpitaux de districts, tels qu'ils s'appelaient à l'époque, étaient entièrement exonérés d'impôt pendant cette période.

2. *Années 2007 à 2011 (imposition à forfait sans bénéfice imposable)*

Les hôpitaux publics ont été cantonalisés au 1er janvier 2007 ; leur pilotage financier était alors assuré uniformément par le canton au moyen d'un contrat de prestations. Le régime de rémunération prévoyait que les recettes provenant de tiers (assurance, patients, etc.) devaient être reversées au canton. Dans les faits, ce système ne permettait pas de tirer des « bénéfices » des domaines potentiellement imposables. Les taxations des années fiscales 2007 à 2011 ont été réalisées compte tenu de ce contexte.

[1] Voir sur le sujet la stratégie de propriétaire du canton de Berne arrêtée par ACE 1288/2016 du 16 novembre et accessible au public.

3. Depuis 2012 (pilotage des prix avec imposition de certains secteurs)

Depuis le 1er janvier 2012, le modèle de financement est le même pour tous les hôpitaux, privés ou publics. Le contrat de prestations des hôpitaux publics règle désormais exclusivement les prestations dites d'intérêt général (ex : apprentissage et recherche). Les recettes provenant de tiers restent acquises aux hôpitaux. Celles des centres hospitaliers régionaux sont assujetties à l'impôt sur le bénéfice depuis 2012.

L'Intendance des impôts a élaboré les règles suivantes pour délimiter les domaines assujettis à l'impôt et ceux qui ne le sont pas :

- Sont exonérés de l'impôt les revenus dégagés par les prestations réglées par le contrat de prestations, à condition que les bénéfices ne soient pas distribués à des personnes privées. Les bénéfices et le capital doivent être irrévocablement et durablement affectés au domaine exonéré d'impôt.
- Sont en revanche assujettis à l'impôt les revenus dégagés par les prestations commerciales hors but d'utilité publique et fournies en concurrence avec des prestataires assujettis à l'impôt. En font partie les revenus dégagés par les services de restauration fournis aux visiteurs, par la location de biens immobiliers à des personnes assujetties à l'impôt et qui peuvent déduire les loyers correspondants et par la location de services assujettie à la taxe sur la valeur ajoutée.

En résumé, les centres hospitaliers régionaux sont imposables depuis l'année fiscale 2012 sur les bénéfices dégagés par les secteurs assujettis à l'impôt. Les critères de délimitation de ces secteurs sont établis et prémunissent de tout « cadeau fiscal ».

L'Intendance des impôts procède aux taxations sur cette base conformément à son mandat légal.

Le Conseil-exécutif propose donc **l'adoption et le classement de la motion.**

Destinataire
- Grand Conseil

M

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	182-2017
Type d'intervention :	Motion
Motion ayant valeur de directive :	☐
N° d'affaire :	2017.RRGR.525
Déposée le :	04.09.2017
Motion de groupe :	Oui
Motion de commission :	Non
Déposée par :	pvl (Schöni-Affolter, Bremgarten) (porte-parole)
Cosignataires :	0
Urgence demandée :	Non
Urgence accordée :	
N° d'ACE :	218/2018 du 28 février 2018
Direction :	Chancellerie d'Etat
Classification :	–
Proposition du Conseil-exécutif :	**Rejet**

Adapter le nombre de sièges de la Députation du Jura bernois à la réalité

Le Conseil-exécutif est chargé d'entreprendre les modifications nécessaires de la Constitution cantonale (p. ex. art. 73, al. 3) pour réduire à dix le nombre de sièges garantis au cercle électoral du Jura bernois au Grand Conseil et de soumettre cette modification au peuple bernois.

Développement :

La votation du 18 juin 2017 a définitivement fait souffler un vent de changement dans les rapports entre le Jura bernois francophone et le canton de Berne ainsi que le canton du Jura. Moutier s'est décidée en faveur d'un changement de canton et deux autres communes doivent encore se prononcer lors de scrutins à l'issue incertaine. Le Jura bernois y perd encore une fois au moins 7700 personnes et ne comptera plus que 45 000 habitants, ce qui représente à peine 4,4 pour cent de la population bernoise. La Constitution bernoise (art. 73, al. 3) stipule que les mandats sont attribués aux cercles électoraux proportionnellement au nombre d'habitants. Or douze mandats sont garantis au cercle électoral du Jura bernois, même après la réduction du nombre de députés de 200 à 160 en 2006. Cela signifie que le Jura bernois est aujourd'hui déjà largement surreprésenté. Le rattachement de Moutier au canton du Jura renforcera encore cette

surreprésentation. Disposer de douze sièges garantis pour représenter une minorité de 45 000 habitants n'est plus admissible. La contradiction entre la théorie de la représentation équitable selon la Constitution cantonale et la pratique (4,4% de la population bernoise) est de plus en plus manifeste. En réduisant le nombre de sièges à dix, le Jura bernois en tant que minorité resterait surreprésenté – d'un point de vue purement mathématique, il n'aurait droit qu'à sept sièges – mais cela permettrait de garantir une certaine protection de la minorité.

Réponse du Conseil-exécutif

De la création du canton du Jura à l'année 2006, les trois districts du Jura bernois bénéficiaient de douze sièges sur les 200 que comptait le parlement cantonal (Courtelary 5, Moutier 5, La Neuveville 2), proportionnellement à leur population par rapport au total de la population cantonale – même si La Neuveville dut son deuxième mandat au simple fait que l'ancienne Constitution cantonale accordait un minimum de deux sièges à tous les districts, quelle que soit leur taille. A l'époque, il n'y avait pas un nombre de sièges au parlement garantis constitutionnellement au nom de la politique jurassienne (contrairement au Conseil-exécutif, dont certains sièges étaient déjà garantis au Jura bernois dès les années 1950).

Après la réduction du nombre de membres du Grand Conseil de 200 à 160, et la réforme des cercles électoraux de 2006, un nombre de sièges garantis au cercle électoral du Jura bernois a été introduit au niveau constitutionnel. Ce changement a permis au Jura bernois d'être surreprésenté au Grand Conseil. Depuis lors, l'article 73, alinéa 3 de la Constitution cantonale a la teneur suivante : « Les mandats sont attribués aux cercles électoraux proportionnellement au nombre d'habitants. Douze mandats sont garantis au cercle électoral du Jura bernois. ». Dans son rapport concernant cette modification de la Constitution, le Conseil-exécutif se référait à l'article 5 de la Constitution cantonale, qui reconnaît un statut particulier au Jura bernois : « Ce statut doit lui permettre de préserver son identité, de conserver sa particularité linguistique et culturelle et de participer activement à la vie politique cantonale ». Douze sièges lui semblait être le nombre minimal pour que la région puisse être représentée dans sa diversité, et c'était » dans cet esprit du soutien accordé à la minorité linguistique que la région francophone [devait] conserver ses douze sièges au Grand Conseil. »[1] En juin et en novembre 2001, lors du débat sur la réforme des cercles électoraux de 2006, quelques critiques furent émises quant au nombre de sièges garantis au Jura bernois. Une proposition d'amendement visant à biffer la disposition sur les douze sièges garantis au Jura bernois de la Constitution cantonale a cependant été clairement rejetée (95 voix contre 11 et 2 abstentions). Le 22 septembre 2002, le peuple bernois a quant à lui clairement approuvé la réforme des cercles électoraux.

Lors de la réforme des cercles électoraux de 2010, adoptée par le corps électoral le 30 novembre 2008, les frontières des cercles électoraux de l'Ancien canton ont en partie été redéfinies. Cette réforme n'a apporté aucune modification au cercle électoral du Jura bernois et aux douze sièges qui lui sont garantis.

Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, l'égalité en matière de droit de vote découle de la liberté de vote selon l'article 34, alinéa 2 de la Constitution fédérale. L'une des composantes de

[1] Projet Grand Conseil de 160 membres et réforme électorale, rapport du Conseil-exécutif au Grand Conseil du 20 septembre 2000. Annexe 19 du Journal du Grand Conseil 2001, p. 14

l'égalité en matière de droit de vote est l'égalité de la force électorale. Elle garantit à chaque électeur ou électrice que son suffrage aura le même poids que tous les autres. « Le rapport entre la population représentée et le nombre de sièges attribués doit être si possible le même dans tous les cercles électoraux. L'attribution des sièges aux cercles électoraux ne doit se mesurer qu'aux chiffres de la population. » Jusqu'à un certain degré, le Tribunal fédéral autorise des restrictions de l'égalité de la force électorale lorsque celles-ci sont objectivement justifiées. En raison de l'importance des droits politiques, de telles restrictions ne doivent toutefois être admises qu'avec retenue.[2] La prise en considération de minorités régionales, culturelles ou linguistiques peut en particulier justifier de telles restrictions.

Les modifications de la Constitution cantonale bernoise intervenues dans le cadre de la réforme des cercles électoraux de 2006 ont été garanties par l'Assemblée fédérale en 2003. Dans le message à ce sujet, le Conseil fédéral a notamment expliqué : « Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, est en particulier admissible un avantage mesuré en faveur de petits cercles électoraux et de minorités régionales. […] Mais si le nombre des membres du Grand Conseil est réduit de 200 à 160 et que le même nombre de sièges lui reste néanmoins garanti, ce cercle électoral sera avantagé. Cette réglementation peut malgré tout être considérée comme un avantage mesuré en faveur d'une minorité régionale et linguistique, tant et aussi longtemps, toutefois, que la population ne diminuera pas sensiblement. Comme la présente révision n'est contraire ni à la Constitution fédérale, ni aux autres dispositions du droit fédéral, il convient de lui accorder la garantie fédérale. »[3]

Pour la répartition des mandats entre les cercles électoraux en fonction du nombre d'habitants et d'habitantes, le Conseil-exécutif se fonde sur la dernière version disponible des chiffres de la population résidante permanente au domicile principal de l'Office fédéral de la statistique. Quand en 2001, le Grand Conseil a adopté la réforme des cercles électoraux de 2006 et garanti douze sièges au cercle électoral du Jura bernois, le nombre d'habitants et d'habitantes du canton de Berne (au 1er janvier 2001) s'élevait à 943 696 personnes et celui du Jura bernois à 50 914. Avec une répartition purement proportionnelle des mandats, neuf sièges auraient dû revenir au Jura bernois à ce moment-là.

Entre-temps, la population du Jura bernois a augmenté moins fortement que celle du reste du canton. Au 31 décembre 2015, date de référence pour la répartition des mandats entre les cercles électoraux pour les élections du Grand Conseil de 2018, la population du canton de Berne s'élevait à 1 017 483 personnes et celle du Jura bernois à 53 543. Avec une répartition purement proportionnelle des mandats, huit sièges devraient revenir au Jura bernois. En retirant de ce calcul les 7615 habitants et habitantes de la commune de Moutier, qui quittera le canton de Berne, il reste alors 45 928 habitants et habitantes dans le Jura bernois. Sans Moutier, avec une répartition proportionnelle des mandats entre les cercles électoraux, le Jura bernois aurait droit à sept sièges.

En observant le rapport de représentation des cercles électoraux, on constate la surreprésentation du cercle électoral du Jura bernois : pour les élections du Grand Conseil de 2018, dans les cercles électoraux de l'Ancien canton, un membre représente entre 6279 et 6661 habitants et

[2] en dernier lieu ATF 143 I 92 ss. (en allemand) : JdT 2017 I 119

[3] Message du Conseil fédéral du 9 avril 2003 concernant la garantie des constitutions révisées des cantons de Berne, Lucerne, Glaris, Valais et Genève (FF **2003**, p. 3002)

habitantes. Dans le Jura bernois, grâce aux douze sièges garantis, un mandat au Grand Conseil est accordé pour 4462 habitants et habitantes. Sans la commune de Moutier, ce chiffre descend à 3827 habitants et habitantes.

Le Conseil-exécutif estime que le statut particulier accordé au Jura bernois dans la Constitution cantonale justifie encore que la région soit surreprésentée au sein du parlement cantonal afin qu'elle puisse faire valoir efficacement sa voix au sein du Grand Conseil. En raison de l'évolution démographique, cette surreprésentation s'est toutefois accentuée ces dernières années, et continuera de s'accentuer avec le départ de la commune de Moutier. Sous cet angle, la situation est différente si une région se voit accorder douze mandats au lieu de neuf dans un groupe de 160 personnes, ou si elle s'en voit accorder douze au lieu de sept.

En maintenant douze sièges pour le Jura bernois, on s'écarterait encore plus du principe constitutionnel de l'égalité de la force électorale qu'en 2001, lorsqu'on a introduit la garantie de sièges. Du point de vue du Conseil-exécutif, la question de savoir si un nombre de douze sièges peut encore « être considéré comme un avantage mesuré en faveur d'une minorité régionale et linguistique » ne se juge toutefois pas uniquement sur un plan arithmétique. Le positionnement de la minorité et le contexte politique global de son intégration dans le canton jouent également un rôle.

L'affaiblissement de la position du Jura bernois dans le canton de Berne qui résulterait d'une réduction de douze à dix sièges serait sans comparaison avec le renforcement proportionnellement mineur dont bénéficierait le reste du canton en passant de 148 à 150 sièges. Cette réduction aurait un très fort impact politique pour le Jura bernois, sans que le canton y gagne dans son ensemble quoi que ce soit de substantiel.

Le moment pour une éventuelle réduction est en outre prématuré. L'incertitude quant à la validation finale du résultat du vote n'a pas encore permis de dégager une image claire de ce que sera le Jura bernois, de sa position future dans le canton, de l'ampleur des structures administratives qui y resteront localisées ni de la manière dont il se structurera et s'articulera avec la région Bienne/Seeland et le reste du canton. Pour le bilinguisme et la cohésion du canton de Berne, il est immanent que le Jura bernois bénéficie d'une représentation efficace au sein du parlement cantonal, qui reflète aussi la diversité de la région.

Même s'il comprend que la question mérite d'être discutée, le Conseil-exécutif estime qu'il serait maladroit de régler rapidement cet aspect isolé du nombre de sièges, sans prendre en compte la globalité des enjeux auxquels le Jura bernois aura à se confronter dans les deux ou trois ans à venir. Il ne doute pas qu'une solution équilibrée pourra être trouvée, avec le plein assentiment du Jura bernois lui-même. Le Conseil-exécutif propose donc pour l'heure le rejet de la motion et se prononce en faveur du maintien de l'actuel article 73, alinéa 3 de la Constitution cantonale.

Destinataire
- Grand Conseil

M

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	265-2017
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2017.RRGR.696
Déposée le:	20.11.2017
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Güntensperger (Biel/Bienne, pvl) (porte-parole) Brönnimann (Mittelhäusern, pvl)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Non
Urgence accordée:	
N° d'ACE:	372/2018 du 25 avril 2018
Direction:	Chancellerie d'Etat
Classification:	–
Proposition du Conseil-exécutif:	**Rejet**

Garantir un siège au Conseil-exécutif pour la population francophone

Le Conseil-exécutif est chargé de clarifier, puis de décrire dans un rapport, comment peut être préservée la situation actuelle du statut particulier du Jura bernois avec le siège qui lui est garanti au Conseil-exécutif afin de garantir la représentation équitable de l'ensemble des francophones du canton de Berne au gouvernement.

Développement :

Le siège au Conseil-exécutif qui est garanti au Jura bernois est un vestige de l'époque où les six districts du Jura appartenaient encore tous au canton de Berne, où les trois districts du nord du canton de Berne se détachaient pour former le nouveau canton du Jura et où la plus grande partie de la minorité francophone vivait dans ces districts.

Avec ses quelque 113 000 francophones, la minorité linguistique représente aujourd'hui environ 11 pour cent des 1 027 227 habitants du canton de Berne (source : Wikipedia, le 31.12.2016).

Le Jura bernois compte actuellement environ 53 767 habitants (source : Wikipedia, le 31.12.2016). La votation sur l'appartenance cantonale de Moutier lui a fait perdre 7586 habitants

(source Wikipedia, le 31.12.2016), ramenant sa population à 46 181 habitants, soit seulement 40 pour cent de la population francophone globale du canton.

Dans sa réponse à la motion M 024-2017 Hamdaoui « Une voix pour les francophones de Bienne », qui a été retirée, le Conseil-exécutif se rapporte à l'article 84, libellé comme suit lors de la révision totale de la Constitution cantonale : « Un siège est garanti au Jura bernois. Est éligible tout citoyen et toute citoyenne de langue française qui réside dans le district de Courtelary, de Moutier ou de La Neuveville. »

Les arguments mis en avant par le Conseil-exécutif étaient notamment les suivants :

- La garantie est appliquée au territoire clairement défini du Jura bernois. Le critère est donc territorial et non linguistique.
- Cette garantie existe pour des raisons politiques et historiques.
- Le risque de créer deux catégories de Biennois et de mettre en péril le développement des rapports entre les deux communautés linguistiques.

Du point de vue des motionnaires, la garantie devrait porter en premier lieu sur la minorité linguistique dans le canton de Berne et ne plus être liée à un territoire qui ne regroupe même plus la majorité de la population francophone du canton. Si la garantie était fondée sur un critère purement territorial, les germanophones du Jura bernois devraient eux aussi pouvoir être élus. Or, dans le Jura bernois, seuls les électeurs et électrices francophones sont éligibles, ce qui, là aussi, crée deux catégories de Jurassiens bernois. En outre, cette condition linguistique débouche exactement sur ce que le Conseil-exécutif juge difficile à mettre en œuvre dans tout le canton, à savoir le recensement de la langue maternelle des citoyens et citoyennes.

En conclusion, les motionnaires considèrent que le siège garanti au Conseil-exécutif devrait revenir à la minorité effective dans le canton, à savoir aux Francophones. Car en fin de compte, le conseiller ou la conseillère d'Etat représente en premier lieu les intérêts de la population francophone du canton et non uniquement ceux de la population francophone du Jura bernois.

Réponse du Conseil-exécutif

La présente réponse du Conseil-exécutif reprend en partie celle à la motion 024-2017 Hamdaoui « Une voix pour les francophones de Bienne » qui a finalement été retirée.

Les origines du siège garanti au Jura bernois remontent à la Constitution cantonale du 4 juin 1893, qui mentionnait à l'article 33 qu'il était tenu compte d'une représentation appropriée de la minorité francophone lors de la désignation du Conseil-exécutif.

Par modification du 29 octobre 1950, l'article 33 a été révisé pour faire figurer à l'alinéa 4 : « Le Jura a droit à deux sièges au Conseil-exécutif. »

Lorsqu'un nouveau canton a été créé dans la partie septentrionale du Jura, le canton de Berne a procédé à la modification suivante de l'alinéa 4 de l'article 33 : « Un siège est garanti au Jura bernois. ». Dans le message, il est notamment exposé

- qu'il est justifié que le Jura bernois ait droit à un siège au moins au sein du Conseil-exécutif, car il est important que la minorité linguistique y soit représentée ;
- que cette représentation permet à la minorité linguistique d'exercer un droit de coopération dans le Conseil-exécutif, qui, aux côtés du Grand Conseil, est l'autorité la plus importante en matière de politique cantonale.

Lors de la révision totale de la Constitution cantonale, le principe du siège garanti au Jura bernois a été repris à l'article 84. L'extension de cette garantie au district de Bienne a été discutée au sein de la Commission de la révision constitutionnelle et au Grand Conseil et a été rejetée par le gouvernement, ladite commission, la Députation du Jura bernois et de Bienne romande et finalement par le Grand Conseil.

Force est de constater que les raisons qui ont amené les autorités politiques, lors de la révision totale de la Constitution cantonale, à renoncer à l'extension du siège garanti au district bilingue de Bienne, sont valables aussi et aujourd'hui encore pour son extension à tous les Francophones domiciliés dans le canton.

Partant, le Conseil-exécutif propose le rejet de la motion pour les motifs suivants :

- Il sied de faire la distinction entre les critères applicables aux électeurs et électrices bénéficiant de la protection de la minorité et qui participent à l'élection du candidat ou de la candidate qui occupera le siège garanti au Jura bernois et les critères applicables au candidat ou à la candidate qui peut prétendre à ce siège garanti. La garantie accordée au Jura bernois est basée sur un critère territorial et linguistique. Ainsi le cercle des personnes bénéficiant de ce statut particulier est clairement identifiable et selon un critère dont l'application est simple et fiable.

- Les motionnaires souhaitent que seul le critère linguistique fasse foi dans la détermination du cercle de personnes bénéficiant du statut particulier. La garantie d'un siège au Conseil-exécutif aux Francophones du canton de Berne présupposerait d'abord l'existence d'un statut particulier pour les Francophones du canton. Le Conseil-exécutif estime que l'ancrage dans la Constitution cantonale d'un tel statut particulier (nouveau) n'est pas approprié. Il n'est pas non plus explicitement demandé par les motionnaires.

- Ensuite, le critère de la langue est peu fiable et difficilement applicable déjà dans l'arrondissement administratif bilingue de Biel/Bienne. En effet, les personnes maîtrisant les deux langues officielles cantonales peuvent potentiellement faire partie des Francophones et des Germanophones. Le critère de la langue sera, a fortiori, encore plus difficilement applicable dans les autres arrondissements administratifs germanophones et monolingues du canton.

- La définition de ce qu'est un ou une « Francophone » n'est pas aisée. Actuellement, un ou une ayant droit au vote ne doit pas indiquer s'il ou elle est francophone, germanophone ou italophone. Les registres électoraux retiennent uniquement la langue de correspondance, qui fixe la langue dans laquelle la commune correspond avec le citoyen ou la citoyenne. Cette donnée n'est pas suffisamment fiable pour servir de critère de distinction entre Francophones et Germanophones, distinction qui aurait des incidences juridiques sur les élections. De plus, la langue de correspondance n'est actuellement déjà pas définie selon les mêmes critères dans toutes les communes germanophones de

l'arrondissement administratif de Biel/Bienne. Ce problème ne se pose pas dans l'arrondissement administratif monolingue du Jura bernois.

- Dans la détermination du nombre de mandats au Grand Conseil garantis à la minorité francophone du cercle électoral de Bienne-Seeland et selon l'article 73, alinéa 3 de la Constitution cantonale bernoise[1], le Conseil-exécutif se base sur des données de l'Office fédéral de la statistique. Ces critères ne permettent pas un recensement individuel des ayants droit au vote.

- De plus, si le système actuel était transposé à l'échelle cantonale, le comptage séparé des suffrages des Francophones ne se ferait pas sur la base d'un critère territorial uniquement comme c'est le cas pour le siège garanti au Jura bernois. Tous les ayants droit au vote d'une même commune n'auraient donc pas la même force électorale. Pour l'attribution du siège garanti, la voix d'un ou d'une Francophone ou d'une personne bilingue qui choisit de recevoir son matériel de vote en français vaudrait plus que celle d'un ou d'une Germanophone habitant la même commune.

- Pratiquement, la tenue des élections s'en trouverait encore notablement complexifiée. En effet, il faudrait compter séparément les voix des Francophones et des Germanophones dans toutes les communes, ce qui revient à prévoir deux urnes différentes et à trier les enveloppes du vote par correspondance selon la langue du matériel de vote.

- En ce qui concerne les critères d'éligibilité du candidat ou de la candidat qui peut prétendre au siège garanti, les motionnaires ne peuvent être suivis lorsqu'ils affirment que la *« condition linguistique [pour le siège du Conseil-exécutif réservé au Jura bernois] débouche exactement sur ce que le Conseil-exécutif juge difficile à mettre en œuvre dans tout le canton, à savoir le recensement de la langue maternelle des citoyens et citoyennes »*. La condition linguistique n'est, premièrement, pas la seule condition. Deuxièmement, le recensement de la langue principale des candidats et candidates pour le siège au Conseil-exécutif réservé au Jura bernois (deux à trois en moyenne par élection) est nettement plus aisé et absolument pas comparable à celui de toute la population du canton de Berne (un peu plus d'un million de personnes).

- Quant à l'argument selon lequel la réglementation actuelle créerait deux catégories de Jurassiens bernois, il n'est pas pertinent, car les Germanophones habitant le Jura bernois ne constituent pas une minorité linguistique au sens de la Constitution cantonale. La protection de la minorité francophone découlant du caractère bilingue du canton ne s'applique pas à une communauté de l'autre langue nationale, même si celle-ci est minoritaire dans une région (Manuel de droit constitutionnel bernois, p. 26 [lit. *d*]).

- Ensuite, le bilinguisme du canton de Berne n'est pas lié à la seule présence d'une minorité francophone sur son sol, dont la plus grande partie ne se trouve pas dans le Jura bernois, ou plus exactement, ne s'y trouve plus depuis la création du canton du Jura. Il est fondé sur la présence de deux régions linguistiques distinctes, disposant chacune d'une homogénéité linguistique élevée, mais dont l'une est très minoritaire par rapport à l'autre. La protection de la représentation de cette région minoritaire justifie à elle seule la garantie d'un siège au Conseil-exécutif (et d'une représentation adéquate au Grand Conseil).

[1] RSB 101.1

- Finalement et selon le droit en vigueur, un ou une Francophone qui n'est pas domiciliée dans le Jura bernois est éligible et pourrait occuper un des six autres sièges du Conseil-exécutif.

Destinataire

- Grand Conseil

P

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	263-2017
Type d'intervention :	Postulat
Motion ayant valeur de directive :	☐
N° d'affaire :	2017.RRGR.694
Déposée le :	20.11.2017
Motion de groupe :	Oui
Motion de commission :	Non
Déposée par :	PS-JS-PSA (Gullotti, Tramelan) (porte-parole) PS-JS-PSA (Ruchonnet, St-Imier) PS-JS-PSA (Dunning, Biel/Bienne)
Cosignataires :	1
Urgence demandée :	Non
Urgence accordée :	
N° d'ACE :	389/2018 du 25 avril 2018
Direction :	Chancellerie d'Etat
Classification :	–
Proposition du Conseil-exécutif :	**Rejet**

Quel avenir pour la DAJ ?

Le Conseil-exécutif est invité à présenter sa vision du rôle futur de la Délégation du Conseil exécutif pour les affaires jurassiennes (DAJ) maintenant que la Question jurassienne a trouvé une issue politique.

Le Conseil-exécutif a récemment assigné plusieurs missions à la DAJ, maintenant que les communes de Moutier, Belprahon et Sorvilier ont décidé de leur destin et que la Question jurassienne a trouvé une issue politique. D'une part, une commission d'experts a été nommée pour définir l'état du bilinguisme et sonder les opportunités pour le canton de Berne, qui découlent de la pratique de deux langues sur son territoire. Un rapport est attendu d'ici fin juin 2018. D'autre part, la DAJ a nommé Monsieur Denis Grisel, ancien responsable de la Promotion économique bernoise, pour lui établir, d'ici à fin juin 2018 aussi, des suggestions sur la réorganisation de l'administration décentralisée dans le Jura bernois.

Les mesures prises par le Conseil exécutif vis-à-vis de la minorité francophone du canton sont encourageantes. Elles représentent un signe de soutien important dans une période où le Jura

bernois doit se repositionner dans sa nouvelle configuration géopolitique. Le Jura bernois vit un moment d'introspection unique de son histoire au bout duquel tous les avenirs sont possibles. Une occasion rare pour une région entière de formuler le sens de son existence, de fixer en quoi elle est à la fois partie du canton mais aussi particularité d'un ensemble.

Quant à la minorité francophone de Bienne / Evilard, il reste constamment nécessaire de défendre le bilinguisme, menacé notamment par le Programme d'allégement 2018.

La DAJ a été depuis de nombreuses décennies l'interlocuteur privilégié du canton de Berne avec son voisin, la République et Canton du Jura. La Question jurassienne étant close sur le plan politique, ne convient-il pas de définir son rôle pour les décennies à venir, par exemple :

1. Transformer à terme la DAJ en une Délégation du Conseil exécutif aux affaires francophones (DAF) ;
2. Consolider le socle sur lequel cet organe s'appuie en créant une plateforme de coordination et d'échange permanent entre organes cantonaux et organes régionaux ;
3. Dans sa composition, la DAF pourrait accueillir le conseiller d'Etat représentant du Jura bernois au Conseil-exécutif (président), le président du Conseil du Jura bernois et du Conseil des affaires francophones du district bilingue de Bienne, le président de la future association régionale née de la fusion des associations de communes (CMJB, ARCJ, ARJB) et tout autre représentant d'acteurs jugés pertinents ;
4. Définir clairement sur le plan légal les missions de la DAF.

Réponse du Conseil-exécutif

La DAJ est une délégation gouvernementale au sens de l'article 9 de la loi du 20 juin 1995 sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration (loi d'organisation, LOCA)[1]. Au début de chaque législature, le Conseil-exécutif décide de la constitution de ses délégations.

Ces cellules de réflexion préparent la prise de décision du gouvernement dans son ensemble. Les délégations se composent en général de trois membres du gouvernement, elles peuvent solliciter le concours de collaboratrices et collaborateurs des Directions concernées. Le nombre et la composition des délégations peuvent être modifiés en tout temps. Les délégations n'ont aucun pouvoir décisionnel.

Pour la durée de la législature 2014-2018, le Conseil-exécutif a institué quatre délégations à savoir, la Délégation des affaires jurassiennes (DAJ), la Délégation des relations extérieures, la Délégation au contrôle des finances et la Délégation à la justice.

La Question jurassienne est certes résolue, mais le processus de transfert de la commune de Moutier vers la République et Canton du Jura n'en est qu'à ses débuts. Les négociations formelles entre les deux cantons n'ont pas encore débuté en raison des recours pendants auprès de la préfète du Jura bernois contre le résultat de la votation communale du 18 juin 2017 de Moutier.

[1] RSB 152.01

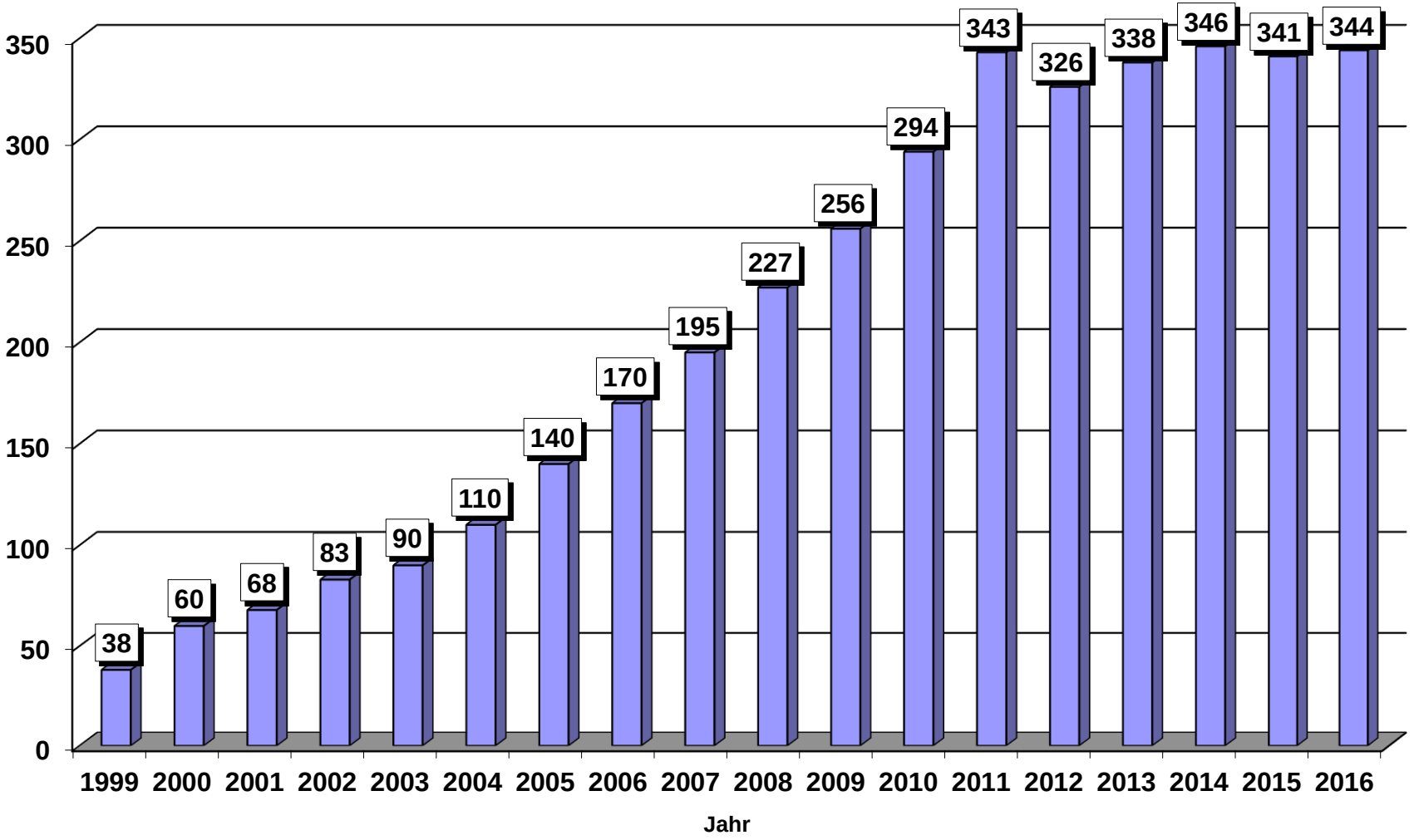
La DAJ conserve ainsi aujourd'hui encore sa raison d'être et la mission d'accompagnement de ce processus et des travaux en cours. Cette situation demeurera jusqu'au transfert de la commune de Moutier.

Dans ce contexte, une transformation de la DAJ en une Délégation du Conseil-exécutif aux affaires francophones (DAF) n'est à l'heure actuelle pas à l'ordre du jour. La question de savoir si le rôle de la DAJ doit être revu suite à la clôture de la procédure de transfert de la commune de Moutier ou si elle doit être remplacée par un autre organe, comme le suggèrent les postulants dans leur justification aux chiffres 2 à 4, sera appréciée par le Conseil-exécutif en temps voulu.

Destinataire

- Grand Conseil

Methylphenidat in der Schweiz 1999 bis 2016: Liefermenge an Detailhandel
in kg berechnet als Methylphenidate Base, Änderung der Datenerhebung in 2011



M

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	162-2015
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2015.RRGR.579
Déposée le:	01.06.2015
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Seiler (Trubschachen, Les Verts) (porte-parole) Brönnimann (Mittelhäusern, pvl) Studer (Niederscherli, UDC)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Oui
Urgence accordée:	
N° d'ACE:	1445/2015 du 2 décembre 2015
Direction:	Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale
Classification:	non classifié
Proposition du Conseil-exécutif:	**Rejet**

La violence sur ordonnance

Le Conseil-exécutif est chargé de prendre les mesures suivantes :

1. Faire le nécessaire pour réduire sensiblement la prescription de psychotropes aux enfants.
2. Déterminer, par une étude scientifique, dans quels cas les enfants et les adolescents sont moins tributaires de ces médicaments.

Développement :

« Une bonne paire de claques n'a jamais fait de mal à personne ». Les pédagogues méprisent aujourd'hui ce précepte, qui ne résout rien et qui peut aussi avoir de graves conséquences.

Mais c'est se bercer d'illusions que de croire que la violence contre les enfants et les adolescents est devenue aujourd'hui plus rare. La violence a simplement pris un autre visage : elle n'est plus directe et immédiate, mais insidieuse et glacée.

On administre aujourd'hui force Ritaline et autres psychotropes à 35 000 enfants et adolescents en Suisse pour les mater, les modeler, les calmer, en les privant ainsi de leur intégrité et de leur personnalité. C'est ce que j'appelle de la violence et de l'exploitation.

L'insouciance et la créativité de l'enfant sont sacrifiées sur l'autel du matérialisme et du conformisme, des normes PISA, des standards de formation et du consumérisme. Ces enfants et ces adolescents sont jetés en pâture à l'industrie pharmaceutique et l'industrie du divertissement, qui encaissent ainsi des milliards de bénéfices.

On organise aujourd'hui la « protection de l'enfant » à un coût encore inégalé et dans certains cas, la protection est effective. Mais il va encore falloir du temps pour tourner la page et révéler la pleine mesure des dommages causés. Comment était-ce possible, se demandera-t-on alors. Est-ce là le monde que nous voulons ?

Motivation de l'urgence :

On administre de plus en plus de psychotropes aux enfants et aux adolescents. Ce faisant, on soigne les symptômes, mais on ne règle pas les problèmes.

Il faut trouver rapidement d'autres solutions car la consommation de psychotropes favorise la toxicomanie.

Réponse du Conseil-exécutif

Les diagnostics d'hyperactivité se sont multipliés en Suisse ces dernières années. Le nombre d'enfants et d'adolescents traités par du méthylphénidate (ritaline®) en 2012 est estimé à un à deux pour cent pour une prévalence du trouble hyperactif avec déficit d'attention (THADA) de trois à cinq pour cent. Les données de trois compagnies d'assurance du domaine de l'assurance-maladie obligatoire montrent que la proportion des jeunes dans la catégorie des 0 à 18 ans traités ainsi a augmenté de près de 40 pour cent entre 2005 et 2008. Trois postulats ont été déposés au Parlement fédéral à ce sujet en 2009. Le Conseil fédéral les a adoptés et il a indiqué le 22 mai 2013 qu'il était prêt à les traiter en même temps et à publier un rapport commun.

Ce rapport a été rendu l'année dernière par l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) et adopté par le Conseil fédéral le 19 novembre 2014. Il repose sur le rapport d'experts du 20 mai 2014 concernant la définition, l'utilisation et les effets de ces médicaments. Il en ressort que les enfants et les adolescents atteints de THADA bénéficient en Suisse d'une prise en charge médicale adéquate, conforme aux recommandations.

Selon le rapport de l'OFSP, il n'y a pas de raison de croire que le méthylphénidate est prescrit trop souvent en Suisse. Il existe certes des indices que l'inattention et l'hyperactivité augmentent chez les enfants et adolescents, lors d'un changement de contexte, p. ex., mais pas que la gravité de ces troubles croisse. Quant à la hausse du nombre de prescriptions de médicaments contenant du méthyphénidate, rien n'indique qu'elle soit due à un plus grand nombre de médecins spécialisés. Elle s'explique plutôt par une meilleure prise en charge. De nouvelles découvertes scientifiques témoignent de l'effet positif de la médication à court et à long terme sur les enfants et adolescents atteints de ces troubles, celle-ci étant de plus associée à une meilleure prise en charge psychologique en général. Médication et psychothérapie ne sont pas vues comme concurrentes mais comme complémentaires. Le canton de Berne n'a donc pas de raison de restreindre l'utilisation du médicament.

Comme indiqué dans le rapport du Conseil fédéral, Swissmedic recommande de recourir au méthyphénidage uniquement lorsque les mesures thérapeutiques comportementales et sociales se révèlent insuffisantes. Le traitement médicamenteux n'est jamais le premier recours. Il ne paraît donc pas utile de procéder à une analyse scientifique pour déterminer si les mesures médicales pourraient être remplacées par une intervention pédagogique. Le Conseil fédéral conclut qu'il faut garder à l'œil la prescription des médicaments contenant du méthyphénidate, tâche dont il a déjà chargé l'OFSP, pour intervenir rapidement en cas de tendance dangereuse. Il convient également de prendre des mesures en ce qui concerne la qualité du traitement, notamment d'examiner la faisabilité de projets d'assurance-qualité dans l'utilisation thérapeutique de médicaments contenant du méthylphénidate (base de données de pédiatrie).

Le Conseil fédéral constate par ailleurs que les médicaments soumis à ordonnance sont étroitement réglementés par la loi. Le devoir de précaution du personnel médical en matière d'utilisation de produits addictifs figure tant dans la loi sur les produits thérapeutiques que dans celle sur les stupéfiants, qui en punissent toute infraction et tout usage abusif. Une réglementation supplémentaire des neurostimulants n'est donc pas nécessaire. Le canton n'a, de plus, pas de compétence lui permettant de contrôler que les médecins appliquent les recommandations de Swissmédic.

Au vu de ce qui précède, il n'est pas nécessaire de légiférer au niveau cantonal. Pour ces raisons, le Conseil-exécutif propose de rejeter la motion.

Destinataire

- Grand Conseil

La violence sur ordonnance

Rapport du Conseil-exécutif concernant la motion 162-2015, Seiler (Trubschachen, Les Verts)

Rapport du Conseil-exécutif au Grand Conseil

Date de la séance du CE:	9 janvier 2018
N° d'affaire:	2016.GEF.2317
Direction:	Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale
Classification:	Non classifié

09|00|K|3

Table des matières

1 Synthèse 4

2 Rappel 5
2.1 Motion Seiler 5
2.2 Réponse du Conseil-exécutif 5
2.3 Bases légales 6
2.4 Contexte 6

3 Conclusions 8
3.1 Canton de Zurich 8
3.2 Rapport du Conseil fédéral 8
3.3 Personnes concernées 9

4 Situation dans le canton de Berne 10
4.1 Offre pédagogique actuelle 10

5 Mesures envisagées 11
5.1 Diagnostic 11
5.2 Traitement 12
5.3 Environnement pédagogique 13

6 Proposition au Grand Conseil 14

7 Annexes 14

Abréviations

CIM-10 Classification statistique internationale des maladies et des problèmes de santé connexes

DSM-IV Manuel diagnostique et statistique des troubles mentaux (*Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders*)

Elpos Association faîtière suisse pour le trouble déficitaire de l'attention avec ou sans hyperactivité

INS Direction de l'instruction publique du canton de Berne

OFSP Office fédéral de la santé publique

SAP Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne

TDAH Trouble déficitaire de l'attention avec ou sans hyperactivité

1 Synthèse

A la suite de l'adoption du point 1 sous forme de postulat de la motion « La violence sur ordonnance », le Conseil-exécutif est chargé de faire le nécessaire pour réduire sensiblement la prescription de psychotropes aux enfants et aux adolescents. Sont en particulier dans le viseur les traitements à base de méthylphénidate (Ritaline, Concerta, p. ex.) administrés surtout aux enfants souffrant d'un trouble déficitaire de l'attention avec ou sans hyperactivité (TDAH).

Le nombre de jeunes suivant un traitement à base de méthylphénidate a fortement augmenté dans le monde entier et en Suisse également entre 1999 et 2011. A la suite de diverses interventions déposées au Conseil national et au Grand Conseil du canton de Zurich, ce dernier et l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) ont élaboré des rapports en collaboration avec des experts.

Il ressort de ces études que le méthylphénidate est prescrit plus souvent uniquement si les autres mesures prises ne conduisent pas au résultat escompté. Selon les directives, le médicament n'est remis que lorsque des mesures thérapeutiques sont mises en œuvre. Moins de la moitié des enfants d'âge scolaire concernés par des TDAH prennent des médicaments ; une grande souffrance doit avoir été mise en évidence pour que l'enfant suive un tel traitement. C'est surtout dans le cadre scolaire que les difficultés surgissent.

L'augmentation de la prescription de méthylphénidate enregistrée jusqu'en 2011 est principalement due à la notoriété croissante du traitement et à son acceptation par la population. Depuis lors, plus aucun signe d'augmentation n'a été constaté.

Afin que le nombre de traitements médicamenteux prescrits reste constant ou diminue, il importe d'établir soigneusement les diagnostics et d'étudier toutes les possibilités de thérapies. Les personnes concernées peuvent avoir accès aux connaissances techniques en s'adressant aux différents centres de contact ou aux spécialistes en pédiatrie et en psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent. Il s'agit par ailleurs d'intervenir dans le milieu scolaire en recourant à des méthodes adaptées et en mettant en place des formations spécifiques destinées aux enseignants, spécialisés ou non, afin de favoriser la réussite du traitement.

L'idée selon laquelle notre société de la performance exacerbe l'augmentation des TDAH et le recours aux thérapies à base de méthylphénidate est compréhensible, cependant cette position conduit souvent à une stigmatisation des personnes concernées au lieu de leur venir en aide.

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil de prendre connaissance du présent rapport et de classer la motion.

2 Rappel

2.1 Motion Seiler

La motion « La violence sur ordonnance » (voir annexe) a été déposée le 1er juin 2015 par les parlementaires Seiler (Trubschachen, Les Verts), Brönnimann (Mittelhäusern, pvl) et Studer (Niederscherli, UDC).

Le Conseil-exécutif était chargé de

1. faire le nécessaire pour réduire sensiblement la prescription de psychotropes aux enfants ;
2. déterminer, par une étude scientifique, dans quels cas les enfants et les adolescents sont moins tributaires de ces médicaments.

Selon les motionnaires, la violence envers les jeunes prend un nouveau visage : elle n'est plus physique, car de nos jours proscrite par la pédagogie, mais insidieuse et glacée. Aujourd'hui en Suisse, 35 000 enfants et adolescents sont forcés de prendre des psychotropes, en particulier des médicaments contenant du méthylphénidate (Ritaline, Concerta, p. ex.), ce qui les prive de leur intégrité et de leur personnalité. Les auteurs de la motion demandent à ce que d'autres solutions soient trouvées : il ne s'agit pas uniquement de soigner les symptômes mais de régler les problèmes de fond. Les motionnaires recommandent d'élaborer des alternatives car la consommation de psychotropes n'est pas sans risque (toxicomanie, p. ex.).

2.2 Réponse du Conseil-exécutif

Le Conseil-exécutif a recommandé de rejeter la motion. Le Grand Conseil a adopté le point 1 de l'intervention sous forme de postulat et l'a transmis à la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP).

Dans sa réponse du 2 décembre 2015, le gouvernement reconnaît que le nombre de diagnostics de TDAH chez les enfants et adolescents a augmenté ces dernières années, mais pas la gravité de ces troubles. Une analyse de données sur les prestations de l'assurance-maladie[1] a soulevé des débats houleux au Conseil national et trois postulats ont été déposés à ce sujet, de sorte que l'OFSP a été chargé d'élaborer un rapport sur les médicaments

[1] https://www.bag.admin.ch/dam/bag/fr/dokumente/kuv-aufsicht/stat/articles-et-analyses-aos/pilotstudie-kosten-leistungsstatistik-methylphenidat-artznei-zhaw-2012.pdf.download.pdf/pilotstudie-kosten-leistungsstatistik-methylphenidat-artznei-zhaw-2012.pdf (rapport en allemand uniquement)

améliorant les performances (en allemand uniquement[2]). Selon ce document, les enfants et les adolescents atteints de TDAH bénéficient en Suisse d'une prise en charge médicale adéquate et conforme aux recommandations. D'après ce même rapport, il n'y a pas de raison de croire que le méthylphénidate est prescrit trop souvent en Suisse. La hausse du nombre de prescriptions de médicaments en contenant s'explique par une amélioration de la couverture en soins médicaux. De nouvelles connaissances scientifiques montrent l'effet positif de la médication à court et à long terme sur les enfants et adolescents atteints de TDAH. Par ailleurs, le méthyphénidate est utilisé uniquement lorsque les mesures comportementales et sociothérapeutiques se révèlent insuffisantes. Le traitement médicamenteux n'est jamais le premier recours. Le contrôle du respect des recommandations de Swissmedic ne relève pas de la compétence des cantons.

2.3 Bases légales

En Suisse, la remise de médicaments soumis à ordonnance relève de la responsabilité des médecins et est réglementée dans les actes législatifs suivants.

- Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101), article 2, alinéa 3, article 8, alinéas 1, 2 et 4
- Loi fédérale du 13 décembre 2002 sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées (loi sur l'égalité pour les handicapés, LHand ; RS 151.3), articles 1, 2 et 20
- Loi fédérale du 23 juin 2006 sur les professions médicales universitaires (loi sur les professions médicales, LPMéd ; RS 811.11), articles 4 et 6
- Loi fédérale du 15 décembre 2000 sur les médicaments et les dispositifs médicaux (loi sur les produits thérapeutiques, LPTh ; RS 812.21), articles 1 à 3 et 23 à 26
- Loi du 2 décembre 1984 sur la santé publique (LSP ; RSB 811.01), articles 5 et 22
- Loi du 19 mars 1992 sur l'école obligatoire (LEO ; RSB 432.210), articles 2, 17, 18 et 22
- Ordonnance du 19 septembre 2007 régissant les mesures pédagogiques particulières à l'école obligatoire (OMPP ; RSB 432.271.1), articles 5 à 12

2.4 Contexte

La motion porte sur la remise abusive et excessive de médicaments visant à influencer le comportement des enfants et des adolescents. C'est toutefois la remise de psychostimulants servant à traiter les TDAH qui a suscité le plus souvent l'attention des milieux politiques et qui figure au centre du présent rapport.

[2] https://www.bag.admin.ch/bag/fr/home.html > Thèmes > Santé humaine > Addictions > Attention à la dépendance aux médicaments > Médicaments améliorant les performances

Les TDAH se développent généralement pendant l'enfance en se manifestant par des troubles du comportement et des difficultés à contrôler les émotions. Ils se traduisent par des problèmes d'attention, d'impulsivité et de régulation émotionnelle. Les personnes concernées sont en outre souvent très agitées (hyperactivité). Les garçons sont plus sévèrement touchés que les filles.

On estime que ces troubles naissent à la suite d'un retard dans le développement neurobiologique des fonctions exécutives. Les causes de la maladie ne sont cependant pas claires. En l'état actuel des connaissances, la génétique exerce une influence déterminante et les facteurs de risque pendant la grossesse ou à la naissance font l'objet de discussions.

Les patientes et patients concernés par ces troubles peuvent suivre un traitement à base de méthylphénidate (Ritaline ou Concerta, p. ex.). Administrés pendant une longue période, les médicaments peuvent avoir des effets bénéfiques sur le développement des personnes malades en facilitant leur intégration sociale et scolaire, en réduisant le risque de toxicomanie due à automédication et en prévenant des pathologies concomitantes (dépression ou troubles anxieux). Il ne peut cependant pas être exclu qu'une telle thérapie, suivie pendant une longue période, puisse modifier le cerveau sur les plans structurel et fonctionnel, conduisant à des changements durables de la personnalité.

En janvier 2013, le Grand Conseil du canton de Zurich a débattu d'un postulat portant sur les traitements à base de Ritaline administrés aux élèves d'âge scolaire. Les parlementaires présumaient une augmentation, au cours des dernières années, des traitements pharmacologiques prescrits pour soigner les problèmes psychiques des enfants et des adolescents au détriment d'autres formes de thérapies (psychothérapie, p. ex.). Le Grand Conseil zurichois a mandaté son gouvernement pour réaliser une étude et a publié un rapport final en 2014 (en allemand uniquement, voir chap. 3.1[3]).

Les discussions au Conseil national ont commencé presqu'au même moment et trois interventions parlementaires ont été déposées sur ce sujet. Au niveau fédéral, l'OFSP a établi un rapport sur les médicaments améliorant les performances (voir chap. 3.2). Ce document, disponible en allemand uniquement, a également été publié en 2014.

En 2015, l'Organisation des Nations unies a reproché à la Suisse l'augmentation de la consommation de méthylphénidate enregistrée jusqu'en 2011[4], ce qui a entraîné, ces

[3] https://gd.zh.ch/internet/gesundheitsdirektion/de/themen/bevoelkerung/krankheit_unfall/_jcr_content/contentPar/downloadlist/downloaditems/behandlung_von_adhs_.spooler.download.1418826515909.pdf/behandlung_adhs_forschungsbericht_zhaw_2014.pdf

[4] Nations Unies. Comité des droits de l'enfant. Convention relative aux droits de l'enfant. Document traduit de l'anglais et disponible en ligne : https://www.humanrights.ch/upload/pdf/151026_Concluding_Observation_CRC_Suisse.pdf

dernières années, une intensification des débats d'ordre politique et sociétal sur les médicaments améliorant les performances.

3 Conclusions

3.1 Canton de Zurich

Selon le rapport final publié en 2014, le canton de Zurich se situe légèrement au-dessus de la moyenne suisse en matière de prescription de préparations à base de méthylphénidate aux enfants d'âge scolaire (ZH : 2,6% ; CH : 2,4%). Entre 2006 et 2010, la prescription de ce type de médicaments aux cas existants (prévalence) a presque doublé, puis une baisse des nouvelles ordonnances (incidence) a été enregistrée jusqu'en 2012. Malgré l'augmentation des prescriptions constatée dans le canton de Zurich, on peut partir du principe, sur la base de l'étude réalisée, qu'encore actuellement, au moins la moitié des enfants fréquentant l'école et présentant un diagnostic de TDAH ne prennent pas de médicaments. Le diagnostic d'une telle maladie n'est par conséquent pas forcément lié à un traitement pharmacothérapique. Les TDAH ne relèvent pas uniquement du domaine médical ou de la maladie, ils sont également un phénomène social et culturel. Le terme « TDAH » est très utilisé : il semble l'être également pour décrire des réactions inadéquates face aux exigences scolaires (prestations à fournir et comportement à respecter) et que l'on tente de corriger en recourant, selon la tendance actuelle, à des traitements médicaux ou psychologiques. Le comportement de ces enfants est particulièrement problématique à l'école. Bien que les enseignements soient individualisés, il apparaît difficile, voire impossible, dans certains cas, de proposer à ces enfants un soutien et un environnement propice à l'apprentissage. Dans cette situation, il semble judicieux de réfléchir sur la manière de réduire ou d'éviter les souffrances des enfants atteints de TDAH, en particulier dans le milieu scolaire, ainsi que celles de leurs parents.

3.2 Rapport du Conseil fédéral

Dans son rapport, le Conseil fédéral analyse l'ampleur avec laquelle les médicaments améliorant les performances (méthylphénidate en particulier) sont utilisés et prescrits en Suisse, et recommande des mesures. Le document contient également un rapport d'expertise élaboré sur la base d'analyses de la littérature et d'entretiens menés avec des experts.

En Suisse, on estime que trois à cinq pour cent des enfants et des adolescents sont concernés par un TDAH et qu'environ un à deux pour cent suivent un traitement à base de méthylphénidate en plus de bénéficier d'une prise en charge psychosociale. La prévalence des cas de TDAH a peu évolué par rapport aux années 1970. Selon le rapport d'expertise, 75 pour cent des personnes concernées en Suisse prennent du méthylphénidate pendant moins d'un an bien que la maladie persiste d'ordinaire davantage de temps et nécessite une thérapie plus longue. Au vu des données disponibles, rien n'indique que la consommation de

méthylphénidate ait fortement augmenté. L'augmentation enregistrée jusqu'en 2011 s'explique entre autres par les connaissances toujours plus répandues de ces troubles au sein de la population, par le diagnostic différencié et par une meilleure acceptation du traitement. Le Conseil fédéral conclut qu'il n'est pour l'heure pas nécessaire de réglementer davantage ce domaine. Le devoir de précaution du personnel médical concernant l'utilisation de produits addictifs figure tant dans la loi sur les produits thérapeutiques que dans celle sur les stupéfiants, qui punissent toute infraction en la matière et tout usage abusif. Le Conseil fédéral recommande toutefois de continuer à surveiller les tendances dans l'utilisation et la prescription de médicaments à base de méthylphénidate afin de pouvoir prendre des mesures suffisamment tôt en cas de nécessité.

3.3 Personnes concernées

Les premiers troubles du comportement se manifestent la plupart du temps dès la petite enfance. Les symptômes de la maladie peuvent constituer une sérieuse entrave pour l'enfant à la garderie ou à l'école, lors des devoirs à faire à la maison, dans son quotidien familial et, en général, dans ses relations sociales avec les jeunes du même âge.

Les parents à la recherche d'une solution évaluent leur propre souffrance et celle de leur enfant, l'avenir scolaire de ce dernier ainsi que les effets secondaires d'un traitement médicamenteux. La perception de l'enfant joue également un rôle important. La recherche de solutions commence par des échanges et des clarifications. Il est souvent nécessaire de tester et de combiner différents types d'interventions avant de ressentir un soulagement. La plupart des parents n'optent pas d'office pour un traitement médicamenteux mais choisissent de tester d'abord des méthodes pédagogiques[5].

Il ressort d'entretiens approfondis[6] menés avec des parents d'enfants atteints de TDAH que la maladie représente un grand défi à relever au quotidien. Les parents ont beau faire tout leur possible pour mettre en place un cadre pour leurs enfants, ils ne savent pas vraiment à quoi ils doivent s'attendre. Interrogés dans le cadre des études menées, nombre d'entre eux disent avoir trouvé le soutien de l'école (corps enseignant, services de psychologie scolaire) peu utile, en particulier parce que les spécialistes semblaient divisés sur la question.

Selon l'association faîtière suisse pour le trouble déficitaire de l'attention avec ou sans hyperactivité Elpos, le problème principal réside dans la scolarisation intégrative, qui contribue

[5] https://www.zhaw.ch/de/ueber-uns/aktuell/news/detailansicht-news/news-single/warum-eine-medikamentoese-adhs-behandlung-fuer-mein-kind/ (en allemand uniquement)

[6] https://gd.zh.ch/internet/gesundheitsdirektion/de/themen/bevoelkerung/krankheit_unfall/_jcr_content/contentPar/downloadlist/downloaditems/behandlung_von_adhs_.spooler.download.1418826515909.pdf/behandlung_adhs_forschungsbericht_zhaw_2014.pdf (rapport en allemand uniquement)

souvent au surmenage de l'enfant et de l'enseignant-e. L'association s'engage pour les personnes concernées en organisant des manifestations d'échange et d'information. Elle rédige des publications afin de renseigner également les hautes écoles pédagogiques, les spécialistes, les personnes touchées et le grand public sur les TDAH.

4 Situation dans le canton de Berne

D'après une étude de l'OFSP (rapport final en allemand uniquement)[7], un pour cent des enfants et des adolescents ont suivi un traitement médicamenteux dans le canton de Berne entre 2005 et 2008. Selon le rapport 2014 sur la santé enfantine de la ville de Berne (en allemand uniquement)[8], la proportion d'enfants en âge préscolaire susceptibles d'être concernés par un TDAH est restée stable entre 2007 et 2013. Le nombre d'enfants présentant un diagnostic de TDAH et la quantité de méthylphénidate prescrite dans la ville de Berne n'ont pas réservé de surprise face aux données des rapports de portée nationale et internationale. La prescription de médicaments à base de méthylphénidate a certes augmenté jusqu'en 2008, mais rien n'indique qu'une telle progression se poursuivra, selon les recherches menées par l'Office du pharmacien cantonal. D'après Swissmedic, la quantité de méthylphénidate vendue au niveau national n'a pas changé entre 2011 et 2016 (voir annexe). Il n'existe pour l'instant pas encore de données relatives au seul canton de Berne, mais il n'y a pas de raison de croire que la substance y est prescrite trop souvent.

4.1 Offre pédagogique actuelle

Le canton de Berne connaît le système de la scolarisation intégrative. Tous les enfants fréquentent en principe l'école ordinaire. Souvent, des mesures simples suffisent déjà pour aider les enfants atteints d'un TDAH à mieux répondre aux exigences des enseignements dispensés (p. ex. choix d'une place assise appropriée dans la classe, installation de séparations entre les élèves pour protéger des stimuli, pauses, mouvements et activité physique plus fréquents, prolongation du temps à disposition pour effectuer les examens, répétition plus fréquente de la matière enseignée). Si ces mesures ne suffisent pas, les enseignantes et enseignants spécialisés aident les élèves présentant un déficit de perception, d'apprentissage et de comportement à compenser leurs difficultés. Ils conseillent les enseignants ordinaires ainsi que les parents dans leurs relations avec les enfants ayant des besoins particuliers. Dans certains cas, la SAP peut accorder et financer des mesures pédago-thérapeutiques supplémentaires (soutien logopédique et/ou psychomoteur).

[7] ZHAW. Mark Pletscher, Simon Wieser. *Pilotstudie Kosten-Leistungsstatistik am Beispiel von methylphenidathaltigen Arzneimitteln*. https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/kuv-aufsicht/stat/articles-et-analyses-aos/pilotstudie-kosten-leistungsstatistik-methylphenidat-artznei-zhaw-2012.pdf.download.pdf/pilotstudie-kosten-leistungsstatistik-methylphenidat-artznei-zhaw-2012.pdf

[8] http://www.bern.ch/politik-und-verwaltung/stadtverwaltung/bss/gesundheitsdienst/informationsschriften/oea-gesundheit/downloads/1-kindergesundheitsbericht-stadtbern-2014.pdf/view?searchterm=kindergesundheitsbericht

Malheureusement, il règne une pénurie générale de spécialistes en pédagogie curative, qui touche les régions périphériques du canton de Berne de manière encore plus marquée.

Cependant, malgré ces mesures d'aide, certains enfants et adolescents ne peuvent pas suivre l'école ordinaire, soit parce qu'ils souffrent de graves problèmes de comportement, soit parce qu'ils nécessitent des dispositifs de soutien tels qu'ils sont impossibles à mettre en place dans le cadre de l'école traditionnelle ou de l'enseignement ordinaire. Ces enfants doivent par conséquent suivre les cours dans des classes spéciales ou fréquenter une école spécialisée où le corps enseignant, au bénéfice d'une formation complémentaire en pédagogique curative, gère des classes à effectif réduit. Du point de vue légal, les écoles spécialisées ne sont pas tenues de prendre ces enfants en charge, dont la responsabilité du placement incombe aux parents. Dans la pratique, la SAP et l'INS veillent néanmoins à ce que tous les enfants soient si possible scolarisés. La mise en œuvre de la Stratégie en faveur de la scolarisation spécialisée implique une adaptation de la loi en conséquence.

5 Mesures envisagées

L'idée selon laquelle notre société de la performance exacerbe l'augmentation des TDAH est compréhensible, cependant cette position est loin d'aider les personnes concernées. Il ne sert à rien de mener des discussions subjectives sur les traitements à base de méthylphénidate : elles ne mènent à aucune solution et conduisent à stigmatiser davantage les personnes touchées. Afin d'objectiviser la discussion et de soulager les familles et les enfants concernés, une réflexion concrète sur les moyens d'amélioration du diagnostic, des possibilités de traitement et de l'environnement pédagogique s'impose.

Les thérapies et la prise en charge recommandées pour les enfants atteints d'un TDAH dans les études de portée internationale, nationale et cantonale vont dans une direction similaire et peuvent ainsi s'appliquer au canton de Berne.

5.1 Diagnostic

Il est essentiel de poser un diagnostic sûr afin de pouvoir définir judicieusement les mesures thérapeutiques à mettre en œuvre. Les critères internationaux des deux systèmes de diagnostic CIM-10 et DSM-IV servent de base pour déterminer s'il s'agit d'un TDAH. Les examens nécessaires à l'établissement du diagnostic devraient être effectués par des spécialistes expérimentés.

Il peut être difficile de diagnostiquer un TDAH chez les enfants et, en particulier, chez ceux d'âge préscolaire. La plupart du temps, ces derniers ne possèdent pas encore la motivation, la patience et l'attention requises pour passer des examens et des tests neuropsychologiques. Dès lors, il existe un risque élevé de résultats faux positifs. Il semble

que les enfants ne disposent pas de la maturité nécessaire avant l'âge de neuf ans pour se soumettre à de telles investigations.

Dans le canton de Berne, plus d'un cas sur deux est diagnostiqué par des médecins de famille et des pédiatres qui ne sont pas des spécialistes du TDAH. Aucun chiffre n'est disponible mais on peut partir du principe qu'il en va de même dans les autres cantons.

Lorsque le premier diagnostic de TDAH est posé par un médecin non spécialisé, il est recommandé de s'adresser à un spécialiste pour vérification et pour approbation des mesures thérapeutiques ordonnées. Le diagnostic doit être confirmé par des examens neuropsychologiques corrects une fois que l'enfant a atteint la maturité nécessaire. Il s'agit de créer les meilleures conditions pour l'enfant ainsi que son entourage familial, de mettre en place un éventuel traitement médicamenteux selon les directives en la matière et d'instaurer un suivi. Un diagnostic fondé sur les prescriptions en vigueur tient compte de ces principes. Les services compétents (services de conseil aux patients et patientes, services psychologiques pour enfants et adolescents, associations professionnelles) doivent éventuellement rappeler plus souvent aux parents, au corps enseignant ainsi qu'aux médecins de famille et aux pédiatres les bénéfices à retirer du respect de ces directives.

5.2 Traitement

Selon les directives thérapeutiques actuelles, le traitement médicamenteux n'est que l'une des nombreuses mesures parallèles et/ou séquentielles mises en œuvre pour soigner les personnes atteintes d'un TDAH. Seule la moitié d'entre elles environ en Suisse suit un tel traitement[9], d'après la Société suisse pour le TDAH[10]. Le traitement dit multimodal se compose suivant les cas d'une thérapie à base de médicaments avec prescription de stimulants, de prestations de conseil aux parents, d'un suivi psychothérapeutique et de mesures d'encouragement scolaire. Cependant, plusieurs combinaisons de mesures doivent souvent être testées avant de parvenir à apporter un soulagement à l'enfant et à son entourage familial. Fréquemment, c'est justement grâce au traitement médicamenteux que les autres formes de thérapies sont couronnées de succès[11]. Au vu de la durée du traitement et des phases intenses qu'il comporte, il est compréhensible qu'il soit difficile de motiver l'enfant, les parents ainsi que l'entourage à collaborer. La coopération entre ces derniers et les spécialistes revêt par conséquent de l'importance afin d'éviter de commencer des thérapies

[9] Les médecins se fondent sur les recommandations du *National Institute for Health and Care Excellence* (*NICE Guidance 2016*) ainsi que sur les directives de la *Deutsche Gesellschaft für Psychiatrie und Psychotherapie, Psychosomatik und Nervenheilkunde* (DGPPN 2014), lesquelles préconisent expressément la prescription d'un traitement médicamenteux uniquement en cas de troubles graves et ne pouvant être soignés adéquatement au moyen d'autres mesures.

[10] http://www.adhs.ch/ (en allemand uniquement)

[11] Catala-Lopez F. et al. *The pharmacological and non-pharmacological treatment of attention deficit hyperactivity disorder in children and adolescents : A systematic review with network meta-analyses of randomised trials*. PLoS One. 2017;12:e0180355

dont la réussite est mise à mal en raison d'un manque de conviction et des frustrations qu'elle provoque.

Les mesures thérapeutiques non ordonnées par un médecin ne sont pas remboursées par les assurances. L'assurance-invalidité détermine le soutien financier à accorder uniquement sur la base d'un diagnostic confirmé, soit lorsque l'enfant est en mesure de participer aux tests neuropsychologiques. La famille doit non seulement investir beaucoup de temps et d'énergie pour organiser les examens de clarification, mettre en place les mesures thérapeutiques et trouver une solution avec les médecins, les thérapeutes et le corps enseignant, mais encore assumer presque seule les charges financières qui découlent du traitement.

En fin de compte, ce sont les parents qui décident si leur enfant suivra un traitement médicamenteux et la manière dont ce dernier sera administré. De même que toutes les personnes impliquées dans la prise en charge et le traitement, ils peuvent avoir accès aux connaissances nécessaires lors de l'élaboration d'un programme de traitement multimodal. Outre la Société suisse pour le TDAH, l'association Elpos apporte son soutien en matière de recherche de solutions et publie des informations à jour. Un groupe d'experts de la Société suisse de psychiatrie et psychothérapie, quant à elle, est en train d'élaborer des recommandations thérapeutiques[12].

Comme dans l'ensemble des domaines de la médecine, il s'agit de veiller à ce que l'anamnèse et l'évaluation soient effectuées avant de poser le diagnostic, une thérapie indiquée et personnalisée n'étant mise en place qu'en fin de procédure.

5.3 Environnement pédagogique

En plus des différents éléments d'une thérapie, les mesures d'encouragement et une organisation appropriée du quotidien scolaire (taille de la classe, méthodes d'enseignement et mesures de soutien, voir chiffre 4.1.) jouent un rôle essentiel en permettant de réduire sensiblement les souffrances des parents et des enfants scolarisés dans les classes ordinaires. Les mesures d'encouragement visent également à mettre en évidence les aptitudes particulières ainsi que les points forts des enfants concernés par un TDAH et à empêcher ainsi toute stigmatisation.

Pour la Société suisse pour le TDAH, il s'agit soit de mettre davantage de ressources à la disposition de la scolarisation intégrative, soit de réintroduire des écoles spécialisées afin de proposer un enseignement constructif aux enfants concernés par un TDAH ou par d'autres troubles et handicaps. Sur la base des connaissances à disposition, les actions du canton de

[12] http://www.psychiatrie.ch/sspp/specialistes-et-commissions/recommandations-therapeutiques/

Berne en vue de développer l'environnement pédagogique semblent être les plus judicieuses et offrir les meilleures chances de succès.

Le corps enseignant dispose d'un nombre relativement élevé de moyens d'aide et de conseil pour gérer les élèves présentant des besoins particuliers. Dans le canton de Berne, le Service psychologique pour enfants et adolescents dispense un savoir spécifique sur la scolarité intégrative. Pour davantage de conseils, les enseignantes et les enseignants peuvent s'adresser aux spécialistes en pédagogie curative et en logopédie, aux inspectrices et inspecteurs scolaires ainsi qu'à la Haute école pédagogique de Berne.

Les mesures (exercice physique pendant et après les cours, possibilités de détente, stimulation active de l'autorégulation et des compétences sociales au cours du processus d'apprentissage et d'enseignement en classe spéciale) bénéficient pour la plupart à l'ensemble des élèves et sont appliquées par certaines enseignantes et certains enseignants bernois. Dans le contexte de la scolarisation intégrative, il apparaît judicieux de rassembler et d'encourager de tels exemples de bonnes pratiques.

La mise en œuvre de la Stratégie en faveur de la scolarisation spécialisée (voir rapport du Conseil-exécutif sur la pédagogie spécialisée[13]) pourrait représenter, également pour les enfants concernés par un TDAH, une opportunité de bénéficier d'une scolarisation adéquate dans une école publique tout en offrant aux parents un meilleur soutien ainsi qu'une protection en vue des charges financières induites par la maladie. Le succès de la stratégie susmentionnée repose en grande partie sur une réponse à la demande croissante en enseignantes et enseignants spécifiquement formés à l'application de mesures dites renforcées dans les classes ordinaires ou les établissements spécialisés.

6 Proposition au Grand Conseil

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil de prendre connaissance du présent rapport et de classer la motion 162-2015.

7 Annexes

- Motion et réponse du Conseil-exécutif
- Graphique : Quantité de méthylphénidate livrée au commerce de détail en Suisse de 1999 à 2016

[13] http://www.erz.be.ch/erz/fr/index/kindergarten_volksschule/kindergarten_volksschule/projekte/sonderschulung.assetref/dam/documents/ERZ/AKVB/fr/05_Projekte/projekte_sonderschulung_bericht_sonderpaedagogik_f.pdf

Arrêté du Conseil-exécutif

N° d'ACE:	16/2018
Date:	9 janvier 2018
Direction:	Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale
N° d'affaire:	2016.GEF.2317
Classification:	Non classifié

La violence sur ordonnance
Rapport du Conseil-exécutif au Grand Conseil

Le Conseil-exécutif, sur proposition de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale,

arrête :

1) Le Conseil-exécutif adopte le rapport « La violence sur ordonnance ».

2) Vu l'article 52, alinéa 1 de la loi du 4 juin 2013 sur le Grand Conseil (LGC), le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil de prendre connaissance du rapport.

Au nom du Conseil-exécutif
Le chancelier:
Auer

CANTON DE BERNE * CONSEIL-EXECUTIF *

Destinataire
- Grand Conseil

03|03|O|4

M

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	201-2017
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2017.RRGR.544
Déposée le:	04.09.2017
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Sancar (Bern, Les Verts) (porte-parole) Imboden (Bern, Les Verts)
Cosignataires:	13
Urgence demandée:	Non
Urgence accordée:	
N° d'ACE:	286/2018 du 14 mars 2018
Direction:	Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale
Classification:	Non classifié
Proposition du Conseil-exécutif:	**Rejet**

Améliorer les soins de santé fournis aux requérantes d'asile

Le Conseil-exécutif est chargé de veiller à ce que le canton de Berne

1. élabore un modèle de soins intégrés répondant aux besoins des requérantes d'asile, en s'appuyant sur la pratique adoptée par le canton de Vaud en la matière ;
2. mette sur pied un système de mesure de l'efficacité qui se fonde sur le bien-être des résidentes des centres d'hébergement à Berne ;
3. mette à disposition un service d'interprétariat lors de la fourniture de soins (visites médicales, thérapies, etc.) aux requérantes d'asile.

Développement :

Une étude menée par la Division Santé de la Haute école spécialisée bernoise a comparé les soins de santé apportés spécifiquement aux femmes requérantes d'asile dans différents cantons, dont Berne. Ses auteures parviennent à la conclusion que la couverture, en particulier dans le domaine de la santé sexuelle et reproductive, est insuffisante (Cignacco et. al 2017, *Sexuelle*

und reproduktive Gesundheitsversorgung von Frauen und ihren Säuglingen in Asylunterkünften in der Schweiz (REFUGEE), Eine Situationsanalyse und Empfehlungen).

Les soins de santé fournis spécifiquement aux femmes relèvent de la santé sexuelle et reproductive des femmes durant leur séjour dans des centres d'hébergement pour requérants d'asile. Ces phrases tirées de l'étude montrent l'importance du sujet : » Le besoin des migrantes en matière de santé sexuelle et reproductive est élevé : deux tiers des requérantes d'asile en Suisse sont en âge de se reproduire, (…). Les violences spécifiques au genre vécues sur le chemin de l'exil, conjuguées aux préoccupations en matière de santé durant la période périnatale, font des femmes enceintes et des mères ayant des nourrissons un groupe particulièrement vulnérable parmi les requérantes d'asile. » [trad.] La Suisse s'est engagée à fournir des soins adéquats aux groupes de population vulnérables, en particulier aux migrantes (Convention des Nations Unies pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, CEDEF). Pour satisfaire à cet engagement, une attention particulière est de rigueur, notamment du fait que nombre de requérantes d'asile ont subi des traumatismes. Cela requiert du professionnalisme et de l'attention, ainsi qu'une bonne communication et coordination des prestations entre les prestataires de services concernés. L'étude identifie le canton de Vaud comme un bon exemple à suivre en matière de programme de santé coordonné avec efficacité en faveur des requérantes d'asile : organisé de manière centralisée, le programme vaudois est géré par des infirmières très qualifiées travaillant comme gestionnaires de cas. Il a pour particularité de reposer sur un réseau bien établi de prestataires de services externes qui sont en contact permanent avec le centre de soins qui s'occupent des requérants d'asile. Un service d'interprétariat dont le financement est garanti par le canton permet d'assurer une communication adéquate avec les requérantes d'asile. Le programme vaudois de santé intégré pour les requérants d'asile devrait servir d'exemple au canton de Berne.

Réponse du Conseil-exécutif

Le canton de Berne compte actuellement 25 hébergements collectifs et sept centres pour requérants d'asile mineurs non accompagnés totalisant 2741 places. Selon les estimations de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP), ces structures abritent environ 500 femmes en âge de procréer, 100 nourrissons et 200 enfants ; s'y ajoutent quelque 200 naissances par année. En juillet 2017, le Secrétariat d'Etat aux migrations recensait 10 089 personnes en procédure d'asile (phases une et deux confondues) dans le canton. Aujourd'hui de la compétence de la Direction de la police et des affaires militaires (POM), le secteur de l'asile, soins de santé inclus, passera sous la responsabilité de la SAP d'ici l'été 2020.

Points 1 et 2

Les requérantes et requérants d'asile ont droit en Suisse aux mêmes prestations médicales que la population permanente, et ce dans les structures ordinaires. Ils sont affiliés par le canton à l'assurance obligatoire des soins. Après la première consultation effectuée dans les centres fédéraux, ce sont les médecins de premier recours en pratique privée qui prennent le relais. Ceux-ci les adressent si nécessaire à des spécialistes et à d'autres fournisseurs de soins.

Parmi ces derniers figure l'association Mamamundo, cofinancée par la SAP dans le cadre du programme d'action cantonal Alimentation et activité physique, qui propose aux migrantes des

cours de préparation à la naissance dans leur langue. Les examens prénataux sont réalisés par des gynécologues établis ou à l'hôpital, et la naissance a lieu dans la maternité la plus proche. Le suivi post-partum de la mère et de l'enfant est notamment assuré par les sages-femmes rattachées au réseau de la région Mittelland/pied du Jura. Par ailleurs, les hôpitaux cantonaux dotés d'une maternité disposent de leur propre permanence, avec une sage-femme de garde atteignable 24 heures sur 24. D'autres adresses utiles figurent sur le site internet de la SAP.

L'organisation des soins de santé primaires dans les centres d'hébergement collectif dépend des exploitants. Le canton leur impose relativement peu de prescriptions concrètes. Il prévoit toutefois de préciser les directives et les conditions à remplir concernant l'offre et les modalités, à l'instar de ce qui est planifié pour les centres fédéraux. Cette réorganisation devrait améliorer la coordination, les flux d'information et, partant, l'utilisation des ressources sanitaires existantes.

La pénurie de médecins généralistes, de pédiatres et de gynécologues, qui se répercute aussi sur le secteur de l'asile, est connue. Bien que le financement du domaine ambulatoire ne relève pas de la responsabilité du canton, celui-ci encourage la relève, par exemple en soutenant le programme d'assistanat au cabinet médical (ACE 273/2017).

Le Conseil-exécutif a pris acte de l'étude menée par la Haute école spécialisée bernoise et de la pratique du canton de Vaud, qui a adopté un autre modèle. Il est conscient de la nécessité d'améliorer l'accès aux soins des personnes relevant du droit d'asile, et en particulier des femmes. De son point de vue, la réorganisation des soins et de l'encadrement dans les hébergements collectifs ainsi que la concrétisation des exigences à remplir en la matière par le personnel permettront d'atteindre ce but sans devoir mettre en place un nouveau système sanitaire centralisé.

Point 3

Les barrières linguistiques constituent effectivement un obstacle à la prise en charge des requérantes et des requérants d'asile. Toutefois, le recours systématique à des interprètes lors des visites médicales épuiserait très rapidement le forfait individuel à disposition. Comme il n'existe aucune autre source de financement, il est souvent renoncé à un interprétariat professionnel, ce qui complique grandement l'encadrement, les examens et le traitement. Parmi les solutions envisageables, le gouvernement recommande le recours accru à l'information illustrée. Il conseille également aux exploitants des centres de se concerter et de s'inspirer des pratiques qui ont fait leurs preuves ailleurs. Il espère par ailleurs que le nouveau concept de la Confédération sur les soins médicaux dans les centres d'enregistrement et de procédure améliorera les échanges d'information entre les structures d'asile fédérales et cantonales d'une part, le secteur des soins et celui de l'encadrement d'autre part. Dans la plupart des centres collectifs cantonaux, le personnel dispose de compétences sanitaires lui permettant de veiller à la prise correcte des médicaments prescrits. Si certains collaborateurs bénéficient d'une formation en soins, ils ne sont pas engagés spécifiquement pour s'occuper des questions de santé, mais assument avant tout des tâches d'encadrement. Le Conseil-exécutif part du principe que les exigences minimales prévues concernant la disponibilité de personnel infirmier dans les centres collectifs et les prestations de soins à fournir sur place ainsi que la coordination entre le personnel et les prestataires de soins permettront de décharger le système et d'offrir aux requérantes et aux requérants d'asile un dispositif sanitaire adéquat.

Pour des raisons de politique financière, le Conseil-exécutif propose de rejeter la motion. Vu les mesures d'allégement parfois drastiques prises au cours des années précédentes et compte tenu des charges supplémentaires qui se profilent à moyen terme sur le budget, les nouvelles demandes ayant des répercussions financières doivent être mises en œuvre avec la plus grande réserve.

Destinataire
- Grand Conseil

M

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	247-2017
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2017.RRGR.675
Déposée le:	17.11.2017
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Zybach (Spiez, PS) (porte-parole) Striffeler-Mürset (Münsingen, PS)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Non
Urgence accordée:	
N° d'ACE:	419/2018 du 25 avril 2018
Direction:	Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale
Classification:	-
Proposition du Conseil-exécutif:	**Adoption sous forme de postulat**

Avenir de la santé: mesures destinées à améliorer les compétences en matière de santé de la population bernoise

Le Conseil-exécutif est chargé de définir, dans le cadre d'un plan d'action, les mesures nécessaires pour améliorer les compétences de la population du canton en matière de santé.

Ces mesures doivent en particulier viser les situations suivantes : la scolarité obligatoire, la formation et le perfectionnement pour l'ensemble de la population, les métiers de la santé, ainsi que les patientes et patients (y compris les personnes d'autres horizons culturels).

Les mesures doivent s'adresser aux citoyennes et citoyens, ainsi qu'aux différentes institutions.

L'accent doit être mis sur la communication, sous une forme compréhensible, d'informations relatives à la santé provenant de tous les services cantonaux et de toutes les organisations qui bénéficient de financements du canton.

Le canton doit assurer la coordination des opérations entre les différents acteurs.

Ces mesures doivent contribuer à relever les compétences en matière de santé pour les amener au niveau européen.

Développement :

Le quatrième et dernier rapport sur la santé dans le canton de Berne, « Inégalité des chances en santé » (2010), et le rapport social « La lutte contre la pauvreté est dans l'intérêt de tous » (2015) montrent qu'il est plus que nécessaire d'agir.

En adoptant la motion 034-2015 Zumstein/Kohler, le Grand Conseil a chargé le Conseil-exécutif d'élaborer une stratégie cantonale de la santé. L'élaboration de cette stratégie a été interrompue, puis a repris fin octobre 2017.

Tous les groupes de population doivent être en mesure de comprendre des informations relatives à la santé, et la couverture en soins doit être accessible à toutes et à tous. Cela peut permettre de réaliser des économies, puisque les groupes cibles vulnérables sollicitent trop souvent la couverture en soins, entraînant une hausse des dépenses.

Les compétences en matière de santé sont la faculté de l'individu de prendre au quotidien les décisions qui ont une influence positive sur sa santé. Acquérir ces compétences permet aux hommes et aux femmes d'avoir accès aux informations en matière de santé et au savoir qui s'y rattache, de les comprendre, d'en juger, d'échanger à leur propos, mais aussi de mettre à profit ces informations et ce savoir pour prendre des décisions qui ont trait à la santé et contribuent à une bonne hygiène de vie. Les compétences en matière de santé sont une condition pour agir pour sa propre santé.

Dans sa stratégie Santé2020, le Conseil fédéral s'est fixé comme objectif le renforcement des assurées et assurés et des patientes et patients. Il s'agit par-là de renforcer les compétences dans le domaine de la santé et la responsabilité propre des personnes afin qu'elles utilisent plus efficacement le système de santé, qu'elles préviennent mieux les maladies et se préoccupent davantage de leur santé. En outre, les compétences en matière de santé sont présentées comme une faculté importante notamment dans les lois et stratégies nationales suivantes :

- Loi fédérale sur le dossier électronique du patient (LDEP), 2013
- Stratégie nationale contre le cancer 2014-2017
- Stratégie nationale en matière de démences 2014-2019
- Stratégie nationale Prévention des maladies non transmissibles 2017-2024
- Stratégie nationale Addictions 2017-2024

L'étude « Compétences en matière de santé : enquête 2015 auprès de la population » fait le point sur les compétences en matière de santé des personnes résidantes en Suisse. Elle a été menée sur mandat de l'OFSP, en association avec l'Office fédéral de la sécurité alimentaire et des affaires vétérinaires et la Fondation Promotion Santé Suisse.

Les résultats de cette étude, qui compare la population suisse à celle de huit pays de l'UE, doivent servir de base pour les actions à venir. Car des mesures s'imposent : en Suisse, seule une personne sur dix dispose d'excellentes compétences en matière de santé. Le niveau est satisfaisant pour plus d'un tiers de la population, problématique pour 45 % et insuffisant pour 9 %. Les compétences en matière de santé sont plus souvent problématiques en Suisse que dans la plupart des pays de l'UE. Les personnes disposant d'un bon niveau de formation et bénéficiant d'une bonne situation financière ont de meilleures compétences en matière de santé. En règle générale, plus le revenu est faible, moins les compétences sont élevées. La compétence en ma-

tière de santé des femmes est légèrement meilleure que celle des hommes. Avec l'âge, les compétences en matière de santé ont tendance à baisser. Le groupe de population le plus âgé pour lequel elles sont les plus faibles. Les réponses données par des personnes d'origine turque ou portugaise montrent que le contexte migratoire n'influence que partiellement ces compétences. L'étude présente également les répercussions de la compétence en matière de santé sur l'état de santé, notamment sur le volume des prestations médicales sollicitées.

La compétence des patientes et patients est une forme spécifique de compétence en matière de santé : elle s'insère dans des contextes de maladie et entretient un lien important avec le savoir. La compétence des patientes et patients se réfère à l'interaction d'une personne avec le système de santé et implique la compétence dont a besoin une personne dans le rôle de patiente ou patient (donc dans un contexte de maladie) pour pouvoir solliciter l'offre de soins de façon constructive et mieux s'y retrouver dans le système de santé.

Sources :

http://www.gef.be.ch/gef/fr/index/gesundheit/gesundheit/gesundheitsberichte/gesundheitsberichte.html

https ://www.gef.be.ch/gef/fr/index/direktion/organisation/gs/wissenschaftlicheberichte.assetref/dam/documents/GEF/GS/fr/AWA_Gesundheitsbericht4_F.pdf

Réponse du Conseil-exécutif

La motionnaire explique ce qu'il faut comprendre par compétences en matière de santé et développe leurs répercussions sur l'état de santé et sur le recours aux prestations médicales. Elle se réfère en outre à l'étude « Compétences en matière de santé : enquête 2015 auprès de la population », qui compare la population suisse à celle de huit pays de l'UE. La motionnaire déduit des résultats de l'enquête que des mesures s'imposent : en effet, à peine la moitié des citoyens suisses disposent de compétences en matière de santé satisfaisantes ou excellentes.

Le Conseil-exécutif connaît les corrélations – décrites dans la motion – entre les compétences en matière de santé et l'état de santé d'une part, et l'utilisation d'informations et de prestations médicales d'autre part. Il considère lui aussi que les compétences en matière de santé sont un facteur d'influence déterminant. Acquérir ces compétences permet de comprendre les informations en matière de santé et le savoir qui s'y rattache, d'en juger, d'échanger à leur propos, mais aussi de mettre à profit ces informations et ce savoir pour prendre des décisions qui ont trait à la santé et contribuent à une bonne hygiène de vie. Les compétences en matière de santé sont également une condition pour utiliser correctement un système de soins complexe.

En adoptant la motion 034-2015 Zumstein/Kohler, le Grand Conseil a chargé le Conseil-exécutif d'élaborer une stratégie cantonale de la santé. Dans sa réponse, le gouvernement soutenait la motion et les travaux correspondants sont actuellement en cours. Cette stratégie doit permettre un état des lieux de la santé publique dans le canton (analyse de la situation actuelle) et exposer les orientations souhaitées (vision, mission et objectifs stratégiques), les domaines de compétence du canton ainsi que les mesures à prendre afin d'atteindre les objectifs fixés.

Les travaux sur la stratégie de la santé permettront d'évaluer à quel point les mesures présentées dans la motion contribuent à la réalisation des objectifs.

Le Conseil-exécutif est prêt à examiner la demande de la motionnaire dans le cadre de l'élaboration de la stratégie de la santé.

Destinataire

- Grand Conseil

M

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	018-2018
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2018.RRGR.58
Déposée le:	30.01.2018
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Mühlheim (Bern, pvl) (porte-parole) Luginbühl-Bachmann (Krattigen, PBD) de Meuron (Thun, Les Verts) Striffeler-Mürset (Münsingen, PS)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Oui
Urgence accordée:	Oui 22.03.2018
N° d'ACE:	537/2018 du 16 mai 2018
Direction:	Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale
Classification:	-
Proposition du Conseil-exécutif:	**Rejet**

Séparation des pouvoirs dans nos hôpitaux

Le Conseil-exécutif est chargé de modifier les dispositions de la loi sur les soins hospitaliers (LSH) afin qu'une même personne ne puisse pas cumuler un mandat au conseil d'administration et à la direction des hôpitaux publics du canton (cliniques universitaires et hôpitaux régionaux).

Développement :

Les entreprises publiques ou les entreprises dont le conseil d'administration est désigné par le gouvernement doivent montrer l'exemple en matière de gouvernance d'entreprise. Sans compter que dans le domaine hospitalier, notamment dans le cas du groupe de l'Ile (Inselgruppe) et d'autres hôpitaux, le canton prend en charge 55 pour cent des coûts des traitements hospitaliers, si bien que les contribuables encourent la responsabilité de la mauvaise gestion.

Cela est particulièrement problématique lorsque la même personne est à la fois membre de la direction générale et du conseil d'administration, se surveillant ainsi au moins en partie, ce qui sonne le glas de toute indépendance. Les conflits d'intérêts entre la stratégie et la surveillance

d'une part, et les activités opérationnelles d'autre part, sont inévitables. Citons par exemple l'organisation de la rémunération du directeur général ou de la directrice générale ou sa destitution.

Dans son rapport explicatif du 13 septembre 2006 concernant le rapport du Conseil fédéral sur le gouvernement d'entreprise[1], l'Administration fédérale des finances prend clairement position sur la question des doubles mandats : « Le fait qu'une personne ne puisse pas appartenir à plusieurs organes est une condition essentielle pour que chaque organe puisse exercer ses compétences avec l'objectivité nécessaire et assumer effectivement la responsabilité qui lui incombe. Si tel n'est pas le cas, des conflits d'intérêts peuvent surgir, notamment en matière d'exécution des tâches de surveillance et de contrôle. […] La présence d'un membre de la direction au sein du conseil d'administration ou du conseil d'institut ne peut être requise que si le conseil en question doit disposer impérativement de connaissances approfondies des activités quotidiennes ou être en mesure de satisfaire durablement à ses devoirs, ou lors de restructurations intégrales. Dans le dernier cas, la présence du membre de la direction n'est requise que temporairement, et ce, jusqu'au terme ou jusqu'à la consolidation du processus de restructuration. »

L'agence de conseil en vote « Ethos » prend elle aussi clairement position à ce sujet. Elle ne conseille plus d'élire ou de réélire des membres de la direction générale au conseil d'administration de la même entreprise. Le summum de ce cumul est atteint lorsque le directeur général ou la directrice générale préside également le conseil d'administration. Les deux postes-clés de l'entreprise se retrouvent alors dans les mains d'une seule et unique personne, ce qui est très négatif, selon M. Kaufmann, directeur d'Ethos. Dans une telle situation, des problèmes importants de l'entreprise pourraient ne pas être abordés aux séances du CA. Et un mauvais fonctionnement de la direction risquerait de ne pas être découvert.

En conclusion : Ce qui vaut pour les entreprises privées, vaut à plus forte raison pour les entreprises publiques, dont les décisions ne touchent pas seulement les actionnaires, mais aussi la collectivité (les contribuables). Par conséquent, les dispositions légales de la LSH doivent être modifiées afin qu'une même personne ne puisse pas cumuler un mandat au conseil d'administration et à la direction des hôpitaux publics du canton.

Motivation de l'urgence : le Conseil-exécutif caresse l'idée d'admettre un double mandat à la clinique universitaire de l'Ile, aux niveaux stratégique et opérationnel. C'est pourquoi il faut rapidement mener un débat politique sur le sujet.

Réponse du Conseil-exécutif

En guise d'introduction, il convient de rappeler que les modalités de gestion des sociétés anonymes de droit privé sont définies en grande partie par le droit suisse des obligations, qui confère au conseil d'administration (CA) la haute direction de la société. Le CA peut assurer le pilotage des activités opérationnelles lui-même, le confier à certains de ses membres ou le déléguer entièrement ou partiellement à la direction. Les membres du CA ainsi que les tiers chargés de la

[1] Rapport explicatif de l'Administration fédérale des finances concernant le rapport du Conseil fédéral sur le gouvernement d'entreprise du 13.9.2006 : https://www.efv.admin.ch/dam/efv/fr/dokumente/finanzpolitik_grundl/cgov/Erl%C3%A4uternder%20Bericht%20der%20EFV%20vom%2013.9.2006.pdf.download.pdf/Erl_Bericht_13092006_f.pdf (p. 25 ss.)

gestion exercent leurs attributions avec la diligence nécessaire et veillent fidèlement aux intérêts de la société. Le droit des sociétés n'interdit en aucune façon à une même personne de cumuler la direction stratégique et la direction opérationnelle. Nombre de petites et moyennes entreprises suisses comptent ainsi des personnes qui assument un double mandat. Le Code suisse de bonne pratique pour le gouvernement d'entreprise recommande quant à lui qu'en règle générale, la majorité des membres du CA n'assure pas de tâches de direction opérationnelle[2].

Les craintes exprimées par les motionnaires concernant l'exercice de doubles mandats dessinent un tableau très noir, impliquant de nombreuses conséquences négatives, sans mentionner d'aspects positifs. Le fait qu'une personne détienne l'avantage en termes d'informations et concentre les pouvoirs est en effet susceptible de compromettre le système de freins et de contrepoids (« checks and balances »). Les auteurs de la motion omettent toutefois de mentionner que le règlement d'organisation permet de pallier certains points critiques[3]. Ainsi, le CA peut, s'il le juge pertinent, faire appel à des collaborateurs et à des tiers pour des conseils ou pour la prise de décision. De plus, une personne cumulant les deux fonctions est à même d'informer le CA de manière précise et de faire bénéficier les discussions de ses connaissances approfondies, ce qui se répercute favorablement sur la qualité et l'efficacité du travail du conseil et peut raccourcir les délais de traitement des affaires.

Le gouvernement est tout à fait conscient des aspects critiques liés à l'exercice d'un double mandat et désapprouve en principe ces derniers, tout particulièrement dans des configurations à long terme. Il est toutefois persuadé que les cumuls de fonctions peuvent s'avérer bénéfiques pour les hôpitaux tant publics que privés, en particulier dans les situations exceptionnelles ou transitoires, et permettre des avancées rapides et efficaces s'agissant de questions stratégiques importantes[4]. Confier la présidence du CA et celle de la direction à la même personne devrait toutefois être réservé à des cas exceptionnels en vertu du principe de la dissociation des fonctions[5].

Le Conseil-exécutif est naturellement prêt à renforcer son devoir de surveillance envers les hôpitaux publics en cas de double mandat. Il dispose à cet effet de différents instruments qui ont fait leurs preuves depuis longtemps. Les prescriptions du droit des sociétés et de la loi sur les soins hospitaliers (LSH) relatives aux hôpitaux publics ont été renforcées dans la Stratégie de propriétaire du canton de Berne pour les centres hospitaliers régionaux (CHR) et les services psychiatriques régionaux (SPR). Par ailleurs, le controlling des participations du canton de Berne pose le fondement conceptuel de la surveillance exercée par le Conseil-exécutif sur les entreprises, participations et institutions cantonales. Il définit en particulier les stratégies de surveillance, les profils d'exigences pour la représentation cantonale au sein des conseils de fondation et d'administration ainsi que les éléments clés du compte rendu au Conseil-exécutif. Ce dernier se penche en outre sur des questions stratégiques spécifiques en fonction des besoins et il encadre étroitement les hôpitaux lors de situations exceptionnelles ou transitoires. Il a ainsi chargé le président du CA du groupe de l'Ile de procéder à une réorganisation stratégique du groupe et de contrôler la composition du CA et de la direction générale. Le mandataire rend régulièrement compte au gouvernement des résultats, objectifs et mesures.

2 Code suisse de bonne pratique pour le gouvernement d'entreprise, 2016, principe 12 (p. 10) et principe 14 (p. 11)

3 Ibidem, principe 11 (p.10)

4 Administration fédérale des finances, op. cit., principe 3, p. 25 : « Un membre de la direction devrait toutefois pouvoir à titre exceptionnel faire partie du conseil d'administration ou du conseil d'institut si cela est requis en raison d'intérêts de l'entreprise. »

5 Code suisse de bonne pratique pour le gouvernement d'entreprise, principe 19 (p. 12)

Le Conseil-exécutif considère que la proposition des motionnaires d'adapter les dispositions de la LSH n'est pas un moyen approprié d'écarter le risque de mauvaise gestion. Il est au contraire convaincu qu'une telle réglementation provoquerait des distorsions de concurrence entre les hôpitaux publics et privés, dont une partie des coûts est prise en charge par le canton de Berne pour les uns comme pour les autres dès lors que l'établissement dispose d'un mandat de prestations et figure sur la liste des hôpitaux. Dans des situations exceptionnelles et transitoires, la réglementation souhaitée serait une entrave à la flexibilité requise et empêcherait des réactions et ajustements rapides. Au vu des motifs précités, le Conseil-exécutif propose de rejeter la motion.

Destinataire
- Grand Conseil

M

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	248-2017
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2017.RRGR.677
Déposée le:	17.11.2017
Motion de groupe:	Oui
Motion de commission:	Non
Déposée par:	PS-JS-PSA (Jordi, Bern) (porte-parole) PS-JS-PSA (Schindler, Bern)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Non
Urgence accordée:	
N° d'ACE:	417/2018 du 25 avril 2018
Direction:	Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale
Classification:	-
Proposition du Conseil-exécutif:	**Rejet**

Avenir de la santé: encourager les innovations dans le domaine des soins

Le Conseil-exécutif est chargé des mandats suivants :

1. établir un fonds doté de 2 millions de francs par an pour les innovations dans le domaine des soins ;

2. utiliser ce fonds pour la promotion de projets qui mettent en place des modèles de soin novateurs impliquant plusieurs prestataires ; ces projets doivent se focaliser sur de nouveaux modèles d'organisation pour les soins d'urgence et de base dans les régions, sur des offres intégrées et interprofessionnelles ainsi que sur l'amélioration des chemins cliniques des patients particulièrement vulnérables et de ceux atteints de maladies chroniques ;

3. lors du choix des projets, veiller à ce qu'ils soient adaptés à une grande échelle ; une fois le projet terminé, il faut en présenter les effets et les gains en efficacité qu'il permet, et faire connaître les résultats en vue d'une implémentation plus large.

Actuellement, la plupart des offres de soins du canton de Berne ne sont pas adaptées aux besoins réels de la population. Il est important que la prise en charge soit réorganisée compte tenu de l'importance croissante des maladies chroniques et de l'augmentation des cas de multimorbidité. Une collaboration plus étroite entre différents spécialistes et institutions de la santé améliore non seulement la prise en charge des patients et des patientes mais élimine aussi les doublons et permet de gagner en efficacité. Enfin, les innovations contribuent à la maîtrise des coûts de la santé. En même temps, les soins de base et d'urgence dans les régions doivent être conçus en fonction de la spécialisation croissante et de la pénurie de professionnels de la santé. Les centres de santé régionaux, les équipes mobiles en soins palliatifs ou les offres de gestion des soins de santé sont quelques exemples connus de ces modèles de soins.

Pour renforcer la collaboration entre les prestataires, une première étape implique des frais initiaux pour le développement et la mise en place de propositions novatrices. Sans investissements de départ dans des modèles de soins prometteurs et dans la collaboration, il ne sera pas possible de gagner en efficacité. A l'heure actuelle, ces frais de développement sont en règle générale à la charge des prestataires. Or, les conditions générales actuelles présentent des incitations pernicieuses qui empêchent les prestataires d'investir dans des modèles de soins intégrés ou collaboratifs.

La collaboration entre différents prestataires et spécialistes est certes exigée partout, mais les tarifs ne permettent pas de l'indemniser. Compte tenu de la réduction des tarifs et la pression exercée par les pouvoirs publics pour faire des économies, les prestataires du système de santé s'attachent à sécuriser les structures existantes : ils ne disposent pas de ressources pour développer des modèles de soins innovants en collaboration avec d'autres prestataires. La gestion des soins de santé et la prise en charge intégrée, riches d'avenir, piétinent donc pour ces mêmes raisons. Le système de santé actuel ne propose aucun encouragement pour favoriser les investissements futurs. Ainsi, dans le canton de Berne aussi, le système de santé stagne et s'enferme dans des structures désuètes.

Le canton de Berne a la responsabilité de couvrir les besoins en soins ; il a fort intérêt à ce que la prise en charge évolue. En encourageant de façon ciblée les projets d'innovation, il contribuera ainsi à mettre en place des modèles de soins adaptés aux patients et aux patientes et pas seulement à optimiser les recettes.

Réponse du Conseil-exécutif

Point 1

Le Conseil-exécutif soutient en principe l'idée de promouvoir des modèles de soins novateurs impliquant plusieurs prestataires, pour autant que ceux-ci soient autorisés par la législation et financièrement supportables (voir le Programme d'allégement 2018 [PA 2018] s'agissant des efforts d'économie du canton). Selon l'article 115 de la loi sur les soins hospitaliers (LSH), la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP) peut réaliser ou, dans le cadre des dépenses autorisées, subventionner des essais pilotes destinés à tester des méthodes, stratégies, réglementations, formes ou procédures entièrement ou partiellement nouvelles dans les domaines des soins hospitaliers, du sauvetage, de la formation et du perfectionnement ainsi que dans leurs secteurs de coopération. Les principes énoncés à l'alinéa 2 de l'article 115 LSH doivent également être respectés. La SAP peut aussi, en vertu de l'article 4 de la loi sur la santé

publique (LSP) et dans le respect des conditions figurant aux alinéas 1 et 2, réaliser des projets ou allouer des subventions à des institutions et à des responsables de projets.
A noter par ailleurs que conformément à l'article 73 de la loi sur l'aide sociale (LASoc), la SAP peut également promouvoir et soutenir les projets de recherche et les projets pilotes du fait des recoupements entre les domaines de soins (malades chroniques âgés, p. ex.).
Au vu de la situation budgétaire actuelle, le Conseil-exécutif rejette toutefois la mise en place d'un fonds pour les innovations dans le domaine des soins, sous forme de financement spécial au sens de l'article 14 de la loi sur le pilotage des finances et des prestations (LFP). Une telle solution réduit la flexibilité de la planification financière et n'est pas compatible avec les priorités fixées sur le plan cantonal. Ce projet n'est pas défendable compte tenu du PA 2018 et des défis d'envergure en matière de politique financière à relever à moyen terme.

Point 2
Le Conseil-exécutif reconnaît l'importance des domaines indiqués par les motionnaires ainsi que l'utilité des essais pilotes, pour autant que ceux-ci soient possibles et que les exigences légales soient remplies. Le gouvernement a déjà financé de tels essais sur cette base par le passé et continuera à le faire.

Mentionnons en particulier l'essai pilote visant à mettre en place des équipes mobiles en soins palliatifs (EMSP) dans le canton de Berne. Axé sur les prestations ne concernant pas directement la patientèle et généralement pas suffisamment rémunérées par le tarif (conseil, formation, coordination, etc.), cet essai a été suspendu en raison du PA 2018. Le Grand Conseil a toutefois décidé de maintenir les moyens dévolus à ce projet, suivant en cela la proposition du Conseil-exécutif. Les travaux de préparation en vue de la réalisation de l'essai pilote pourront reprendre cette année.

Par ailleurs, le canton de Berne mène actuellement un essai pilote dans le domaine des traitements psychiatriques aigus à domicile, conçus comme une alternative aux séjours en clinique psychiatrique. Ces traitements s'adressent en premier lieu aux personnes souffrant de maladies psychiatriques aiguës, qui ont besoin d'un traitement et d'un suivi intensifs et pluridisciplinaires 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7. La durée du traitement équivaut généralement à celle d'un traitement en clinique, mais il faut cependant s'attendre, en cas de traitement aigu à domicile, à des prestations de base fixes plus élevées que lors d'un traitement ambulatoire ordinaire avec prestations de proximité. Cela tient principalement au fait que le service médical de garde doit être disponible 24 heures sur 24. Seules les personnes nécessitant un traitement intensif aigu sont admises dans ce programme. La réalisation de cet essai pilote est prévue pour 2018.

Il convient de préciser qu'aucune demande concrète d'essai pilote portant sur les modèles revendiqués par les motionnaires n'a été présentée à ce jour, notamment parce que cela fait longtemps que la coopération entre les divers prestataires et spécialistes est importante. Nombreux sont ceux qui travaillent en réseau ou développent leur collaboration sans pour autant bénéficier d'un soutien des pouvoirs publics. Il incombe aux entreprises elles-mêmes de lancer des innovations dans leur domaine d'activité et de conclure des alliances. De surcroît, les fonds à la disposition du canton sont limités et le financement des innovations par des tiers est une option à envisager. Le Conseil-exécutif tient à souligner ces faits.

Point 3

Le Conseil-exécutif rejoint les motionnaires sur l'importance et le bien-fondé des critères formulés en vue du choix des projets. En vertu des prescriptions de la LSH, de la LSP et de la LASoc, il s'agit de tenir compte des besoins des patientes et des patients. Les essais pilotes doivent viser des améliorations au niveau médical, stratégique ou économique et faire l'objet d'un contrôle, puis d'une évaluation.

Aujourd'hui déjà, la SAP peut examiner et soutenir les modèles de soins novateurs demandés par les motionnaires, pour autant que des projets concrets lui soient présentés et que la situation financière le permette. Le Conseil-exécutif est toutefois contre l'établissement d'un fonds pour les innovations dans le domaine des soins et propose par conséquent de rejeter la motion.

Destinataire

- Grand Conseil

M

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	249-2017
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2017.RRGR.679
Déposée le:	17.11.2017
Motion de groupe:	Oui
Motion de commission:	Non
Déposée par:	PS-JS-PSA (Schindler, Bern) (porte-parole) Jordi (Bern, PS)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Non
Urgence accordée:	
N° d'ACE:	420/2018 du 25 avril 2018
Direction:	Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale
Classification:	-
Proposition du Conseil-exécutif:	**Adoption sous forme de postulat et classement**

Avenir de la santé: éliminer les incitations négatives dans le domaine de la santé

Le Conseil-exécutif est chargé des mandats suivants :

1. Présenter un rapport au sujet des incitations négatives dans le domaine des soins, incitations qui vont à l'encontre des intérêts des patients et patientes et entraînent des soins inadaptés et l'augmentation du volume des prestations ;

2. Analyser surtout les domaines suivants pour y déceler les incitations négatives :
   - incitations à l'augmentation du volume des prestations par les systèmes tarifaires Tarmed et SwissDRG,
   - soins inadaptés dans le domaine des prestations pour les patients et patientes bénéficiant d'une assurance complémentaire,
   - incitations à répartir les rentrées des assurances complémentaires entre les médecins et les hôpitaux,
   - pots-de-vin d'hôpitaux et de spécialistes pour l'attribution de patients et patientes,
   - systèmes de bonus dans les hôpitaux ;

3. Présenter dans un rapport les mesures pouvant permettre d'écarter ces incitations négatives.

Développement :

Les systèmes de rémunération et de calcul des honoraires dans le domaine de la santé présentent de nombreuses incitations négatives. A cause d'elles, ce ne sont pas toujours le meilleur diagnostic ni le meilleur traitement possible qui priment, mais l'optimisation des recettes. On connaît par exemple les augmentations du volume de prestations en raison du système DRG, les opérations pratiquées au lieu de traitements non invasifs en raison de DRG plus profitables et l'excès de tests techniques diagnostiques parce qu'ils sont très bien remboursés par Tarmed. A cela s'ajoutent les systèmes de bonus en fonction du nombre d'actes dans les hôpitaux ainsi que les paiements de médecins référents par des hôpitaux et des spécialistes quand ceux-ci leur adressent leurs patients ou patientes. Le fait que les personnes bénéficiant d'une assurance complémentaire soient opérées plus souvent que les personnes qui n'ont qu'une assurance obligatoire laisse supposer qu'il existe aussi des incitations négatives dans le domaine de l'assurance complémentaire.

Ces incitations négatives entraînent non seulement des soins inadaptés et l'augmentation du volume des prestations, mais aussi la hausse inutile des coûts, que paye chèrement la population du fait de l'augmentation des impôts et des primes d'assurance-maladie. En tant qu'autorité de surveillance, le canton doit contrôler et éliminer de telles incitations négatives afin que la population ne reçoive pas de traitements inutiles, que la qualité des soins ne soit pas remise en question, et que les ressources soient utilisées correctement dans le système de la santé.

Réponse du Conseil-exécutif

Il est manifeste que les systèmes tarifaires actuels engendrent des incitations à augmenter le volume des prestations. Tant la Confédération, la Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé publique que les cantons, y compris le canton de Berne, déploient des efforts soutenus pour lutter contre cette situation. Toutefois, la hausse des coûts ne peut et ne saurait être uniquement imputée aux systèmes tarifaires. Outre les aspects financiers, il convient de ne pas négliger d'autres facteurs, tels que la croissance démographique ou les mutations technologiques. Le vieillissement grandissant de la population entraîne en effet un accroissement du nombre de personnes souffrant de maladies chroniques et de problèmes de santé comme la multimorbidité et la démence. Enfin, les exigences envers le système de soins se sont elles aussi considérablement accrues.

Points 1 et 2

Incitations à l'augmentation du volume des prestations par les systèmes tarifaires Tarmed et SwissDRG

- Incitations négatives découlant de la structure des tarifs hospitaliers : un traitement hospitalier génère le plus souvent des recettes et des marges contributives sensiblement plus élevées qu'une prise en charge ambulatoire. A qualité de traitement égale, il y a donc une incitation à réaliser un traitement plutôt en mode hospitalier qu'ambulatoire. La révision de l'ordonnance du DFI sur les prestations dans l'assurance obligatoire des soins en cas de maladie (ordonnance sur les prestations de l'assurance des soins, OPAS) entend remédier à cette situation. Se fondant sur le principe « l'ambulatoire avant le stationnaire », la modification, qui entrera en vigueur au 1er janvier 2019, introduira une liste provisoire, valable au niveau national, de

six groupes d'intervention qui ne seront pris en charge en mode hospitalier que dans des cas exceptionnels motivés.

- Incitations négatives dues à la structure tarifaire Tarmed : celle-ci repose sur la rémunération par prestation, ce qui favorise l'augmentation du volume des prestations. Elle est en outre peu modulable : les innovations technologiques, qui permettent de faire rapidement baisser les coûts des traitements, ne peuvent être répercutées instantanément dans Tarmed. La révision partielle de ce système, en vigueur depuis le 1er janvier 2018, a pour l'heure remédié en grande partie à ce problème.

Il importe de souligner qu'il revient toujours au personnel médical qualifié de procéder ou non à une intervention et de choisir, le cas échéant, celle qui s'avère la plus indiquée.

Soins inadaptés dans le domaine des prestations pour les patients et patientes bénéficiant d'une assurance complémentaire

De nombreuses données et études mettent en évidence cet aspect. L'Office fédéral de la santé publique a ainsi constaté que ces patients et patientes étaient aussi plus souvent opérés. Pour l'hôpital comme pour les chirurgiens, il est plus lucratif de traiter des personnes bénéficiant d'une assurance complémentaire que celles ayant une simple assurance de base. La surveillance des assurances complémentaires et de leurs tarifs ainsi que des rémunérations supplémentaires des médecins en dehors du secteur de l'assurance-maladie sociale incombe à la FINMA. Le canton ne dispose dans ce domaine d'aucune possibilité de pilotage. Pour éviter des soins inadaptés ou excessifs, le canton de Berne a développé la *Stratégie bernoise de gestion de la qualité des hôpitaux et des cliniques,* qui prévoit entre autres le contrôle de la qualité de l'indication. Cet instrument ne vise pas explicitement les patients et patientes bénéficiant d'une assurance complémentaire mais agira également dans ce domaine.

La révision de l'OPAS sur la base du principe « l'ambulatoire avant le stationnaire » influera aussi sur la problématique des personnes bénéficiant d'une assurance complémentaire car il n'existe dans le domaine ambulatoire ni incitation à générer des honoraires supplémentaires ni possibilité de le faire.

Incitations à répartir les rentrées des assurances complémentaires entre les médecins et les hôpitaux

La répartition des rentrées entre les médecins et les hôpitaux fait partie intégrante des contrats conclus entre hôpitaux, domaine dans lequel le canton n'a ni droit de consultation ni contrôle. L'introduction du nouveau financement hospitalier en 2012 avait notamment pour objectif d'augmenter la compétitivité au sein du système de santé, ce qui se répercute également sur les honoraires. Cet effet est renforcé par le manque de personnel qualifié qui prévaut actuellement.

Pots-de-vin d'hôpitaux et de spécialistes pour l'attribution de patients et patientes

Le Conseil-exécutif ne dispose d'aucune information à ce sujet mais considère cette pratique contraire à l'éthique et préoccupante, car elle nuit à la relation de confiance entre médecins et patients et, partant, compromet la qualité du traitement. En vertu de l'article 36 du Code de déontologie de la FMH, « le médecin ne promet et n'accepte pas de rémunération ni d'autre avantage pour se procurer des patients ou en adresser à d'autres confrères, ni pour se voir confier des actes diagnostiques ou thérapeutiques (analyses de laboratoire, etc.) ou donner de tels mandats à des tiers ». Dans le cas contraire, des sanctions peuvent être prononcées à son encontre. Les pots-de-vin ne sont pas illégaux mais ils sont considérés comme des avantages au sens de l'article 56, alinéa 3 de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) et doivent donc être répercutés sur les patients et patientes.

Systèmes de bonus dans les hôpitaux

Le Conseil-exécutif n'a pas accès aux conventions de prestations internes conclues entre les médecins et les hôpitaux. S'agissant des parts variables du salaire, il convient ici de se référer aux interpellations 202-2016, *Versement de bonus aux médecins des hôpitaux bernois,* et 108-2017, *Questions sur les systèmes salariaux des médecins-chefs, des médecins principaux et des chefs de clinique,* toutes deux déposées par Nathan Güntensperger.

Point 3

Les mesures suivantes permettent de lutter contre les incitations négatives dans le système actuel :

- Révision de l'OPAS visant l'application du principe « l'ambulatoire avant le stationnaire » : la modification comprend une liste nationale d'interventions qui sont prises en charge seulement en ambulatoire à moins que des circonstances particulières justifient une pratique en mode hospitalier. A réussite égale, de nombreux traitements peuvent être réalisés à moindre coût en ambulatoire. Dans une étude[1], l'Observatoire suisse de la santé (Obsan) a estimé le nombre de cas potentiellement transférables du stationnaire vers l'ambulatoire ainsi que l'impact d'un tel transfert sur les coûts de la santé. Il en ressort, pour l'année 2016, que quelque 33 000 cas étudiés pris en charge en mode hospitalier auraient dû l'être en ambulatoire et qu'à l'échelle suisse, ce transfert aurait permis d'économiser environ 90 millions de francs. Etant donné que cette mesure permet de raccourcir sensiblement le séjour hospitalier des patients et des patientes et d'accélérer leur réinsertion dans la vie active, elle est pertinente à la fois sur le plan de la santé et du point de vue strictement économique.
- Contrôle de la qualité de l'indication dans le cadre de la *Stratégie bernoise de gestion de la qualité des hôpitaux et des cliniques :* la qualité de l'indication montre si un processus de traitement spécifique est adapté à la pathologie de la patiente ou du patient. Cela signifie que l'utilité escomptée pour la santé (p. ex. réduction des douleurs ou meilleure qualité de vie) est plus élevée que le risque attendu (p. ex. nausée comme effet secondaire d'une thérapie, complications, mortalité). Concrètement, l'adéquation d'un traitement ou d'une procédure spécifique est évaluée sur la base d'aspects médicaux et socio-éthiques.
- Attribution plus restrictive de mandats de prestations sur les listes des hôpitaux : en raison d'une importante dissymétrie de l'information entre les prestataires et les patients et patientes, la demande est fortement induite par l'offre. Bien pensée et réalisée à l'échelle du canton, une concentration décentralisée de la fourniture de prestations serait propre à optimiser l'utilisation des infrastructures hospitalières et, partant, à contribuer à réduire le coût de base fixe par cas.
- Taxe d'incitation en cas d'augmentation du volume des prestations au sens de l'article 42 ss de la loi sur les soins hospitaliers (LSH).
- Régulation du volume des prestations par le biais d'un budget global fixant des plafonds contraignants. Ceux-ci ont fait leurs preuves dans des cantons comme Genève, Vaud ou le Tessin. Lors de la planification des soins 2011-2014, la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP) avait prévu, dans le cadre de la liste des hôpitaux 2014, de limiter le volume des prestations. Le Grand Conseil a toutefois rejeté tout pilotage de ce dernier par ce biais. C'est pourquoi la SAP a elle aussi renoncé à restreindre le volume des prestations dans la planification des soins 2016. Le fait d'exiger l'attestation du besoin

[1] Obsan (2018) : Le potentiel de transfert du stationnaire vers l'ambulatoire

d'offre hospitalière pour la population du canton a également un effet régulateur en ce qui concerne l'attribution plus restrictive de mandats de prestations sur les listes des hôpitaux.

Le domaine des assurances complémentaires et des pots-de-vin ne relève pas du tout de la compétence du canton. La FINMA examine et approuve les tarifs en se fondant sur les prescriptions du droit fédéral. Il incombe donc à la Confédération d'adapter la base de manière à éliminer ou réduire les incitations pernicieuses. Pour ce qui est des pots-de-vin, le canton ne dispose ni d'instrument de régulation ni de possibilité de déceler une telle pratique. Il n'est donc pas jugé utile que le canton déploie des efforts supplémentaires dans ce domaine.

Au vu des mesures déjà appliquées, le Conseil-exécutif propose d'adopter la présente motion sous forme de postulat et de la classer.

Destinataire

- Grand Conseil

P

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	194-2017
Type d'intervention :	Postulat
Motion ayant valeur de directive :	☐
N° d'affaire :	2017.RRGR.537
Déposée le :	04.09.2017
Motion de groupe :	Oui
Motion de commission :	Non
Déposée par :	PS-JS-PSA (Dunning, Biel/Bienne) (porte-parole)
Cosignataires :	20
Urgence demandée :	Oui
Urgence accordée :	Non 07.09.2017
N° d'ACE :	253/2018 du 7 mars 2018
Direction :	Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale
Classification :	Non classifié
Proposition du Conseil-exécutif :	**Vote point par point** Point 1 : rejet Point 2 : adoption sous forme de postulat et classement Point 3 : rejet Point 4 : rejet

Hausse des primes d'assurance-maladie: que le canton de Berne agisse en faveur de sa population!

Le Conseil-exécutif est chargé,

1. d'étudier des propositions alternatives à la diminution de la réduction des primes d'assurance-maladie, d'examiner les moyens légaux à sa disposition pour limiter de nouvelles augmentation de primes d'assurance-maladie ;
2. d'examiner des mesures communes avec d'autres cantons pour éviter de nouvelles hausses de primes d'assurance-maladie ;
3. d'étudier la mise en place d'une caisse d'assurance-maladie publique et ses conséquences positives et négatives pour le canton mais aussi pour la population bernoise ;
4. d'étudier la possibilité de plafonner les coûts des primes d'assurance-maladie à 10 pour cent du budget des ménages.

Dans son communiqué du 17 août 2017, le Conseil-exécutif annonçait une diminution de la réduction des primes d'assurance-maladie suite à une hausse des coûts que cette réduction implique, alors que la population bernoise s'était prononcée en février 2016 contre le démantèlement de la réduction des primes d'assurance-maladie. Parallèlement, la population a appris que la hausse des primes d'assurance-maladie pourrait une fois de plus augmenter pour l'année 2018. La population bernoise n'ayant pas de hauts revenus (revenu annuel déterminant inférieur à 38 000 francs) se retrouve alors doublement punie.

Motivation de l'urgence : la diminution de la réduction des primes d'assurance-maladie au niveau cantonal et l'augmentation des primes d'assurance-maladie auront lieu dès le 1er janvier 2018, il est urgent que le Conseil-exécutif examine les mesures à prendre.

Réponse du Conseil-exécutif

Le Conseil-exécutif entend tout d'abord clarifier un point : en février 2016, la population *ne* s'est *pas* prononcée sur le montant de la réduction des primes d'assurance-maladie. Elle s'est uniquement exprimée sur la possibilité qu'au moins 25 pour cent de la population continue de bénéficier d'une réduction des primes. Il est donc inexact d'affirmer que le peuple bernois s'est prononcé contre le démantèlement de la réduction des primes d'assurance-maladie.

Point 1

Les adaptations au 1er janvier 2018 des barèmes dans le domaine de la réduction des primes sont des corrections visant le respect du budget et du plan intégré mission-financement, et non une diminution. Le Conseil-exécutif renvoie sur ce point à la motion 189-2017 déposée par Ursula Marti (PS-JS-PSA, Berne) « Respectons le scrutin populaire : non à la diminution en catimini des réductions de primes ! ». Le budget consacré à la réduction des primes était de 397 millions de francs en 2016 et en 2017. En 2016, il a été dépassé de 28 millions et en 2017 de 24 millions, ce qui a nécessité de procéder aux corrections susmentionnées. Il n'est donc pas nécessaire d'examiner d'autres options.

Les bases légales relatives à l'approbation des tarifs de primes de l'assurance-maladie sociale sont inscrites dans le droit fédéral (art. 16 de la loi fédérale sur la surveillance de l'assurance-maladie sociale ; LSAMal). L'Office fédéral de la santé publique (OFSP) est compétent pour l'approbation des primes. La LSAMal définit les critères régissant l'approbation des tarifs de primes : ces dernières doivent couvrir les coûts spécifiques des cantons sans les dépasser de manière inappropriée ni entraîner de réserves excessives, et respecter les prescriptions légales. Chaque année, avant l'approbation des tarifs, le canton de Berne prend position auprès de l'OFSP sur les coûts estimés et sur les primes qui en résultent. Par ailleurs, le canton dispose de possibilités de pilotage supplémentaires dans le cadre de la planification des soins (art. 7 de la loi portant introduction des lois fédérales sur l'assurance-maladie, sur l'assurance-accidents et sur l'assurance militaire ; LiLAMAM), de l'approbation et de la fixation des tarifs (art. 12 LiLAMAM) et de la définition de la part cantonale au sens de l'article 49*a*, alinéa 2 de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (art. 9a LiLAMAM). Une couverture en soins conforme aux besoins et des tarifs couvrant les frais ont des répercussions sur les coûts de la santé et donc sur les primes.

Point 2

Le directeur de la santé publique et de la prévoyance sociale s'entretient régulièrement avec ses homologues de la Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS) et s'engage aussi en Suisse romande en sa qualité de membre de la Conférence latine des affaires sanitaires et sociales (CLASS). Dans ce cadre, différentes mesures susceptibles de freiner l'augmentation des coûts sont discutées et examinées : donner la priorité aux soins ambulatoires plutôt qu'hospitaliers, uniformiser le financement de ces derniers, créer une caisse publique d'assurance-maladie, etc. De plus, comme expliqué au point 1, le canton de Berne prend chaque année position sur les coûts estimés auprès de l'autorité de surveillance avant l'approbation des tarifs des primes, ce qui constitue une occasion supplémentaire d'échanger avec d'autres cantons. Le Conseil-exécutif estime avoir ainsi répondu de manière satisfaisante à la demande formulée au chiffre 2 du postulat.

Point 3

L'introduction d'une caisse publique d'assurance-maladie marquerait la fin de la concurrence entre les assureurs. Selon le gouvernement, c'est justement cette compétitivité qui met les caisses sous pression et les stimule à travailler de manière rentable et efficace pour proposer des primes concurrentielles. Si le système actuel devait être réformé, les clients n'auraient par ailleurs plus la possibilité de changer de prestataire en cas d'insatisfaction. La caisse publique d'assurance-maladie contribuerait certes à réduire les frais administratifs et les dépenses pour la publicité. Cependant, ces derniers ne représentent qu'une faible proportion de l'ensemble des coûts assumés par l'assurance obligatoire des soins. La majeure partie des frais administratifs induits par le personnel pour le contrôle des prestations et l'encaissement continueraient d'exister même en cas de caisse publique d'assurance-maladie. Le Conseil-exécutif refuse donc de se pencher sur la mise en place d'une telle caisse.

Point 4

Pour répondre à cette question, le Conseil-exécutif s'appuie sur les explications relatives à la motion 113-2017 déposée par Natalie Imboden (Les Verts, Berne) « Améliorer l'efficacité des réductions de primes pour la classe moyenne bernoise » et rejette la demande de l'auteure du postulat.

Destinataire

- Grand Conseil

M

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	032-2018
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2018.RRGR.147
Déposée le:	09.03.2018
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Junker Burkhard (Lyss, PS) (porte-parole) Striffeler-Mürset (Münsingen, PS) de Meuron (Thun, Les Verts)
Cosignataires:	31
Urgence demandée:	Oui
Urgence accordée:	Oui 22.03.2018
N° d'ACE:	539/2018 du 16 mai 2018
Direction:	Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale
Classification:	-
Proposition du Conseil-exécutif:	**Vote point par point** Chiffre 1 : rejet Chiffre 2 : adoption Chiffre 3 : adoption

Mettre à profit le potentiel d'économie dans l'aide sociale et conserver la structure tarifaire actuelle pour les frais dentaires

Le Conseil-exécutif est prié :

1. de ne pas mettre en place dans le canton de Berne la nouvelle structure tarifaire de la Confédération applicable au 1er janvier 2018 ;

2. d'élaborer un projet de loi permettant de maintenir la structure tarifaire actuelle pour les personnes bénéficiaires de l'aide sociale ou de mettre au point une structure tarifaire adaptée pour la SUVA ;

3. de veiller à ce que les frais ne dépassent pas ceux des années précédentes.

Développement :

Manifestement, l'instauration de la nouvelle structure tarifaire pour les traitements dentaires dans le domaine de l'aide sociale occasionne environ deux millions de francs de frais supplémentaires. Lors de la session de novembre, il a été décidé de procéder à des coupes dans l'aide sociale, et voilà que parallèlement, ces tarifs vont affaiblir les mesures d'économies emportées de haute lutte. Cela n'apporte aucune valeur ajoutée aux services sociaux et à leurs clientes et clients.

Certains cantons choisissent de ne pas mettre en œuvre l'arrêté fédéral pour des raisons financières ; Berne devrait les rejoindre.

Motivation de l'urgence : le tarif a été décidé rétroactivement le 1er janvier 2018 au niveau fédéral et doit par conséquent être traité le plus rapidement possible au niveau cantonal.

Réponse du Conseil-exécutif

Point 1

La nouvelle structure tarifaire de la Confédération, Dentotar, est entrée en vigueur le 1er janvier 2018. Elle est valable pour tous les décomptes de prestations, hormis ceux relevant de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal). Le tarif dentaire des domaines de l'assurance-accidents, de l'assurance militaire et de l'assurance-invalidité, connu sous le nom de « tarif SUVA », que le canton de Berne a toujours mis en œuvre jusqu'ici, est lui aussi concerné. Dès lors que la révision a été introduite début 2018, ce dernier a donc recommandé aux services sociaux de l'appliquer, sous réserve de modifications ultérieures. Par conséquent, la demande des motionnaires de ne pas mettre en place la nouvelle structure ne peut être satisfaite à court terme.

Points 2 et 3

Tout comme les auteurs de la motion, le Conseil-exécutif est d'avis que les traitements dentaires ne doivent pas occasionner de frais supplémentaires par rapport aux années précédentes dans le domaine de l'aide sociale. Une telle situation serait inacceptable au vu des coupes dans les prestations confirmées par le Grand Conseil lors de la session de mars.

A la différence du tarif SUVA précédent, qui n'avait jamais été adapté pour ce groupe de patientes et de patients, Dentotar tient compte du renchérissement intervenu depuis 1994. Il faut donc s'attendre à une augmentation des frais d'environ 15 à 20 pour cent pour les traitements dentaires dans le domaine de l'aide sociale. Face aux conséquences financières escomptées, les cantons de Genève et de Vaud ont quant à eux négocié des tarifs sans incidence sur les coûts avec la Société suisse des médecins-dentistes (SSO). Le Conseil-exécutif relève que l'introduction d'un tarif dérogeant à Dentotar ne serait peut-être pas acceptée ni appliquée par tous les médecins-dentistes du canton de Berne, ce qui pourrait conduire à des lacunes dans l'offre de soins destinée aux bénéficiaires de l'aide sociale. Des études et des négociations sont donc nécessaires avant de pouvoir procéder à une adaptation du tarif pour ces derniers, ce qui prendra un certain temps.

Le Conseil-exécutif va élaborer dans le domaine de l'aide sociale un système tarifaire garantissant la neutralité des coûts, qu'il mettra au point avec les partenaires concernés. Il propose par conséquent d'adopter les points 2 et 3.

Destinataire

- Grand Conseil

M

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	234-2017
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2017.RRGR.610
Déposée le:	08.10.2017
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Sancar (Bern, Les Verts) (porte-parole)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Non
Urgence accordée:	
N° d'ACE:	416/2018 du 25 avril 2018
Direction:	Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale
Classification:	-
Proposition du Conseil-exécutif:	**Rejet**

Droit à la formation et au travail

Le Conseil-exécutif est chargé de créer les bases légales nécessaires et de prendre les mesures qui s'imposent aux fins suivantes :

1. garantir aux habitantes et habitants du canton de Berne aptes à travailler une activité lucrative couvrant le minimum vital ;
2. garantir aux habitantes et habitants du canton de Berne en âge d'exercer une activité lucrative un revenu compensatoire suffisant si le canton n'est pas en mesure de leur fournir une activité lucrative ; l'état de santé et la situation familiale des personnes concernées (p. ex. familles monoparentales ou proches aidants non rémunérés) sont pris en compte ;
3. garantir aux habitantes et habitants du canton de Berne qui n'exercent aucune activité lucrative couvrant le minimum vital la possibilité de suivre une formation, un perfectionnement ou une reconversion professionnels ;
4. prendre en considération les personnes handicapées pour le recrutement aux postes de travail dans l'administration cantonale.

Développement :

Le travail – a fortiori le travail rémunéré – revêt une grande importance dans notre vie, sachant que la plus grande partie de notre temps y est consacrée. Lorsque nous rencontrons quelqu'un dans la rue, la première question est souvent « Comment ça va ? », suivie assez rapidement d'un « Et tu travailles où ? ». L'importance du travail a fortement évolué dans le cours de l'histoire. Dans l'Antiquité, c'est la couche basse de la population qui fournissait le labeur, tandis que l'élite se consacrait à la philosophie et à la politique. Les temps ont changé : aujourd'hui, l'exercice d'une activité lucrative est un enjeu clé pour tous, tant il est vrai que le travail nous confère une identité, renforce l'estime de soi et influence notre mode de consommation. Cela étant, par travail, on entend toujours ou presque le travail rémunéré, alors qu'une majorité des activités de prise en charge, à savoir le travail des proches aidants et le travail bénévole, sont effectuées sans rémunération, bien qu'elles contribuent de manière significative à la chaîne de création de valeur ajoutée de notre société.

Accéder à un emploi rémunéré n'est pas donné à tous : nombre de personnes sont en partie exclues du marché du travail bien qu'elles aimeraient travailler (davantage) pour un salaire. La part d'emplois à temps partiel a pu être augmentée – ce qui est positif – et de premières mesures ont été prises à cet effet. Nous sommes pourtant encore bien loin d'une division du travail plus équitable. Les personnes peu performantes ou souffrant de troubles psychiques ne sont pas intégrées sur le marché de l'emploi. La performance et la recherche du profit priment malheureusement les conditions sociales, au détriment de l'inclusion, de la participation et de l'assistance aux proches qui ont en besoin. Or le droit à la formation et au travail est une obligation sociale et doit être garanti.

Le droit au travail est également inscrit dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 (art. 23). Ce droit est expressément garanti aux personnes handicapées par la Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées (CDPH) du 13 décembre 2006 (art. 27), à laquelle la Suisse a adhéré en 2014.

La formation est une condition *sine qua non* pour que chaque individu puisse trouve sa place dans la société. Sans compter son importance pour la société au sens large. C'est pourquoi il appartient aux autorités de promouvoir et de développer le système de formation dans ce sens. Dans le même temps, il s'agit de favoriser les intérêts particuliers. La formation est aussi un travail qui devrait être soutenu avec les moyens appropriés.

Les investissements consentis dans la formation et dans l'exercice d'une activité lucrative par les demandeurs d'emploi servent la société dans son ensemble et la déchargent, aujourd'hui comme demain.

Réponse du Conseil-exécutif

Le Conseil-exécutif partage l'avis du motionnaire : le travail revêt une grande importance dans notre vie, il nous confère une identité et renforce notre estime de soi. Il juge aussi fondamental de concevoir des programmes de formation de qualité, adaptés aux différents groupes cibles. L'égalité des chances inconditionnelle et le travail pour tous constituent certes un idéal noble et une vision digne d'être poursuivie, mais ces objectifs ne semblent guère réalistes en raison des différences qui subsisteront toujours. Il n'en reste pas moins que les efforts consentis par le gouvernement bernois dans les domaines de la formation et de l'intégration professionnelle visent à favoriser cette égalité des chances et à donner au plus grand nombre de personnes possible l'occasion de réussir leur entrée dans la vie professionnelle. Pour y parvenir, il est

essentiel de tenir compte du sens des responsabilités et de la motivation des personnes à la recherche d'un emploi. Ce n'est en effet que si ces deux conditions sont acquises que les mesures de soutien et de formation mises en œuvre par les pouvoirs publics atteignent leurs objectifs. Il faut par ailleurs que le secteur privé et l'administration publique mettent à disposition suffisamment d'emplois adaptés. Dans ce sens, le directeur de la santé publique et de la prévoyance sociale a créé en 2017 un groupe de travail composé en majorité de représentantes et de représentants des milieux économiques. Celui-ci a pour mission de définir les conditions et les mesures de soutien que l'économie attend du monde politique et de l'administration afin de créer davantage d'emplois pour des personnes peu qualifiées.

Les pouvoirs publics ont pour tâche de créer le cadre le plus favorable possible à l'épanouissement de toutes les habitantes et de tous les habitants du canton de Berne. Le Conseil-exécutif estime en revanche qu'il n'incombe pas à l'Etat libéral de garantir à toutes et à tous une activité lucrative couvrant le minimum vital, comme le demande le motionnaire. Une telle intervention dans le système économique dépasserait la capacité de financement de l'Etat et entraînerait en outre de graves conséquences sur le plan social. Limitée au canton de Berne, elle provoquerait par ailleurs un tel effet d'aspiration sur les ressortissantes et ressortissants des cantons voisins qu'elle accentuerait les effets indésirables pour le canton de Berne.

Ce dernier met déjà en œuvre de nombreuses mesures en faveur des personnes sans activité lucrative couvrant le minimum vital et visées par le motionnaire. Les prestations sociales qui leur sont destinées sont équitables et bien développées. Par ailleurs, le canton de Berne mène une politique active de création d'emplois et propose des programmes de formation de qualité et répondant aux besoins de chaque groupe cible. Enfin, en vertu de l'article 4, alinéa 1, lettre *k* de la loi sur le personnel (LPers ; RSB 153.01), le canton de Berne mène une politique du personnel favorisant l'emploi et l'intégration des personnes en situation de handicap et de celles au chômage.

Le motionnaire fait référence au droit au travail inscrit à l'article 23 de la Déclaration universelle des droits de l'homme adoptée par les Nations Unies. Il ne s'agit toutefois pas d'un droit justiciable. Cet article repose sur le principe de base suivant : les Etats doivent tout faire pour prévenir le chômage et soutenir les personnes qui ne gagnent pas suffisamment pour subvenir à leurs besoins vitaux. C'est ce principe qui guide aujourd'hui déjà la politique du Conseil-exécutif.

Destinataire

- Grand Conseil

M

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil exécutif

N° de l'intervention:	239-2017
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2017.RRGR.638
Déposée le:	23.10.2017
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Imboden (Bern, Les Verts) (porte-parole) Stucki (Bern, PS)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Non
Urgence accordée:	
N° d'ACE:	418/2018 du 25 avril 2018
Direction:	Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale
Classification:	-
Proposition du Conseil-exécutif:	**Rejet**

Introduire un salaire minimum dans le canton de Berne

Le Conseil-exécutif est chargé des mandats suivants :

1. créer une base légale pour un salaire minimum cantonal, dans l'objectif d'endiguer le phénomène des travailleurs pauvres ; des exceptions adaptées doivent être possibles dans le domaine de l'agriculture ;
2. se baser sur le système des prestations complémentaires pour le calcul du salaire minimum, système dans lequel les frais professionnels doivent aussi être pris en compte, et prévoir une adaptation annuelle (semblable à l'indice mixte PC/AVS) ;
3. mettre en place une commission de suivi tripartite « salaire minimum cantonal bernois » composée des partenaires sociaux, qui sera impliquée dans l'élaboration de la base légale et, plus tard, dans son application.

Développement :

Dans son arrêt du 21 juillet 2017 dans le cas du canton de Neuchâtel, le Tribunal fédéral a jugé que les salaires minimums cantonaux sont admissibles et qu'ils sont un instrument de lutte contre la pauvreté. Il avait rejeté les recours formés à l'encontre de la détermination d'un salaire horaire minimum de 20 francs dans le canton de Neuchâtel. Cette mesure de politique sociale, qui vise en particulier à lutter contre le phénomène des travailleurs pauvres (working poor), est

donc compatible avec le principe constitutionnel de la liberté économique et avec le droit fédéral. Les cantons ont explicitement la tâche de lutter contre la pauvreté et ils possèdent les compétences pour le faire, par exemple au moyen de l'aide sociale ou même d'un salaire minimum fixé dans la loi. Ainsi, le canton peut fixer un salaire minimum légal.[1] La loi neuchâteloise prévoit un salaire minimum de 20 francs de l'heure.[2] Il est adapté chaque année en fonction de l'évolution de l'indice des prix à la consommation. A Neuchâtel, environ 2700 personnes[3] (dont 1700 femmes) bénéficient du nouveau salaire minimum en vigueur depuis le mois d'août 2017.

Dans le canton de Neuchâtel, le montant du salaire minimum correspond au niveau des prestations complémentaires (PC) de l'AVS/AI. Le seuil fixé pour les PC est un seuil de pauvreté largement reconnu, il est plus élevé que celui pour l'aide sociale. Le calcul des PC est légèrement différent dans chaque canton : les primes de l'assurance-maladie sont différentes, et dans certaines villes, les montants maximaux pris en compte au titre du loyer sont plus élevés. Cependant, les besoins vitaux se situent au même niveau dans tous les cantons. Pour le calcul des PC, les frais professionnels sont reconnus comme des dépenses. En comparant des personnes retraitées qui perçoivent des prestations complémentaires avec des personnes salariées, on remarque que ces dernières ont une série de frais que les personnes retraitées n'ont pas : les dépenses professionnelles (frais pour la mobilité et les repas pris hors du domicile). On ne paie pas d'impôts sur les PC, mais sur un salaire minimum, oui. C'est pourquoi le montant d'un salaire minimum doit être plus élevé que celui des PC pour les personnes retraitées, afin de parvenir au même effet de revenu. Le salaire minimum devrait aussi être adapté sur la base de l'indice mixte, de la même manière que dans le système des prestations complémentaires et des rentes AVS (c'est-à-dire qu'avec l'inflation, l'évolution des salaires compte pour moitié).

En modélisant le calcul[4] pour le canton de Berne (sur la base du calcul du salaire minimum dans le canton de Neuchâtel), nous obtenons le résultat suivant :

Canton	Salaire minimum Brut, par heure	Salaire minimum, Brut (compte tenu des impôts et des frais professionnels)
BE	19,88 CHF/h	22,51 CHF/h

[1] Arrêt du 21 juillet 2017 (2C_774/2014, 2C_813/2014, 2C_815/2014, 2C_816/2014) :
https://www.bger.ch/files/live/sites/bger/files/pdf/fr/2C_774_2014_2017_08_04_T_f_11_42_48.pdf

[2] Base légale du canton de Neuchâtel, *art. 32b LEmpl*
« Les relations de travail des travailleurs accomplissant habituellement leur travail dans le canton sont soumises aux disposition relatives au salaire minimum »
Article 32d LEmpl
1. *Le salaire minimum au sens de l'article 34a de la Constitution est de 20 francs par heure.*
2. *Ce montant est adapté chaque année à l'évolution de l'indice suisse des prix à la consommation du mois d'août de l'année précédente, l'indice de base étant celui du mois d'août 2014.*
3. *Par salaire, il faut entendre le salaire déterminant au sens de la législation en matière d'assurance-vieillesse et survivants, indemnités de vacances et pour jours fériés non comprises.*

[3] Selon ses réponses aux précédentes interventions, le Conseil-exécutif a déclaré qu'il n'y a pas statistiques sur le nombre de bas salaires dans le canton de Berne. En Suisse, environ la moitié des bas salaires se répartissent entre le commerce de détail, la restauration, l'hôtellerie/la parahôtellerie, la gestion des bâtiments et l'aménagement des espaces verts.
Postulat 033-2011 : Fixer des salaires minimaux décents pour lutter contre le dumping salarial.
Interpellation 319-2013 : Salaire minimum et bas salaires dans le canton de Berne.

[4] Des facteurs supplémentaires sont compris dans le calcul (comme les impôts cantonaux, les frais professionnels et la réduction des primes de l'assurance-maladie). Les dépenses pour la formation professionnelle continue, nécessaire pour conserver une qualification, ne sont pas prises en compte.

Réponse du Conseil-exécutif

Les explications de la motion sur les prestations complémentaires (PC) peuvent conduire à des conclusions erronées, le salaire minimum ne pouvant être assimilé à une prestation complémentaire. En effet, les PC couvrent l'excédent de dépenses résultant de la comparaison entre les revenus déterminants et les dépenses reconnues. Ces dernières sont par exemple plus élevées pour une famille avec des enfants que pour une personne seule. Le montant des PC n'est par conséquent pas fixe.

Tout comme les motionnaires, le Conseil-exécutif est d'avis que les cantons ont la tâche de lutter contre la pauvreté et qu'ils disposent des compétences pour ce faire. La pauvreté a de nombreuses causes et n'est pas uniquement due à des salaires trop bas. La lutte contre la pauvreté consiste en premier lieu à renforcer la responsabilité individuelle des personnes concernées et à prendre des mesures adaptées et efficaces visant l'insertion sur le marché du travail. Si nécessaire, les personnes touchées peuvent bénéficier d'un système d'aide sociale équitable et bien développé qui leur garantit des conditions de vie décentes. Le Conseil-exécutif a pris connaissance de l'arrêt du Tribunal fédéral concernant l'introduction d'un salaire minimum dans le canton de Neuchâtel, mais estime qu'il n'est pas judicieux de fixer un tel salaire dans la loi.

Le marché du travail libéral que connaît la Suisse et le partenariat social en place constituent un modèle de réussite qui permet à notre pays d'enregistrer depuis des années l'un des taux de chômage les plus bas du monde. Les travailleuses et travailleurs peu qualifiés actifs dans les secteurs à bas revenus pourraient voir leur emploi disparaître suite à l'introduction d'un salaire minimum. Par ailleurs, des mesures d'accompagnement devraient être introduites pour éviter que les personnes ayant une capacité de travail limitée (p. ex. dans un modèle d'emploi à salaire partiel) ne soient exclues du marché du travail et qu'elles dépendent davantage de l'aide sociale.

Dans de nombreux secteurs, il existe aujourd'hui déjà des conventions collectives et des salaires minimums, qui ont été négociés entre les partenaires sociaux dans un climat de confiance. Ces solutions individuelles sont judicieuses. Elles sont en harmonie avec la tradition suisse du partenariat social et ont fait leurs preuves depuis de nombreuses années.

En outre, dans la plupart des cas, un salaire minimum ne permet pas aux familles pauvres de sortir de l'aide sociale car il n'est en général pas suffisant pour couvrir à lui seul les besoins d'une famille. Il convient de relever que contrairement aux PC, le salaire minimum ne tient pas compte du nombre d'enfants. Par ailleurs, les salaires ordinaires risqueraient de s'aligner sur le minimum fixé dans la loi. Un nivellement des salaires par le bas irait à l'encontre des efforts menés pour lutter contre la pauvreté.

Destinataire

- Grand Conseil

M

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	276-2017
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2017.RRGR.736
Déposée le:	05.12.2017
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Wüthrich (Huttwil, PS) (porte-parole) Striffeler-Mürset (Münsingen, PS)
Cosignataires:	11
Urgence demandée:	Non
Urgence accordée:	
N° d'ACE:	422/2018 du 25 avril 2018
Direction:	Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale
Classification:	-
Proposition du Conseil-exécutif:	**Rejet**

Les personnes exerçant une activité lucrative à plein temps ne doivent pas avoir besoin de l'aide sociale (rapport sur le salaire minimal)

Le Conseil-exécutif est chargé de présenter un rapport qui

1. expose la situation des personnes travaillant à temps plein et des apprentis qui perçoivent l'aide sociale (travailleurs pauvres) résidant dans le canton de Berne,

2. et qui présente des mesures pour que ces personnes ne doivent plus dépendre de l'aide sociale, en instaurant un salaire minimum à l'instar du canton de Neuchâtel.

Développement :

Dans le débat sur l'aide sociale et sur l'augmentation de ses coûts, on oublie régulièrement qu'elle vient aussi en aide à des personnes dont le salaire ne suffit pas à couvrir le minimum vital malgré un emploi à plein temps. Les récentes évolutions du marché du travail montrent qu'avec la progression de l'emploi, le secteur des emplois à bas salaires a lui aussi augmenté. Les salaires des personnes travaillant à 90 pour cent ou plus dans ce type d'emploi ne leur suffisent

pas pour vivre décemment. L'aide sociale subventionne ainsi des salaires qui ont été fixés à un niveau trop bas sur le marché. Cela peut être vu comme un soutien indirect aux entreprises qui versent de tels salaires. De plus, la pression exercée sur les personnes au chômage pour prendre un emploi rapidement les place dans une mauvaise position pour les négociations.

Selon les informations de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale, en 2013 dans le canton de Berne, près de 1400 personnes ont dû percevoir l'aide sociale alors qu'elles travaillaient à plein temps. A ces personnes s'ajoutent environ 1000 apprentis qui doivent recourir à l'aide sociale pendant leur formation. De plus, il ne faut pas oublier les personnes qui ne demandent pas l'aide sociale et qui ne sont donc pas comptabilisées. Les experts estiment que le taux de personnes n'ayant pas recours à l'aide sociale est élevé, particulièrement chez les personnes qui travaillent à temps plein et dont on estime que le salaire permet de subvenir à leurs besoins.

L'instauration d'un salaire minimum serait une mesure à adopter pour réduire le risque de pauvreté des personnes actives. C'est pourquoi les cantons du Jura, du Tessin et de Neuchâtel ont choisi d'introduire un salaire minimum cantonal. Cet été, le Tribunal fédéral a émis un avis positif sur le modèle du canton de Neuchâtel. Dans son rapport, le Conseil-exécutif doit présenter les effets qu'aurait un tel modèle dans le canton de Berne. Le modèle de salaire minimal correspond à un salaire mensuel de 3400 francs pour une semaine de 42 heures, 13^{e} mois inclus (l'agriculture, la viticulture et les places de formation font exception).

Le Conseil-exécutif peut fixer des salaires minimaux contraignants en cas de dumping salarial répété et à la demande de la commission tripartite compétente, soit en simplifiant la déclaration de force obligatoire générale des conventions collectives de travail, soit en adoptant des contrats-types de travail. La Confédération reconnaît ainsi la nécessité de pouvoir intervenir au niveau régional avec des instruments flexibles et tenir ainsi compte des spécificités des différents marchés du travail. Le canton de Berne a déjà réagi en arrêtant des contrats-types de travail pour le commerce de détail, l'économie domestique et l'agriculture. Dans le rapport, il convient de présenter les effets de ces mesures sur l'aide sociale, ainsi que les effets sur les salaires minimaux fixés dans les conventions collectives négociées par les partenaires sociaux.

Les études les plus récentes montrent que les salaires minimaux n'ont pas d'influence négative sur l'emploi, contrairement à ce que la recherche a longtemps proclamé. Les employeurs dans les branches à bas salaires peuvent faire baisser ces salaires sous le prix du marché. Avec un salaire minimum, les salaires restent cependant assez élevés pour que les employeurs continuent malgré tout à trouver de l'intérêt à employer la personne.

Réponse du Conseil-exécutif

Il existe deux formes de contrats-types de travail. En vertu de l'article 359 du Code des obligations, les cantons peuvent édicter des contrats-types pour les travailleurs agricoles, le service de maison et le commerce de détail qui contiennent uniquement des dispositions et ne prescrivent pas de salaire minimal contraignant. Sur proposition de la Commission cantonale du marché du travail (Commission tripartite) et en cas de sous-enchère abusive répétée par rapport à la rémunération usuelle du lieu et de la branche, les cantons ont par ailleurs la possibilité d'établir d'autres contrats-types prévoyant des salaires minimaux contraignants. Berne n'ayant pas introduit pour l'heure de salaire minimum, il n'est pas possible de savoir quelles répercussions celui-ci aurait sur l'aide sociale.

Point 1

Il n’est effectivement pas acceptable qu’une partie des personnes exerçant une activité lucrative à temps plein soient obligées de percevoir un complément de la part de l’aide sociale. Toutefois, comme ces personnes sont intégrées sur le plan professionnel, cela signifie qu’elles sont aussi en grande majorité intégrées sur le plan social. Le Conseil-exécutif estime que les moyens disponibles doivent être utilisés en priorité pour favoriser l’insertion professionnelle des personnes bénéficiaires de l’aide sociale et non pour établir un rapport exposant la situation des personnes qui travaillent à temps plein.

Point 2

Le Conseil-exécutif a pris connaissance de l’arrêt du Tribunal fédéral concernant l’introduction d’un salaire minimum dans le canton de Neuchâtel, mais estime qu’il n’est pas judicieux de fixer un tel salaire dans la loi.

Le marché du travail libéral que connaît la Suisse et le partenariat social en place constituent un modèle de réussite qui permet à notre pays d’enregistrer depuis des années l’un des taux de chômage les plus bas du monde. Les travailleuses et travailleurs peu qualifiés actifs dans les secteurs à bas revenus pourraient voir leur emploi disparaître suite à l’introduction d’un salaire minimum. Par ailleurs, des mesures d’accompagnement devraient être introduites pour éviter que les personnes ayant une capacité de travail limitée (p. ex. dans un modèle d’emploi à salaire partiel) ne soient exclues du marché du travail et qu’elles dépendent davantage de l’aide sociale.

Dans de nombreux secteurs, il existe aujourd’hui déjà des conventions collectives et des salaires minimums, qui ont été négociés entre les partenaires sociaux dans un climat de confiance. Ces solutions individuelles sont judicieuses. Elles sont en harmonie avec la tradition suisse du partenariat social et ont fait leurs preuves depuis de nombreuses années.

En outre, dans la plupart des cas, un salaire minimum ne permet pas aux familles pauvres de sortir de l’aide sociale car il n’est en général pas suffisant pour couvrir à lui seul les besoins d’une famille. Par ailleurs, les salaires ordinaires risqueraient de s’aligner sur le minimum fixé dans la loi. Un nivellement des salaires par le bas irait à l’encontre des efforts menés pour lutter contre la pauvreté.

Destinataire

- Grand Conseil

M

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	051-2018
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2018.RRGR.185
Déposée le:	19.03.2018
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Striffeler-Mürset (Münsingen, PS) (porte-parole) Junker Burkhard (Lyss, PS) Ruchonnet (St-Imier, PS)
Cosignataires:	25
Urgence demandée:	Oui
Urgence accordée:	Oui 22.03.2018
N° d'ACE:	542/2018 du 16 mai 2018
Direction:	Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale
Classification:	-
Proposition du Conseil-exécutif:	**Vote point par point** Chiffre 1 : rejet Chiffre 2 : adoption sous forme de postulat Chiffre 3 : adoption sous forme de postulat et classement Chiffre 4 : adoption sous forme de postulat et classement Chiffre 5 : adoption sous forme de postulat

L'avenir du secteur de la santé passe par des soins ambulatoires solides

Dans le cadre du remodelage des rémunérations qui touche le domaine de l'aide et des soins à domicile, le Conseil-exécutif est chargé de supprimer les effets pervers et de ne pas fragiliser davantage les services d'aide et de soins à domicile publics.

Le principe d'égalité doit être appliqué par tous les services d'aide et de soins à domicile :

1. Tous les services d'aide et de soins à domicile doivent proposer la gamme complète des prestations de soins à domicile (y compris toutes les prestations spéciales).

2. Tous les services d'aide et de soins à domicile doivent être soumis à l'obligation de prise en charge des nouveaux clients et nouvelles clientes (tous doivent accepter les courtes interventions, y compris celles nécessitant un long trajet).

3. Tous les services d'aide et de soins à domicile engagent leur personnel conformément aux lignes directrices cantonales.

4. Tous les services d'aide et de soins à domicile sont tenus de former leur personnel (il est impossible de s'affranchir de l'obligation de formation).

5. Les subventions cantonales pour les infirmières et infirmiers indépendants sont supprimées.

Développement :

Le domaine ambulatoire est confronté à un défi majeur. L'augmentation du nombre de personnes âgées et très âgées, ainsi que leur souhait de rester aussi longtemps que possible dans un environnement familier ont fait grimper la demande en prestations médicales ambulatoires et en prestations de soins. Parallèlement à cela, la pénurie de personnel soignant s'aggrave. Du fait des soins ambulatoires qu'ils dispensent, les services d'aide et de soins à domicile jouent un rôle clé pour assurer la durabilité des soins à nos aînés. Ils permettent aux personnes de rester indépendantes en restant chez elles.

Depuis l'instauration de la LAMal en 2012, le canton prend en charge le financement résiduel des soins. Et voilà qu'il a à nouveau réduit par étapes le soutien qu'il apportait aux soins et aux tâches d'assistance à domicile. Des piliers comme l'aide financière pour les services de livraison de repas ou les services d'aides ménagères ont également été victimes de ces coupes. L'efficacité des soins ambulatoires risque de sortir fortement affaiblie des nouvelles mesures d'économies (PA 2017). En particulier si la mise en œuvre ne comble pas en même temps les lacunes qu'ont présentées jusqu'à maintenant les contrats de prestations entre la SAP et les fournisseurs de prestations.

Le règlement actuel du financement résiduel et d'autres indemnités dans le domaine des services d'aides et de soins à domicile a des effets pervers. Il permet aux prestataires qui poursuivent un but lucratif et aux indépendants d'être indemnisés à la même hauteur que les services d'aide et de soins à domicile publics (sauf pour ce qui est l'indemnisation de l'obligation de prise en charge) sans pour autant que ceux-ci doivent proposer toute la gamme des prestations. Cette situation crée des incitations inopportunes.

Les services d'aide et de soins à domicile privés proposent les prestations les plus juteuses, les soins de base pouvant être prodigués avec une formation minimale. Souvent, ils refusent les situations plus complexes et les soins techniques par manque de personnel qualifié. Dans la même logique, ils se gardent également d'accepter les interventions de courte durée ou qui nécessitent de longs trajets. Les services d'aide et de soins à domicile publics, qui sont soumis à l'obligation de prise en charge, se retrouvent ipso facto avec les interventions non rentables. Un tel système permet aux services d'aide et de soins à domicile privés de prendre principalement en charge les interventions qui sont rentables. Et pour couronner le tout, les services d'aide et de soins à domicile ne reversent pas la totalité des indemnités de déplacement à leurs collaboratrices et collaborateurs. L'avantage de ne pas avoir à proposer l'ensemble des prestations de soins l'emporte de loin sur le désavantage de recevoir moins de subventions cantonales que les services d'aide et de soins à domicile publics. C'est en cela que consiste l'effet pervers décrit précédemment pour les services d'aide et de soins à domicile privés. En se concentrant sur les soins de base et en ne proposant que certaines prestations, il leur est possible de se choisir les meilleurs morceaux tout en utilisant l'argent public.

L'autorisation d'exercer donne aux infirmières et infirmiers indépendants le droit de conclure un contrat de prestations avec le canton. Ils et elles ont ainsi accès à des rétributions en tout point

similaires aux services d'aide et de soins à domicile privés. Il est ainsi possible d'obtenir de l'argent du canton sans devoir supporter des coûts structurels importants.

En conséquence de quoi il est de plus en plus difficile de recruter du personnel qualifié pour les services d'aide et de soins à domicile qui ont une obligation de prise en charge.

Une offre de soins ambulatoires de base solide et durable repose, entre autres, sur une bonne collaboration entre les différents groupes de prestataires de soins, expression par laquelle nous entendons : les médecins de famille, les soins ambulatoires et d'autres acteurs dans le domaine des soins ambulatoires comme les services ambulatoires et semi-résidentiels spécialisés que sont par exemple les hôpitaux de jour.

Pour garantir la durabilité de l'offre de soins ambulatoires de base, il faut que tous les services d'aide et de soins à domicile soient sur un pied d'égalité. Tous les services d'aide et de soins à domicile doivent proposer la gamme complète de prestations et avoir l'obligation de prendre les nouveaux clients et nouvelles clientes. Autrement dit, tous doivent effectuer les interventions de courte durée ou qui nécessitent de longs trajets. Comme les soins de long séjour, les soins et services à domicile doivent être eux aussi soumis à l'obligation de formation. En outre, le personnel doit être rémunéré et engagé conformément aux lignes directrices cantonales.

Pour que les soins ambulatoires de base restent durables, l'argent du canton ne doit aller qu'aux services d'aide et de soins à domicile qui respectent les conditions fondamentales.

Motivation de l'urgence : les négociations sur le remaniement des contrats de prestations ont commencé entre la SAP et les différents partenaires. Il est dès lors nécessaire d'instaurer immédiatement l'obligation de mettre en œuvre les principes formulés dans la présente motion.

Réponse du Conseil-exécutif

Les motionnaires chargent le Conseil-exécutif de revoir le régime d'indemnisation de l'obligation de prise en charge.

Cette dernière garantit à toutes les habitantes et à tous les habitants du canton de Berne l'accès à des soins ambulatoires, indépendamment de leur domicile ou de leurs besoins. Actuellement, ce mandat n'est octroyé qu'aux services d'aide et de soins à domicile (ASAD) d'utilité publique, qui sont tenus de prendre en charge en tout temps toutes les clientes et tous les clients dans le bassin de population considéré. A titre de compensation, le canton de Berne verse en outre à ces services un forfait par habitante ou habitant du périmètre en question ainsi qu'un forfait par heure facturée.

Point 1

Sont réputés soins au sens de l'article 7 de l'ordonnance du DFI du 29 septembre 1995 sur les prestations dans l'assurance obligatoire des soins en cas de maladie (ordonnance sur les prestations de l'assurance des soins, OPAS ; RS 832.112.31) les prestations d'évaluation, de conseil et de coordination ainsi que les traitements et les soins de base. Sont considérés comme prestations spécifiques les soins dispensés aux enfants malades ou handicapés (soins pédiatriques à domicile), les soins psychiatriques, les soins oncologiques et palliatifs spécialisés ainsi que les soins des plaies.

Le canton verse une contribution horaire pour les prestations spécifiques à condition que celles-ci soient dispensées par du personnel soignant qualifié possédant l'expérience professionnelle et

la formation professionnelle ou complémentaire requises. Les services ASAD ne disposant pas tous de collaboratrices et collaborateurs spécialisés, ils collaborent pour assurer la couverture en soins et garantir au personnel l'assistance professionnelle nécessaire. Cette modalité de coopération a fait ses preuves jusqu'ici.

Eu égard au nombre élevé de services ASAD, le canton estime qu'il n'est pas utile que ces derniers comptent tous des spécialistes parmi leur personnel. Pour pouvoir dispenser des prestations spécifiques en tout temps, il faut des effectifs d'une certaine taille et, compte tenu de la pénurie de personnel qualifié, les services ASAD auraient des difficultés à recruter. En outre, le développement de l'offre qui en résulterait ne correspond pas à un besoin établi.

Pour ces motifs, le Conseil-exécutif propose de rejeter le point 1.

Point 2

Depuis le début de cette année, la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP) élabore, en collaboration avec des représentantes et des représentants de services ASAD ainsi qu'avec des infirmières et infirmiers indépendants, diverses variantes qui permettraient d'axer davantage le mécanisme de rétribution en vigueur sur les besoins et les prestations. Dans ce cadre, elle envisage diverses solutions, notamment l'extension de l'obligation de prise en charge à tous les prestataires.

Point 3

Tous les services ASAD ayant conclu un contrat de prestations portant sur les soins à domicile avec la SAP sont tenus de respecter les conditions de travail usuelles du lieu et de la branche ainsi que les conventions collectives applicables. En vertu de la loi du 16 septembre 1992 sur les subventions cantonales (LCSu ; RSB 641.1), ces services doivent aussi garantir l'égalité salariale entre femmes et hommes. Enfin, ils doivent reporter sur les collaboratrices et les collaborateurs la croissance de la masse salariale allouée sur la subvention cantonale

Le Conseil-exécutif estime que les directives en vigueur sont suffisantes.

Point 4

Depuis 2014, les services ASAD, qu'ils soient d'utilité publique ou à but lucratif, sont soumis à l'obligation de formation. En signant le contrat de prestations, ils s'engagent à participer, dans la mesure de leurs moyens, à la formation pratique de personnel qualifié dans les professions de la santé non universitaires et à contribuer ainsi à la sécurité des soins.

La qualité de la formation dispensée dépend notamment de la structure d'exploitation des services ASAD. Certains d'entre eux peuvent avoir avantage à confier cette tâche à d'autres services qui, du fait de leur structure, peuvent fournir davantage de prestations que celles que le canton exige d'eux. Cette réglementation en matière d'obligation de formation a fait ses preuves jusqu'ici. En 2015, les services ASAD ont dispensé en tout 105,9 % des prestations à fournir, dépassant ainsi l'objectif fixé par le canton.

Point 5

Dans le canton de Berne, les soins ambulatoires sont organisés de manière plus hétérogène qu'ailleurs et la proportion d'infirmières et d'infirmiers indépendants y est élevée. Actuellement, 52 services d'utilité publique, 38 services à but lucratif et quelque 260 infirmières et infirmiers

indépendants sont liés par un contrat de prestations avec le canton de Berne, qui assume le coût résiduel des soins dispensés par ces prestataires.

Les discussions menées dans le cadre de l'examen de l'obligation de prise en charge portent également sur l'égalité de traitement existante en matière de rétribution des soins ambulatoires prodigués par les services ASAD et les infirmières ou infirmiers indépendants. Depuis le début de cette année, le canton de Berne élabore, en collaboration avec des représentantes et des représentants de l'aide et des soins à domicile, un nouveau système de rétribution permettant à l'avenir d'axer davantage la fourniture des soins ambulatoires sur les besoins et les prestations. Quels que soient les effets du Programme d'allégement 2018, il faut s'employer à plus orienter les structures de soins sur les prestations. Dans le cadre de cet examen, le Conseil-exécutif est disposé à tenir compte des demandes formulées par les motionnaires aux points 2 et 5 et à les adopter sous forme de postulat. Il recommande en même temps d'adopter les points 3 et 4 sous forme de postulat et de les classer, étant donné que les directives en vigueur sont suffisantes et que la réglementation en matière d'obligation de formation a fait ses preuves. En revanche, il propose de rejeter le point 1, car il n'est ni utile ni nécessaire que tous les services ASAD fournissent des prestations spécifiques.

Destinataire

- Grand Conseil

M

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	241-2017
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2017.RRGR.666
Déposée le:	09.11.2017
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Müller (Bowil, UDC) (porte-parole) Moser (Landiswil, UDC)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Oui
Urgence accordée:	Non 23.11.2017
N° d'ACE:	450/2018 du 2 mai 2018
Direction:	Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale
Classification:	-
Proposition du Conseil-exécutif:	**Rejet**

Aide et soins à domicile - mission de l'Etat et viabilité économique des soins ambulatoires

Le Conseil-exécutif est chargé des mandats suivants :

1. supprimer les mesures d'économie prévues dans le Programme d'allégement 2018 qui touchent les organisations d'aide et de soins à domicile d'utilité publique ;

2. définir l'étendue de l'obligation de prise en charge suffisante dans le domaine des prestations ambulatoires et faire en sorte que ce « catalogue de prestations obligatoires » soit confié uniquement aux organisations d'aide et de soins à domicile d'utilité publique, sans but lucratif ;

3. faire en sorte que les prestations ambulatoires sortant du cadre obligatoire soient financées uniquement à titre privé par les bénéficiaires ou leur compagnie d'assurance-maladie ;

4. faire en sorte que les coûts du catalogue de prestations obligatoires restent couverts par les compagnies d'assurance-maladie, la participation des patientes et des patients ainsi que le financement résiduel du canton (par exemple, par l'indemnisation des déplacements effectifs sur la base du nombre d'heures ou de kilomètres) ;

5. faire en sorte que le financement résiduel par le canton des prestations des services d'aide et de soins à domicile d'utilité publique soit lié à des conditions strictes d'information et de contrôle, et ce jusqu'à l'introduction d'un système de comptabilité analytique harmonisé pour toute la Suisse, après quoi il procèdera à un nouvel examen de la situation ;

6. faire en sorte que le canton s'acquitte à l'avenir de son obligation de fournir les prestations ambulatoires suffisantes et complètes à la population exclusivement par l'intermédiaire d'organisations d'aide et de soins à domicile d'utilité publique, autrement dit à but non lucratif.

Développement :

Conformément à la Constitution cantonale, le canton et les communes sont tenus de protéger, de promouvoir et de garantir une assistance médicale et paramédicale suffisante pour la population. L'article 29, alinéa 1 établit que toute personne dans le besoin a droit, entre autres, aux soins médicaux essentiels. L'article 41 précise : le canton et les communes protègent et promeuvent la santé de la population et encouragent les mesures de prévention dans ce domaine. Ils veillent à ce que l'assistance médicale et paramédicale soit suffisante et économiquement supportable. Ils créent à cet effet les institutions nécessaires (al.1). En outre, « le canton garantit l'emploi efficace et économique des ressources publiques grâce à la planification et à un système de financement judicieux. » (al. 2) et « le canton et les communes encouragent l'aide et les soins à domicile ».

Depuis des années, le « Center for Leadership & Values in Society » de l'Université de Saint-Gall mène des recherches à orientation managériale et étudie notamment les contributions au bien commun des organismes d'utilité publique. Dans son « Atlas du bien commun », le centre publie chaque année les derniers résultats de ses études sur cette contribution. Depuis des années, l'organisation ASAD, qui est d'utilité publique, figure parmi les premières de ce classement – comme cette année, où elle occupe la deuxième place pour toute la Suisse. L'ASAD compte ainsi parmi les organisations les plus connues et les plus appréciées de Suisse et jouit d'une excellente réputation – elle est indispensable aux yeux de tous car elle ne tire aucun profit des prestations qu'elle fournit. Grâce à son ancrage local, elle couvre les prestations ambulatoires dans les domaines psychiatrique, somatique et psychosocial dans l'ensemble du canton. Sa collaboration avec des partenaires régionaux se déroule sans problème depuis des années dans un esprit de coopération et d'inclusion.

Le canton de Berne est le seul à avoir introduit, du fait de la mise en œuvre du nouveau financement des soins à compter du 1er janvier 2011, un financement résiduel fondé sur le principe « à prestation égale, rémunération égale ». Des prestataires de service privés à but lucratif ont ainsi eu accès à l'argent public. Mais l'apparence de l'égalité entre les organisations d'aide et de soins à domicile privées et les organisations d'aide et de soins à domicile d'utilité publique est trompeuse : les premières ne prennent que les missions rentables, tandis que les secondes doivent assurer la couverture des coûts variables pour pouvoir garantir leurs réserves de capacités et accepter d'intervenir même sur des cas difficiles en raison de leur obligation de prise en charge. En 2016, plus de la moitié des interventions qu'elles ont réalisées dans le canton de Berne (hors prestations d'assistance et d'aide-ménagère) étaient déficitaires – la non facturation des déplacements sur de longues distances, la brièveté des interventions et les contrats longue durée ne permettant pas de couvrir les frais.

L'apparente mise sur un pied d'égalité des organisations d'aide et de soins à domicile privées et de l'ASAD d'utilité publique, la substitution voulue par le canton d'un financement incitatif des prestations à l'obligation de prise en charge et le Programme d'allégement 2018 aboutiront très probablement à la libéralisation totale des soins ambulatoires. Or l'organisation ASAD, qui mise sur la formation professionnelle des jeunes générations et défend une juste rémunération du personnel, n'a pas les moyens de se lancer dans une guerre des prix. A l'issue d'une telle compétition au sein même de la branche, celui qui l'emporte dicte les prix, on le sait par expérience, ce qui signifie la disparition des derniers services d'aide et de soins à domicile d'utilité publique. Les coûts dans le domaine des soins ambulatoires augmenteront et de plus grandes sommes d'argent encore iront au secteur privé. Le personnel, composé majoritairement de femmes employées à temps partiel – devra travailler dans des conditions plus difficiles encore, et les prix varieront d'un lieu à un autre, au détriment des zones rurales, moins densément peuplées et plus étendues.

Il faut mettre un terme à cette évolution contraire à la Constitution. Il est nécessaire d'établir un catalogue de prestations dans le domaine des soins ambulatoires pour « une assistance médicale et paramédicale suffisante et économiquement supportable » au sens de l'article 41, alinéa 1 (soit l'obligation de prise en charge de l'Etat), et il faut déterminer quel peut être au maximum le coût pour l'Etat des prestations suffisantes et obligatoires fournies par une organisation sans but lucratif selon le catalogue défini, après la participation des caisses d'assurance-maladie et des clientes et clients. Les prestations complémentaires qui ne figurent pas dans le catalogue pourront être obtenues, avec ou sans ordonnance, auprès des services privés d'aide et de soins à domicile. Celles-ci pourront ainsi faire du profit, conformément à leur statut, alors que l'argent public sera consacré exclusivement, pour le bien commun, au financement résiduel d'une assistance médicale et paramédicale suffisante et économiquement supportable dans le domaine des soins ambulatoires.

Le système de financement actuel, avec versement trimestriel du montant résiduel dû à l'obligation de prise en charge, doit être conservé jusqu'à ce que l'on puisse mettre en place un système de comptabilité analytique harmonisé pour toute la Suisse qui permettra d'analyser, de comparer et de définir les coûts et de négocier utilement les tarifs. A cela doit cependant s'ajouter un système de contrôle pertinent, facile à utiliser pour les services d'aide et de soins à domicile d'utilité publique, et qui permette à tout moment de voir où va l'argent des contribuables.

Motivation de l'urgence : ces questions doivent être traitées avec le Programme d'allégement 2018, lors de la session de novembre 2017.

Réponse du Conseil-exécutif

Depuis le nouveau régime de financement des soins de 2011, la participation des assurances-maladies et des personnes assurées aux coûts des soins est fixée par la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal ; RS 832.10). Quant au financement des coûts résiduels, il est réglé par les législations cantonales ; dans le cas bernois, c'est le canton qui le prend en charge.

L'article 7 de l'ordonnance du DFI du 29 septembre 1995 sur les prestations dans l'assurance obligatoire des soins en cas de maladie (ordonnance sur les prestations de l'assurance des soins, OPAS ; RS 832.112.31) définit les prestations pouvant être facturées à la charge de la

LAMal. Il s'agit des soins de base, des traitements, de l'évaluation et de la coordination. Ces soins sont dispensés sur prescription médicale ou sur mandat médical.

Dans le canton de Berne, les services d'aide et de soins à domicile qui souhaitent facturer leurs prestations à la charge de l'assurance-maladie et bénéficier d'une rémunération du canton pour les coûts résiduels doivent disposer d'une autorisation cantonale. Cette autorisation d'exploitation est délivrée à toute entreprise qui satisfait aux conditions requises, qu'elle soit d'utilité publique ou à but lucratif.

Le Conseil-exécutif tient à ce que l'ensemble des habitantes et habitants du canton de Berne ait accès aux prestations ambulatoires. En vertu de l'obligation de prise en charge, les prestataires s'engagent à accepter en tout temps toutes les clientes et tous les clients dans un périmètre déterminé, de sorte que la couverture en soins est garantie sur l'ensemble du territoire. Le canton octroie un forfait supplémentaire pour rémunérer cette obligation de prise en charge, un mandat qu'il n'octroie qu'aux services d'aide et de soins à domicile d'utilité publique.

Point 1
La décision a déjà été prise : le Grand Conseil s'est prononcé sur les diverses mesures du Programme d'allégement 2018 (PA 2018) lors de la session de novembre 2017.

Dans le cadre des débats sur la mesure 44.3.7 « Réduction des contributions à l'obligation de prise en charge versées aux entreprises d'aide et de soins à domicile », le Grand Conseil a décidé d'approuver les propositions d'amendement formulées par la majorité de la Commission des finances (n° 1). Il s'ensuit une diminution de six millions de francs par année dès 2019 de ces contributions. Dans ce contexte, il convient d'accorder un délai de transition d'une année qui sera utilisé pour l'adaptation du système.

Points 2 et 4
Les prestations de soins sont définies par le droit fédéral (art. 7 OPAS). Elles peuvent être fournies par tous les services d'aide et de soins à domicile en possession de l'autorisation d'exploitation délivrée par le canton de Berne et par toutes les infirmières et tous les infirmiers disposant d'une autorisation de pratiquer et ayant signé un contrat de prestations avec le canton.

La répartition des coûts des prestations est elle aussi définie par le droit fédéral (art. 25*a* LAMal). Le canton rembourse, sous la forme de coûts normatifs, à tous les prestataires de soins ambulatoires agréés les coûts résiduels de ces soins.

L'obligation de prise en charge est un instrument dont se sert le canton de Berne pour garantir à toutes les habitantes et à tous les habitants un accès en tout temps à des soins ambulatoires. Elle ne s'applique qu'aux services d'aide et de soins à domicile d'utilité publique, qui perçoivent un montant forfaitaire supplémentaire à titre de rémunération. Une évaluation des modalités actuelles de l'obligation de prise en charge a montré que des améliorations sont possibles. Pour cette raison, la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP) a l'intention d'axer davantage le mécanisme de rétribution en vigueur sur les besoins et les prestations, pour accomplir le mandat que lui a octroyé le Grand Conseil dans le cadre des débats sur le PA 2018. Différentes variantes sont étudiées. L'une des possibilités serait d'étendre l'obligation de prise en charge à toutes les parties contractantes (sécurité de la couverture en soins). Les rémunérations actuelles versées dans le cadre de l'obligation de prise en charge seraient réparties via le financement résiduel et indépendamment des prestataires. Ces derniers seraient par conséquent

tous tenus de prendre en charge la patientèle. Par ailleurs, les incitations selon les cas sont en cours d'examen. Il s'agit par exemple de rémunération supplémentaire pour les cas complexes, pour les déplacements effectifs ou pour les tâches de coordination (rémunération directe).

Point 3
L'article 7 OPAS définit avec précision les soins ambulatoires. Ceux-ci doivent être financés conformément à l'article 25*a* LAMal. Aujourd'hui déjà, la personne bénéficiaire doit assumer elle-même le coût des soins ambulatoires qui n'entrent pas dans la définition de l'article 7 OPAS. Il ne s'agit en l'occurrence pas de soins proprement dits, mais de travaux de nettoyage, par exemple. L'obligation de prise en charge ne s'applique pas à ce genre de prestations.

Point 5
Les services d'aide et de soins à domicile sont tenus de fournir les prestations convenues selon les prescriptions. Ils tiennent leur comptabilité analytique selon le Manuel Finances de l'Association suisse des services d'aide et de soins à domicile et le guide de comptabilité analytique par prestation (CAP) de l'Association cantonale bernoise d'aide et de soins à domicile. La participation des patients aux frais des soins figure sur la facture envoyée au canton et les décomptes des heures de soins facturées sont transmis tous les trimestres à la SAP. L'office compétent réalise des révisions et des contrôles axés sur les risques.

Point 6
Pour le gouvernement, l'approbation par le Grand Conseil de la mesure 44.3.7 du PA 2018 mentionnée au point 1 signifie que la mise en place du nouveau système planifié doit être poursuivie. Toutefois, il convient d'observer un délai de transition d'un an pour préparer cette modification, conformément à la volonté du législatif.

En guise de conclusion, le Conseil-exécutif est convaincu qu'une pluralité d'intervenants est nécessaire pour garantir une couverture en soins ambulatoires de qualité à la population du canton de Berne. La demande des motionnaires d'agréer uniquement des services d'aide et de soins à domicile d'utilité publique pourrait en revanche aboutir à un déficit de prise en charge dans certaines régions du canton, et en particulier dans les zones rurales. En outre, les organisations à but non lucratif ne sont souvent pas suffisamment motivées à limiter leurs coûts.

Le changement de système prévu concernant l'obligation de prise en charge vise un mécanisme de rémunération davantage axé sur les besoins et les prestations. Par conséquent, le Conseil-exécutif propose de rejeter la motion.

Destinataire
- Grand Conseil

M

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	254-2017
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2017.RRGR.684
Déposée le:	20.11.2017
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Schöni-Affolter (Bremgarten, pvl) (porte-parole)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Oui
Urgence accordée:	Non 23.11.2017
N° d'ACE:	364/2018 du 4 avril 2018
Direction:	Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale
Classification:	-
Proposition du Conseil-exécutif:	**Rejet**

Transparence dans la prise en charge institutionnelle des personnes âgées

Le Conseil-exécutif est chargé de publier chaque année une liste des institutions qui ne remplissent pas les exigences légales minimales en matière de prise en charge en foyer et de soins, ainsi que des domaines concernés.

Développement :

Selon les derniers chiffres en date, 100 000 personnes vivent aujourd'hui dans l'un des quelque 1600 établissements médico-sociaux en Suisse. La personne qui cherche une place pour un proche n'a toutefois aucun moyen de se renseigner sur la qualité d'un établissement. Dans le canton de Berne, le moyen de contrôle privilégié est visiblement l'auto-déclaration. Ainsi, une fois par an, les établissements doivent cocher sur une liste de contrôle les exigences minimales légales qu'ils estiment ne pas remplir. Qui plus est, cette méthode discutable est encore encensée par le gouvernement au plan politique lorsqu'il déclare qu'il lui tient à cœur de renforcer la responsabilité propre des établissements et leur liberté d'entreprise. Selon un article paru dans le magazine *Beobachter*, la liste des manquements est effarante. Elle montre surtout

le laxisme qui règne en matière de contrôle. Bien qu'en apparence, tout fonctionne pour le mieux, le canton de Berne fait état de plus de 100 manquements dans les quelque 300 établissements médico-sociaux qui s'y trouvent. La plupart des points relevés portent sur la qualité des prestations de prise en charge et des soins. La responsabilité propre des établissements est certes un beau principe mais cela ne doit en aucun cas être le seul facteur déterminant dans ce domaine sensible. L'autorité cantonale de surveillance doit contrôler la qualité des soins à intervalles réguliers, car ceux qui pâtissent en premier lieu du non-respect des exigences minimales sont les résidents des EMS. Il y a donc lieu de communiquer les manquements en toute transparence, de manière à apporter davantage de lumière dans cette sombre affaire d'autocontrôle.

Motivation de l'urgence : c'est déjà la deuxième fois que certains établissements sont cités dans les médias en raison de manquements (titre de l'article paru dans le *Beobachter* : « Missstände – und keiner schaut hin »). Il est grand temps d'agir pour davantage de transparence, c'est notre responsabilité envers cette population fragile.

Réponse du Conseil-exécutif

La motionnaire demande au gouvernement de publier chaque année une liste des foyers qui ne remplissent pas les exigences légales minimales en matière de prise en charge et de soins.

Il incombe à l'Office des personnes âgées et handicapées (OPAH) de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne (SAP) d'octroyer l'autorisation d'exploiter requise aux EMS et d'assurer leur surveillance. L'OPAH est également chargé de traiter les dénonciations. Ces tâches se fondent sur la loi du 11 juin 2001 sur l'aide sociale (LASoc ; RSB 860.1) et sur l'ordonnance du 18 septembre 1996 sur les foyers et les ménages privés prenant en charge des personnes tributaires de soins (ordonnance sur les foyers, OFoy ; RSB 862.51).

Une autorisation d'exploiter est accordée aux EMS si ces derniers remplissent les exigences mentionnées aux articles 7 à 13 OFoy : direction du foyer et direction des soins qualifiées, clé de répartition des postes conforme aux prescriptions cantonales, programme d'exploitation et prise en charge médicale des pensionnaires. Par ailleurs, l'infrastructure, contrôlée sur place, doit aussi satisfaire aux directives.

Une fois l'institution en exploitation, il s'agit de vérifier qu'elle remplit les conditions d'octroi de l'autorisation d'exploiter et qu'elle assure une gestion conforme aux exigences légales, garantissant la sécurité des pensionnaires et la qualité des prestations. Cette surveillance s'exerce à plusieurs niveaux. En premier lieu, l'EMS doit présenter régulièrement des documents tels que la dotation en personnel soignant, contrôlée annuellement par l'OPAH quant à l'effectif et aux qualifications. Par la suite, il est prévu une visite de contrôle sur place, périodiquement ou en fonction des risques, le but étant que chaque EMS soit inspecté tous les cinq ans. Des visites sont par exemple effectuées en cas de manquement répété à certaines prescriptions ou si une dénonciation est adressée à l'autorité de surveillance selon l'article 27 OFoy.

Les conditions de gestion d'un établissement évoluent sans cesse. Il peut arriver que le plan des postes ne corresponde plus momentanément à la clé de répartition définie en raison de fluctuations de personnel ou que les prescriptions en matière d'infrastructure ne soient plus

remplies pour une courte durée, à cause d'un ascenseur défectueux par exemple. Les titulaires d'une autorisation d'exploiter sont tenus de signaler tout changement susceptible d'avoir des incidences sur l'autorisation. Toutefois, le moindre écart ne nécessite pas obligatoirement une intervention de l'autorité de surveillance. Il faut qu'il y ait une violation du devoir de diligence d'une certaine portée. En pareille situation, il revient à l'OPAH d'examiner le cas et de décider si l'autorisation d'exploiter doit être assortie de charges. Si tel n'est pas le cas, les institutions sont invitées à faire le nécessaire pour remédier aux défauts dans le délai imparti. Afin de vérifier la réalisation de ces mandats, l'OPAH établit une liste des points à contrôler (ou liste des manquements, comme l'appelle le magazine *Beobachter*). Il ne s'agit pas ici de violations graves du devoir de diligence mettant en danger la sécurité des résidants.

Si l'établissement ne remplit pas les exigences légales dans le délai fixé ou qu'il y a violation grave du devoir de diligence, l'OPAH ordonne des mesures allant de l'autorisation assortie de conditions au retrait de celle-ci. A noter que la dernière mesure implique la fermeture de l'institution.

Une liste telle que celle publiée par le *Beobachter* ne met guère en lumière la qualité d'un EMS. Elle constitue bien plus un outil de travail sous la forme d'un état des lieux en constante évolution, vu les efforts entrepris par les institutions pour assurer le plus rapidement possible une gestion conforme aux prescriptions cantonales et les nouvelles inscriptions effectuées au fur et à mesure par l'autorité de surveillance. Le contenu informatif d'un tel instantané est tout relatif, raison pour laquelle le Conseil-exécutif ne considère pas sa publication comme judicieuse.

Selon le droit en vigueur, il n'est d'ailleurs pas permis de publier une liste des manquements. En cas de violation d'exigences légales, l'OPAH impose des charges aux EMS, la plupart du temps suite à une procédure de surveillance. De telles mesures administratives font partie, comme les informations relatives aux procédures pénales, des données particulièrement dignes de protection au sens de l'article 3, lettre *d* de la loi cantonale du 19 février 1986 sur la protection des données (LCPD ; RSB 152.04). En vertu de l'article 28 de la loi du 2 novembre 1993 sur l'information du public (loi sur l'information, LIn ; RSB 107.1), la consultation de dossiers contenant des données personnelles particulièrement dignes de protection ne peut avoir lieu sans l'accord exprès de la personne concernée, pouvant être également une personne morale au sens de l'article 2, alinéa 1 LCPD. La publication des conditions dont est assortie une autorisation, partant des manquements, n'est pas permise selon le droit en vigueur.

Par ailleurs, l'information d'office est prévue uniquement pour les activités d'intérêt général des autorités cantonales, conformément à l'article 16, alinéa 1 LIn. Il y a lieu de considérer cet intérêt général du point de vue de la protection de la santé. C'est seulement si cette dernière est mise en danger, ce qui implique le retrait de l'autorisation d'exploiter, que l'information sera publiée après exécution de la mesure.

Les EMS peuvent se fixer des objectifs supplémentaires en vue d'améliorer la qualité, par exemple la certification de processus ou le respect des directives d'associations professionnelles, dépassant ainsi les normes minimales prescrites par le canton. Les personnes intéressées ont la possibilité de s'adresser directement aux EMS pour en savoir plus sur leur système de gestion de la qualité.

Le Conseil-exécutif est d'avis que la surveillance des EMS dans le canton de Berne est fiable et que la protection de la santé des pensionnaires est assurée. Pour les raisons susmentionnées, le

gouvernement ne juge pas utile de publier une liste des établissements qui ne remplissent pas les exigences légales minimales. Il propose donc de rejeter la motion.

Destinataire

- Grand Conseil

Rapport établi par le Contrôle des finances à l'intention du Grand Conseil en ce qui concerne les comptes annuels 2017 du Fonds d'encouragement des activités culturelles

En notre qualité d'organe de contrôle des finances (art. 40 de la loi sur les loteries), nous avons effectué l'audit des comptes annuels du Fonds d'encouragement des activités culturelles pour l'exercice arrêté au 31 décembre 2017.

Responsabilité du Conseil-exécutif
En vertu de l'article 39 de la loi sur les loteries, le Conseil-exécutif est chargé d'établir les comptes annuels conformément aux prescriptions légales. Cette responsabilité comprend la conception, la mise en place et le maintien d'un système de contrôle interne relatif à l'établissement et à la présentation des comptes annuels afin que ceux-ci ne contiennent pas d'anomalies significatives, que ces dernières résultent de fraudes ou d'erreurs. En outre le Conseil-exécutif est responsable du choix et de l'application des méthodes comptables appropriées ainsi que des estimations adéquates.

Responsabilité du Contrôle des finances
Notre responsabilité consiste, sur la base de notre audit, à exprimer une opinion sur les comptes annuels. Nous avons effectué notre audit conformément à la loi sur le contrôle des finances et aux normes d'audit suisses. Ces normes requièrent de planifier et de réaliser l'audit pour obtenir une assurance raisonnable que les comptes annuels ne contiennent pas d'anomalies significatives.

La révision inclut la mise en œuvre d'opérations de vérification en vue de recueillir des éléments probants concernant les valeurs et les informations fournies dans les comptes annuels. Les opérations effectuées sont choisies conformément au pouvoir d'appréciation légitime de l'auditeur. Elles comprennent notamment l'évaluation des risques que les comptes annuels puissent contenir des anomalies significatives, que celles-ci résultent de fraudes ou d'erreurs. Lors de l'évaluation de ces risques, l'auditeur prend en compte le système de contrôle interne relatif à l'établissement des comptes annuels, pour définir les opérations d'audit adaptées aux circonstances, et non pas dans le but d'exprimer une opinion sur l'existence et l'efficacité de celui-ci. Un audit comprend, en outre, une évaluation de l'adéquation des méthodes comptables appliquées, du caractère plausible des estimations comptables effectuées ainsi qu'une appréciation de la présentation des comptes annuels dans leur ensemble. Nous estimons que les éléments probants recueillis constituent une base suffisante et adéquate pour former notre opinion d'audit.

Opinion d'audit
Selon notre appréciation, les comptes annuels pour l'exercice arrêté au 31 décembre 2017 sont conformes à la loi sur les loteries.

Rapport sur d'autres dispositions légales et d'autres prescriptions juridiques

Nous attestons que nous remplissons les exigences d'indépendance, conformément à la loi sur le Contrôle des finances, et qu'il n'existe aucun fait incompatible avec notre indépendance.

En vertu de l'article 40 de la loi sur les loteries, nous constatons par ailleurs que notre audit n'a débouché sur aucun constat attestant d'un usage des ressources du Fonds de loterie non conforme à la loi sur la loterie et à l'ordonnance correspondante.

Nous recommandons d'approuver les comptes annuels qui vous sont soumis.

Berne, le 6 février 2018

Contrôle des finances du canton de Berne

sig. L. Benninger
Expert-réviseur agréé
Réviseur responsable

sig. M. von Gerdtell

Fonds d'encouragement des activités culturelles : comptes annuels 2017

Présentation des comptes : article 39, alinéa 2 de la loi du 4 mai 1993 sur les loteries

Fonds d'encouragement des activités culturelles	2016 CHF	2017 CHF	Ecart CHF
Recettes			
Attribution Fonds de loterie	10 600 000.00	12 000 000.00	1 400 000.00
Attribution fonds publics généraux	5 000 000.00	4 710 000.00	-290 000.00
Total recettes	15 600 000.00	16 710 000.00	1 110 000.00
Dépenses			
Subventions versées	15 221 439.87	14 310 604.94	-910 834.93
Frais administratifs	716 820.00	745 820.00	29 000.00
Subventions dues	0.00	361 547.00	361 547.00
Total dépenses	15 938 259.87	15 417 971.94	-520 287.93
Total recettes	15 600 000.00	16 710 000.00	1 110 000.00
Total dépenses	15 938 259.87	15 417 971.94	-520 287.93
Excédent de recettes/dépenses	-338 259.87	1 292 028.06	1 630 287.93
Etat de la fortune			
Fortune initiale	17 344 136.90	17 005 877.03	-338 259.87
Excédent de recettes/dépenses	-338 259.87	1 292 028.06	1 630 287.93
Etat Fonds d'encouragement des activités culturelles	17 005 877.03	18 297 905.09	1 292 028.06
Etat engagements ouverts*	-7 159 445.95	-6 155 390.40	1 004 055.55
Fortune nette Fonds d'encouragement des activités culturelles	9 846 431.08	12 142 514.69	2 296 083.61

Total des montants promis (versés en partie)	15 590 790.95	14 081 527.70	-1 509 263.25
Nombre de subventions	1842	1848	6

But d'affectation :

Le Fonds d'encouragement des activités culturelles est utilisé pour accorder des subventions cantonales destinées à l'encouragement des activités culturelles (art. 15 de l'ordonnance du 13 novembre 2013 sur l'encouragement des activités culturelles). Font exception les subventions d'exploitation à des institutions culturelles importantes au sens des articles 17 et 18 de la loi cantonale sur l'encouragement des activités culturelles (LEAC) et, le cas échéant, les subventions accordées à l'organisation régionale représentant les communes en lieu et place de subventions d'exploitation allouées aux institutions culturelles (art. 20 LEAC).

Echéance probable (*) :

Les promesses de subventions sont souvent assorties de conditions et exigences ; il est impossible d'estimer à l'avance avec précision quand ces conditions et exigences seront remplies et, partant, quand le versement pourra avoir lieu.

Compte / domaine fonctionnel :

209100 / 1517 Subventions à l'encouragement des activités culturelles
209100 / 1517 Attribution de la POM (Fonds de loterie)
209100 / 1517 Attribution de l'INS (fonds publics généraux)

209100 / 1517 Frais administratifs
204900 / 1517 Subventions dues au 31 décembre
350100 / 1517 Ecriture collective pour toutes les recettes / excédents de recettes
450100 / 1517 Ecriture collective pour toutes les dépenses / excédents de dépenses

Fonds d'encouragement des activités culturelles – Comptes annuels 2017 Jura bernois

Conformément à l'article 11, alinéa 2 de l'ordonnance sur le statut particulier du Jura bernois et sur la minorité francophone du district bilingue de Bienne (ordonnance sur le statut particulier, OStP), les subventions octroyées sont présentées séparément dans les comptes du Fonds.

Fonds d'encouragement des activités culturelles : part du Jura bernois	2016 CHF	2017	Ecart CHF
Recettes			
Attribution Fonds de loterie (alimentation de CHF 12 millions x 5.262%)	561 800.00	631 440.00	69 640.00
Attribution fonds publics généraux (fonds publics du produit Encouragement des activités culturelles de CHF 46.929 millions x 5.262%)	2 472 610.00	2 469 403.98	-3 206.02
Déduction : subvention d'exploitation versée à Mémoires d'ici	-432 262.00	-436 585.00	-4 323.00
Déduction : subventions d'exploitation versées aux institutions de la sous-région Biel/Bienne-Jura bernois	-541 082.00	-541 082.00	0.00
Déduction : participation proportionnelle (5,262 %) aux subventions d'exploitation versées à des institutions culturelles d'importance nationale (Musée suisse en plein air Ballenberg, Musée alpin, Bourse Suisse aux Spectacles)	-87 715.00	-87 086.10	628.90
Total recettes	1 973 351.00	2 036 090.88	62 739.88
Dépenses			
Subventions versées	1 846 937.40	2 069 703.80	222 766.40
Frais administratifs 5,3 %	37 991.46	39 245.05	1 253.59
Total dépenses	1 884 928.86	2 108 948.85	224 019.99
Total recettes	1 973 351.00	2 036 090.88	62 739.88
Total dépenses	1 884 928.86	2 108 948.85	224 019.99
Excédent de recettes/dépenses	88 422.14	-72 857.97	-161 280.11
Etat de la fortune			
Fortune initiale	1 939 334.05	2 027 756.19	88 422.14
Excédent de recettes/dépenses	88 422.14	-72 857.97	-161 280.11
Etat Fonds d'encouragement des activités culturelles : part du Jura bernois	2 027 756.19	1 954 898.22	-72 857.97
Etat engagements ouverts	-260 220.00	-199 630.00	60 590.00
Fortune nette Fonds d'encouragement des activités culturelles : part du Jura bernois	1 767 536.19	1 755 268.22	-12 267.97

En 2016, le calcul se basait sur un taux de 5,3 %. En accord avec le Fonds du sport et le Fonds de loterie, un taux de 5,262 % a été appliqué pour l'année 2017.

Fonds d’encouragement des activités culturelles – garantie de couverture de déficit pour cause d’intempéries

Des examens internes à la Direction de l’instruction publique ont révélé qu’il n’était pas pertinent de réserver une part du Fonds pour la garantie de couverture de déficit pour cause d’intempéries. Dans son arrêté 662/2017 du 28 juin 2017, le Conseil-exécutif a donc décidé de supprimer cette part du Fonds et d’allouer les 104 000 francs ainsi libérés aux avoirs généraux du Fonds.

Comptes annuels 2017 du Fonds d'encouragement des activités culturelles

Subventions promises en 2017

Domaine / sous-domaine	Nombre de subventions	Montant	Total par domaine
Arts visuels et architecture			**594'295**
Subventions d'exploitation	4	118'500	
Divers	2	11'997	
Subventions uniques à une manifestation	7	26'400	
Subventions uniques à un projet	15	158'055	
Subventions uniques à une exposition	21	64'700	
Participation aux frais d'impression	7	41'500	
Performance	4	51'700	
Encouragement personnel / bourses	8	121'443	
Design et arts appliqués			**210'000**
Subventions d'exploitation	1	120'000	
Divers	1	90'000	
Photographie			**58'950**
Divers	1	4'500	
Subventions uniques à une manifestation	1	35'000	
Subventions uniques à un projet	5	15'450	
Participation aux frais d'impression	2	4'000	
Cinéma			**2'606'597**
Subventions d'exploitation	2	198'670	
Divers	5	152'000	
Subventions uniques à une manifestation / garanties de couverture de déficit pour journées et cycles cinématographiques	5	115'000	
Subventions pour développement de projets	7	172'000	
Subventions à la production	11	1'407'000	
Subventions pour sous-titrage	8	174'727	
Subventions pour la promotion	4	100'000	
Courts métrages	4	180'000	
Films de fin d'études	2	25'000	
Distinctions / prix du cinéma 2017	5	60'000	
Encouragement personnel / bourses de formation continue	1	17'000	
Série de films	3	5'200	
Théâtre			**1'277'124**
Subventions d'exploitation	4	50'000	
Divers	5	504'000	
Subventions uniques à une manifestation / garanties de couverture de déficit pour des tournées et des compagnies extérieures	34	149'250	
Subventions à la production	23	356'500	
Subventions de perfectionnement	12	110'034	
Subventions pour la mise en scène professionnelle de compagnies amateurs	6	18'500	
Distinctions	3	4'500	
Bourses «hors scène» / bourses de séjour à l'étranger	5	84'340	
Danse			**446'355**
Divers	3	41'455	
Subventions pour la mise en scène professionnelle de compagnies amateurs	1	3'500	
Subventions uniques à une manifestation / Garanties de couverture de déficit pour tournées et compagnies extérieures	17	101'300	
Subventions à la production	16	300'100	
Musique			**2'114'470**
Subventions d'exploitation	15	272'450	
Divers	9	164'100	
Subventions uniques à une manifestation / Garanties de couverture de déficit pour concerts et tournées	317	1'321'295	
Subventions au développement de projets et à la composition	6	30'000	
Subventions uniques à la production de supports sonores	94	242'425	
Subventions à la production de CD pour le concours «Musik der Jungen»	8	21'200	
Distinctions / prix de la musique 2017	5	63'000	

Office de la culture

Domaine / sous-domaine	Nombre de subventions	Montant	Total par domaine
Bibliothèques			**269'960**
Subventions d'exploitation	3	204'000	
Divers	1	1'000	
Subventions uniques à un projet	15	64'960	
Littérature			**392'767**
Subventions d'exploitation	8	69'171	
Divers	4	17'500	
Subventions uniques à une lecture publique ou une manifestation littéraire	2	800	
Subventions uniques à une manifestation	13	47'216	
Subventions uniques à un projet	7	36'500	
Participation aux frais d'impression	25	71'430	
Encouragement personnel / bourses de séjour à l'étranger	3	40'200	
Distinctions / prix de littérature 2017	9	86'000	
Voyage littéraire «Literatour» 2017	1	23'950	
Musées et expositions			**2'030'511**
Subventions d'exploitation	12	470'500	
Divers	5	505'000	
Subventions uniques à une exposition	14	1'027'740	
Pédagogie muséale	1	27'271	
Divers projets et institutions culturels			**1'337'871**
Subventions d'exploitation	12	699'706	
Divers	6	55'945	
Priorité d'encouragement	7	254'000	
Subventions uniques à une manifestation	12	91'720	
Subventions uniques à un projet	10	81'500	
Participation aux frais d'impression	22	57'000	
Distinctions / Prix de la culture et Prix de la médiation culturelle 2017	3	60'000	
Encouragement personnel / bourses de séjour à l'étranger	2	38'000	
Domaines interdisciplinaires			**371'835**
Subventions à la production	7	82'550	
Subventions uniques à une manifestation	50	236'285	
Subventions pour développement de projets	6	34'500	
Participation aux frais d'impression	3	18'500	
Centres culturels régionaux			**225'500**
Subventions d'exploitation	6	195'500	
Subventions uniques à une manifestation	2	30'000	
Projets culturels à l'école			**2'145'293**
Projets culturels à l'école	858	2'145'293	
	1'848		**14'081'528**

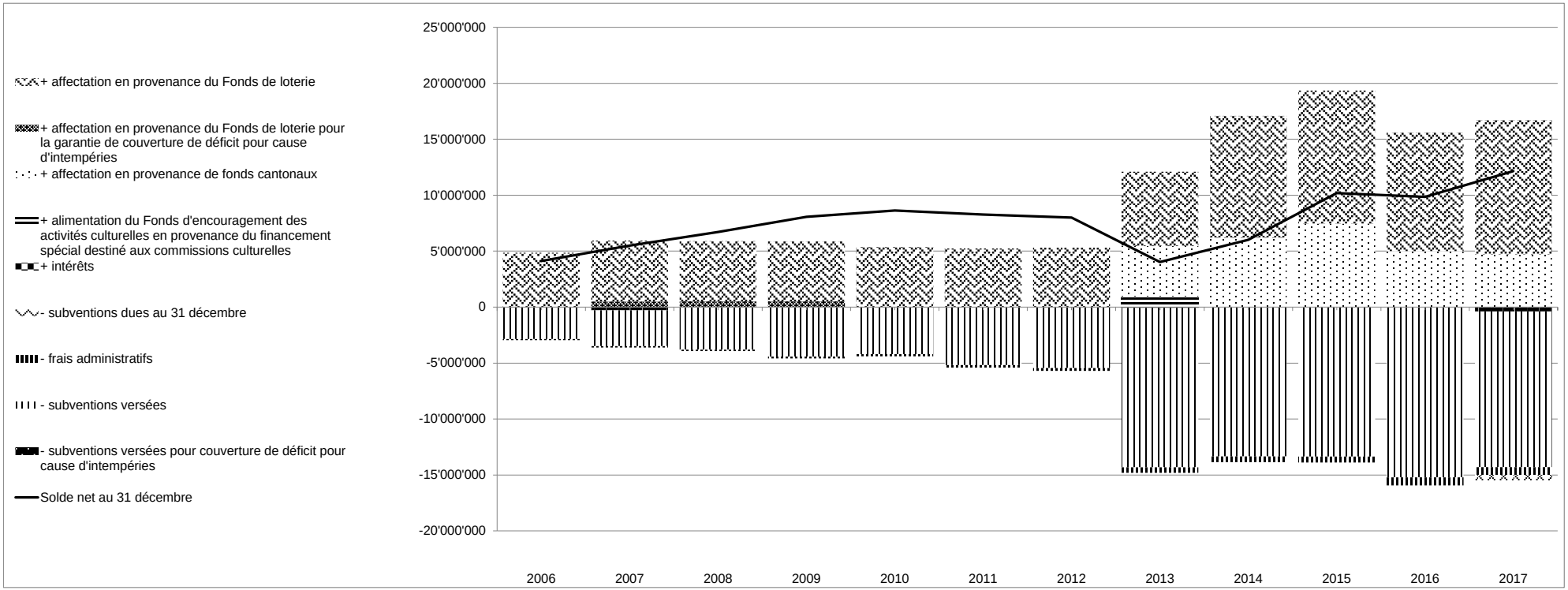
Kulturförderungsfonds / Fonds d'encouragement des activités culturelles

Gesuchsstatistik / Statistique des demandes

Fonds	**Fonds für kulturelle Aktionen / Fonds pour les actions culturelles**						**Kulturförderungsfonds Fonds d'encouragement des activités culturelles**				
Bereiche Domaines	**Zusagen/Bénéficiaires Beiträge/Montants**						**Zusagen/Bénéficiaires Beiträge/Montants**				
	2007	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**
Bildende Kunst und Architektur	19	18	24	25	30	46	71	77	73	78	68
Arts visuels et architecture	169'000	535'900	141'950	124'000	139'800	155'100	1'258'020	609'500	518'850	962'530	594'295
Design und Gestaltung (Publikationen)	1	0	2	4	2	2	5	2	3	6	2
Design et arts appliqués (publications)	4'000	0	12'000	14'250	20'000	20'000	373'000	165'000	225'000	191'000	210'000
Fotografie	9	2	5	8	10	14	16	6	6	5	9
Photographie	71'000	13'000	84'400	34'200	102'000	61'100	134'635	65'000	64'250	30'250	58'950
Film	50	38	54	52	64	69	85	68	83	68	57
Cinéma	929'280	1'359'325	1'299'672	1'812'000	1'989'200	1'834'354	4'010'157	3'098'677	3'471'677	4'150'346	2'606'597
Theater	86	80	91	88	101	106	117	114	125	104	92
Théâtre	1'044'900	937'800	740'234	886'250	1'188'850	846'400	1'397'495	1'397'125	1'401'490	1'022'450	1'277'124
Tanz	32	31	48	31	31	37	43	32	43	32	37
Danse	304'950	196'400	904'700	222'800	284'980	280'050	532'728	444'500	494'500	207'985	446'355
Musik	260	242	266	283	329	345	427	405	454	467	454
Musique	904'500	1'024'623	1'002'858	1'040'613	1'280'358	1'151'197	2'517'970	2'577'322	2'752'874	2'179'300	2'114'470
Literatur	20	22	21	32	31	47	106	73	70	78	72
Littérature	207'100	359'100	124'650	270'800	114'950	200'468	539'614	438'524	474'627	460'439	392'767
Bibliotheken							20	36	20	22	19
Bibliothèques							1'087'318	1'037'090	1'027'918	414'850	269'960
Museen und Ausstellungen	4	1	10	1	3	24	47	40	43	39	32
Musées et expositions	288'000	4'000	33'050	3'000	17'000	101'100	1'047'898	1'813'330	1'689'753	2'036'000	2'030'511
Verschiedene kulturelle Projekte	20	25	24	25	35	51	71	86	99	111	74
Divers projets culturels	483'182	422'470	186'400	337'367	357'800	397'700	991'704	1'813'246	973'430	1'795'050	1'337'871
Regionale Kulturträger	0	0	0	2	0	0	26	26	25	15	8
Centres culturels régionaux	0	0	0	2'700	0	0	655'476	610'647	587'243	303'001	225'500
Kulturprojekte in der Schule						20	51	70	363	798	858
Projets culturels à l'école						724'320	754'645	763'798	1'198'316	1'317'690	2'145'293
Interdisziplinäres										18	66
Domaines interdisciplinaires										123'900	371'835
Schlechtwetterdefizitgarantien	0	3	0	0	0	0	1	0	0	1	0
Garantie de couverture de déficit pour cause d'intempéries	0	321'780	0	0	0	0	83'600	0	0	396'000	0
Zusagen / Bénéficiaires	**501**	**462**	**545**	**551**	**636**	**761**	**1'086**	**1'035**	**1'407**	**1'842**	**1'848**
Total Beiträge / Octroyé	**4'405'912**	**5'174'398**	**4'529'914**	**4'747'980**	**5'494'938**	**5'771'789**	**15'384'260**	**14'833'759**	**14'879'928**	**15'590'791**	**14'081'528**
Bearbeitete Gesuche Demandes traitées		674	771	797	948	1'323	1'755	1'439	1'879	2'320	2'346
Erledigt (Gesuch zurückgezogen) Liquidé (demande retirée)		36	55	46	60	65	90	41	66	67	130
Ablehnung Rejet		163	141	137	117	221	579	363	406	413	368
Entscheid noch offen Décision en suspens		13	30	63	135	276	245	305	409	322	345
Zusage Demandes acceptées		462	545	551	636	761	1'086	1'035	1'407	1'842	1'848
Zusagen in Prozent der bearbeiteten Gesuche Pourcentage de demandes acceptées		69%	71%	69%	67%	58%	62%	72%	75%	79%	79%

Evolution du solde du Fonds

	Fonds pour les actions culturelles (FAC)							Fonds pour les actions culturelles (FAC)				
	2006	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**
Solde brut FAC / Fonds d'encouragement des activités culturelles (Fonds C) au 1er janvier	3'577'026	5'473'025	7'793'008	9'745'090	11'028'130	11'989'903	11'801'821	11'400'354	8'678'636	11'894'679	17'344'137	17'005'877
+ affectation en provenance du Fonds de loterie	4'850'000	5'427'400	5'380'700	5'361'550	5'350'000	5'210'000	5'300'000	6'650'000	10'900'000	11'894'592	10'600'000	12'000'000
+ affectation en provenance du Fonds de loterie pour la garantie de couverture de déficit pour cause d'intempéries		500'000	500'000	500'000	-	-	-	-	-		-	-
+ affectation en provenance de fonds cantonaux								4'500'000	6'185'000	7'450'000	5'000'000	4'710'000
+ alimentation du Fonds d'encouragement des activités culturelles en provenance du financement spécial destiné aux commissions culturelles								944'909	-	-	-	-
+ intérêts	1'787	8'386	10'843	13'108	15'786	15'346	7'551	885	250	-	-	-
- subventions versées	-2'855'290	-3'202'302	-3'777'866	-4'429'860	-4'205'897	-5'182'184	-5'444'398	-14'240'711	-13'347'207	-13'359'634	-15'221'440	-13'914'605
- subventions versées pour couverture de déficit pour cause d'intempéries		-290'425	-31'355	-	-	-	-	-83'600	-	-	-	-396'000
- frais administratifs	-100'497	-123'076	-130'240	-161'758	-198'117	-231'245	-264'620	-493'200	-522'000	-535'500	-716'820	-745'820
- subventions dues au 31 décembre												-361'547
Solde au 31 décembre	**5'473'025**	**7'793'008**	**9'745'090**	**11'028'130**	**11'989'903**	**11'801'821**	**11'400'354**	**8'678'636**	**11'894'679**	**17'344'137**	**17'005'877**	**18'297'905**
- subventions promises, non encore versées	-1'357'580	-2'303'780	-3'028'900	-2'949'534	-3'355'667	-3'527'017	-3'391'472	-4'661'224	-5'875'598	-7'157'532	-7'159'446	-6'155'390
Solde net au 31 décembre	**4'115'445**	**5'489'228**	**6'716'190**	**8'078'596**	**8'634'236**	**8'274'804**	**8'008'881**	**4'017'413**	**6'019'081**	**10'186'605**	**9'846'431**	**12'142'515**



Comptes annuels 2017 du Fonds d'encouragement des activités culturelles

Subventions versées en 2017

Domaine / sous-domaine	Nombre de	Montant	Total par domaine
Arts visuels et architecture			**930'362**
Subventions d'exploitation	4	118'500	
Divers	2	16'000	
Subventions uniques à une manifestation	9	36'600	
Subventions uniques à un projet	17	397'555	
Subventions uniques à une exposition	21	58'200	
Participation aux frais d'impression	11	59'200	
Monographies artistiques	8	50'493	
Performance	4	50'300	
Encouragement personnel / bourses	9	133'514	
Distinctions	1	10'000	
Design et arts appliqués			**236'000**
Subventions d'exploitation	1	120'000	
Divers	1	60'000	
Subventions uniques à un projet	1	20'000	
Encouragement personnel / bourses	2	36'000	
Photographie			**65'950**
Divers	2	11'500	
Subventions uniques à une exposition photographique	2	38'500	
Subventions uniques à un projet	3	8'950	
Participation aux frais d'impression de monographies	2	7'000	
Cinéma			**2'629'582**
Subventions d'exploitation	2	198'670	
Divers	2	66'000	
Subventions uniques à une manifestation / garanties de couverture de déficit pour journées et cycles cinématographiques	5	221'000	
Subventions pour développement de projets	8	203'000	
Subventions à la production	7	1'220'000	
Subventions pour sous-titrage	10	219'763	
Subventions pour la promotion	8	81'572	
Courts métrages	7	232'191	
Films de fin d'études	3	40'000	
Distinctions / prix du cinéma 2017	6	106'386	
Série de films	2	16'000	
Encouragement personnel / bourses de formation continue	1	25'000	
Théâtre			**1'349'918**
Subventions d'exploitation	4	50'000	
Divers	9	493'000	
Subventions uniques à une manifestation / garanties de couverture de déficit pour des tournées et des compagnies extérieures	30	132'870	
Subventions à la production	30	476'000	
Subventions pour la mise en scène professionnelle de compagnies amateurs	3	12'602	
Subventions de perfectionnement	7	122'200	
Bourses «hors scène» / bourses de séjour à l'étranger	2	26'500	
Distinctions	10	36'746	
Danse			**373'355**
Divers	3	41'455	
Subventions uniques à une manifestation / Garanties de couverture de déficit pour tournées et compagnies extérieures	15	85'300	
Subventions à la production	13	246'600	
Musique			**1'963'915**
Subventions d'exploitation	15	272'450	
Divers	16	200'830	
Subventions uniques à une manifestation / garanties de couverture de déficit pour concerts et tournées	310	1'109'871	
Subventions au développement de projets et à la composition	9	41'500	
Subventions uniques à la production de supports sonores	80	215'275	
Subventions à la production de CD pour le concours «Musik der Jungen»	12	27'400	

Subventions versées en 2017

Domaine / sous-domaine	Nombre de	Montant	Total par domaine
Distinctions / prix de la musique 2017	6	96'589	
Bibliothèques			**245'169**
Subventions d'exploitation	4	190'000	
Divers	1	1'000	
Subventions uniques à un projet	16	54'169	
Littérature			**491'368**
Subventions d'exploitation	8	69'171	
Divers	5	14'000	
Subventions uniques à une manifestation	13	49'247	
Subventions uniques à un projet	10	62'500	
Participation aux frais d'impression	29	66'630	
Encouragement personnel / bourses de séjour à l'étranger	7	101'950	
Distinctions / prix de littérature 2017	9	112'252	
Voyage littéraire «Literatour» 2017	2	15'618	
Musées et expositions			**2'014'015**
Subventions d'exploitation	14	470'500	
Divers	7	443'000	
Subventions uniques à une exposition	20	1'070'244	
Participation aux frais d'impression	1	3'000	
Pédagogie muséale	1	27'271	
Divers projets et institutions culturels			**1'488'205**
Subventions d'exploitation	12	699'706	
Divers	8	84'367	
Priorité d'encouragement	10	194'000	
Subventions uniques à une manifestation	28	165'333	
Subventions uniques à un projet	5	43'780	
Participation aux frais d'impression	21	145'800	
Encouragement personnel / bourses	2	51'000	
Distinctions / Prix de la culture et Prix de la médiation culturelle 2017	3	104'219	
Domaines interdisciplinaires			**284'347**
Subventions à la production	4	73'800	
Subventions uniques à une manifestation	37	164'547	
Subventions pour développement de projets	6	34'500	
Subventions uniques à une exposition	2	3'000	
Participation aux frais d'impression	2	8'500	
Encouragement personnel			
Centres culturels régionaux			**233'500**
Subventions d'exploitation	8	203'500	
Subventions uniques à une manifestation	2	30'000	
Projets culturels à l'école			**1'608'919**
Projets culturels à l'école	914	1'608'919	
Garantie de couverture de déficit pour cause d'intempéries			**396'000**
Garantie de couverture de déficit pour cause d'intempéries	1	396'000	
	1'947		**14'310'605**

Comptes annuels 2017 du Fonds d'encouragement des activités culturelles

Subventions promises, non encore versées au 31 décembre 2017

Domaine / sous-domaine	2013	2014	2015	2016	2017	Total par domaine
Arts visuels et architecture						**449'748**
Divers	5'000				10'997	
Subventions uniques à une manifestation					5'900	
Subventions uniques à un projet				20'000	27'000	
Subventions uniques à une exposition				300'000	9'000	
Participation aux frais d'impression				15'000	5'000	
Monographies artistiques				15'000	19'151	
Performance					17'700	
Design et arts appliqués						**43'000**
Participation aux frais d'impression	8'000			5'000		
Encouragement personnel / bourses de voyage				30'000		
Photographie						**8'500**
Subventions uniques à un projet					3'000	
Subventions uniques à une manifestation					1'500	
Participation aux frais d'impression de monographies					4'000	
Cinéma						**1'372'210**
Divers					88'000	
Subventions uniques à une manifestation / garantie de couverture de déficit pour journées et cycles cinématographiques					2'000	
Subventions pour développement de projets		30'000	22'000	87'000	77'000	
Subventions à la production	25'000		150'000	20'000	577'000	
Subventions pour sous-titrage					42'960	
Courts métrages			55'000		40'000	
Subventions pour la promotion	15'000			25'000	70'000	
Encouragement personnel / bourses de formation continue				24'050	17'000	
Série de films					5'200	
Théâtre						**308'490**
Divers					52'500	
Subventions uniques à une manifestation / garanties de couverture de déficit pour tournées et compagnies extérieures		20'000	1'950	37'500	70'250	
Subventions à la production			2'000	37'000	24'000	
Subventions de perfectionnement					16'790	
Subventions pour la mise en scène professionnelle de compagnies amateurs		5'000	20'000	7'500	14'000	
Danse						**132'950**
Subventions uniques à une manifestation / garanties de couverture de déficit pour tournées et compagnies extérieures	1'950			2'000	37'000	
Subventions à la production					88'500	
Subventions pour la mise en scène professionnelle de compagnies amateurs					3'500	
Musique						**991'900**
Divers				52'000	6'000	
Subventions uniques à une manifestation / garanties de couverture de déficit pour concerts et tournées		24'700	44'400	161'670	459'380	
Subventions au développement de projets et à la composition				8'000	10'500	
Subventions uniques à la production de supports sonores	8'500	5'000	5'500	47'400	135'650	
Subventions à la production de CD pour le concours «Musik der Jungen»			4'000	19'200		
Bibliothèques						**119'813**
Subventions uniques à un projet			5'500	108'663	5'650	
Littérature						**81'659**
Divers					7'500	

Office de la culture

Domaine	/ sous-domaine	2013	2014	2015	2016	2017	Total par domaine
	Subventions uniques à une lecture publique ou une manifestation littéraire				9'500	5'559	
	Subventions uniques à un projet		10'000		3'000	2'000	
	Participation aux frais d'impression				3'000	29'800	
	Encouragement personnel / bourses de séjour à l'étranger				8'000		
	Voyage littéraire «Literatour» 2016					3'300	
Musées et expositions							**1'004'000**
	Divers			24'000	40'000	158'000	
	Participation aux frais d'impression						
	Subventions uniques à une exposition				631'000	151'000	
Divers projets et institutions culturels							**638'650**
	Divers				82'000	6'750	
	Priorité d'encouragement				50'000	134'000	
	Subventions uniques à une manifestation			700	42'000	69'500	
	Subventions uniques à un projet			7'700	10'000		
	Participation aux frais d'impression		147'000	15'000	42'000	32'000	
Domaines interdisciplinaires							**117'500**
	Subventions uniques à une manifestation				31'000	67'750	
	Participation aux frais d'impression					10'000	
	Subventions à la production				1'750	7'000	
Projets culturels à l'école							**1'248'517**
	Projets culturels à l'école		3'500		108'400	1'136'617	
		63'450	**245'200**	**357'750**	**2'083'633**	**3'766'904**	**6'516'937**

L'année prise en compte est celle où la demande a été déposée auprès de l'Office de la culture.
A la fin de chaque année, une vérification est effectuée afin de déterminer quels dossiers n'ont plus droit à une subvention en vertu du délai de cinq ans et peuvent donc être rayés du budget.

Le montant de 6 516 937 francs comprend aussi les subventions dues à fin décembre 2017 qui, faute de temps, n'ont pas pu être versées et dont le montant s'élève à 361 547 francs.

Arrêté du Conseil-exécutif

N° d'ACE:	296/2018
Date:	14 mars 2018
Direction:	Direction de l'instruction publique
N° d'affaire:	797132
Classification:	Non classifié

Fonds d'encouragement des activités culturelles.
Comptes annuels 2017 – approbation

1 Objet

La clôture des comptes du Fonds d'encouragement des activités culturelles au 31 décembre 2017 présente un solde de 18 297 905.09 francs. Compte tenu des subventions promises d'un total de 6 155 390.40 francs n'ayant pas encore été versées, le solde net s'élève à 12 142 514.69 francs.

Dans son rapport de révision du 6 février 2018, le Contrôle des finances du canton de Berne confirme l'exactitude des données du compte 2017 et propose leur approbation.

2 Bases légales

- Article 34 de la loi du 12 juin 2012 sur l'encouragement des activités culturelles (LEAC ; RSB 423.11)
- Article 17 de l'ordonnance du 13 novembre 2013 sur l'encouragement des activités culturelles (OEAC ; RSB 423.411.1)
- Articles 33, 39 et 45 de la loi du 4 mai 1993 sur les loteries (LLot ; RSB 935.52)
- Articles 29a et 32 de l'ordonnance du 20 octobre 2004 sur les loteries (OL ; RSB 935.520)

3 Proposition

Sur proposition de la Direction de l'instruction publique, le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'adopter le présent projet d'arrêté et d'approuver les comptes annuels 2017 du Fonds d'encouragement des activités culturelles.

Au nom du Conseil-exécutif
Le chancelier :
Auer

Destinataires
- Grand Conseil
- Direction de l'instruction publique
- Direction de la police et des affaires militaires
- Commission des finances

Rapport

Date de la séance du CE: 14 mars 2018
Direction: Direction de l'instruction publique
N° d'affaire: 797133
Classification: Non classifié

Fonds d'encouragement des activités culturelles. Comptes annuels 2017 – approbation

Table des matières

1 Synthèse 1

2 Bases légales 2

3 Description de l'affaire 2

4 Remarques concernant les comptes 2017 2
4.1 Allocation 2017 et développement des avoirs du fonds 2
4.2 Enveloppe financière du Conseil du Jura bernois 3
4.3 Garantie de couverture de déficit pour cause d'intempéries 3

5 Frais administratifs 3

6 Perspectives 4

7 Recommandation du Contrôle des finances 4

8 Proposition 4

1 Synthèse

La clôture des comptes du Fonds d'encouragement des activités culturelles au 31 décembre 2017 présente un solde de 18 297 905.09 francs. Compte tenu des subventions promises d'un total de 6 155 390.40 francs n'ayant pas encore été versées, le solde net s'élève à 12 142 514.69 francs.

Dans son rapport de révision du 6 février 2018, le Contrôle des finances du canton de Berne confirme l'exactitude des données du compte 2017 et propose leur approbation.

2 Bases légales

- Article 34 de la loi du 12 juin 2012 sur l'encouragement des activités culturelles (LEAC ; RSB 423.11)
- Article 17 de l'ordonnance du 13 novembre 2013 sur l'encouragement des activités culturelles (OEAC ; RSB 423.411.1)
- Articles 33, 39 et 45 de la loi du 4 mai 1993 sur les loteries (LLot ; RSB 935.52)
- Articles 29a et 32 de l'ordonnance du 20 octobre 2004 sur les loteries (OL ; RSB 935.520)

3 Description de l'affaire

Depuis le 1er janvier 2013, l'Office de la culture dispose avec le Fonds d'encouragement des activités culturelles d'un instrument unique de financement des subventions aux projets culturels. Ce Fonds est alimenté par des moyens cantonaux et par des capitaux provenant du Fonds de loterie. Toutes les subventions auxquelles la loi sur l'encouragement des activités culturelles ne donne pas droit sont prélevées sur ce Fonds. Les ressources du Fonds ne peuvent toujours pas être affectées aux subventions d'exploitation d'institutions culturelles importantes. En revanche, les distinctions et bourses peuvent être financées à partir du Fonds d'encouragement des activités culturelles.

4 Remarques concernant les comptes 2017

4.1 Allocation 2017 et développement des avoirs du fonds

En 2017, Swisslos a attribué au canton de Berne une part de bénéfice d'environ 60 millions de francs. Par ACE 0673 du 28 juin 2017, le Conseil-exécutif a transféré 12 millions de francs au Fonds d'encouragement des activités culturelles. Par l'arrêté 0662 du même jour, il a approuvé l'alimentation du Fonds par un montant de 4,71 millions de francs puisés dans les fonds publics. Cet approvisionnement comprend une somme exceptionnelle de 710 000 francs permettant l'octroi d'une subvention d'investissement pour la rénovation du Théâtre Palace à Bienne ainsi qu'une subvention destinée au Musée historique de Berne pour le remaniement de ses collections. Le Conseil-exécutif a par ailleurs décidé de supprimer la part du Fonds liée à la garantie de couverture de déficit pour cause d'intempéries et d'allouer les 104 000 francs ainsi libérés aux avoirs généraux du Fonds. Des examens internes à la Direction de l'instruction publique ont en effet révélé qu'il n'était pas pertinent de réserver une part du Fonds à cet effet. L'instrument de promotion sera aussi maintenu à l'avenir.

L'alimentation du Fonds d'encouragement des activités culturelles à partir des fonds publics s'élevait encore à 5 millions de francs en 2016. Ainsi, le versement de 2017 est inférieur de 1 million de francs à celui de 2016 (sans compter les subventions de 710 000 francs déjà approuvées et attribuées au Théâtre Palace et au Musée historique de Berne). Cette réduction est due au fait que certaines institutions des régions Haute-Argovie, Emmental, Thoune-Oberland occidental et Oberland oriental peuvent prétendre à des subventions d'exploitation depuis le 1er janvier 2017.

La clôture des comptes du Fonds d'encouragement des activités culturelles au 31 décembre 2017 présente un solde de 18 297 905.09 francs. Compte tenu des subventions promises d'un total de 6 155 390.40 francs n'ayant pas encore été versées, le solde net s'élève à 12 142 514.69 francs. Désormais, les réserves correspondent environ à une alimentation annuelle des ressources du Fonds de loterie.

En 2017, le nombre de demandes et de décisions n'a presque pas changé par rapport à l'année précédente. Les montants demandés et alloués peuvent varier même si le nombre de demandes ne change pas. Il est donc important de prévoir une réserve de fluctuation dans le Fonds. Le montant des subventions promises a baissé de 1 509 263.25 francs pour atteindre 14 081 527.70 francs. Au-delà des variations naturelles, cette baisse peut s'expliquer par le fait que certaines grandes communes avaient déjà épuisé à l'automne 2017 le montant mis à leur disposition pour l'encouragement d'activités culturelles. Conformément au principe de subsidiarité, le canton ne peut en règle générale attribuer une subvention que si la commune-siège en attribue également une. En 2017, l'Office de la culture a sciemment accordé des subventions avec parcimonie dans le domaine du cinéma, compensant ainsi les subventions plus importantes accordées en 2016.

4.2 Enveloppe financière du Conseil du Jura bernois

Conformément à l'article 17, alinéas 1 et 2 de la loi du 13 septembre 2004 sur le statut particulier du Jura bernois et sur la minorité francophone du district bilingue de Bienne (loi sur le statut particulier, LStP ; RSB 102.1), le Conseil du Jura bernois s'est vu attribuer une enveloppe financière. La population du Jura bernois constitue 5,262 pour cent de la population du canton. En appliquant ce taux à l'alimentation du Fonds en provenance des recettes des loteries (CHF 12 mio x 5.262 % = CHF 631 440) et aux subventions d'encouragement culturel budgétées sur les fonds publics (CHF 46.929 mio x 5.262 % = CHF 2 469 404), on obtient une enveloppe financière de 3 100 844 francs. Les subventions d'exploitation octroyées à Mémoires d'Ici ainsi qu'aux 13 institutions culturelles d'importance régionale situées dans le Jura bernois en sont déduites. La participation proportionnelle aux institutions culturelles d'importance nationale (Musée en plein air de Ballenberg, Musée alpin suisse, Bourse Suisse aux Spectacles) est également déduite de ce montant.

Au 31 décembre 2017, l'enveloppe financière du Conseil du Jura bernois présente un avoir brut de 1 954 898.22 francs et, si l'on tient compte des subventions promises (CHF 199 636), un avoir net de 1 755 268.22 francs.

Le solde du Fonds alloué au Conseil du Jura bernois est compris dans le solde net du Fonds d'encouragement des activités culturelles, qui s'élève à 12 142 514.69 francs.

4.3 Garantie de couverture de déficit pour cause d'intempéries

Comme il n'y a pas de nécessité à réserver une part du Fonds pour la garantie de couverture de déficit pour cause d'intempéries, le Conseil-exécutif a décidé d'attribuer les 104 000 francs restants aux avoirs généraux du Fonds au moment de l'alimentation de ce dernier en juin 2017.

5 Frais administratifs

Les frais administratifs du Fonds d'encouragement des activités culturelles s'élèvent à 745 820 francs pour l'année 2017. Ils sont portés comme charges aux comptes annuels 2017 du Fonds. Les frais administratifs comprennent

- les frais de personnel directs des collaborateurs et collaboratrices de la Section Encouragement des activités culturelles pour les travaux liés au Fonds d'encouragement des activités culturelles ;
- les frais de personnel indirects de la direction et des membres de l'état-major de l'Office de la culture ;

- les indemnités pour les commissions culturelles ;
- les frais directs de biens, services et marchandises (maintenance des logiciels et prestations de tiers pour le projet E-Dossier) et la part des frais indirects de biens, services et marchandises (p. ex. matériel de bureau, littérature spécialisée).

Les frais de personnel correspondant aux collaborateurs et collaboratrices qui travaillent exclusivement au traitement des demandes ont été entièrement imputés aux frais administratifs. Pour les autres collaborateurs et collaboratrices, la part équivalente au taux d'occupation dédié au Fonds a été prise en considération. Les frais administratifs ont augmenté de quatre pour cent par rapport à l'année précédente. Cette hausse est principalement liée au fait que les prestations de tiers pour le projet E-Dossier ont été imputées au Fonds à hauteur de 50 pour cent. Ce projet doit permettre à l'office de gérer et de traiter les demandes et les dossiers y relatifs de manière numérique. La phase d'initialisation du projet s'est achevée en 2017. Les 50 pour cent restants sont financés par des fonds publics puisque les dossiers des institutions culturelles financées par de tels fonds sont aussi traités dans le cadre du projet E-Dossier.

Frais de personnel directs	CHF	600 572.00
Frais de personnel indirects	CHF	19 492.00
Indemnités des commissions culturelles	CHF	91 559.00
Frais de biens, services et marchandises	CHF	34 197.00
Frais administratifs 2017	CHF	745 820.00

6 Perspectives

La loi sur l'encouragement des activités culturelles est appliquée dans toutes les régions depuis le 1er janvier 2017. Toutes les institutions qui peuvent prétendre à des subventions d'exploitation sont donc définies. En 2018 et 2019, l'alimentation du Fonds à partir de fonds publics devrait s'élever à 3,6 millions de francs. L'augmentation des subventions d'exploitation octroyées au Musée en plein air de Ballenberg, à Mémoires d'Ici ainsi qu'au Konzert Theater Bern et qui sont financées directement par des fonds publics entraînera en 2018 une baisse de l'alimentation du Fonds de 400 000 francs par rapport à 2017 (subventions attribuées au BHM et au Palace non prises en compte). Des allocations supplémentaires comme celles de 2017 pour le subventionnement du Théâtre Palace et du Musée historique de Berne n'auront dorénavant plus lieu d'être. Les subventions nécessaires à l'exploitation d'institutions d'importance régionale et nationale seront à l'avenir en règle générale financées directement par des fonds publics.

7 Recommandation du Contrôle des finances

Le Contrôle des finances a examiné les comptes 2017 entre le 8 et le 16 janvier 2018 et recommande leur approbation dans son rapport du 6 février 2018.

8 Proposition

Sur proposition de la Direction de l'instruction publique, le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'adopter le présent projet d'arrêté et d'approuver les comptes annuels 2017 du Fonds d'encouragement des activités culturelles.

Pièces jointes

- Annexe 1 : Rapport de révision du 6 février 2018 du Contrôle des finances
- Annexe 2 : Présentation des comptes annuels 2017
- Annexe 3 : Evolution du solde du Fonds d'encouragement des activités culturelles
- Annexe 4 : Répartition des subventions versées en 2017
- Annexe 5 : Répartition des subventions promises en 2017
- Annexe 6 : Répartition des subventions promises, non encore versées au 31 décembre 2017
- Annexe 7 : Statistique des demandes, par domaine

M

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	014-2018
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2018.RRGR.43
Déposée le:	24.01.2018
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Dunning (Biel/Bienne, PS) (porte-parole) Hamdaoui (Biel/Bienne, PS) Gullotti (Tramelan, PS)
Cosignataires:	3
Urgence demandée:	Non
Urgence accordée:	
N° d'ACE:	509/2018 du 9 mai 2018
Direction:	Direction de l'instruction publique
Classification:	–
Proposition du Conseil-exécutif:	**Vote point par point** **point 1: adoption et classement** **point 2: rejet**

Des cours de suisse-allemand à l'école !

Le Conseil-exécutif est chargé :

1. de vivement recommander à l'ensemble des écoles francophones du canton de Berne d'offrir des cours (facultatifs ou obligatoires) de suisse-allemand aux niveaux primaire et secondaire en leur octroyant les moyens (infrastructures, personnel et/ou financiers) pour la mise en place de cours de suisse-allemand ;
2. d'introduire des cours de suisse-allemand comme option obligatoire au niveau scolaire secondaire dans les classes francophones du canton.

Développement :

Actuellement, il est possible de suivre des cours de suisse-allemand à l'école secondaire, mais uniquement en tant qu'option facultative. Ceci a pour conséquence que ces cours sont plus ou moins fréquentés par les élèves selon leur intérêt. C'est regrettable puisque nous savons toutes et tous que la maîtrise du suisse-allemand, en particulier le « Berndütsch », est primordiale pour

développer un échange et des liens avec nos concitoyens et concitoyennes alémaniques du canton et surtout pour trouver un emploi dans notre canton ou en Suisse allemande.

En effet, trop de jeunes francophones bernois décident après leur scolarité et leur formation de travailler et/ou de résider dans un canton romand car la langue est un trop grand obstacle. Cette situation est regrettable pour notre canton qui tient à ses citoyens et citoyennes romands et qui est fier de son bilinguisme. D'autant plus que le canton de Berne se présente comme un canton charnière entre les deux parties linguistiques de notre pays. Il est ainsi nécessaire d'agir et de mettre en œuvre toutes les mesures qui pourraient maintenir la cohésion entre les deux cultures linguistiques et améliorer la qualité de vie des citoyens et citoyennes francophones.

Le Conseil-exécutif est donc chargé d'encourager fortement les écoles francophones à offrir des cours de suisse-allemand mais aussi d'encourager encore davantage les élèves à suivre ces cours en leur proposant le suisse-allemand comme cours à option (facultative pour le niveau primaire et obligatoire pour le niveau secondaire). Il est absolument nécessaire que chaque élève romand ait des bases en suisse-allemand et puisse communiquer correctement avec les Suisses alémaniques.

Le Conseil exécutif est libre dans l'exécution de cette mesure.

Réponse du Conseil-exécutif

La Loi sur l'école obligatoire (LEO) règle au niveau supérieur la question de la langue d'enseignement en faisant référence aux langues officielles du canton de Berne. L'article 9a LEO prévoit que la langue d'enseignement est le français dans la partie francophone et l'allemand dans la partie germanophone du canton. Les dispositions d'exécution en la matière ainsi que celles relatives aux objectifs à atteindre figurent dans les plans d'études de l'école obligatoire (Plan d'étude romand et Lehrplan 21).

Le sujet des cours de dialecte ressurgit épisodiquement.

La commission des moyens d'enseignement et du plan d'études (COMEO) a traité ce sujet depuis les années 2000 à la suite d'une interpellation, à l'époque, du conseiller de ville responsable d'Ecole et Sport de la ville de Bienne, M. P.-Y. Moeschler.

Dès 2003, l'INS, sollicitée à ce propos par les écoles de Bienne, a instauré que le dialecte pouvait être une offre de l'école dans les leçons à option (*publication dans la FOS, avril 2003*).

Dans les *Dispositions générales complétant le PER*, le dialecte alémanique figure comme leçon pouvant être proposée par l'école dès la 7^{e} année (*2.2.3 Enseignement facultatif*).

Les options proposées par les écoles le sont en fonction des compétences présentes dans le corps enseignant de l'établissement. En outre, il est demandé aux écoles de présenter un choix d'options équilibré aux élèves. La leçon à option de dialecte ne sera pas présente dans les choix de chaque école.

Point 1 de la motion : cette demande est déjà réalisée, la leçon de dialecte figure dans les options proposées et le cours facultatif peut être ouvert si l'effectif minimal pour cet enseignement facultatif est atteint selon les directives concernant les effectifs de classes. Toutefois, la Direction

de l'instruction publique est disposée à informer les écoles de cette possibilité par la newsletter et par l'inspection scolaire.

Point 2 de la motion

La motion est louable, mais le Conseil-exécutif estime que l'obligation n'est pas une bonne solution. L'apprentissage de l'allemand standard doit rester prioritaire, notamment parce qu'il permet la communication dans un espace linguistique bien plus vaste que le dialecte. Ne pouvant se faire au détriment de la langue standard, l'enseignement obligatoire du dialecte devrait venir s'ajouter à la grille horaire actuelle, ce qui induirait des coûts supplémentaires importants. Un tel enseignement serait en outre très difficile à organiser : peu d'enseignants et d'enseignantes ayant une connaissance suffisante du dialecte pour mettre en œuvre son enseignement sur une base obligatoire est disponible dans l'effectif actuel ou pourrait être intéressé à rejoindre les écoles de la partie francophone du canton pour les quelques heures de dialecte qu'il y aurait à y dispenser. Le Conseil-exécutif reste convaincu que la solution actuelle, avec un enseignement obligatoire de l'allemand standard et un enseignement facultatif du dialecte, reste la meilleure option.

Le Conseil-exécutif propose d'adopter et de classer le point 1, qui est réalisé, mais de rejeter le point 2.

Destinataire
- Grand Conseil

M

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	273-2017
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	808378
Déposée le:	29.11.2017
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Aebischer (Riffenmatt, UDC) (porte-parole) Krähenbühl (Unterlangenegg, UDC)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Non
Urgence accordée:	
N° d'ACE:	508/2018 du 9 mai 2018
Direction:	Direction de l'instruction publique
Classification:	–
Proposition du Conseil-exécutif:	**Rejet**

Il faut respecter la paix des morts !

Le Conseil-exécutif est chargé de prendre les mesures suivantes afin que la paix des morts dans les crématoires soit respectée :

1. Le Conseil-exécutif défend l'Institut de médecine légale de l'Université de Berne d'examiner des corps en l'absence d'indices en faveur d'une mort non naturelle ou d'origine indéterminée et dès lors sans qu'il en ait reçu l'ordre des autorités de poursuite pénale compétentes.

2. Si de tels examens doivent être entrepris malgré tout sans qu'il n'existe d'indices en faveur d'une mort non naturelle ou d'origine indéterminée, il convient de garantir que la personne décédée a donné son consentement explicite à de tels examens dans son testament ou que ses proches parents l'ont donné après le décès.

Développement :

L'Institut de médecine légale de l'Université de Berne veut procéder si possible à un nouvel examen externe de tous les corps des personnes dont la mort naturelle a été certifiée, pendant une période d'une année. Il s'agit manifestement de découvrir des morts non naturelles qui auraient échappé à un premier examen, et ce, bien qu'un certificat de décès doive de toute façon être établi par un médecin pour chaque décès. La Direction de la police et des affaires militaires du canton de Berne décrit la procédure à suivre en cas de décès comme suit :

- En cas de décès, l'office de l'état civil doit être informé dans un délai de deux jours.
- Si le décès survient à l'hôpital ou dans un foyer pour personnes âgées, l'institution l'annonce à l'office de l'état civil. Elle s'occupe également du certificat de décès (établi par le médecin).
- Si le décès survient au domicile, un médecin doit être informé.

Sur le formulaire d'avis de décès, le médecin qui procède à l'examen doit obligatoirement cocher s'il s'agit d'une mort naturelle ou d'une mort non naturelle. S'il s'agit d'une mort non naturelle (accident, suicide ou délit, y compris leurs conséquences tardives) ou d'une mort d'origine indéterminée, le médecin doit d'office en informer les autorités de poursuite pénale. Un nouvel examen par un autre médecin est donc inutile, coûteux, et engendre une charge administrative supplémentaire. De plus, un examen strictement externe des corps n'apporte pratiquement pas de nouveaux éléments. Seule une autopsie, avec les analyses de laboratoire qu'elle comprend, pourrait permettre d'en apprendre davantage.

Au nom de la dignité humaine, la Constitution fédérale (art. 7) garantit une sépulture décente. En font aussi partie l'inhumation et l'incinération dans un crématoire. Mais avec l'étude de l'Institut de médecine légale, on porte atteinte à la paix des morts et donc à la dignité humaine.

Réponse du Conseil-exécutif

En juin 2015, l'Université de Berne a demandé à la Commission cantonale d'éthique (CCE) d'examiner le projet de recherche « Untersuchungen zur Dunkelziffer nicht-natürlicher Todesfälle durch die temporäre Einführung einer Kremationsleichenschau im Krematorium Bern » (Etude sur le nombre réel de décès non naturels grâce à l'introduction temporaire d'un examen externe des corps au crématoire de Berne), prévu par l'Institut de médecine légale (IML).

Ce projet vise à déterminer si un nombre significatif de décès non naturels ne sont pas identifiés comme tels en Suisse. En Allemagne, plusieurs études ont déjà été réalisées sur ce sujet et ont révélé que, parmi le nombre total de décès, un nombre significatif de décès non naturels ne sont pas reconnus. Aucune étude de ce genre n'a encore été menée en Suisse.

C'est pourquoi un groupe de travail de la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) et de la Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé (CDS) a proposé d'étudier si les résultats de l'analyse des corps différaient souvent du type de mort inscrit sur l'acte de décès en introduisant pendant un an un examen externe par échantillonnage des corps dans un grand crématoire de Suisse.

Le projet a été préparé avec soin par l'IML. Suite aux travaux préparatoires, le Ministère public du canton de Berne a pris position sur des questions relevant du droit de procédure pénale et du

droit pénal matériel. Tant la commission de droit pénal de la CCDJP que son président se sont déclarés en faveur du projet.

Dans un courrier daté du 14 juillet 2015, la CCE constate que la demande de l'Université de Berne ne requiert aucune autorisation car le projet de recherche ne tombe pas sous le coup de la loi relative à la recherche sur l'être humain. Toutefois, elle partage l'avis des auteurs de la demande selon lequel le projet peut soulever des problèmes éthiques : une atteinte à la paix des morts et aux droits de la personnalité des personnes décédées en raison de l'examen externe supplémentaire des corps au crématoire et de possibles retards dans les démarches funéraires. Selon la CCE, l'intention de ne pas demander l'autorisation des proches avant d'effectuer les examens pourrait aussi constituer un problème éthique.
Dans son courrier, la CCE explique qu'elle a discuté de manière approfondie de ces points et qu'elle est parvenue aux conclusions suivantes :

- On ne peut pas parler d'atteinte significative à la paix des morts car seul un examen externe est prévu, sans prélèvement de tissus.
- Le programme d'étude présenté à la CCE prévoit des mesures suffisantes pour ne pas occasionner de retards dans les démarches funéraires. Ce n'est qu'en cas d'homicide découvert après l'examen que l'étude entraînerait des retards dans les démarches funéraires parce que des mesures juridiques devraient être prises. Selon la CCE, cette procédure se révèle sans inconvénient sur le plan éthique, alors que cacher un homicide serait éthiquement inacceptable.
- La CCE salue expressément la mesure qui consiste à ne pas révéler les cas de suicide découverts dans le cadre de l'étude afin de ne pas retarder l'inhumation et de respecter le souhait potentiel du défunt ou de la défunte que son suicide ne soit pas reconnu comme tel.

En ce qui concerne l'intérêt de l'étude, la CCE indique ce qui suit : « On peut penser que, lors de l'examen ordinaire d'un corps souvent réalisé par un médecin non spécialisé, des erreurs peuvent survenir dans la constatation de la cause du décès, de sorte que des décès non naturels ne sont souvent pas identifiés. » C'est pourquoi la CCE estime que la constatation correcte de la cause des décès présente un intérêt général, qu'il est judicieux d'instaurer un contrôle-qualité dans ce domaine et, partant, que cette démarche doit aussi être saluée du point de vue éthique. Dans le cadre du projet, un corps ne fait pas l'objet d'examens lorsque les proches souhaitent accompagner le défunt ou la défunte au crématorium pour lui faire leurs adieux. Il en va de même lorsqu'il existe une déclaration de refus expresse des proches parents ou du défunt ou de la défunte dans un testament.

Après avoir considéré tous les éléments en jeu, la CCE est parvenue à la conclusion que rien ne s'opposait à l'étude, tant au niveau de l'éthique générale qu'au niveau de l'éthique de la recherche.

Le Conseil-exécutif prend position comme suit en ce qui concerne les différents points abordés dans la motion :

1. En vertu de l'article 10 de la loi du 5 septembre 1996 sur l'Université (LUni ; RSB 436.11), l'Université a pour mission de concourir au développement des connaissances scienti-

fiques par la recherche, de développer la recherche et l'enseignement interdisciplinaires ainsi que la réflexion sur les conditions et les effets de l'activité scientifique, de fournir des services dans les domaines qui participent de ses mandats de recherche et de formation, d'encourager le transfert de connaissances et d'innovation et d'apporter une contribution efficace au développement durable. Le projet de recherche prévu s'inscrit dans ce cadre. A l'instar de l'article 20 de la Constitution fédérale, l'article 21, alinéa 1 de la Constitution cantonale garantit la liberté de la science et protège ainsi explicitement la liberté de l'enseignement et de la recherche. La liberté de la science constitue en premier lieu un droit de se défendre contre les atteintes injustifiées de l'Etat à un domaine protégé par la Constitution. L'Université de Berne est autonome dans les limites fixées par la Constitution et la loi (art. 2, al. 2 LUni). Cette autonomie est aussi ancrée dans le droit fondamental à la liberté de la science. Le Conseil-exécutif n'est pas habilité à interdire à l'Université de mener un projet de recherche donné.

2. Pour les mêmes raisons, le Conseil-exécutif n'est pas non plus habilité à intervenir dans le projet de recherche afin de « garantir que la personne décédée a donné son consentement explicite à de tels examens dans son testament ou que ses proches parents l'ont donné après le décès ». La conception du projet de recherche incombe uniquement à l'Université et aux chercheurs et chercheuses concernés dans le cadre de la liberté de la science, pour autant que le projet ne viole pas de façon disproportionnée des biens juridiques supérieurs ou de même rang. Il n'appartient pas à un organe exécutif de juger cet élément mais à un organe spécialisé dans ce type de question comme la CCE. Or celle-ci s'est exprimée en détail sur le sujet et, après une pesée globale des intérêts, est parvenue à la conclusion qu'aucune raison éthique ne s'opposait à la réalisation du projet de recherche.

Le Conseil-exécutif propose donc le rejet de la motion.

Destinataire

- Grand Conseil

P

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	001-2018
Type d'intervention:	Postulat
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2018.RRGR.10
Déposée le:	02.01.2018
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Krähenbühl (Unterlangenegg, UDC) (porte-parole) Fischer (Meiringen, UDC)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Non
Urgence accordée:	
N° d'ACE:	510/2018 du 9 mai 2018
Direction:	Direction de l'instruction publique
Classification:	–
Proposition du Conseil-exécutif:	**Adoption et classement**

Les hautes écoles spécialisées doivent renouer des liens avec la pratique et l'économie

Le Conseil-exécutif est chargé d'étudier les mesures suivantes à la Haute école spécialisée bernoise :

1. La formation pratique de base sera intensifiée grâce à des formes d'enseignement adaptées et les sujets essentiels seront mis en avant par rapport aux sujets accessoires et aux spécialisations. Les moyens seront distribués de façon à avantager la formation de bachelor par rapport à toutes les autres activités de l'école ;

2. Les liens avec le terrain seront renforcés par l'adoption d'une orientation répondant strictement aux besoins de l'industrie et l'engagement de chargés et chargées de cours disposant d'une solide expérience pratique ;

3. Une collaboration rapprochée avec d'autres hautes écoles spécialisées / d'autres domaines dans tout le pays (p. ex. technique, construction, sciences de la vie) sera développée, en étroit dialogue avec l'industrie, afin que ces établissements augmentent ensemble leur rendement (au lieu de se faire concurrence) et constituent des pôles thématiques.

Développement :

Le canton de Berne investit massivement dans la Haute école spécialisée bernoise (BFH). En juin 2017, le Grand Conseil a adopté un crédit de construction pour le campus Biel/Bienne et un crédit d'étude pour le Campus Berne pour un montant de 240 millions de francs. Un autre crédit de construction de plusieurs centaines de millions de francs est attendu pour le Campus Berne. Malgré ces investissements massifs dans les bâtiments, rien ne garantit que la qualité et l'orientation des cursus de formation satisfassent aux exigences de l'économie.

Les différences avec les cursus universitaires s'étant progressivement estompées ces dernières années, on se retrouve maintenant avec de coûteux doublons. Par ailleurs, les hautes écoles spécialisées (HES) ayant pris des traits de plus en plus universitaires, les liens avec le monde professionnel se sont relâchés tant du côté des chargés et chargées de cours que parmi les étudiants et étudiantes.

En avril 2017, les chargés et chargées de cours et les ingénieurs et ingénieures en exercice ont pour la première fois été interrogés à ce sujet. Il ressort de cette enquête qu'il faut revoir l'orientation des HES. La chute de la qualité de la formation semble être liée aux changements intervenus ces 20 dernières années : la formation des ingénieurs et ingénieures a perdu de sa substance et la part des enseignants et enseignantes au bénéfice d'une solide expérience pratique a reculé.

La nécessité pour les HES de renouer des liens avec la pratique et l'économie transparaît aussi dans l'« appel au renforcement de la formation dans les hautes écoles spécialisées » (*Aufruf zur Stärkung der Ausbildung an den technischen Fachhochschulen*), signé par plus de 100 ingénieurs et ingénieures ou représentants et représentantes des milieux économiques de toute la Suisse.

S'il est vrai que cette problématique concerne toutes les HES de Suisse dans une proportion plus ou moins grande, certains représentants et représentantes de l'économie estiment que la BFH est particulièrement touchée. Alors qu'elle a connaissance du problème depuis cinq ans, la direction de la BFH n'a jamais tenu compte des critiques. C'est pourquoi il est urgent de faire quelque chose.

Réponse du Conseil-exécutif

Les HES existent depuis 1995 en Suisse, la BFH ayant été créée en 1997. Cette nouvelle filière tertiaire est née de la fusion d'anciennes institutions de formation telles que les écoles techniques supérieures (ETS) ou les écoles supérieures de cadres pour l'économie et l'administration (ESCEA), dont les origines remontaient pour beaucoup au XIX^{e} siècle. Alors que les hautes écoles universitaires (HEU) se concentrent sur la recherche fondamentale et l'enseignement académique, les HES ont pour mission de délivrer un enseignement appliqué et axé sur la pratique et de mener une recherche ayant une finalité économique. Les HES sont en premier lieu accessibles avec une maturité professionnelle, se positionnant ainsi comme un prolongement de la formation professionnelle initiale, alors que les HEU et les hautes écoles pédagogiques (HEP) requièrent une maturité gymnasiale pour l'admission par la voie ordinaire. La loi fédérale sur l'encouragement des hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles

(LEHE), entrée en vigueur début 2015, évoque des « types différents de hautes écoles, mais d'égale valeur ».

Le lien avec la pratique aussi bien dans l'enseignement que dans la recherche est donc la raison d'être et la principale caractéristique des HES et, dans le même temps, ce qui les différencie fondamentalement des HEU. Les attentes et exigences posées aux différentes hautes écoles ressortent aussi des mandats de prestations qui sont confiés aux trois hautes écoles bernoises par le Conseil-exécutif du canton de Berne. Ainsi, le mandat de prestations confié à la BFH pour les années 2017 à 2020 contient-il les prescriptions suivantes (traduction libre) :

- La BFH propose des filières d'études variées et attrayantes axées sur la pratique et les résultats de la recherche.
- Grâce au lien que l'école entretient avec la pratique et à un transfert de savoirs et de technologies adapté, la recherche appliquée et développement menée à la BFH contribue à générer des innovations commercialisables et utiles à la société. La BFH mise sur des partenariats solides.

La qualité de la formation et le lien avec la pratique dans l'ensemble de ses filières d'études constituent pour la BFH des objectifs de premier plan. Les entretiens de controlling organisés à intervalles réguliers entre la Direction de l'instruction publique et la BFH permettent un suivi continu des objectifs fixés dans le mandat de prestations. La Direction de l'instruction publique n'a clairement pas constaté dans ce cadre de diminution de la qualité des formations dispensées ni de relâchement du lien de l'école avec la pratique.

Le conseil de l'école, en tant qu'organe de conduite stratégique de la BFH, joue un rôle de pont entre la HES et les secteurs professionnels dans lesquels elle forme la relève et desquels proviennent aussi les partenaires de ses projets de recherche et développement. C'est pourquoi, s'agissant des sept membres du conseil de l'école qui ne font pas partie de la BFH, le Conseil-exécutif choisit délibérément des personnes capables d'assumer cette fonction de liaison. C'est donc délibérément que les cadres de diverses branches de l'industrie bernoise sont actuellement fortement représentés au sein du conseil de l'école. Markus Ruprecht (CEO de Güdel AG) est président du conseil tandis que Bernhard Bratschi (CEO de Silent Gliss Gruppe AG), Regula Gloor (membre du conseil d'administration de Gebr. Gloor AG) et Hans-Martin Wahlen (CEO de Kambly SA) y siègent en qualité de membres.

Le Conseil-exécutif prend position comme suit sur les mesures présentées dans le postulat :

1. En vertu de la loi sur la Haute école spécialisée bernoise et du mandat de prestations qui la lie au canton, la BFH a pour principale mission de proposer une large palette de filières d'études menant au bachelor et au master dans le but de former une relève hautement qualifiée dans les domaines de l'économie, de l'administration, de la science, de la société et de la culture. Elle remplit cette mission en proposant 52 filières d'études, 30 menant au bachelor et 22 au master. Dans les HES, le bachelor est le diplôme professionnel qualifiant généralement visé. La BFH ne fait pas exception à cette règle puisque 5642 personnes, soit la grande majorité de ses effectifs estudiantins, étaient inscrites dans une filière menant au bachelor en 2017. C'est seulement dans les filières artistiques que les personnes visant un master après un bachelor sont nombreuses. De ce fait, sur les 1249 étudiants et étudiantes inscrits dans une filière de master, la

très grande majorité étudiaient dans les domaines du design, de la musique et du théâtre. Dans tous les autres domaines enseignés à la BFH, pour 100 personnes inscrites en bachelor, on en compte moins de 15 en master.

La demande des auteurs du postulat de mettre l'accent sur les filières menant au bachelor est donc déjà satisfaite. Les filières des HES suisses se distinguent les unes des autres par leur orientation. La BFH, pour sa part, mise pour ses filières menant au bachelor sur une formation étendue et solide dans la discipline principale choisie. Seule une petite partie des titulaires d'un bachelor poursuivent leur formation par un master, une filière qui a généralement pour objectif une spécialisation et un approfondissement des savoirs. A peu d'exceptions près, la BFH propose ses filières de master en coopération avec d'autres HES afin d'employer au mieux les ressources et les compétences spécialisées au vu du nombre relativement faible d'étudiants et étudiantes concernés.

L'enseignement dispensé dans les HES se doit d'être toujours axé sur la pratique et de suivre les avancées scientifiques, à la différence de celui des HEU, qui se base sur les connaissances fondamentales, et de celui des écoles supérieures (ES), où c'est la transmission des compétences qui occupe le premier plan. La qualité de la formation dispensée en HES dépend donc aussi des liens que l'école entretient avec la recherche appliquée et développement, dont les résultats sont repris dans l'enseignement. Les formes d'enseignement pratiquées dans les HES prennent en compte cet aspect : outre l'enseignement frontal classique, les étudiants et étudiantes y pratiquent diverses formes de travaux de groupe et de projets, auxquels collaborent souvent des intervenants et intervenantes professionnels externes.

Il ressort également des comptes que la BFH se concentre aujourd'hui déjà largement sur l'enseignement : durant l'exercice 2017, 62 pour cent des 262,2 millions de francs de charges brutes de la BFH étaient imputables à l'enseignement. Une très grande part des contributions du canton de Berne, des contributions de base de la Confédération et des contributions versées par les autres cantons sur la base de l'accord intercantonal sur les hautes écoles spécialisées est utilisée pour couvrir ces charges. Les autres prestations figurant dans le mandat légal de prestations de la BFH concernent la recherche appliquée et développement, la formation continue et les services. La BFH est reconnue pour ses bons résultats dans le domaine de la recherche, ce qui bénéficie à l'enseignement et génère des fonds de tiers. Les activités de recherche sont financées pour une grande part par ces fonds versés dans le cadre de coopérations ou du programme d'encouragement de la recherche et de l'innovation de la Confédération. Les formations continues et les services sont proposés par la BFH de manière autofinancée, c'est-à-dire que ces activités sont financées respectivement par les émoluments de cours versés par les participants et participantes et par les rétributions versées par la clientèle.

2. Partageant l'avis des auteurs du postulat, le Conseil-exécutif et les organes de direction de la BFH estiment que les rapports que la BFH entretient avec le monde professionnel sont essentiels. L'étendue de ces rapports peut se mesurer au nombre de coopérations mises sur pied par la BFH en matière de recherche et développement avec des partenaires dans les divers secteurs d'application que sont l'économie, la société et la culture. Ce réseau de coopérations n'a cessé de croître au cours des dernières années. Environ deux tiers des collaborations de projet enregistrées en 2017 concernaient des partenaires de l'industrie et de l'économie (hors coopérations avec d'autres hautes écoles). Cette proportion est bien plus élevée pour ce qui est des projets portant sur des disciplines techniques car ce sont ceux qui trouvent le plus d'applications dans

l'économie privée, et en particulier dans l'industrie. L'intensification et l'extension des relations de la BFH avec le monde professionnel constituent l'un des objectifs du mandat de prestations confié à l'école. Ces relations contribuent en effet activement au transfert de savoirs et de technologies.

Grâce à ses nombreux partenariats et contacts, la BFH est en prise directe avec les besoins de l'industrie et de l'économie. Par ailleurs, elle dispose de comités d'orientation dans ses différents départements et divisions, lesquels rassemblent des représentants et représentantes des diverses branches et jouent un rôle essentiel de « caisses de résonnance ». Ces comités conseillent et accompagnent les divisions dans les questions stratégiques relatives à l'enseignement, à la recherche et aux services. Grâce à son réseau et à ses comités consultatifs, la BFH est en mesure d'adapter les filières d'études aux besoins spécifiques des secteurs économiques et des entreprises dans lesquelles travailleront plus tard leurs diplômés et diplômées.

Les étudiants et étudiantes de la BFH contribuent aussi à resserrer les liens de la BFH avec le monde professionnel. En effet, la plupart des personnes entamant des études à la BFH disposent d'un bagage pratique acquis dans le cadre d'un apprentissage. Elles ont ainsi une image déjà claire des exigences du monde professionnel. De plus, une part substantielle des étudiants et étudiantes exercent une activité lucrative en marge de leurs études. La perméabilité du système de formation suisse souhaitée par le législateur permet également aux titulaires d'une maturité gymnasiale d'accéder aux HES moyennant au moins une année d'expérience professionnelle. Cette voie d'accès reste malgré tout secondaire dans le cas des disciplines techniques. Au cours des cinq dernières années, la part des étudiants et étudiantes admis par cette voie s'est stabilisée autour des 20 pour cent dans le département Technique et informatique et légèrement en dessous des 15 pour cent dans le département Architecture, bois et génie civil. Un apprentissage suivi d'une maturité professionnelle reste le profil classique des candidats et candidates. Les enquêtes menées périodiquement par l'Office fédéral de la statistique auprès des diplômés et diplômées des hautes écoles spécialisées montrent que ceux-ci trouvent rapidement un emploi à l'issue de leur formation en raison justement de la proximité entretenue avec la pratique. Au cours des dix dernières années, le taux de chômage des titulaires d'un bachelor obtenu en HES se situait systématiquement en dessous du taux de chômage suisse, lui-même inférieur aux taux relevés à l'échelle internationale.

Comme les auteurs du postulat, le Conseil-exécutif pense que, outre les partenariats avec les acteurs et actrices du terrain et le bagage des étudiants et étudiantes, c'est aussi l'expérience professionnelle pratique des enseignants et enseignantes qui font la qualité des HES. En cas de vacance de poste, la BFH recherche des spécialistes possédant des connaissances approfondies dans le domaine enseigné, un lien effectif avec la pratique, une grande affinité avec la recherche appliquée et développement ainsi que des compétences sociales et des qualités de management éprouvées. Compte tenu de la pénurie de main-d'œuvre qualifiée qui sévit dans de nombreuses spécialités et de la concurrence de l'économie privée qui propose des postes attrayants, les HES peinent à recruter des enseignants et enseignantes possédant le profil adéquat. Globalement, la BFH semble être malgré tout une option engageante pour de nombreux praticiens et praticiennes expérimentés.

A titre d'exemple, voici la part des enseignants et enseignantes des différentes divisions du département Technique et informatique de la BFH qui justifiaient d'un lien avec le monde professionnel au moment de leur entrée en fonction :

Technique automobile	100 %
Génie électrique et technologie de l'information	83 %
Informatique	79 %
Mécanique	100 %
Informatique médicale	88 %
Microtechnique et technique médicale	73 %
Ingénierie de gestion	100 %

Outres les enseignants et enseignantes fixes, les chargés et chargées de cours ainsi que les professeurs invités jouent un rôle important dans l'enseignement délivré à la BFH. En 2017, l'école employait au total 790 enseignants et enseignantes fixes à un degré d'occupation d'au moins 20 pour cent, dont beaucoup exerçaient parallèlement une activité professionnelle dans le domaine considéré. Dans le même temps, environ le même nombre de personnes assumaient des mandats d'enseignement (degré d'occupation inférieur à 20 %). Il s'agit là de personnes qui ont encore les deux pieds dans la pratique et peuvent transmettre directement aux étudiants et étudiantes leur expérience actuelle du terrain. Cela concerne aussi les disciplines techniques, dans lesquelles environ 260 enseignants et enseignantes fixes travaillent aux côtés d'un nombre équivalent de chargés et chargées de cours.

Les travaux de diplôme, rédigés par les étudiants et étudiantes de bachelor dans le cadre de leur formation et encadrés par des enseignants et enseignantes, constituent un autre aspect du rapport systématique et cohérent que la BFH entretient avec la pratique. Une proportion significative de ces travaux est réalisée en collaboration avec des industriels, en particulier dans les disciplines techniques. Le département Technique et informatique dispose d'un réseau de plus de 190 experts et expertes qui accompagnent des travaux de projet, de semestre ou de diplôme. Tous sont actifs dans l'économie privée ou l'industrie, à l'exception d'une petite minorité provenant des hôpitaux universitaires, qui encadrent des travaux dans les filières de microtechnique et technique médicale et d'informatique médicale.

Part des travaux de diplôme (bachelor) de la volée 2017 réalisés dans le département Technique et informatique de la BFH en collaboration avec des partenaires de l'industrie et de l'économie :

Filière	**Nb**	**Avec un partenaire industriel**	**Pourcentage**
Technique automobile	25	17	68 %
Génie électrique et technologie de l'information	46	12	26 %
Informatique	38	16	42 %
Mécanique	38	24	63 %
Informatique médicale	10	8	80 %
Microtechnique et technique médicale	20	13	65 %
Total	**177**	**90**	**51 %**

Les travaux de diplôme qui ne sont pas réalisés directement en collaboration avec un industriel sont la plupart du temps des études préliminaires menées dans un institut de recherche de la

BFH. Ils conduiront souvent à un projet d'innovation soutenu par l'agence nationale Innosuisse, qui implique systématiquement un partenariat avec un industriel.

Le Conseil-exécutif attend de la BFH qu'elle s'interroge en permanence sur l'orientation pratique de ses filières d'études et qu'elle la cultive. Les exemples concrets cités précédemment, qui vont des partenariats de projets aux travaux de diplôme en passant par le bagage des étudiants et étudiantes et l'expérience pratique des enseignants et enseignantes, illustrent bien selon lui le fait que la BFH respecte ses engagements dans ce domaine.

3. En Suisse, les relations entre les hautes écoles sont typiquement marquées par un esprit de collaboration d'un côté et par une concurrence entre institutions de l'autre. Comme le législateur l'a prévu dans la LEHE, les hautes écoles de tous types disposent d'une grande autonomie et une concurrence s'exerce entre elles pour y faire venir les meilleurs enseignants et enseignantes et étudiants et étudiantes mais aussi pour obtenir les fonds servant à financer la recherche. Dans le même temps, une coordination entre les cantons, qui sont responsables des hautes écoles, et la Confédération s'organise au sein de l'espace suisse des hautes écoles dans le but de consolider la place de notre pays en tant que lieu de formation et de recherche. La coordination est assurée au plus haut niveau par la Conférence suisse des hautes écoles (CSHE), présidée par le conseiller ou la conseillère fédérale compétente.

La collaboration entre HES au niveau des directions se concrétise quant à elle au sein de la Chambre des hautes écoles spécialisées de la Conférence des recteurs swissuniversities. Ce comité, composé des recteurs et rectrices des HES suisses, représente les intérêts et objectifs communs des écoles vis-à-vis des autorités politiques, de la société, de l'économie et de la culture et s'engage pour la coordination et le développement des écoles dans les domaines de l'enseignement, de la recherche, de la formation continue et des services. swissuniversities est le principal interlocuteur de la CSHE en matière de politique de l'enseignement supérieur.

La coordination nationale entre HES, évoquée par les auteurs du postulat, a déjà lieu à l'échelle des divisions des écoles : dans les disciplines techniques (technique, génie civil, sciences de la vie) par exemple, les HES travaillent de manière coordonnée au sein de la Conférence spécialisée des domaines techniques, architecture et Life Sciences (FTAL) au sein de laquelle elles définissent des normes communes dans l'enseignement et entretiennent des liens avec la pratique sur différents thèmes.

S'agissant des filières de master, une collaboration étroite est organisée entre les HES, ces filières étant pour la plupart proposées sur la base d'une coopération entre plusieurs HES. Ce modèle d'organisation, pertinent du fait des effectifs d'étudiants et d'étudiantes sensiblement plus faibles qu'en bachelor, est tellement répandu qu'il est devenu un élément caractéristique du paysage suisse des HES. En revanche, s'agissant des filières de bachelor, l'offre principale de toutes les HES, une certaine concurrence entre écoles est prévue et même encouragée par le système. La concurrence est stimulante et a un effet positif sur la qualité des offres proposées. L'obligation d'accréditation institutionnelle imposée aux HES par le Conseil suisse d'accréditation et par la LEHE, et par là même l'obligation d'apporter la preuve d'un système d'assurance-qualité interne efficace, garantit que cette concurrence ne s'exerce pas au détriment de la qualité de l'enseignement.

C'est dans la recherche appliquée et développement, la formation continue et les services que la concurrence entre HES est la plus marquée. Autant les partenaires des écoles s'exposent à la

concurrence dans le système économique libéral qui est le nôtre, autant les HES doivent s'affirmer face à leurs homologues pour obtenir des fonds ou des projets. Cette concurrence les incite à se concentrer sur leurs atouts et à se doter d'un véritable profil en se spécialisant dans certains domaines.

Avec l'entrée en vigueur de la LEHE début 2015, l'autonomie des HES a été renforcée en Suisse dans la mesure où il n'est plus nécessaire que chaque filière d'études soit approuvée par la Confédération, une accréditation institutionnelle étant suffisante. La BFH a déjà passé avec succès cette procédure d'accréditation et a été la première HES de droit public à recevoir, le 29 septembre 2017, son accréditation institutionnelle en vertu de la nouvelle loi. Le Conseil-exécutif considère qu'un retour à un pilotage plus centralisé des offres et des prestations des HES par des organes étatiques ou paraétatiques n'est pas pertinent. Il envisage de ce fait de conserver le système en place en continuant d'offrir à la BFH l'autonomie souhaitée par le législateur et en assurant son pilotage via un mandat de prestations quadriennal. Une coopération et une coordination profitables sont déjà en place entre la BFH et les autres HES suisses dans ce cadre. Il s'agira de les intensifier et de les adapter aux évolutions économiques et sociales.

Il ressort des explications qui précèdent que les trois mesures exigées par les auteurs du postulat sont d'ores et déjà appliquées dans le cadre du mandat de prestations confié à la BFH par le Conseil-exécutif et dont la mise en œuvre est encadrée de façon systématique par la Direction de l'instruction publique.

Compte tenu des explications fournies, le Conseil-exécutif demande au Grand Conseil d'adopter et de classer le présent postulat.

Destinataire
- Grand Conseil

Propositions du Conseil-exécutif et de la commission

Loi sur les prestations des entreprises de sécurité privées (LPESP)

Direction de la police et des affaires militaires (POM)

Table des matières

1. Synthèse 1
2. Contexte 1
3. Caractéristiques de la nouvelle réglementation 2
4. Forme de l'acte législatif 3
5. Droit comparé 3
6. Mise en œuvre, évaluation 3
7. Commentaires des articles 3
8. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes 11
9. Répercussions financières 11
10. Répercussions sur le personnel et l'organisation 11
11. Répercussions sur les communes 12
12. Répercussions sur l'économie 12
13. Résultat de la procédure de consultation 12
14. Proposition 12

Rapport
présenté par le Conseil-exécutif au Grand Conseil concernant la loi sur les prestations des entreprises de sécurité privées (LPESP)

1. Synthèse

Le recours à des prestataires privés pour maintenir la sécurité et l'ordre public est de plus en plus répandu et les actes de ces derniers soulèvent régulièrement des questions juridiques[1]. La présente loi introduit à l'égard des entreprises de sécurité l'obligation d'obtenir une autorisation et règle leurs droits et devoirs. Les membres de leur personnel ne sont, pour leur part, soumis à aucune obligation d'obtenir une autorisation. Le projet propose une réglementation légale simple qui répond globalement tant à la nécessité d'une réglementation qu'aux besoins de la liberté économique.

2. Contexte

Le secteur de la sécurité est en forte expansion depuis des années, et ce dans de multiples domaines: transports sécurisés d'objets de valeur, contrôles à l'entrée des discothèques, services d'ordre dans les stades de football, contrôle du stationnement sur mandat communal, etc. Rien ne permet de penser que cette tendance fléchira dans un avenir proche. En 2013, le secteur de la sécurité en Suisse – qui employait alors 20 500 personnes – a réalisé un chiffre d'affaires d'un milliard de francs[2]. Les entreprises de sécurité privées sont souvent actives dans des domaines délicats et il arrive que leurs employés soient armés. Et pourtant, ils n'ont actuellement pas besoin d'autorisation pour fournir leurs prestations dans le canton de Berne. Certaines normes minimales sont imposées par la convention collective de travail (CCT) en vigueur dans toute la branche, qui est obligatoire depuis 2004 pour les entreprises à partir de dix employés. Cela concerne presque 15 pour cent des entreprises actives dans la sécurité. En application de la CCT, les employés doivent avoir une réputation irréprochable et une situation financière saine[3]. La plupart des observateurs s'accordent à dire que le secteur des entreprises de sécurité privées a besoin d'être réglementé et que la situation juridique actuelle dans le canton de Berne n'est plus adaptée. D'un autre côté, on ne peut pas dire non plus que ce secteur est couramment le théâtre d'abus qui appelleraient une intervention réglementaire poussée de la part de l'État.

Si l'on regarde les réglementations adoptées par les autres cantons, on constate une très grande hétérogénéité. D'une part, il existe en Suisse romande le Concordat sur les entreprises de sécurité (CES) du 18 octobre 1996. D'autre part, la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) a élaboré son propre corpus normatif avec le Concordat du 12 novembre 2010 sur les prestations de sécurité effectuées par des personnes privées (CPSP). Il n'a pas été possible de mettre en place une réglementation uniforme à l'échelle nationale. La CCDJP a recommandé à ses membres de s'affilier soit au CES, soit au CPSP. Seule une partie des cantons ont répondu à l'appel: dix ont adhéré au CPSP. Cela étant, le CPSP n'a pas été mis en vigueur à ce jour et son maintien est très incertain, d'autant que des cantons ont déjà entamé des démarches pour sortir de ce concordat. Certains, dont l'Argovie, ont décidé de conserver les normes légales dont ils s'étaient déjà dotés. D'autres, surtout en Suisse centrale, ont choisi de rester sans réglementation spécifique. Suite à une initiative parlementaire d'août 2014, le canton de Zurich a élaboré sa propre solution législative; le projet de loi présenté a été adopté en deuxième lecture par

[1] KÄLIN/LIENHARD/WYTTENBACH, Auslagerung von sicherpolizeilichen Aufgaben, supplément n° 46 à la Revue de droit suisse (RDS), Bâle 2007.

[2] Matthias Bieri, Beständiger Aufstieg: Private Sicherheitsunternehmen in der Schweiz, Bulletin 2015 zur Schweizerischen Sicherheitspolitik, p. 63 et référence citée.

[3] Matthias Bieri, op. cit., p. 69 et référence citée.

le parlement cantonal le 4 avril 2016. Relativement succincte, la solution zurichoise prévoit un régime d'autorisation pour les entreprises, mais pas pour leurs employés pris individuellement. Son entrée en vigueur aura lieu de manière échelonnée en 2018 et 2019.

Le projet d'une harmonisation à l'échelle suisse ayant échoué, le Conseil-exécutif a estimé qu'aucun des deux concordats ne répondait aux besoins du canton et qu'une adhésion n'était pas dans son intérêt. Par ailleurs, en raison de l'évolution susmentionnée, une participation au CPSP ne représente plus une option valable. Par ailleurs, les deux concordats auraient des inconvénients pour le canton de Berne et entraîneraient une perte de compétence indésirable puisque, notamment, les décisions importantes sont prises par les commissions concordataires. De plus, la densité normative des deux concordats paraît excessive et leur mise en œuvre mobiliserait trop de ressources. Le canton de Berne a donc entrepris d'élaborer sa propre solution législative, en s'inspirant en grande partie de la réglementation concise adoptée par le canton de Zurich. Comme ces dispositions sont appelées à régler des aspects purement commerciaux, elles ne sont toutefois pas intégrées à la loi sur la police (LPol)[4], contrairement à la solution zurichoise.

La LPESP met en œuvre deux interventions adoptées par le Grand Conseil: la motion 126-2006 (Meyer, Roggwil) «Autorisation des sociétés de sécurité privées» et la motion 102-2015 (Zryd, Macolin) «Soumettre les sociétés de sécurité privées au régime de l'autorisation». Dans les deux cas, les auteurs demandent que les entreprises de sécurité privées soient réglementées, à savoir qu'elles soient assujetties à un régime d'autorisation et que les personnes qui travaillent pour elles soient soumises à un régime d'autorisation d'exercer. Les dispositions proposées dans le cadre du présent projet de révision ne prévoient pas directement un régime d'autorisation d'exercer pour les employés des entreprises de sécurité, mais elles imposent des conditions claires pour pouvoir exercer une profession de sécurité. L'État n'intervient pas directement dans le contrôle des professionnels de la sécurité, qui est assuré par les entreprises de sécurité qui les emploient. La responsabilité du contrôle incombe donc principalement aux entreprises de sécurité elles-mêmes. Le service compétent du canton peut procéder à des contrôles et sanctionner les éventuelles contraventions par un retrait de l'autorisation ou une amende. Toutefois, la situation n'exige pas une réglementation plus poussée, telle que le demande la motion 181-2015 (Sancar, Berne) «Halte à la privatisation des tâches de police», adoptée sous forme de postulat.

L'autorité chargée de statuer sur les demandes d'autorisation et d'effectuer les contrôles sera désignée par le Conseil-exécutif dans l'ordonnance d'application. Il faudra mettre à disposition des ressources en personnel supplémentaires pour accomplir cette nouvelle tâche (cf. ch. 10).

3. Caractéristiques de la nouvelle réglementation

Le canton de Berne ne possède actuellement pas de réglementation sur l'exécution de prestations de sécurité par des particuliers. Deux interventions parlementaires adoptées en 2007 et 2015 par le Grand Conseil demandent que l'État réglemente ce secteur d'activité. Les autres cantons suisses ont travaillé pendant longtemps sur cette question et le canton de Berne a donc mis ce dossier entre parenthèses. Finalement, il n'a pas été possible de trouver une solution commune à tous les cantons. Par la suite, le canton de Berne a renoncé à adhérer à l'un des deux concordats relatifs aux entreprises de sécurité privées, préférant élaborer ses propres dispositions.

Le projet de loi impose un régime d'autorisation aux entreprises qui fournissent des prestations de sécurité à titre professionnel. Les autorisations octroyées à de telles entreprises par des cantons connaissant des prescriptions légales équivalentes sont reconnues. Les employés de ces entreprises, par contre, ne sont pas assujettis individuellement à un régime d'autorisation. À la place, ce sont les entreprises de sécurité qui ont des obligations: elles peuvent engager uniquement des personnes qui remplissent les critères fixés par la loi; elles doivent s'assurer que les personnes exécutant des prestations de sécurité possèdent une formation théorique et pratique appropriée et se perfectionnent régulièrement. Le non-respect

[4] RSB 551.1

de ces obligations peut entraîner des sanctions. Une réglementation comparable est introduite pour les employés de l'hôtellerie-restauration qui fournissent des prestations de sécurité, tels que les portiers. Les autorisations délivrées aux entreprises de sécurité ne sont pas limitées dans le temps. C'est l'usage dans beaucoup d'autres branches connaissant un régime d'autorisation (professions médicales, avocats, etc.). L'absence de limitation dans le temps des autorisations évite un travail administratif inutile. Pour la même raison, on a choisi de ne pas imposer de procédures formelles de reconnaissance concernant les autorisations accordées par les cantons connaissant un régime d'autorisation équivalent (reconnaissance sans autre forme d'examen dans le canton de Berne). La liste de ces cantons sera établie par voie d'ordonnance. Le projet contient des dispositions claires concernant le monopole de la puissance publique. Ce dernier, qui est un trait fondamental de l'État de droit, revient exclusivement à la Police cantonale. Une autorisation ou une reconnaissance ne confère aucune prérogative de puissance publique et interdit notamment l'exécution de mesures de police et le recours à la contrainte au sens de la LPol. Enfin, le projet contient des dispositions expresses concernant le port d'armes lors de l'exécution de prestations de sécurité. Le canton de Berne tient à empêcher le port d'armes abusif. L'intervention de chiens n'est pas soumise à autorisation. On a jugé suffisantes les dispositions figurant dans la loi cantonale sur les chiens et dans l'ordonnance fédérale sur la protection des animaux.

4. Forme de l'acte législatif

Le nouveau texte de loi doit impérativement respecter les prescriptions du droit constitutionnel. Ainsi, l'article 69, alinéa 4 de la Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (ConstC)[5] prescrit que les normes fondamentales et importantes du droit cantonal soient édictées dans la forme de la loi. L'introduction d'un régime d'autorisation pour les entreprises de sécurité représentant une atteinte grave à leur liberté économique, les dispositions de cette nature et les autres dispositions importantes doivent donc figurer dans une loi au sens formel.

5. Droit comparé

La situation juridique sur le plan intercantonal est décrite de manière exhaustive dans le chapitre 2.

6. Mise en œuvre, évaluation

L'évaluation de l'exécution aura lieu au moyen d'un contrôle continu de l'organisation et des processus par l'autorité compétente en matière d'autorisation.

7. Commentaires des articles

1. Disposition générale

Article 1

L'article 1 décrit de manière générale l'objet de la réglementation légale, à titre d'introduction.

2. Autorisation et reconnaissance

Article 2 Obligation d'obtenir une autorisation

L'article 2 assujettit les entreprises qui fournissent des prestations de sécurité à titre professionnel à l'obligation d'obtenir une autorisation. Cela concerne aussi les personnes qui exercent ce métier comme une activité indépendante. Les entreprises qui engagent du personnel de sécurité pour répondre à des impératifs internes (p. ex. service de sécurité d'une banque, protection d'un site industriel), et non pas pour fournir des prestations de sécurité à des tiers, n'ont pas besoin d'autorisation car elles ne font pas le commerce de ces prestations.

[5] RSB 101.1

Les employés des sociétés de sécurité n'ont pas besoin d'autorisation pour exercer leur activité. C'est la responsabilité des entreprises de sécurité qui est engagée: celles-ci doivent s'assurer que leurs employés remplissent des critères déterminés (cf. art. 8). L'entreprise qui ne s'acquitte pas de cette obligation peut se voir infliger des sanctions de nature administrative et pénale (art. 6 et 19).

Les services de sécurité dans le secteur de l'hôtellerie et de la restauration seront désormais assujettis à des prescriptions comparables, mais là encore la responsabilité principale incombera aux titulaires des patentes (cf. modification indirecte de la loi du 11 novembre 1993 sur l'hôtellerie et la restauration; LHR)[6]. Ces derniers doivent s'assurer que leur personnel de sécurité, en particulier les portiers, remplissent des conditions minimales déterminées. En revanche, les personnes qui fournissent des prestations de sécurité à des sociétés d'hôtellerie ou de restauration à titre indépendant sur la base de mandats doivent disposer d'une autorisation d'exploitation au sens des articles 2 et suivants.

Article 3 Obligation d'annonce et reconnaissance

Des dispositions spéciales sont applicables aux entreprises de sécurité d'autres cantons ou d'autres pays voulant exercer des activités sur territoire bernois. À cet égard, il faut tenir compte des réglementations sur la libre circulation figurant dans la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur le marché intérieur (LMI)[7] et dans l'Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (ALCP)[8]. Ces entreprises de sécurité sont tenues d'annoncer préalablement à l'autorité compétente le début de leur activité dans le canton de Berne.

L'alinéa 2 règle, en adéquation avec ce principe et avec les dispositions de la LMI, la reconnaissance d'autorisations émanant d'autres cantons, voire de l'étranger. Après avoir reçu l'annonce d'une entreprise de sécurité, l'autorité compétente vérifie si cette dernière dispose d'une autorisation délivrée par un canton connaissant des prescriptions légales équivalentes à celles du canton de Berne. Pour ce faire, l'autorité compétente en matière d'autorisation se fondera sur l'ordonnance d'exécution de la LPESP, énumérant les cantons dotés d'une législation équivalente (cf. al. 3). Si les exigences posées par la législation sont de même niveau, l'entreprise de sécurité pourra sans autre fournir ses prestations dans le canton de Berne. Dans ce cas, il ne sera pas nécessaire de mener une procédure d'autorisation formelle: l'autorité constatera l'équivalence et en attestera. Les entreprises de sécurité provenant de l'étranger devront, elles, se soumettre à une procédure de reconnaissance. Il n'est en effet pas possible de vérifier d'avance les dispositions légales pertinentes de tous les éventuels pays de provenance. Si l'autorité compétente constate qu'une autorisation délivrée par un autre canton est très éloignée des normes appliquées pour accorder l'autorisation bernoise ou que l'entreprise de sécurité ne dispose d'aucune autorisation, une procédure d'autorisation devra être engagée (cf. art. 3 LMI et annexe II, art. 15 ALCP). Conformément à l'article 3, alinéa 4 LMI, les décisions relatives aux restrictions doivent faire l'objet d'une procédure simple, rapide et gratuite. Le Conseil-exécutif définira cette dernière par voie d'ordonnance.

Les cantons ayant adhéré au CPSP ou au CES ainsi que les cantons connaissant un régime d'autorisation appliqueront une procédure identique ou analogue aux entreprises établies dans le canton de Berne qui sont titulaires d'une autorisation bernoise. Les cantons membres du CES disposent déjà de directives de vérification de l'équivalence et les cantons membres du CPSP ont effectué des travaux préparatoires en ce sens. Il n'est pas possible de dire avec certitude si ces entreprises devront se soumettre à des contrôles complémentaires pour pouvoir travailler dans d'autres cantons. En principe, les critères de l'autorisation d'exploitation bernoise sont très proches des normes des deux concordats. Il n'est toutefois pas exclu que les dirigeants d'entreprises de sécurité bernoises doivent passer un examen de responsable d'entreprise pour exercer leur activité dans un autre canton, tant que le canton de Berne n'exige pas expressément de passer un tel examen. Il est également possible que les em-

[6] RSB 935.11
[7] RS 943.02
[8] RS 0.142.112.681

ployés d'entreprises de sécurité bernoises doivent également obtenir une autorisation d'exercer pour travailler dans d'autres cantons. Cela dépendra de la législation de chaque canton et de la jurisprudence relative à la LMI. Bien entendu, la procédure de reconnaissance menée par d'autres cantons en vertu de la LMI doit être, elles aussi, rapide et gratuite.

L'alinéa 3 oblige le Conseil-exécutif à définir par voie d'ordonnance les cantons dont il considère les conditions légales comme équivalentes. Pour ce faire, il devra soumettre à un examen abstrait approfondi toutes les prescriptions cantonales régissant l'octroi d'une autorisation en la matière.

Article 4 Prestations de sécurité soumises à autorisation

L'article 4 énumère les prestations de sécurité soumises à autorisation. La lettre *a* vise des activités classiques des entreprises de sécurité, comme les services de contrôle et de surveillance de même que les services de portier (cf. commentaire ad art. 2). La lettre *b* soumet à autorisation les services de patrouille dans le domaine public. Il est ainsi clair que les entreprises de sécurité privées mandatées par des communes pour assurer une surveillance dans le domaine public, sans pour autant que ce mandat leur confère la compétence de prendre des mesures de police ou de contrainte, ont elles aussi besoin d'une autorisation. Par contre, les rondes dans des lieux exclusivement privés, par exemple pour protéger un site industriel, ne requièrent pas d'autorisation. La lettre *c* prévoit une réserve en faveur de l'article 67 de l'ordonnance du 5 septembre 1979 sur la signalisation routière (OSR)[9] afin que les mesures visant à régler la circulation sur les nombreux chantiers relèvent uniquement du droit fédéral et que l'on puisse se passer de la procédure d'autorisation au sens de la présente loi. Cependant, l'article 67, alinéa 3 OSR prévoit que ces services de circulation requièrent une autorisation de l'autorité cantonale compétente. Les lettres *d* à *f* visent d'autres tâches de sécurité classiques: parmi celles-ci, la protection de personnes et de biens exposés à un danger accru et les transports sécurisés, qui peuvent être assurés par des personnes armées (cf. art. 11, al. 1). Un danger accru menace par exemple des biens qui, par leur nature ou leur valeur, sont particulièrement exposés au vol (p. ex. argent liquide lors d'un convoyage de fonds). Selon la lettre *g*, les interventions effectuées en qualité d'auxiliaire de la police sont également soumises à autorisation. Cela découle des prescriptions de la LMI: comme les entreprises de sécurité également employées par la Confédération doivent être titulaires d'une autorisation (cf. art. 4 de l'ordonnance du 24 juin 2015 sur l'engagement d'entreprises de sécurité privées par des autorités fédérales pour l'exécution de tâches en matière de protection, ordonnance sur l'engagement d'entreprises de sécurité; OESS)[10], l'absence d'obligation d'autorisation dans le canton de Berne constituerait une inégalité de traitement illicite. Parmi les interventions effectuées en qualité d'auxiliaire d'une autorité de police, on peut citer par exemple la surveillance d'un parking lors d'un engagement du service d'ordre de la police ou la sécurisation du parcours d'un grand événement sportif tel que le Tour de Suisse. L'exécution de services en qualité d'auxiliaire d'une autorité de police ne confère aucune compétence de décision. La lettre *h*, enfin, soumet l'exploitation de centrales d'alarme au régime de l'autorisation. Il est de plus en plus fréquent que les centrales d'alarme soient sises à l'étranger. Le fait de les soumettre au régime de l'autorisation oblige leurs exploitants à respecter les conditions fixées à l'article 5. L'alinéa 2, dont l'énumération n'est pas exhaustive, vise à clarifier des questions relatives à la délimitation.

Article 5 Conditions et modalités d'autorisation

Cet article définit les conditions à remplir pour que la personne qui dirige l'entreprise obtienne une autorisation d'exploitation. Lorsqu'il s'agit d'une raison individuelle, on considère que son titulaire a qualité de dirigeant de l'entreprise. Les conditions sont globalement celles prévues dans les deux concordats évoqués plus haut. Par souci de clarté, on précisera, en ce qui concerne la lettre *a*, que les limitations autorisées à l'article 5 de l'annexe I ALCP relatif à l'ordre public sont bien entendu réservées. Selon la lettre *c*, le casier judiciaire de la personne, selon l'extrait qu'elle a reçu en tant que particulier, doit être vierge de tout crime ou délit incompa-

[9] RS 741.21
[10] RS 124

tible avec l'exécution de prestations de sécurité ou la bonne gestion d'une entreprise. Les dispositions visant la personne qui dirige l'entreprise sont moins strictes que celles prévues par le CPSP ou par la loi sur la police du canton de Zurich, qui excluent toute inscription de crime ou de délit dans le casier judiciaire. Tous les délits ne sont pas incompatibles avec l'activité d'une entreprise de sécurité, à l'exemple d'infractions aux règles de la circulation routière commises par négligence. La lettre *d* confère à l'autorité compétente en matière d'autorisation une certaine liberté d'appréciation concernant les personnes dont les difficultés de comportement (p. ex. problèmes d'alcool persistants, hooliganisme) semblent inappropriées, mais dont le casier judiciaire ne fait état d'aucune condamnation pour crime ou délit. Les condamnations prononcées et les faits pertinents commis à l'étranger peuvent également être pris en compte, dans le respect des règles relevant de l'ordre public. Dans l'application du droit, le principe de proportionnalité doit toujours être respecté. Il faut ainsi toujours considérer la réputation financière visée à l'alinéa 1, lettre *f* sous l'angle de sa compatibilité avec l'exécution de prestations de sécurité. Par ailleurs, les personnes dirigeant une entreprise de sécurité ne sauraient faire l'objet de procédures de faillite ou d'actes de défaut de biens incompatibles avec la bonne gestion de l'entreprise et l'exécution de prestations de sécurité. Des dettes et contraintes financières peuvent en effet entraver une exécution des tâches conforme à la loi, puisqu'elles induisent notamment un risque de corruption. Par rapport au canton de Zurich, qui ne tolère en aucun cas des actes de défaut de biens, cette disposition est plus souple à l'égard de la personne dirigeante. Cette dernière doit par ailleurs avoir souscrit une assurance responsabilité civile d'entreprise prévoyant la couverture requise par l'ordonnance (cf. art. 17, al. 1, lit. *c*). Enfin, au moment de demander l'autorisation, la personne dirigeant l'entreprise devra démontrer qu'il n'existe aucun risque de confusion entre les uniformes de ses collaborateurs et collaboratrices et ceux de la Police cantonale bernoise.

L'article 5, alinéa 1 n'impose pas de restrictions en ce qui concerne les ressortissants de pays qui ne sont pas autorisés à acquérir des armes en application de la législation suisse sur les armes (cf. art. 12 de l'ordonnance fédérale du 2 juillet 2008 sur les armes; OArm)[11]. Ces personnes peuvent elles aussi, pour autant qu'elles remplissent les conditions énoncées à la lettre *a*, diriger une entreprise de sécurité dont les employés sont habilités à porter une arme. Il y a là une certaine contradiction, mais qui permet une moindre restriction de la liberté économique.

En vertu de l'alinéa 2, l'autorisation est octroyée pour une durée indéterminée et elle peut être assortie de charges et de conditions en tout temps. Le choix de ne pas limiter la durée de l'autorisation est courant dans beaucoup d'autres secteurs d'activité. Il a l'avantage d'éviter des charges administratives inutiles.

Il reste encore à préciser que les entreprises de sécurité privées doivent respecter les dispositions de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD)[12] (cf. l'art. 2, al. 1, lit. *a* LPD). Si elles interviennent sur mandat du canton ou des communes, elles doivent en outre se conformer aux dispositions de la loi cantonale du 19 février 1986 sur la protection des données (LCPD)[13].

Article 6 Retrait de l'autorisation ou de la reconnaissance

L'alinéa 1 confère à l'autorité chargée de statuer sur les autorisations la compétence de les retirer, temporairement ou définitivement, en cas de non-respect de l'article 5. En outre, la violation de dispositions de la présente loi, mais aussi de charges et conditions posées avec l'autorisation, peuvent déboucher sur le retrait de cette dernière. Pour inciter les entreprises de sécurité et leur personnel à fournir la collaboration requise à l'autorité compétente en matière d'autorisation, une violation répétée ou grave peut entraîner le retrait temporaire ou définitif de l'autorisation.

[11] RS 514.541
[12] RS 235.1
[13] RSB 152.04

Si les faits prévus aux lettres *a*, *b* ou *c* sont réalisés, l'autorité peut également annuler la reconnaissance d'une autorisation délivrée par un autre canton ou par une autorité étrangère qu'elle avait accordée en vertu de l'article 3, alinéa 2.

Les sanctions administratives prévues à l'article 6 peuvent être prononcées concurremment à l'amende prévue à l'article 19 (dispositions pénales).

3. Interdictions et obligations

Article 7 Actes interdits

Il est interdit aux entreprises de sécurité privées d'accomplir des actes relevant de la puissance publique. Le monopole étatique de la puissance publique constitue la clé de voûte de l'État de droit et le cœur de son dispositif sécuritaire[14]. L'État ne saurait donc le partager. Les dispositions légales spéciales relevant du droit cantonal et du droit supérieur font l'objet d'une réserve explicite. En droit cantonal, sont notamment réservées les délégations de tâches dans le domaine de l'exécution judiciaire et celles prévues par la loi sur la police. En ce qui concerne le droit fédéral, on vise notamment les observations en lien avec l'assurance-accidents ou l'assurance-invalidité, effectuées en nécessaire conformité avec le droit fédéral et la jurisprudence du Tribunal fédéral. Il convient également de mentionner d'éventuelles compétences découlant de la loi fédérale du 20 mars 2008 sur l'usage de la contrainte et de mesures policières dans les domaines relevant de la compétence de la Confédération (loi sur l'usage de la contrainte, LUsC)[15].Il est à noter que les entreprises de sécurité qui interviennent dans le canton de Berne en vertu de la loi fédérale du 18 juin 2010 sur les organes de sécurité des entreprises de transports publics (LOST)[16] ont besoin d'une autorisation au sens de la présente loi.

Article 8 Conditions applicables au personnel des entreprises de sécurité

L'article 8 impose aux entreprises de sécurité de s'assurer que leurs employés et le personnel mandaté par elles (sous-traitants) remplissent des critères minimaux. Comme dans le cas des exigences imposées aux entreprises, seuls les crimes et les délits incompatibles avec l'exécution de prestations de sécurité constituent un motif d'exclusion, contrairement à ce que prévoient le CPSP et la législation du canton de Zurich. Il n'est pas toujours possible de vérifier si des condamnations ont été prononcées à l'étranger, raisons pour laquelle les entreprises de sécurité doivent amener leurs employés à les déclarer spontanément. Une entreprise enfreignant l'article 8 encourt des sanctions administratives et pénales (cf. art. 6 et 19, al. 1, lit. *c*).

Article 9 Formation et perfectionnement

Les entreprises doivent faire en sorte que leurs employés suivent régulièrement des cours de formation et de perfectionnement théoriques et pratiques qui sont adaptés à leurs tâches. Cette obligation ne vise pas seulement les employés engagés en un lieu précis ou procédant à une intervention opérationnelle de sécurité, mais également les personnes planifiant de telles interventions ou dispensant des formations et perfectionnements à l'interne. Pour ces trois catégories de personnel, l'intérêt public commande un degré de formation et de perfectionnement approprié. Il n'est pas possible d'exiger des certificats car il n'existe actuellement pas de filières de formation ou de perfectionnement reconnues pour les employés de sécurité. Les examens d'agent(e) professionnel(le) de sécurité et de surveillance et d'agent(e) professionnel(le) de protection de personnes et de biens que propose l'Association des entreprises suisses de services de sécurité (VSSU) après deux à quatre années de pratique ne peuvent pas être exigés de la majorité des personnes qui travaillent actuellement comme employés de sécurité, en particulier les portiers. On observe en outre que bon nombre d'entreprises de sécurité sérieuses et d'établissements de l'hôtellerie-restauration assurent en interne la formation et le perfectionnement de leur personnel de sécurité.

[14] Rapport du Conseil fédéral sur les entreprises de sécurité et les entreprises militaires privées du 2 décembre 2005 (FF 2006 631, 639)

[15] RS 364

[16] RS 745.2

Les obligations en matière de formation et de perfectionnement s'appliquent à toutes les entreprises, quelles que soient leur forme juridique et leur taille, c'est-à-dire aussi bien aux raisons individuelles qu'aux petites et moyennes entreprises.

Article 10 Obligations de comportement

L'article 10 impose aux entreprises de sécurité et à leurs employés un certain nombre d'obligations de comportement, en particulier en ce qui concerne la collaboration avec la police. Il correspond pour l'essentiel à l'article 62 de l'actuelle LPol. L'obligation de communiquer des faits particuliers présentant un intérêt pour la police s'applique par exemple à l'usage d'armes à feu par des collaborateurs d'entreprises de sécurité privées. La violation de ces obligations peut être punie de l'amende ou sanctionnée par une mesure administrative (cf. art. 6 et 19).

Article 11 Prestations de sécurité avec port d'arme

La législation sur les armes, qui est en principe du ressort de la Confédération, régit notamment les conditions personnelles à remplir pour pouvoir porter une arme. En complément, l'alinéa 1 prévoit que le port d'une arme à feu est possible uniquement pour assurer la protection de personnes et de biens exposés à un danger accru et pour effectuer des transports sécurisés. Pour prévenir dans toute la mesure du possible le port d'arme abusif, l'alinéa 2 demande que la personne dirigeant l'entreprise décide au cas par cas si le port d'une arme est nécessaire pour les services de protection ou de transport sécurisé. En outre, les interventions armées doivent être documentées. Le Conseil-exécutif détermine par voie d'ordonnance quelles sont les armes et munitions autorisées. L'utilisation d'armes automatiques sera par exemple interdite.

Comme les entreprises de sécurité ne détiennent aucune prérogative de puissance publique et qu'elles n'ont donc pas le droit de recourir à la contrainte, il va de soi que l'usage des armes est strictement réservé aux situations de légitime défense ou d'état de nécessité, dans la limite des droits accordés à tout citoyen, ce que l'alinéa 1 rappelle de manière déclaratoire.

4. Pouvoirs de l'autorité

Article 12 Contrôles

La formulation de cette disposition est inspirée des clauses de contrôle prévues dans les deux concordats, dont la teneur est complétée par le dernier membre de phrase de l'alinéa 1 afin d'éviter que des parties en litige invoquent l'article 13, alinéa 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst.)[17]. Le contrôle des locaux et des meubles doit respecter strictement les dispositions de la présente loi et de la législation spéciale applicable. En cas de suspicion d'infractions, c'est le Code de procédure pénale suisse du 5 octobre 2007 (Code de procédure pénale, CPP)[18] qui s'applique, sauf s'il s'agit de contraventions visées à l'article 19. Dans le cadre de ces contrôles, l'autorité compétente en matière d'autorisation peut également vérifier si la direction de l'entreprise a appliqué correctement l'article 8 lors du recrutement de son personnel.

Article *13 Obligations de communication d'autorités et de tiers*

Cette norme constitue la base légale pour communiquer des données pertinentes à l'autorité qui envisage de retirer une autorisation. L'obligation de communication réduit la charge de travail administratif de l'autorité compétente en matière d'autorisation. Les obligations particulières de garder le secret sont réservées explicitement; elles n'incluent pas le secret de fonction, qui ne représente pas une obligation spéciale de garder le secret.

En vertu de l'obligation de communication, il est possible que l'autorité compétente en matière d'autorisation reçoive de la part d'autres autorités des informations sur des délits commis par des employés d'une entreprise de sécurité venues à leur connaissance dans le cadre d'une autre procédure (p. ex. traitement d'une demande de port d'arme). Une telle communication a

[17] RS 101
[18] RS 312.0

un impact sur les conditions que doit remplir la personne dirigeant l'entreprise pour conserver son autorisation. Si elle a recruté des personnes qui ne satisfont pas aux critères énoncés à l'article 8, son autorisation peut lui être retirée. L'autorité compétente en matière d'autorisation est donc habilitée par l'article 14, alinéa 1, lettre *a*, dans le cadre de son activité de contrôle et de surveillance, à porter l'information à la connaissance de la personne dirigeant l'entreprise et, le cas échéant, à prendre les mesures nécessaires. Comme précisé au sujet de l'article 5, la personne qui dirige l'entreprise doit respecter les dispositions de la LPD et éventuellement celles de la LCPD.

Article *14* *Traitement de données*

Le traitement de données personnelles particulièrement dignes de protection constitue une atteinte grave aux droits fondamentaux et requiert par conséquent une base légale spécifique (al. 1). L'alinéa 1, lettre *a* crée la base légale nécessaire pour communiquer, au cas par cas, des données personnelles à des personnes privées. Comme il a été mentionné dans le commentaire de l'article 13, l'autorité compétente en matière d'autorisation doit, dans certains cas, disposer de la possibilité de communiquer à la personne dirigeant l'entreprise des données relatives à des membres de son personnel. Elle doit également être en mesure de communiquer à un mandant que l'entreprise de sécurité qu'il a engagée travaille sans autorisation. L'alinéa 1, lettre *b* constitue la base légale nécessaire pour échanger des données avec d'autres cantons et les informer spontanément des autorisations et reconnaissances délivrées ou refusées. L'échange de données avec des autorités étrangères est soumis aux dispositions de la LCPD. L'alinéa 1, lettre *c* permet en outre à l'autorité compétente en matière d'autorisation de requérir des rapports d'information de la police sur la personne dirigeant l'entreprise. Au surplus, l'autorité en question doit tenir un registre des autorisations et reconnaissances délivrées et le publier, pour des raisons pratiques (al. 2).

Article *15* *Émoluments*

Plusieurs cantons connaissent déjà un régime d'autorisation pour les entreprises de sécurité. L'expérience, en particulier celle des cantons alémaniques, montre que les émoluments perçus ne couvrent pas les frais. Le montant facturé pour une autorisation d'exploitation oscille entre 300 et 500 francs dans la plupart des cantons. Le canton de Berne souhaite lui aussi demander un émolument dont le montant ne constitue pas un obstacle trop grand à l'obtention d'une autorisation d'exploitation ou à l'inscription dans un registre. C'est pourquoi le choix a été fait de ne pas prescrire dans la loi des émoluments couvrant les frais.

5. Détectives privés

Article 16

Les détectives privés et les entreprises de sécurité ont des activités très différentes. Alors que les secondes sont actives dans la sécurité publique et la sécurité privée, assurant entre autres la protection de personnes et d'objets ainsi que des transports sécurisés, les premiers ont pour principale mission de glaner des renseignements, d'observer des comportements et de procéder à des clarifications variées. C'est pourquoi le canton de Berne, contrairement au CPSP par exemple, a choisi d'imposer aux détectives privés uniquement des devoirs de comportement, comme dans l'actuel article 62 LPol, plutôt que de les soumettre aux mêmes obligations que les entreprises de sécurité.

L'alinéa 1 renvoie aux obligations de comportement imposées aux entreprises de sécurité et à leurs employés. Sur le fond, cela correspond à l'actuel article 62, alinéa 1, lettres *a* à *c* LPol.

Pour garantir le monopole de la puissance publique, le présent projet de loi reprend l'interdiction expresse faite aux détectives privés d'exercer une quelconque activité relevant de la puissance publique, notamment la contrainte. Ils ne sont pas non plus autorisés à exercer des activités pour lesquelles la police a besoin d'une base légale (notamment CPP, LSCPT[19] et LPol) et qui requièrent le respect d'autres exigences de l'État de droit. En effet, il serait cho-

[19] Loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication (RS 780.1)

quant que des particuliers soupçonnant ou non un comportement punissable entreprennent des actions qui portent atteinte aux droits fondamentaux de la personne visée alors que le Ministère public et la police n'y sont autorisés qu'en respectant des conditions légales très strictes. La police a par exemple besoin d'une base légale pour pouvoir effectuer une observation; si l'opération excède un mois, elle doit même requérir l'approbation du tribunal des mesures de contrainte (art. 35a, al. 2 LPol et art. 119 du projet de loi sur la police[20]). L'interdiction de pratiquer des activités pour lesquelles la police a besoin d'une base légale n'exclut cependant pas la réalisation d'observations ouvertes de courte durée ou de recherches dans des registres. Sont également réservées les activités fondées sur la législation fédérale.

6. Dispositions d'exécution, voies de droit et dispositions pénales

Article 17 Dispositions d'exécution

Le Conseil-exécutif édictera les dispositions d'exécution requises pour la présente section. Il désignera en particulier l'autorité compétente en matière d'autorisation.

Article 18 Voies de droit

Même si le renvoi aux dispositions générales de la procédure administrative cantonale n'est que de portée déclaratoire, il figure expressément dans la présente loi pour des raisons de transparence.

Article 19 Dispositions pénales

L'article 19 est une norme de droit pénal administratif réprimant les violations des règles commises par les entreprises de sécurité ou leurs dirigeants et par les détectives privés. La limite maximale de 50 000 francs permet une sanction de portée considérable pour les grandes entreprises de sécurité également. Pour les contraventions visées à l'alinéa 1, lettre *a*, l'alinéa 2 prescrit une amende d'au moins 5000 francs. Cette dernière représente un multiple de la taxe d'autorisation afin de dissuader les entreprises de différer leur demande d'autorisation. Il y a violation grave au sens de l'alinéa 1, lettre *c* notamment dans le cas où des collaborateurs ou des collaboratrices d'une entreprise de sécurité ne satisfont pas les conditions personnelles requises à l'article 8. C'est également le cas si une telle entreprise enfreint systématiquement ses obligations en matière de formation et de perfectionnement.

7. Dispositions transitoires et dispositions finales

Article 20 Dispositions transitoires

Le délai transitoire de deux ans imparti aux entreprises de sécurité actives dans le canton de Berne pour s'adapter aux nouvelles dispositions légales et demander une autorisation a pour but de garantir une transition fluide pour les entreprises et d'étaler l'importante charge de travail que représente la mise en place d'une nouvelle autorisation pour l'autorité compétente. Les activités que le nouveau droit interdit aux entreprises de sécurité privées sont par contre prohibées dès l'entrée en vigueur de la loi – et le sont d'ailleurs aussi en vertu du droit en vigueur. Les entreprises devront en outre prouver qu'elles ont conclu une assurance responsabilité civile d'entreprise dans les six mois à compter de l'entrée en vigueur du nouveau droit. L'importance de cette mesure et la faible charge de travail administratif qu'elle représente pour les entreprises justifient la brièveté de ce délai.

Article 21 Modification d'un acte législatif

En règle générale, les entreprises d'hôtellerie et de restauration sont accessibles au public. Étant donné les allées et venues permanentes de la clientèle, l'activité de leur personnel interne de sécurité se distingue de celle d'entreprises d'autres secteurs (cf. commentaire ad art. 2), ce qui justifie une réglementation. Les personnes responsables au sens de la LRH devront remplir une exigence supplémentaire: il leur incombera de veiller à ce que les employés de leurs établissements qui sont chargés de tâches dans le domaine de la sécurité

[20] Le Grand Conseil examinera le projet de loi révisée sur la police lors des sessions de novembre 2017 et mars 2018. La nouvelle loi devrait entrer en vigueur le 1er janvier 2019.

remplissent les conditions prévues par la loi. Il s'agit des conditions énoncées à l'article 8. Pour déterminer si une activité relève du domaine de la sécurité, on applique par analogie les articles 2 et suivants. Cette réglementation vise en particulier les portiers employés dans l'hôtellerie et la restauration ou encore les services de sécurité internes. Le fait que les personnes répondant de la sécurité d'une entreprise d'hôtellerie et de restauration aient suivi une formation de base et une formation continue appropriées et qu'on ne puisse leur reprocher d'infractions incompatibles avec l'exercice de leur métier profite indubitablement à la sécurité et à l'ordre public. Si une entreprise d'hôtellerie et de restauration charge une entreprise tierce de prestations de sécurité, cette dernière devra obtenir une autorisation au sens de la LPESP. Un délai de transition de deux ans est accordé pour mettre en œuvre les nouvelles exigences relatives au personnel de sécurité.

Article 22 Entrée en vigueur

L'article 22 délègue au Conseil-exécutif, conformément à l'usage, la compétence de déterminer la date de l'entrée en vigueur.

8. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes

La révision totale de la loi sur la police, qui constituait le cadre initial d'élaboration des présentes dispositions, est inscrite dans les objectifs du programme gouvernemental de la législature 2015 - 2018.

9. Répercussions financières

Il est nécessaire de concevoir un système informatique pratique pour l'administration et l'établissement des autorisations, qui comporte le cas échéant des interfaces avec les autres cantons. Selon une estimation succincte, les frais liés pourraient s'élever à 30 000 francs.

10. Répercussions sur le personnel et l'organisation

L'instauration d'une réglementation de la branche des prestataires privés de services de sécurité aura certaines répercussions sur le personnel et l'organisation. L'autorité compétente en matière d'autorisation sera désignée par voie d'ordonnance. Comme le canton ne connaît actuellement pas de régime d'autorisation pour les entreprises de sécurité privées, on ne peut qu'estimer le nombre de ces structures. Il est raisonnable de penser que 120 à 150 entreprises de sécurité auront besoin d'une autorisation délivrée par le canton de Berne. À ces chiffres s'ajouteront une multitude d'entreprises de sécurité implantées dans d'autres cantons, qui viendront fournir des prestations dans le canton de Berne (également). L'autorité compétente en matière d'autorisation devra, pour chacune d'elles, examiner s'il y a lieu de reconnaître une autorisation délivrée ailleurs ou d'admettre une entreprise sur le marché bernois en application de la LMI. Selon la conception juridique de la Commission fédérale de la concurrence, les procédures de reconnaissance et d'admission ne peuvent pas donner lieu à la perception d'un émolument. L'autorité compétente en matière d'autorisation doit en outre répondre aux questions des requérants et des personnes intéressées ayant trait à la pratique du canton de Berne dans le domaine des autorisations et assurer le contrôle des autorisations accordées. Dans de nombreux cas, l'autorité compétente en matière d'autorisation aura des tâches complexes à accomplir en ce qui concerne l'admission des entreprises extracantonales, l'appréciation des antécédents et des mœurs des dirigeants, les questions de formation et de perfectionnement ainsi que l'ordonnance de mesures et de charges. Elle se tiendra en outre à la disposition des autres services et autorités en tant qu'organe de renseignement et d'annonce et devra définir une pratique d'autorisation bernoise. La loi ne règle que dans les grandes lignes les tâches de l'autorité compétente en matière d'autorisation, lesquelles ne pourront être effectuées avec les effectifs existants. Pour assumer durablement cette tâche étatique supplémentaire, l'autorité compétente en matière d'autorisation aura besoin de l'équivalent de deux postes à temps plein au minimum, dont un poste demandant des connaissances juridiques. Les dossiers d'autorisation doivent faire l'objet d'un examen juridique car le rejet d'une requête ou son admission assortie de charges sont susceptibles de porter forte-

ment atteinte à la liberté économique. Les deux postes à créer devraient coûter environ 255 000 francs par an. Il ne peut pas être exclu que l'équivalent d'un poste et demi supplémentaire soit nécessaire pendant la phase initiale, c'est-à-dire pendant le délai de transition de deux ans imparti pour l'obtention des autorisations.

11. Répercussions sur les communes

Aucune répercussion notable sur les communes n'est attendue.

12. Répercussions sur l'économie

Le régime d'autorisation et les obligations prévus aux articles 2 et suivants constituent une charge administrative pour les entreprises de sécurité actives dans le canton de Berne (p. ex. formation de base et formation continue du personnel, conclusion d'une assurance responsabilité civile d'entreprise). Il y a cependant tout lieu de penser que la majorité des entreprises de sécurité remplissent actuellement les standards requis parce que le marché exige un certain niveau de qualité. Le présent projet fait le choix de proposer une réglementation en retrait par rapport aux deux concordats afin que la charge administrative pour les entreprises reste raisonnable par rapport au but poursuivi. Elle ne devrait donc pas inciter des entreprises de sécurité à quitter le canton de Berne, ce d'autant moins que les émoluments d'octroi de l'autorisation, pour lesquelles un montant de quelques centaines de francs est prévu, sont relativement modérés. Étant donné que la réglementation légale du secteur est morcelée au niveau suisse, on ne saurait toutefois exclure totalement que l'une ou l'autre entreprise de sécurité décide de déplacer son siège dans un canton dépourvu de réglementation.

13. Résultat de la procédure de consultation

La réglementation envisagée concernant les entreprises de sécurité privées n'a été qu'en partie approuvée lors de la procédure de consultation de la loi sur la police. Les participants ont approuvé le principe d'une réglementation légale, mais en présentant des demandes très divergentes, notamment en matière d'adhésion à l'un des deux concordats relatifs aux entreprises de sécurité privées. Divers participants souhaitent que le canton de Berne s'associe à l'un des concordats, avec une légère majorité d'entre eux en faveur du concordat romand. D'autres sont favorables à l'extension du régime d'autorisation aux membres du personnel des entreprises de sécurité. D'une manière générale, les participants désirent éviter une solution qui isole le canton de Berne et pénalise économiquement les entreprises de sécurité qui y sont établies.

Sur la base des avis exprimés dans le cadre de la procédure de consultation, le Conseil-exécutif a estimé qu'il était judicieux de séparer les dispositions relatives aux entreprises de sécurité privées du projet de révision totale de la LPol et de les traiter sans tarder dans un projet de loi propre. Cela permet d'une part de mieux tenir compte de l'évolution au plan intercantonal et national et, d'autre part, cela facilite au Grand Conseil et à la commission consultative la discussion sur la stratégie qu'il faut adopter. Par ailleurs, du point de vue technique, il ne s'impose pas d'intégrer cette réglementation à la LPol, puisqu'elle traite d'aspects en premier lieu commerciaux. Du fait que des tâches relevant de l'exercice de la puissance publique ne doivent précisément pas être confiées à des entreprises de sécurité privées, quelques voix se sont élevées, durant la procédure de consultation également, pour demander que le chapitre concernant ces entreprises fasse l'objet d'un acte législatif distinct.

14. Proposition

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'approuver le présent projet de loi.

Berne, le 6 décembre 2017

Au nom du Conseil-exécutif,

le président: *Pulver*

le chancelier: *Auer*

Propositions du Conseil-exécutif et de la commission
ACE N° 112
2017_09_POM_Loi sur les prestations des entreprises de sécurité privées

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Proposition majorité	**Proposition minorité**	
	Loi sur les prestations des entreprises de sécurité privées (LPESP)	*Renoncer à la seconde lecture.*		*Selon proposition de la majorité de la commission*
	Le Grand Conseil du canton de Berne, en application de l'article 37 de la Constitution cantonale[1)], sur proposition du Conseil-exécutif, *arrête:*			
	I.			
	1 Disposition générale			
	Art. 1 [1] La présente loi règle les prestations de sécurité fournies à titre professionnel par des personnes privées.			
	2 Autorisation et reconnaissance			

1) RSB 101.1

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Proposition majorité	Proposition minorité	
	Art. 2 Obligation d'obtenir une autorisation [1] Les personnes physiques et les personnes morales fournissant des prestations de sécurité à titre professionnel (entreprises de sécurité) doivent disposer d'une autorisation délivrée par l'autorité cantonale compétente.			
	Art. 3 Obligation d'annonce et reconnaissance [1] Les entreprises de sécurité d'autres cantons ou de l'étranger sont soumises à l'obligation préalable de s'annoncer si elles entendent exercer leurs activités dans le canton de Berne. [2] L'autorité compétente en matière d'autorisation reconnaît les entreprises visées à l'alinéa 1 qui sont soumises à des exigences légales équivalentes.			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Proposition majorité	**Proposition minorité**	
	[3] Le Conseil-exécutif désigne par voie d'ordonnance les cantons connaissant des exigences légales équivalentes.			
	Art. 4 Prestations de sécurité soumises à autorisation [1] Les prestations de sécurité soumises à autorisation sont a les services de contrôle et de surveillance, notamment les contrôles d'accès, comprenant les services de portiers, d'assistants de sécurité et de barrage; b les patrouilles sur le domaine public;	a les services de contrôle et de surveillance, notamment les contrôles d'accès, comprenant les services de portiers, ~~d'assistants de sécurité~~d'hôtes et hôtesses de sécurité et de barrage;		*Selon proposition de la majorité de la commission*

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Proposition majorité	Proposition minorité	
	c les services de circulation, notamment les mesures visant à régler la circulation dans les rues et sur les places ainsi que le contrôle des véhicules en stationnement, sous réserve de l'article 67, alinéa 3 de l'ordonnance fédérale du 5 septembre 1979 sur la signalisation routière (OSR)[1)]; d les services d'observation et de surveillance; e les services de protection de personnes et de biens exposés à un danger accru; f les transports sécurisés de personnes, de biens et d'objets de valeur; g les interventions en qualité d'auxiliaires d'autorités de police, ainsi que h l'exploitation de centrales d'alarme aux fins visées par le présent alinéa.			

1) RS 741.21

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Proposition majorité	Proposition minorité	
	2 Les services de contrôle et de surveillance d'importance mineure, tels que les contrôles de billet, les services de caisse, les contrôles d'entrée et les services d'accompagnement et d'encadrement de visiteurs, ne sont pas considérés comme des prestations de sécurité soumises à autorisation.			
	Art. 5 Conditions et modalités d'autorisation 1 L'autorisation est accordée à une entreprise de sécurité si la personne en assumant la direction démontre a qu'elle a la nationalité suisse ou est une ressortissante étrangère autorisée par les Accords bilatéraux à séjourner en Suisse et à y exercer une activité lucrative, titulaire d'une autorisation d'établissement ou d'une autorisation de séjour depuis deux ans au moins; b qu'elle a l'exercice des droits civils;			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Proposition majorité	Proposition minorité	
	c qu'elle a un extrait de casier judiciaire vierge de toute condamnation pour un crime ou un délit incompatible avec la bonne gestion de l'entreprise et l'exécution de prestations de sécurité; d que, sous l'angle de ses antécédents et de son comportement, elle paraît adaptée à l'activité en question; e qu'elle a accompli la formation appropriée en vue de l'exécution de ses tâches; f qu'elle ne fait pas l'objet de faillites ni d'actes de défaut de biens incompatibles avec la bonne gestion de l'entreprise et l'exécution de prestations de sécurité; g qu'une assurance responsabilité civile d'entreprise garantissant la couverture prévue par la loi a été conclue et			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Proposition majorité	Proposition minorité	
	h qu'aucun risque de confusion n'existe entre les uniformes et insignes de l'entreprise et ceux de la Police cantonale. [2] L'autorisation est octroyée pour une durée indéterminée et peut être assortie en tout temps de charges et de conditions. [3] Elle expire lorsque la personne assumant la direction n'exerce plus cette fonction.			
	Art. 6 Retrait de l'autorisation ou de la reconnaissance [1] L'autorisation ou la reconnaissance est retirée temporairement ou définitivement par l'autorité qui l'a délivrée lorsque a les conditions d'octroi ne sont plus remplies; b des dispositions légales, des charges ou des conditions ont été enfreintes ou			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Proposition majorité	**Proposition minorité**	
	c l'entreprise de sécurité ou les membres de son personnel ont contrevenu de manière répétée ou grave à leurs devoirs de comportement ou de collaboration. 2 Si l'autorité s'abstient de retirer l'autorisation, elle peut prononcer un avertissement.			
	3 Interdictions et obligations			
	Art. 7 Actes interdits 1 Les entreprises de sécurité ne disposent d'aucune prérogative de puissance publique. 2 L'exercice de toute activité relevant de la puissance publique, notamment de mesures de police et de la contrainte au sens du chapitre 7 de la loi du ■■■ sur la police (LPol)[1)], leur est interdit. 3 Les réglementations légales spéciales du droit cantonal et du droit supérieur sont réservées.			

1) RSB 551.1

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Proposition majorité	Proposition minorité	
	Art. 8 Conditions applicables au personnel des entreprises de sécurité 1 Les personnes engagées par les entreprises de sécurité en vue d'exécuter des prestations de sécurité doivent a avoir la nationalité suisse ou être des ressortissants étrangers autorisés par les Accords bilatéraux à séjourner en Suisse et à y exercer une activité lucrative, titulaires d'une autorisation d'établissement ou d'une autorisation de séjour depuis deux ans au moins; b avoir l'exercice des droits civils et c avoir un extrait de casier judiciaire vierge de toute condamnation pour un crime ou un délit incompatible avec l'exécution de prestations de sécurité. 2 Les condamnations prononcées à l'étranger sont prises en considération.			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Proposition majorité	Proposition minorité	
	Art. 9 Formation et perfectionnement 1 Les entreprises de sécurité veillent à ce qu'une formation théorique et pratique appropriée en vue de l'exécution de leurs tâches et des cours de perfectionnement réguliers soient dispensés aux personnes qui a fournissent des prestations de sécurité; b planifient des interventions en matière de sécurité ou c dispensent des formations et des cours de perfectionnement à l'interne. 2 La personne assumant la direction est tenue de se perfectionner régulièrement.			
	Art. 10 Obligations de comportement 1 Les entreprises de sécurité et les membres de leur personnel sont tenus			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Proposition majorité	Proposition minorité	
	a de renseigner la Police cantonale et les communes sur les mesures prises ou prévues et de les informer de tout fait particulier présentant un intérêt pour la police; b de garder le secret sur toute observation faite dans le domaine d'activité de la Police cantonale; c de s'abstenir de tout acte pouvant amener à les confondre avec des organes de police ou gêner la Police cantonale dans l'accomplissement de ses tâches; d de soutenir l'autorité compétente en matière d'autorisation lors de contrôles visés à l'article 12. [2] Les entreprises de sécurité sont en outre tenues d'annoncer à l'autorité compétente en matière d'autorisation que les conditions visées à l'article 5, alinéa 1 ne sont plus remplies ou que leur activité prend fin.			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Proposition majorité	**Proposition minorité**	
	Art. 11 Prestations de sécurité avec port d'arme [1] Le port d'armes à feu est réservé aux services de protection et aux transports sécurisés visés à l'article 4, alinéa 1, lettres e et f, et l'usage de ces armes, aux situations de légitime défense et d'état de nécessité. Le Conseil-exécutif désigne par voie d'ordonnance les armes et munitions autorisées à cet effet. [2] La personne assumant la direction de l'entreprise décide, au cas par cas, quels mandats requièrent le port d'une arme et consigne ces interventions. [3] Au surplus, les dispositions de la législation sur les armes s'appliquent à l'acquisition, à la possession et au port d'armes.			
	4 Pouvoirs de l'autorité			
	Art. 12 Contrôles			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Proposition majorité	Proposition minorité	
	[1] L'autorité compétente en matière d'autorisation dispose en tout temps, en vue de l'exécution de contrôles, de l'accès aux locaux des entreprises de sécurité ou de leurs filiales et, lorsqu'il s'agit de raisons individuelles sans siège social ou d'indépendants, aux locaux ou espaces de travail et d'archivage dans les appartements utilisés à cet effet. [2] Au besoin, elle coordonne ses contrôles avec d'autres autorités.			
	Art. 13 Obligations de communication d'autorités et de tiers [1] Les autorités judiciaires et administratives, le Ministère public et les sociétés d'assurance responsabilité civile communiquent à l'autorité compétente en matière d'autorisation les circonstances pouvant mener au retrait de l'autorisation ou de la reconnaissance, sous réserve d'obligations spéciales de garder le secret.			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Proposition majorité	Proposition minorité	
	Art. 14 Traitement de données [1] L'autorité compétente en matière d'autorisation est habilitée à traiter des données personnelles en vue de l'accomplissement de ses tâches, y compris des données particulièrement dignes de protection. Elle peut en particulier a communiquer des données personnelles à des particuliers, au cas par cas; b échanger des données personnelles avec les autorités d'autres cantons, compétentes en matière d'autorisation et, de sa propre initiative, leur octroyer l'accès à des informations portant sur des autorisations et reconnaissances délivrées ou refusées; c se faire remettre des rapports d'information de la police. [2] Elle tient et publie un registre des autorisations et reconnaissances délivrées.			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Proposition majorité	**Proposition minorité**	
	Art. 15 Émoluments [1] L'autorité compétente en matière d'autorisation perçoit des émoluments pour les activités visées aux articles 5, 6 et 12.			
	5 Détectives privés			
	Art. 16 [1] Les détectives privés sont tenus de respecter les obligations de comportement prévues à l'article 10, alinéa 1, lettres a à c. [2] L'exercice de toute activité relevant de la puissance publique, notamment de mesures de police et de la contrainte au sens du chapitre 7 de la LPol, leur est interdit. Les dispositions contraires du droit supérieur sont réservées.			
	6 Dispositions d'exécution, voies de droit et dispositions pénales			
	Art. 17 Dispositions d'exécution			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Proposition majorité	**Proposition minorité**	
	[1] Le Conseil-exécutif édicte les dispositions d'exécution nécessaires. Il définit notamment a l'autorité compétente en matière d'autorisation, b la procédure d'autorisation et de reconnaissance, c le montant de la couverture d'assurance responsabilité civile d'entreprise, d l'obligation d'annoncer tout fait particulier présentant un intérêt pour la police.			
	Art. 18 Voies de droit [1] La procédure de recours est régie par la loi du 23 mai 1989 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA)[1)].			
	Art. 19 Dispositions pénales [1] Est passible d'une amende d'un montant maximal de 50'000 francs quiconque			

1) RSB 155.21

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Proposition majorité	**Proposition minorité**	
	a exerce sans autorisation ou reconnaissance des activités visées à l'article 2; b commet des actes interdits visés aux articles 7, alinéa 2 ou 16, alinéa 2 ou c contrevient gravement aux prescriptions prévues aux articles 8 à 11, 16, alinéa 1 ou 20. [2] Dans les cas visés à l'alinéa 1, lettre a, l'amende s'élève à un montant minimal de 5000 francs. [3] La négligence, la tentative et la complicité sont punissables.			
	7 Dispositions transitoires et dispositions finales			
	Art. 20 Dispositions transitoires [1] Les entreprises de sécurité actives dans le canton de Berne à l'entrée en vigueur de la présente loi sont tenues de demander une autorisation dans les deux ans.			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Proposition majorité	**Proposition minorité**	
	[2] Elles peuvent continuer de fournir les prestations de sécurité durant la procédure d'autorisation, sous réserve de l'article 7 et de l'alinéa 3. [3] Elles justifient, devant l'autorité compétente en matière d'autorisation, de la conclusion d'un contrat d'assurance responsabilité civile d'entreprise au sens de l'article 5, alinéa 1, lettre g dans un délai de six mois à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi.			
	Art. 21 Modification d'un acte législatif [1] La loi du 11 novembre 1993 sur l'hôtellerie et la restauration (LHR)[1)] est modifiée.			
	Art. 22 Entrée en vigueur [1] Le Conseil-exécutif fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.			
	II.			
	L'acte législatif 935.11 intitulé			

1) RSB 935.11

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Proposition majorité	**Proposition minorité**	
	Loi sur l'hôtellerie et la restauration du 11.11.1993 (LHR) (état au 01.04.2013) est modifié comme suit:			
	Art. 21a (nouv.) Exigences visant le personnel de sécurité [1] La personne responsable veille à ce que les collaborateurs et collaboratrices agissant dans le domaine de la sécurité, notamment les portiers, remplissent les conditions suivantes: a ils ont la nationalité suisse ou sont ressortissants étrangers autorisés par les Accords bilatéraux à séjourner en Suisse et à y exercer une activité lucrative, titulaires d'une autorisation d'établissement ou d'une autorisation de séjour depuis deux ans au moins; b ils ont l'exercice des droits civils;			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Proposition majorité	**Proposition minorité**	
	c ils ont un extrait de casier judiciaire vierge de toute condamnation pour un crime ou un délit incompatible avec l'exécution de prestations de sécurité et d ils ont suivi une formation appropriée dans le domaine de la sécurité en vue de l'accomplissement de leurs tâches et suivent régulièrement des activités de perfectionnement tant que durent leurs rapports de travail.			
	Titre après Art. 58 (nouv.) *T1 Disposition transitoire de la modification du ■■■.2018*			
	Art. T1-1 (nouv.) [1] Le personnel de sécurité devra satisfaire aux exigences visées à l'article 21a dans un délai de deux ans à compter de l'entrée en vigueur de la présente modification.			
	III.			
	Aucune abrogation d'autres actes.			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Proposition majorité	**Proposition minorité**	
	IV.			
	Le Conseil-exécutif fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.			
	Berne, le 6 décembre 2017 Au nom du Conseil-exécutif, le président: Pulver le chancelier: Auer	Berne, le 15 janvier 2018 Au nom de la commission, le président: Wenger		Berne, le 7 février 2018 Au nom du Conseil-exécutif, le président: Pulver le chancelier: Auer

Propositions du Conseil-exécutif et de la commission

Rapport collectif sur la modification des lois suivantes en relation avec le programme d'allégement 2018 :
Loi cantonale sur les allocations familiales (LCAFam)
Loi sur la pêche (LPê)
Loi sur le commerce et l'industrie (LCI)

Direction des finances

Table des matières

1. Synthèse 2
2. Contexte 2
3. Caractéristiques de la nouvelle réglementation 2
3.1 Modification de la loi cantonale sur les allocations familiales (LCAFam; RSB 832.71) 2
3.1.1 Contexte 2
3.1.2 Rôle des allocations familiales 3
3.1.3 Objectif de la compensation des charges 4
3.1.4 Systèmes de compensation des charges 5
3.2 Modification de la loi sur la pêche (LPê; RSB 923.11) 8
3.3 Modification de la loi sur le commerce et l'industrie (LCI; RSB 930.1) 9
4. Droit comparé 9
4.1 Modification de la loi sur le commerce et l'industrie (LCI; RSB 930.1) 9
5. Mise en œuvre, évaluation prévue de l'exécution 9
6. Commentaires des articles 9
6.1 Modification de la loi cantonale sur les allocations familiales (LCAFam; RSB 832.71) 9
6.2 Modification de la loi sur la pêche (LPê ; RSB 923.11) 12
6.3 Modification de la loi sur le commerce et l'industrie (LCI ; RSB 930.1) 14
7. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes 14
8. Répercussions sur les finances 14
8.1 Modification de la loi cantonale sur les allocations familiales (LCAFam; RSB 832.71) 14
8.2 Modification de la loi sur la pêche (LPê; RSB 923.11) 15
8.3 Modification de la loi sur le commerce et l'industrie (LCI ; RSB 930.1) 15
9. Répercussions sur le personnel et l'organisation 15
9.1 Modification de la loi cantonale sur les allocations familiales (LCAFam; RSB 832.71) 15
9.2 Modification de la loi sur la pêche (LPê ; RSB 923.11) 15
9.3 Modification de la loi sur le commerce et l'industrie (LCI ; RSB 930.1) 15
10. Répercussions sur les communes 16
10.1 Modification de la loi cantonale sur les allocations familiales (LCAFam; RSB 832.71) 16
10.2 Modification de la loi sur la pêche (LPê ; RSB 923.11) 16
10.3 Modification de la loi sur le commerce et l'industrie (LCI ; RSB 930.1) 16
11. Répercussions sur l'économie 16
11.1 Modification de la loi cantonale sur les allocations familiales (LCAFam; RSB 832.71) 16
11.2 Modification de la loi sur la pêche (LPê ; RSB 923.11) 16
11.3 Modification de la loi sur le commerce et l'industrie (LCI ; RSB 930.1) 16
12. Résultat de la procédure de consultation 16
12.1 Généralités 16
12.2 Modification de la loi cantonale sur les allocations familiales (LCAFam; RSB 832.71) 17
12.2.1 Introduction d'une compensation des charges entre les caisses de compensation pour allocations familiales 17
12.2.2 Procédure de consultation 18
12.3 Modification de la loi sur la pêche (LPê; RSB 923.11) 19
12.4 Modification de la loi sur le commerce et l'industrie (LCI; RSB 930.1) 19

Rapport
présenté par le Conseil-exécutif au Grand Conseil
concernant la loi sur le programme d'allégement 2018

1. Synthèse

Dans son rapport du 28 juin 2017 à l'intention du Grand Conseil[1], le Conseil-exécutif propose le programme d'allégement 2018 (PA 2018) qui prévoit de soulager les finances cantonales de 185 millions de francs par an à partir de 2021. Les plus de 150 mesures proposées permettent d'équilibrer les comptes cantonaux au cours des quatre prochaines années ainsi que de financer la révision de la loi sur les impôts programmée pour 2019.

Le Grand Conseil a examiné le PA 2018 lors de sa session de novembre 2017. La mise en œuvre de certaines mesures prévues nécessite plusieurs modifications législatives. Le présent rapport collectif commente les modifications de la loi sur les allocations familiales, de la loi sur la pêche et de la loi sur le commerce et l'industrie.

2. Contexte

Dans son rapport du 28 juin 2017 à l'intention du Grand Conseil, le Conseil-exécutif propose le programme d'allégement 2018 (PA 2018) qui prévoit de soulager les finances cantonales de 185 millions de francs par an à partir de 2021. L'objectif prioritaire du PA 2018 est de présenter au Grand Conseil un budget 2018 et un plan financier 2019-2021 équilibrés. Les plus de 150 mesures proposées permettent d'équilibrer les comptes cantonaux au cours des quatre prochaines années ainsi que de financer la révision de la loi sur les impôts programmée pour 2019.

Le Grand Conseil a examiné le PA 2018 durant sa session de novembre 2017. La mise en œuvre de certaines mesures prévues nécessite plusieurs modifications de lois.

3. Caractéristiques de la nouvelle réglementation

3.1 Modification de la loi cantonale sur les allocations familiales (LCAFam; RSB 832.71)

3.1.1 Contexte

Selon la loi fédérale du 24 mars 2006 sur les allocations familiales (LAFam)[2], les enfants âgés de moins de 16 ans reçoivent une allocation mensuelle minimale de 200 francs et les jeunes âgés de 16 à 25 ans bénéficient d'une allocation de formation professionnelle mensuelle d'au moins 250 francs, pour autant qu'ils suivent une formation reconnue. Tous les salariés, les personnes exerçant une activité lucrative indépendante et les personnes sans activité lucrative qui ont des enfants ou des jeunes en formation ont droit aux allocations familiales. Les allocations des personnes exerçant une activité lucrative sont financées par les cotisations des employeurs, des personnes indépendantes et des salariés dont l'employeur n'est pas tenu de payer des cotisations à l'AVS. Celles des personnes n'exerçant pas d'activité lucrative sont financées dans le canton de Berne à parts égales par le canton et les communes. Une réglementation spéciale s'applique au domaine de l'agriculture.

La loi sur les allocations familiales, en vigueur depuis le 1er janvier 2009, est une loi-cadre qui fixe des standards minimaux. Les cantons sont libres de déterminer eux-mêmes les points importants de leur propre régime en la matière et de décider notamment s'ils souhaitent introduire une compensation des charges entre les caisses de compensation pour allocations familiales. A l'heure actuelle, les 16 cantons suivants appliquent ce système: Bâle-Campagne, Fribourg, Genève, Grisons, Jura, Lucerne, Nidwald, Obwald, Saint-Gall, Schaffhouse, So-

[1] ACE 693/2017
[2] RS 836.2

leure, Schwyz, Uri, Valais, Vaud et Zoug (voir Ecoplan, Lastenausgleich bei den Familienausgleichskassen im Kanton Bern, étude effectuée à la demande de la JCE [Office des assurances sociales, OAS], décembre 2016, p. 5[3]).

Le régime actuel d'allocations familiales du canton de Berne fonctionne sans compensation des charges. La Commission des allocations familiales (une commission consultative du Conseil-exécutif prévue par l'article 31 LCAFam) s'y était en effet opposée lors de l'examen préliminaire de la nouvelle loi cantonale du 11 juin 2008 sur les allocations familiales (LCAFam[4]). La commission consultative du Grand Conseil, elle, était favorable à l'idée de la compensation, mais les députés l'avaient rejetée au motif que les caisses de compensation bien gérées devaient être récompensées et non punies et qu'il fallait laisser jouer la concurrence. Le Grand Conseil craignait en outre des coûts supplémentaires (Journal du Grand Conseil, séance du 9 avril 2008, p. 437s, Compte rendu de la session d'avril 2008, p. 280ss). En décembre 2016, la JCE a présenté à la Commission des allocations familiales un rapport à ce sujet rédigé par le bureau de conseil Ecoplan, car elle souhaitait déjà relancer le débat sur le potentiel d'économie et l'organisation éventuelle d'une compensation des charges. La commission a alors décidé à quatre voix contre une et deux abstentions de ne pas entrer en matière sur le rapport.

La motion «Allocations familiales. Pour une répartition des charges équitable» (motion 17.3860 Baumann Isidor) a été déposée le 28 septembre 2017 au Conseil des Etats. Elle vise à obliger les cantons à procéder à une compensation obligatoire et intégrale des charges entre les caisses de compensation pour allocations familiales. Elle prévoit que la réglementation concrète de la compensation des charges incombera aux cantons.

Le Conseil-exécutif prévoit aujourd'hui, dans le cadre du programme d'allégement 2018 (PA 2018) l'introduction d'une telle compensation des charges (mesure 45.10.3). Le canton de Berne, en tant qu'employeur, a une masse salariale soumise à l'AVS de quelque 2,3 milliards de francs par an et est affilié à la Caisse d'allocations familiales du canton de Berne (CAB). Les cotisations annuelles versées à la CAB s'élèvent à 42 millions de francs environ. Dans le cas de figure de l'introduction d'une compensation des charges, le taux de risque moyen de toutes les caisses de compensation actives dans le canton serait probablement de 1,6 pour cent[5]. Si, du fait de la compensation des charges, la CAB abaisse son taux de cotisation au niveau du pourcentage précité, le canton réduira de quelque 4,7 millions de francs par an le montant de ses cotisations à la caisse.

3.1.2 Rôle des allocations familiales

Les coûts supplémentaires auxquels une famille fait face sont dus notamment aux prestations que les parents doivent fournir à leurs enfants. Ce domaine est régi par les dispositions de droit civil. Il est communément admis, au niveau international également, que les coûts supplémentaires à la charge des familles font partie des risques sociaux reconnus que les systèmes d'assurances sociales doivent prendre en compte (voir Kieser/Reichmuth, Praxiskommentar FamZG, 2010, introduction, n. 1s.).

Jusqu'à la fin de 2008, les allocations familiales n'étaient que partiellement gérées par les caisses de compensation. Les employeurs les versaient généralement eux-mêmes, sans compensation au sein d'une caisse ad hoc. De ce fait, les allocations avaient plutôt un caractère de prestation salariale complémentaire.

L'introduction au niveau fédéral d'une législation-cadre homogène a imposé le versement des allocations par l'intermédiaire d'une caisse de compensation pour allocations familiales. Les allocations familiales selon la LAFam ne sont donc pas (ou plus) une simple prestation majorant le salaire mais constituent une branche des assurances sociales financée de manière presque exclusive par les employeurs. Elles s'apparentent de ce fait au système de

[3] A télécharger sous: www.jgk.be.ch/oas → Publications
[4] RSB 832.71
[5] Base de calcul: Statistique des allocations familiales 2015.

l'assurance-accidents professionnelle obligatoire[6]. L'article 1 LAFam soumet d'ailleurs les allocations familiales à la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA)[7]. Le fait que la nouvelle loi sur les allocations familiales modifie le caractère des allocations avait du reste été relevé lors des débats parlementaires à ce sujet (voir notamment BO 2005 S 722 et, de manière générale, l'ATF 135 V 172, c. 6.2.2, p. 175). Les caisses de compensation pour allocations familiales sont des organes d'exécution relevant du droit des assurances sociales, même lorsqu'elles sont organisées selon le droit privé (ATF 135 V 172, c. 6.2.2, p. 175). Les allocations familiales occupent le sixième rang parmi les assurances sociales (Office fédéral des assurances sociales [OAS], Statistique des allocations familiales 2015, p. 5).

3.1.3 Objectif de la compensation des charges

La compensation des charges est un point important du droit des assurances sociales. Dans ce contexte, il convient de tenir compte, de manière actuarielle, du fait que dans le cas d'une grande communauté de risques ou communauté solidaire, la répartition des charges est meilleure que si l'unité est de petite taille (Kieser/Reichmuth, op. cit., n. 99 ad art. 17). Dans le canton de Berne, une compensation des charges entre les caisses de compensation pour allocations familiales permet par conséquent de répartir de manière plus équilibrée les charges dues aux allocations familiales entre les employeurs, les personnes indépendantes et les employeurs non tenus de payer des cotisations à l'AVS. A l'heure actuelle, une communauté solidaire n'existe qu'au sein de chacune des caisses de compensation et donc le plus souvent à l'intérieur d'une branche uniquement.

Les cotisations versées par les employeurs, les personnes indépendantes et les salariés dont l'employeur n'est pas tenu de payer des cotisations à l'AVS sont généralement calculées en pour cent du revenu soumis à cotisations dans l'AVS (art. 16, al. 2 et 4 LAFam). Les taux de cotisation des caisses de compensation qui regroupent de nombreux employeurs versant de faibles salaires et des salariés ayant de nombreux enfants sont donc plutôt élevés. A l'inverse, les caisses auxquelles sont principalement affiliées des entreprises versant des salaires élevés et comptant des employés ayant peu d'enfants ont habituellement les taux de cotisation les plus faibles. Ce ne sont donc pas les caisses qui travaillent de la manière la plus efficace qui sont les plus avantageuses, mais celles qui disposent d'une structure peu coûteuse, à savoir celles qui doivent payer moins d'allocations et dont la masse salariale est élevée. Par conséquent, une compensation des charges entre les caisses de compensation peut offrir une plus-value aux employeurs et aux indépendants actifs dans des branches dans lesquelles les salaires ou les revenus sont plutôt faibles et le nombre d'allocations à verser est élevé.

Le canton de Berne compte 50 caisses de compensation pour allocations familiales de diverses tailles (état: 2017[8]). Par rapport au total des allocations familiales versées en une année, elles se répartissent comme suit (état: 2015)[9]:

- 17 caisses ont versé des allocations familiales pour un montant inférieur à 1 million de francs.
- 15 caisses ont versé des allocations familiales pour un montant compris entre 1 et 4,9 millions de francs.
- 15 caisses ont versé des allocations familiales pour un montant compris entre 5 et 25 millions de francs.
- 3 caisses ont versé des allocations familiales pour un montant compris entre 70 et 255 millions de francs.

En 2013, les taux de cotisation des caisses de compensation pour allocations familiales actives dans le canton de Berne se situaient entre 0,5 et 2,3 pour cent des revenus soumis à

[6] Article 91, alinéa 1 de la loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'assurance-accidents (LAA; RS 832.20).
[7] RS 830.1
[8] Selon les informations fournies au téléphone par l'ABSPF en septembre 2017.
[9] OFAS (2015): Evaluation des statistiques des allocations familiales effectuée par le bureau de conseil Ecoplan (en allemand)

l'AVS. Ils étaient compris entre 0,5 et 2,38 pour cent de ces revenus en 2014 et entre 0,1 et 2,41 pour cent en 2015.

Pour les caisses, une compensation des charges n'implique pas la suppression de la concurrence. Une caisse peut toujours attirer des employeurs et des personnes indépendantes en maintenant ses frais administratifs à un faible niveau et en offrant une gamme de produits appropriés. L'AVS connaît depuis 1948 déjà le système de la compensation des charges entre ses caisses, système qui a fait ses preuves.

L'introduction d'une compensation des charges à l'échelle cantonale est compatible avec l'article 15 LAFam, qui prévoit que les caisses de compensation pour allocations familiales doivent notamment veiller à leur équilibre financier en constituant une réserve adéquate de couverture des risques de fluctuation (ATF 135 V 172, c. 6.2.2, p. 175; Kieser/Reichmuth, op. cit., n. 98 ad art. 17). La compensation des charges ne modifie en rien l'autonomie des caisses de compensation en matière de financement.

3.1.4 Systèmes de compensation des charges

Les cantons sont habilités à introduire une compensation des charges entre les caisses de compensation pour allocations familiales (art. 17, al. 2, lit. *k* LAFam; ATF 135 V 172, c. 6.2.1, p. 174) et disposent d'une grande marge d'appréciation à cet égard (Kieser/Reichmuth, op. cit., n. 102 ad art. 17).

Les 16 systèmes cantonaux de compensation des charges appliqués entre les caisses se caractérisent par une grande diversité. En principe, il est possible de distinguer entre des systèmes simples et transparents d'une part et des systèmes complexes d'autre part. Parmi les représentants des sept caisses de compensation pour allocations familiales[10] qui avaient été interrogés par le bureau de conseil Ecoplan au sujet de la compensation des charges, la plupart étaient d'avis que le système le plus simple et le plus transparent possible serait celui qui conviendrait le mieux au canton de Berne[11]. Les systèmes de compensation des charges sont décrits plus précisément ci-après.

3.1.4.1 Système de pure compensation des charges

Un système de compensation des charges à la fois simple est transparent est celui dit de la «pure compensation des charges». Douze des 16 cantons appliquant la compensation des charges ont opté pour ce système[12] tout en le modifiant partiellement. Celui-ci prévoit que le montant des paiements compensatoires est calculé de manière à mettre en rapport les allocations versées selon la LAFam et la somme des revenus soumis à l'AVS, pour l'ensemble des caisses de compensation actives dans le canton d'une part et pour chacune de ces caisses d'autre part. Le rapport entre les allocations versées et la somme des revenus soumis à l'AVS correspond au taux de risque moyen ou au taux de risque de chacune des caisses de compensation. Il est possible de calculer sur cette base si telle ou telle caisse reçoit des paiements compensatoires ou si elle doit au contraire en verser (voir Kieser/Reichmuth, op. cit., n. 103 ad art. 17).

Exemple: un canton compte cinq caisses de compensation pour allocations familiales (CAF). Le total de leurs revenus et des allocations qu'elles versent, ainsi que leur taux de risque (rapport, en pour cent, entre la somme des allocations et la somme des revenus), sont les suivants:

[10] Caisse d'allocations familiales «Banques», Caisse d'allocations familiales de la Confédération, Caisse de compensation (pour allocations familiales) Patrons bernois, Caisse de compensation (pour allocations familiales) GastroSocial, Caisse d'allocations familiales des bouchers, Schulesta, Coiffure & Esthétique, Imorek, Commerçants bernois, Caisse Milchwirtschaft, Caisse d'allocations familiales Panvica, Caisse cantonale de compensation pour allocations familiales (voir Ecoplan, op. cit., ch. 1.2 a, p. 6).

[11] Ecoplan, op. cit., ch. 4.2, p. 25

[12] Bâle-Campagne, Genève, Jura, Lucerne, Nidwald, Obwald, Schaffhouse, Schwyz, Soleure, Uri, Vaud et Zoug (Kieser, op. cit., ch. 7, p. 1178).

	Somme des revenus en CHF	Somme des allocations familiales en CHF	Taux de risque en pour cent	Différence par rapport au taux de risque moyen en pour cent	Paiements compensatoires versés *à la compensation des charges* en CHF	Paiements compensatoires versés *aux CAF* en CHF
CAF A	638 000 000	12 972 000	2,033	-0,051	328 429	
CAF B	9 100 000	133 000	1,462	-0,623	56 708	
CAF C	2 300 000	44 000	1,913	-0,172	3 948	
CAF D	2 482 000	88 000	3,546	+1,461		36 257
CAF E	58 050 000	1 563 000	2,693	+0,608		352 828
Total	709 932 000	14 800 000	Taux de risque moyen: 2,085		389 085	389 085

Formule pour le taux de risque moyen:

$$\frac{\text{Total des allocations familiales de l'ensemble des CAF}}{\text{Somme totale des revenus de l'ensemble des CAF}} \times 100$$

Formule pour le taux de risque de chaque caisse:

$$\frac{\text{Total des allocations familiales de la CAF}}{\text{Somme totale des revenus de la CAF}} \times 100$$

Formule pour le paiement compensatoire de chaque caisse:

$$\frac{\text{Somme totale des revenus de la CAF} \times (\text{taux de risque moyen - taux de risque individuel})}{100}$$

Le taux de risque des caisses de compensation A, B et C est inférieur au taux de risque moyen. Par rapport à la somme de leurs revenus, ces trois caisses paient donc un total de cotisations inférieur à la moyenne et doivent verser des montants à la compensation des charges. C'est le cas contraire qui prévaut pour les caisses D et E.

Une pure compensation des charges ne donne pas lieu à un taux de cotisation uniforme dans les caisses de compensation pour allocations familiales actives dans les cantons concernés. Ainsi, en 2016, les taux de cotisation des caisses se situaient par exemple entre 0,1 et 1,92 pour cent dans le canton de Lucerne, entre 0,1 et 2,45 pour cent dans celui de Vaud, entre 1,1 et 1,97 pour cent dans celui de Bâle-Campagne, entre 0,70 et 1,90 pour cent dans celui de Soleure et enfin entre 0,1 et 3,2 pour cent dans celui du Jura[13].

3.1.4.2 Modifications apportées au système de la pure compensation des charges

La pure compensation des charges peut subir différents types de modifications. Il est ainsi possible d'adapter le modèle à différents égards: intégration ou non des personnes de condition indépendante, montant du paiement compensatoire, montant des allocations familiales prises en compte, détermination des dépenses et des recettes imputables des caisses ou encore, par exemple, prise en considération de la fortune des caisses (Kieser, Strukturen von Familienausgleichskassen, Aktuelle juristische Praxis [AJP] 8/2013, ch. 8, p. 1179 ss).

[13] OFAS (2018): Evaluation de la statistique des allocations familiales, sur mandat de l'OAS.

a) Intégration ou non-intégration des personnes de condition indépendante

Il convient de déterminer, dans le contexte de la compensation des charges, si le calcul tient compte aussi bien des salariés que des personnes de condition indépendante ou si le système choisi prévoit des calculs distincts à cet égard.

Actuellement, les cantons de Saint-Gall, Valais et Vaud disposent de systèmes de compensation des charges distincts pour le secteur des salariés et pour celui des personnes exerçant une activité indépendante. Les cantons de Bâle-Campagne, Fribourg, Genève, Grisons, du Jura, de Lucerne, Nidwald, Obwald, Schwyz et Zoug, quant à eux, appliquent le même type de calcul aux deux domaines (Kieser, op. cit., ch. 8.2, p. 1179).

Les personnes indépendantes ont droit à des allocations familiales, mais ne sont tenues de cotiser que jusqu'à un revenu de 148 200 francs (voir art. 16, al. 4 LAFam). Il est par ailleurs admissible de choisir pour ces personnes un taux de cotisation différent de celui appliqué aux salariés (art. 16, al. 3 LAFam; Kieser, op. cit., ch. 8.2, p. 1179s.). Le modèle de la pure compensation des charges peut donc revêtir plusieurs formes selon que l'on décide d'intégrer ou non les revenus provenant d'activités indépendantes.

b) Modification portant sur le montant du paiement compensatoire

Dans le modèle de la pure compensation des charges, les paiements compensatoires se calculent comme prévu au chiffre 3.1.4.1, mais il est possible de les limiter. Le canton de Saint-Gall plafonne ainsi le niveau de la taxe compensatoire en le fixant à 0,3 pour cent de la masse salariale déterminante de la caisse de compensation pour allocations familiales concernée (système de compensation partielle des charges; Kieser, op. cit., ch. 8.3, p. 1180).

c) Modification portant sur le montant des allocations familiales prises en compte

Il est possible de modifier la compensation des charges de manière telle que seul un excédent déterminé des allocations familiales soit pris en compte. Ainsi, seules les allocations à partir d'un certain montant servent au calcul de la compensation des charges. Ce montant doit être fixé de manière telle à ce qu'il soit directement lié aux facteurs qui déterminent la compensation des charges. Une solution envisageable consisterait à ne tenir compte que des allocations dont le niveau excède une part précise de la masse salariale déterminante[14] (Kieser, op. cit., ch. 8.4, p. 1180).

d) Modification portant sur la détermination des charges et des revenus

Il convient d'intégrer en premier lieu à la compensation des charges les allocations familiales (effectivement) payées. Il n'est toutefois pas exclu de se baser sur d'autres postes.

En ce qui concerne les revenus, il est possible de prendre en compte le rendement de la fortune ou l'imputation de celle-ci. Une telle solution implique que des éléments détaillés soient fixés. Il serait concevable que des parts de la fortune de la caisse de compensation supérieures au montant annuel moyen des allocations familiales (calculé sur les cinq dernières années), à raison d'un dixième, soient considérées comme des revenus. On pourrait aussi envisager qu'un rendement précis de la fortune ait valeur de revenu, ce qui suppose que l'on exige des caisses de compensation pour allocations familiales qu'elles disposent d'une certaine fortune minimale (correspondant p. ex. à la moitié des dépenses annuelles affectées aux allocations familiales) et que, sur cette fortune, il soit tenu compte d'un certain revenu (correspondant p. ex. au taux d'intérêt minimal dans la prévoyance professionnelle) lors du calcul de la compensation.

S'agissant des charges, il est envisageable de tenir compte, le cas échéant, de coûts administratifs appropriés. Il s'agit à cet égard de décrire plus précisément l'aspect de l'adéquation des frais administratifs; il serait opportun que ces frais soient liés au niveau des allocations familiales versées (Kieser, op. cit., ch. 8.5, p. 1180).

[14] Exemple: article 35, alinéa 2 de la loi du canton de Saint-Gall sur les allocations pour enfants (Kinderzulagengesetz)

e) Détermination de la compensation des charges en fonction de la fortune de la caisse de compensation pour allocations familiales

Le versement, le cas échéant, du paiement compensatoire peut être déterminé en fonction d'une limite maximale précise de la fortune de la caisse de compensation concernée[15]. Il n'y a pas de paiement compensatoire si la fortune d'une caisse de compensation pour allocations familiales dépasse le montant correspondant au paiement annuel des allocations. Cela représente à certains égards l'introduction d'une limite absolue (Kieser, op. cit., ch. 8.7, p. 1181).

La concrétisation du nouveau modèle de compensation des charges est expliquée au chiffre 7.1 ci-après.

3.2 Modification de la loi sur la pêche (LPê; RSB 923.11)

L'adaptation des émoluments de patentes pour les pêcheurs et pêcheuses à la ligne vise à relever les coûts des patentes à un niveau justifié par rapport à la moyenne suisse tout en préservant l'attractivité élevée de la pratique de la pêche dans le canton de Berne.

Avec une cinquantaine de lacs et cours d'eau soumis à patente, le canton de Berne offre la plus grande diversité d'eaux ouvertes à la pêche en Suisse. La patente bernoise permet de pêcher dans de grands lacs, des lacs de montagne, des lacs de retenue ainsi que dans de grands et petits cours d'eau dans les trois grandes régions que sont les Alpes, le Mittelland et le Jura. Avec un émolument actuel de 200 francs pour une patente annuelle, le canton de Berne se trouve dans la partie inférieure de la fourchette des émoluments de patente en comparaison intercantonale. Bien qu'une comparaison transversale directe avec certains cantons soit difficile, les catégories de patentes étant organisées différemment, on constate que la plupart des cantons font payer des émoluments de patente de pêche beaucoup plus élevés que le canton de Berne. Ainsi, dans les petits cantons d'Uri et d'Appenzell Rhodes-Intérieures, les émoluments pour une patente annuelle s'élèvent respectivement à 330 francs et 300 francs. Pour pouvoir pêcher uniquement dans le lac de Zurich depuis un bateau, les pêcheurs et pêcheuses payent 184 francs dans le canton de Schwytz et 180 francs dans le canton de Saint-Gall. Il faut s'acquitter d'un émolument de patente de 300 francs pour pouvoir pêcher dans les trois lacs du canton de Zurich depuis un bateau. En Valais, deux patentes doivent être acquises au prix de 370 francs afin de pouvoir pêcher dans toutes les eaux soumises à patente. Dans ce contexte, il est justifié d'adapter les émoluments de patente pour les pêcheurs et pêcheuses à la ligne dans le canton de Berne.

Lors de la session de janvier 2014, le Grand Conseil a adopté le postulat Meyer (P 176-2013) par 112 voix contre 10 (5 abstentions). Le postulat charge le Conseil-exécutif d'examiner si une contribution aux mesures de protection – analogue à celle perçue auprès des chasseurs – peut être introduite dans le domaine de la pêche.

Afin de protéger la nature et les organismes vivants, les cantons sont habilités à percevoir auprès des chasseurs et chasseuses ainsi que des pêcheurs et pêcheuses une contribution pour le financement de mesures de protection. Plusieurs cantons (p. ex. les cantons d'Argovie, de Fribourg, du Jura, du Tessin et du Valais) ont notamment introduit des réglementations de ce type dans le secteur de la pêche. Les recettes correspondantes permettent de financer des mesures de protection, telles que des revalorisations de biotopes, des mesures d'exploitation, des pêches de sauvetage (événements ou catastrophes naturels) et des mesures de protection des eaux (notamment les opérations de nettoyage des eaux effectuées par les sociétés de pêcheurs). La contribution aux mesures de protection fournit d'une part des ressources financières affectées à l'entretien et à la protection des eaux en tant que biotopes. D'autre part, cette contribution permet d'améliorer l'acceptation de la pêche au sein de la population. Les pêcheurs et pêcheuses ne sont ainsi plus seulement perçus comme des utilisateurs et utilisatrices des eaux, mais également comme des personnes qui les entretiennent et les protègent.

[15] Exemple: article 35, alinéa 3 de la loi du canton de Saint-Gall sur les allocations pour enfants (Kinderzulagengesetz)

Dans le canton de Berne, la pêche est soumise au système de patente. Les émoluments pour la patente de pêche à la ligne sont fixés dans la loi du 21 juin 1995 sur la pêche (LPê)[16]. Celle-ci prévoit à l'article 43, alinéa 1, que cinq pour cent au moins des recettes d'émoluments seront affectés à un usage défini et utilisés pour des mesures de régénération et d'exploitation prises par des tiers. Une petite partie de ces recettes a déjà été utilisée dans le passé pour la réalisation de mesures de protection, et ce sur la base d'une convention de prestations avec la Fédération cantonale bernoise de la pêche (FCBP).

La création d'une nouvelle base légale pour le prélèvement de la contribution aux mesures de protection permettra d'une part d'effectuer une délimitation claire entre les recettes issues des émoluments de patente et celles issues des contributions aux mesures de protection. D'autre part, l'augmentation des moyens financiers affectés aux mesures de protection devrait profiter aux eaux ainsi qu'à leur faune.

3.3 Modification de la loi sur le commerce et l'industrie (LCI; RSB 930.1)

Conformément à l'article 24a de la loi du 4 novembre 1992 sur le commerce et l'industrie (LCI; RSB 930.1), le canton perçoit un impôt sur le produit brut des jeux de hasard et des appareils à sous servant aux jeux de hasard, au sens de la législation fédérale sur les maisons de jeu. L'impôt est dû par les personnes exploitant les maisons de jeu. Une part de 10 à 20 pour cent de l'impôt cantonal est versée respectivement à la commune d'implantation et au Fonds de lutte contre les toxicomanies de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (art. 24a, al. 5 LCI). Dans le cadre du Programme d'allégement 2018, la Direction de la police et des affaires militaires prévoit une diminution échelonnée de la part de l'impôt sur les maisons de jeu reversée au Fonds de lutte contre la toxicomanie.

4. Droit comparé

4.1 Modification de la loi sur le commerce et l'industrie (LCI; RSB 930.1)

Dans ce domaine, la situation varie fortement d'un canton à l'autre. Par conséquent, une comparaison ne s'impose pas.

5. Mise en œuvre, évaluation prévue de l'exécution

Le Conseil-exécutif s'est engagé à mettre en œuvre les mesures du PA 2018 le plus rapidement possible. En conséquence, l'entrée en vigueur de la modification de la loi cantonale sur les allocations familiales ainsi que de la loi sur le commerce et l'industrie est programmée pour le 1er janvier 2019 ; celle de la loi sur la pêche est prévue pour le 1er janvier 2020.

Il est prévu de réaliser chaque année un controlling du PA (de manière analogue au controlling de l'EOS), vraisemblablement dans le cadre du rapport du Conseil-exécutif au Grand Conseil relatif au budget et au plan intégré mission-financement.

6. Commentaires des articles

6.1 Modification de la loi cantonale sur les allocations familiales (LCAFam; RSB 832.71)

- *Article 14*

L'introduction d'une compensation des charges entre les caisses de compensation pour allocations familiales implique que ces dernières financent désormais, le cas échéant, des paiements compensatoires par le truchement des cotisations. Il convient par conséquent de compléter *l'alinéa 3* par une *lettre d*. Les *lettres b* et *c* ne changent qu'en raison de l'introduction de la lettre *d.*

[16] RSB 923.11

Articles 16a, 16b et 16c

a) Principe et calcul

La compensation des charges à introduire dans le canton de Berne doit être à la fois efficace, transparente et simple sur le plan administratif. Il convient de redistribuer de la manière la plus efficiente possible les moyens financiers provenant de la compensation des charges.

Un système de pure compensation des charges est introduit. Le calcul des parts de chaque caisse s'effectue conformément à la méthode décrite au chiffre 3.1.4 supra *(art. 16b et 16c, al. 1 et 2)*: la somme totale des allocations familiales obligatoires qui sont versées est prise en compte (art. 1 LCAFam). Etant donné que les allocations à caractère facultatif (p. ex. les allocations de naissance et d'adoption; art. 2 LCAFam) ne sont pas intégrées à la compensation des charges, les différentes caisses peuvent maintenir une concurrence à ce sujet. Par ailleurs, la somme totale des revenus assujettis à une cotisation des membres de la caisse de compensation est prise en considération. Ainsi, les caisses n'ont que deux données chiffrées à annoncer à l'organe chargé d'appliquer la procédure en matière de compensation des charges (*art. 16d*): le total des allocations familiales obligatoires et la somme totale des revenus soumis à l'AVS de leurs membres (voir *art. 16f, al. 1*). Le travail administratif des caisses de compensation pour allocations familiales est ainsi limité. Une compensation des charges intégrale est donc mise en place. Une compensation partielle, qui aurait limité le montant des paiements compensatoires (voir ch. 3.1.4.2 b), n'aurait pas permis d'économiser 4,7 millions de francs. Par ailleurs, la motion pendante auprès du parlement fédéral exige une compensation des charges intégrale (voir ch. 3.1.1). Si la motion est adoptée, la compensation des charges prévue dans le canton de Berne répondra déjà aux nouvelles dispositions de droit fédéral.

D'autres indicateurs tels que les frais administratifs ou la fortune n'étant pas pris en compte dans la compensation des charges (voir ch. 3.1.4.2 d et e), il est garanti qu'une concurrence reste possible, à ce niveau-là, entre les caisses de compensation pour allocations familiales[17].

b) Personnes indépendantes

Les cotisations des personnes indépendantes versées aux caisses de compensation se calculent sur la base du revenu soumis à l'AVS, conformément à l'article 9 de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS)[18], dans la mesure où il n'excède pas la limite prévue par l'article 22 de l'ordonnance fédérale du 20 décembre 1982 sur l'assurance-accidents (OLAA)[19] (art. 16, al. 4 LAFam). Cette limite s'élève à 148 200 francs par an (état: 2017). Les revenus des indépendants doivent être pris en compte dans la compensation des charges dans la mesure où ils ne dépassent pas cette limite annuelle *(art. 16b, al. 2, lit. b)*.

Parmi les 50 caisses de compensation pour allocations familiales actives dans le canton de Berne, 30 appliquent aussi le régime d'allocations pour les personnes de condition indépendante (état: 2015). Deux caisses seulement prévoient un taux de cotisation différent pour les employeurs et pour les personnes indépendantes. Le total des cotisations des indépendants de ces deux caisses s'élève à 185 000 francs par an environ, contre 126 millions de francs pour celles qui concernent l'ensemble des personnes indépendantes dans le canton de Berne (état: 2015). Compte tenu de cette faible part et du fait que deux caisses seulement disposent de taux de cotisation différents pour les employeurs et pour les personnes indépendantes, il est justifié de procéder à une compensation des charges commune à ces deux catégories. Les frais administratifs des caisses de compensation sont ainsi plus faibles que si la compensation est effectuée séparément.

[17] Ecoplan, op. cit., ch. 4.2, p. 25
[18] RS 831.1
[19] RS 832.202

c) Paiements compensatoires dus à la compensation des charges selon les articles 16b et 16c[20]:

Montant des paiements compensatoires *versés à* la compensation des charges	**Nombres de CAF concernées**
inférieur à 100 000 CHF	6
compris entre 100 000 et 500 000 CHF	9
compris entre 500 000 et 1 million de CHF	6
supérieur à 1 million de CHF	9
	Total: 30

Le montant le plus faible qu'une caisse de compensation pour allocations familiales puisse verser à la compensation des charges est de 3500 francs environ; le plus élevé, lui, s'établit à environ 13 millions de francs.

Montant des paiements compensatoires *provenant de* la compensation des charges	**Nombre de CAF concernées**
inférieur à 100 000 CHF	7
compris entre 100 000 et 500 000 CHF	9
compris entre 500 000 et 1 million de CHF	2
supérieur à 1 million de CHF	2
	Total: 20

Le paiement compensatoire le plus faible qu'une caisse de compensation pour allocations familiales puisse recevoir se situe aux alentours de 18 500 francs. Le plus élevé, lui, est de 33 millions de francs environ.

La compensation des charges implique la redistribution annuelle de quelque 38 millions de francs, ce qui correspond approximativement à un pour mille de la somme des revenus de l'ensemble de l'économie bernoise.

d) Exigibilité des paiements compensatoires et intérêt moratoire

Les paiements compensatoires versés à la compensation des charges et aux caisses de compensation pour allocations familiales sont dus dans les 30 jours suivant la notification de la décision à cet égard (voir *art. 16c, al. 3).* Cette façon de procéder permet de garantir une redistribution efficiente des fonds provenant de la compensation des charges. Aucun fonds n'est inutilement lié.

L'organe d'exécution décide des parts que les caisses de compensation doivent verser à la compensation des charges (*art. 16d, al. 2)* dans les 30 jours suivant la notification de la décision. Il en va de même pour les parts que l'organe d'exécution doit lui-même verser (*art. 16c, al. 3).* Un intérêt moratoire est dû dès l'échéance du délai (*art. 16c, al. 4).*

Article 16d

L'Office des assurances sociales (OAS) est compétent en matière de compensation des charges entre le canton et les communes dans les domaines des allocations familiales pour les personnes sans activité lucrative et des prestations complémentaires ainsi qu'en ce qui concerne le transfert financier entre la Confédération et le canton dans le domaine des allocations familiales dans l'agriculture (art. 25, al. 3 LCAFam, art. 16, al. 1, lit. *i* de l'ordonnance du 18 octobre 1995 sur l'organisation et les tâches de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques [ordonnance d'organisation JCE; OO JCE][21]). Il dispose ainsi de l'expérience nécessaire pour appliquer la procédure de compensation des charges entre les caisses de compensation pour allocations familiales, raison pour laquelle il est désigné, à *l'alinéa 1,* comme service compétent de la JCE en la matière.

[20] Base de calcul: Statistique des allocations familiales 2015.
[21] RSB 152.221.131

Article 16e

Il existe une obligation générale de verser des émoluments lorsque le canton fournit des prestations (art. 66 de la loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations [LFP][22]). Le fait que le bénéficiaire ait demandé une telle prestation ou qu'il y ait droit d'office n'a pas d'importance (voir Annexes à la session du Grand Conseil de janvier 2002, annexe 3, p. 47). *L'alinéa 1* fixe l'objet de l'émolument (application de la procédure de compensation des charges) ainsi que le cercle des assujettis (les caisses de compensation pour allocations familiales). En appliquant la procédure de compensation des charges, l'OAS fournit des prestations à l'ensemble des caisses de compensation, auprès desquelles il perçoit des émoluments couvrant les coûts (art. 2a de l'ordonnance du 22 février 1995 fixant les émoluments de l'administration cantonale [ordonnance sur les émoluments, OEmo][23]).

Article 16f

Pour que l'OAS puisse calculer les parts de charges, les caisses de compensation doivent lui annoncer le total des allocations familiales obligatoires qui ont été versées et la somme totale des revenus assujettis à l'AVS des membres de la caisse (*al. 1, lit. a et b).* L'organe de révision confirme quant à lui l'exactitude de ces données à l'intention de l'organe d'exécution (*al. 2).*

Les caisses de compensation pour allocations familiales doivent faire parvenir à l'autorité de surveillance, en l'occurrence l'Autorité bernoise de surveillance des institutions de prévoyance et des fondations (ABSPF), leur rapport annuel six mois au plus tard après la clôture de l'exercice (art. 18 LCAFam). Vu que toutes les caisses de compensation pour allocations familiales actives dans le canton de Berne ont un exercice qui correspond à l'année civile (état: 2017[24]), le délai de remise du rapport est fixé pour l'ensemble d'entre elles au 30 juin. Par souci de simplification, cette même date doit aussi être celle de la remise des deux données chiffrées requises pour la compensation des charges (*al. 1*).

Article 16g

L'OAS, en sa qualité d'organe d'exécution, aura besoin des noms et des adresses des caisses de compensation pour allocations familiales admises dans le canton de Berne au sens de l'article 14 LAFam pour pouvoir appliquer la procédure de compensation des charges. L'ABSPF qui, en sa qualité d'autorité de surveillance, dispose de ces données, devra les mettre à la disposition de l'OAS (*al. 1).*

L'ABSPF s'autofinance grâce aux émoluments perçus dans le cadre de son activité de surveillance (art. 5 et 13 de la loi du 17 mars 2014 sur l'Autorité bernoise de surveillance des institutions de prévoyance et des fondations [LABSPF][25]). Elle doit par conséquent être rétribuée pour la mise à disposition des données, sous une forme forfaitaire. Le Conseil-exécutif règle les modalités de détail par voie d'ordonnance *(al. 2)*.

6.2 Modification de la loi sur la pêche (LPê ; RSB 923.11)

Titre du chapitre 3

Ce titre de chapitre est complété par le concept de contribution aux mesures de protection. Cette modification tient compte de la création, avec l'article 43a LPê, d'une base légale pour le prélèvement séparé d'une contribution aux mesures de protection.

Article 34

Le système de patente bernois ne comprend actuellement que deux catégories d'âge : celle des adolescents jusqu'à 16 ans et celle des adultes. A partir de 17 ans, tous les pêcheurs et

[22] RSB 620.0
[23] RSB 154.21
[24] Selon des renseignements fournis par téléphone par l'ABSPF en septembre 2017.
[25] RSB 212.223

pêcheuses payent le plein tarif de l'émolument de patente. Or c'est justement à cet âge-là que les jeunes décident de continuer à pêcher ou d'abandonner la pêche au profit d'autres loisirs. Cette catégorie d'âge est très sensible aux coûts ; le prix de la patente pour adultes, plus de trois fois plus élevé que celui de la patente pour adolescents, peut avoir un effet dissuasif durable. C'est pourquoi l'article 34, alinéa 4 LPê prévoit l'introduction d'une catégorie d'âge et de prix supplémentaire pour les personnes en formation jusqu'à 25 ans. Cette catégorie de personnes, importante pour assurer la relève des pêcheurs et pêcheuses, doit elle aussi pouvoir acquérir une patente à un tarif réduit.

Article 37, alinéa 2
Le principe selon lequel un tarif réduit s'applique pour les adolescents est désormais étendu à la nouvelle catégorie de patente pour les personnes en formation.

Article 38

Les émoluments de patentes de pêche à la ligne prévus à l'article 38, alinéa 1 LPê seront relevés pour atteindre un niveau adapté à la moyenne suisse, soit une augmentation de 20 à 25 pour cent. Même ainsi, les émoluments des patentes bernoises restent très attractifs par rapport au reste du pays.

Les émoluments pour les personnes en formation seront fixés à l'avenir à l'article 38, alinéa 3a LPê, comme pour les deux catégories d'âge actuelles. Les émoluments des patentes pour ces personnes équivalent à la moitié de ceux des patentes pour adultes (à l'exception des patentes pour un jour et des patentes d'invité).

Article 43a

A l'avenir, l'acquisition d'une patente annuelle de pêche à la ligne au sens de l'article 38, alinéa 1, lettres *a* et *b* LPê est subordonnée à la preuve que des travaux de protection ont été réalisés. Cette obligation s'applique également aux personnes qui ne sont pas domiciliées dans le canton de Berne selon l'article 38, alinéa 2 LPê et qui acquièrent une patente annuelle. Lors de l'acquisition de cette patente annuelle, les personnes qui ne fournissent pas la preuve qu'elles ont réalisé un travail de protection devront s'acquitter de la contribution aux mesures de protection en plus des émoluments régaliens ou émoluments de patente. Le Conseil-exécutif ou, en cas de délégation de la compétence correspondante, la Direction de l'économie publique, réglemente par voie d'ordonnance la manière dont cette preuve pourra être fournie concrètement (cf art. 68, al. 2, lit. *u* et al. 3 LPê).

L'article 43a, alinéa 3 LPê fixe les limites du montant annuel de la contribution aux mesures de protection entre 20 et 100 francs. Il incombe au Conseil-exécutif ou, en cas de délégation de la compétence correspondante, à la Direction de l'économie publique, de fixer le montant concret par voie d'ordonnance (cf art. 68, al. 2, lit. *u* et al. 3 LPê). Dans ce cadre, il convient de tenir compte du fait que les pêcheurs et pêcheuses domiciliées hors du canton de Berne ne payent pas un montant supérieur au titre de cette contribution.

Les recettes issues de la contribution aux mesures de protection sont exclusivement affectées au financement de mesures de protection, telles que les revalorisations de biotopes, les mesures d'exploitation, les pêches de sauvetage (événements ou catastrophes naturels) et les mesures de protection des eaux. Le canton de Berne octroie notamment dans ce cadre des aides financières aux tiers engagés contractuellement conformément à l'article 47 LPê pour effectuer des travaux d'encouragement de la pêche.

Article 68, alinéa 2, lettre u *et alinéa 3*

Le Conseil-exécutif édicte les prescriptions d'exécution concernant la fourniture d'une preuve du travail de protection effectué et le montant concret de la contribution aux mesures de protection. Cette réglementation est désormais mentionnée à l'article 68, alinéa 2, lettre *u*

LPê. L'ajout au 3e alinéa de cette disposition légale donne au Conseil-exécutif la compétence de déléguer à la Direction de l'économie publique l'aménagement de ces prescriptions d'exécution.

6.3 Modification de la loi sur le commerce et l'industrie (LCI ; RSB 930.1)

- *Article 24a*

Le Fonds de lutte contre la toxicomanie est alimenté par la taxe sur l'alcool et l'impôt sur les maisons de jeux, et en vertu de la loi du 11 novembre 1993 sur l'hôtellerie et la restauration (LHR; RSB 935.11); il reçoit ainsi chaque année entre six et sept millions de francs. Actuellement, la part de l'impôt sur les maisons de jeu est de 15 pour cent, soit environ 285 000 francs. Ce montant comprend la redevance sur les appareils à sous servant aux jeux d'adresse qui offrent la chance de réaliser un gain d'argent versée par les anciens casinos (cf. art. 3a en relation avec les art. 19a ss. de l'ordonnance du 20 décembre 1995 sur les appareils de jeu, OAJ; RSB 935.551). À la fin 2015, le solde du Fonds atteignait 2,7 millions de francs.

Dans le cadre du PA 2018, la part versée au Fonds sera ramenée de 15 à 10 pour cent à partir de 2019, soit une diminution d'environ 100 000 francs. L'année 2020 connaîtra une autre diminution de quelque 140 000 francs.

La part de l'impôt sur les maisons de jeux reversée au Fonds de lutte contre la toxicomanie passerait ainsi sous la barre des 10 à 20 pour cent prévus par la loi. Il convient donc d'assouplir ce taux dans l'article 24a, alinéa 5 LCI en fonction de la diminution prévue. La part versée aux communes d'implantation n'est pas concernée par cette modification.

7. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes

Le PA 2018 n'est pas expressément mentionné dans le programme gouvernemental de législature 2015 à 2018. Concernant la situation financière, celui-ci constate cependant que l'équilibre financier du canton de Berne reste précaire; il mentionne à cet égard divers risques de politique financière liés notamment au domaine fiscal et à l'évolution des charges dans les secteurs du troisième âge, du social, de la santé et du handicap.

8. Répercussions sur les finances

8.1 Modification de la loi cantonale sur les allocations familiales (LCAFam; RSB 832.71)

L'introduction de la compensation des charges entre les caisses pour allocations familiales à partir de 2020 a permis d'inscrire dans le budget 2018 et le plan intégré mission-financement de 2019 à 2021 une diminution des charges à l'échelon cantonal de quelque 6,63 millions de francs. Cette dernière avait cependant été calculée par erreur sur la base d'une masse salariale globale trop élevée. L'économie s'élève à environ 4,7 millions de francs, compte tenu de la masse salariale correcte, et se fonde sur l'hypothèse selon laquelle le taux de cotisation de la CAFB baissera dès 2020 de 1,8 à 1,6 pour cent, ce qui correspond approximativement au taux de risque moyen de toutes les caisses de compensation pour allocations familiales actives dans le canton (état: 2015).

Le versement de cotisations plus faibles à la caisse de compensation de la part des hautes écoles pourrait lui aussi se répercuter favorablement sur les comptes annuels de ces dernières. Il s'agit là d'un facteur à prendre en compte lors de la définition annuelle de la subvention cantonale accordée aux hautes écoles (voir p. ex. art. 129, al. 2, lit. *f* de l'ordonnance du 12 septembre 2012 sur l'Université [OUni][26]). La présente mesure d'allégement pourrait donc aussi entraîner des économies dans ce domaine. Il est toutefois trop tôt pour évaluer les possibles répercussions financières.

[26] RSB 436.111.1

L'indemnisation forfaitaire de l'ABSPF pour la mise à disposition de noms, d'adresses et d'autres coordonnées des caisses de compensation pour allocations familiales (*art. 16g, al. 2*) sera vraisemblablement inférieure à 1000 francs par an.

8.2 Modification de la loi sur la pêche (LPê; RSB 923.11)

Au cours des dernières années, les recettes issues des émoluments de patentes s'élevaient à environ 1,9 million de francs par an. L'augmentation des émoluments de patentes entraînera une hausse des recettes, même si l'introduction de la nouvelle catégorie de patente pour les personnes en formation aura pour conséquence à court terme une certaine baisse des recettes, d'autant plus que les personnes appartenant à cette catégorie et domiciliées hors du canton de Berne ne paieront plus le double des émoluments. Dans l'ensemble, l'attractivité accrue des patentes pour les personnes en formation devrait cependant entraîner à long terme une augmentation des acquisitions de patentes. On peut ainsi tabler sur une hausse annuelle des recettes de 300 000 à 400 000 francs.

Concernant la contribution aux mesures de protection, il convient de retenir les éléments suivants : près de 5000 des 7500 preneurs et preneuses de patentes sont membres de la FCBP et fournissent déjà dans ce cadre un travail de protection ; ces personnes seront donc exemptées du paiement de la contribution aux mesures de protection. En revanche, les 2500 pêcheurs et pêcheuses qui ne sont pas affiliés à la FCBP et ne fournissent pas régulièrement de travail de protection devront s'acquitter de la contribution aux mesures de protection. Une contribution aux mesures de protection de 40 francs par pêcheur ou pêcheuse générerait des recettes annuelles d'environ 100 000 francs, dont 50 à 70 pour cent devraient être utilisés pour des mesures de protection en application de l'article 47 LPê, et dont 30 à 50 pour cent constitueraient des recettes supplémentaires pour le canton de Berne. Ces recettes supplémentaires devront être utilisées pour les mesures de protection du canton dans le domaine de la gestion de la pêche (p. ex. capture de jeunes poissons pour contrôler la reproduction naturelle ou effectuer des analyses génétiques). De tels travaux prendront de l'importance à l'avenir.

8.3 Modification de la loi sur le commerce et l'industrie (LCI ; RSB 930.1)

La modification permet d'économiser les 140 000 francs supplémentaires visés.

9. Répercussions sur le personnel et l'organisation

9.1 Modification de la loi cantonale sur les allocations familiales (LCAFam; RSB 832.71)

Le personnel disponible parviendra à assumer les tâches supplémentaires liées à l'exécution de la compensation des charges.

9.2 Modification de la loi sur la pêche (LPê ; RSB 923.11)

Le prélèvement de la contribution aux mesures de protection et la vérification correspondante des preuves du travail de protection réalisé seront effectués par le système électronique existant d'achat des patentes (Webshop), qui est actuellement remanié et modernisé. Les pêcheurs et pêcheuses à la ligne pourront comme auparavant acheter et payer leur patente ainsi que la contribution aux mesures de protection directement sur Internet ou auprès de l'une des agences chargées de délivrer les patentes de pêche à la ligne, que la FCBP met à disposition de l'Inspection de la pêche sur la base d'un contrat de prestations. La vérification des preuves du travail de protection effectué et le prélèvement de la contribution aux mesures de protection pourraient éventuellement rendre nécessaires de légères adaptations des processus et des systèmes informatiques correspondants. Le projet n'aura pas d'autres répercussions sur le personnel et l'organisation.

9.3 Modification de la loi sur le commerce et l'industrie (LCI ; RSB 930.1)

La modification n'a pas de répercussions sur le personnel et l'organisation.

10. Répercussions sur les communes

10.1 Modification de la loi cantonale sur les allocations familiales (LCAFam; RSB 832.71)

La masse salariale des communes affiliées à la CAB était d'environ 1,125 milliard de francs en 2015. En admettant que le taux de cotisation s'abaisse dès 2020 à 1,6 pour cent, les communes pourront réaliser des économies de 2,25 millions de francs par an.

La compensation des charges entre les caisses n'entraînera aucun travail administratif supplémentaire pour les communes.

10.2 Modification de la loi sur la pêche (LPê ; RSB 923.11)

Aucune répercussion sur les communes n'est prévisible.

10.3 Modification de la loi sur le commerce et l'industrie (LCI ; RSB 930.1)

Le projet de loi n'a pas de répercussions sur les communes.

11. Répercussions sur l'économie

11.1 Modification de la loi cantonale sur les allocations familiales (LCAFam; RSB 832.71)

Les caisses de compensation pour allocations familiales qui devront verser des paiements compensatoires auront à supporter, en moyenne non pondérée, une charge correspondant à 0,3 pour cent environ de la somme des revenus assujettis à l'AVS tandis que, dans le cas inverse, ce pourcentage sera de 0,2 pour cent, toujours en moyenne non pondérée. On assistera ainsi à une redistribution entre, d'une part, les branches dans lesquelles la masse salariale est faible et le nombre d'allocations familiales est élevé et, d'autre part, les branches dans lesquelles la masse salariale est importante et le nombre d'allocations familiales est limité. Quelque 38 millions de francs seront redistribués, soit un pour mille de la somme des revenus de l'ensemble de l'économie cantonale bernoise.

D'un point de vue administratif, la simplicité est de mise en matière de compensation des charges. La remise de deux indicateurs (*art. 16f*) par les caisses de compensation n'occasionne en effet que très peu de travail.

Les caisses de compensation pour allocations familiales devront verser des émoluments couvrant les frais à l'OAS, chargé de l'exécution de la compensation des charges (*art. 16e*).

11.2 Modification de la loi sur la pêche (LPê ; RSB 923.11)

Aucune répercussion sur l'économie n'est prévisible.

11.3 Modification de la loi sur le commerce et l'industrie (LCI ; RSB 930.1)

Le projet n'a pas de répercussions sur l'économie.

12. Résultat de la procédure de consultation

12.1 Généralités

La procédure de consultation à laquelle six personnes ont pris part a été menée par voie de conférence, le 12 décembre 2017. Les prises de position écrites pouvaient être envoyées jusqu'au 18 décembre 2017. Elles ont été au nombre de 17. Parmi celles-ci, neuf participants n'avaient aucune remarque au sujet du projet ou ont renoncé à une prise de position.
L'UDC s'étonne qu'aucune modification législative ne soit proposée pour l'application de la mesure du PA prévue dans le cadre des «solutions transitoires» (mesure 48.4.5). Pour le par-

ti, il est incompréhensible que ce report de charges controversé, qui doit intervenir au sein même de l'Etat (du canton vers les communes), soit exclu de la modification collective[27].

Le Conseil-exécutif a décidé de rédiger un projet distinct à ce sujet, en raison des débats portant sur le fond qui s'imposent et qui prendront un certain temps. Les travaux, menés dès le début de 2018 en collaboration avec l'Association des communes bernoises, devraient permettre de procéder à l'adaptation requise en 2020.

12.2 Modification de la loi cantonale sur les allocations familiales (LCAFam; RSB 832.71)

12.2.1 Introduction d'une compensation des charges entre les caisses de compensation pour allocations familiales

Les Verts, le PBD, le PEV et l'Association du personnel de l'Etat de Berne (APEB) sont favorables à une compensation des charges, contrairement à l'UDC et à l'Union syndicale du canton de Berne. L'UDC relève que le Grand Conseil avait rejeté l'idée d'une compensation des charges en 2008 et qu'à ses yeux, aucun nouveau fait ne justifie un réexamen de la question.

Entre 2008 et la première lecture de la présente modification de la LCAFam en 2018, la composition du Grand Conseil a changé trois fois. En outre, au cours de ces dix dernières années, il a été constaté que le canton, en sa qualité d'employeur, payait un taux de cotisation supérieur à la moyenne auprès de la CAFB, qui fonctionne comme une caisse supplétive. Il s'agit de prendre des mesures permettant de soulager les finances cantonales. Il a été précisé que le canton ne serait pas le seul à profiter d'une compensation des charges, mais que tous les employeurs affiliés à la CAFB en bénéficieraient eux aussi. En 2016, la CAFB a payé 42 pour cent de l'ensemble des allocations familiales versées dans le canton de Berne, qui ne concernent l'administration cantonale que dans une faible mesure.

Pour le PLR, l'Union cantonale des associations patronales bernoises, l'Union cantonale bernoise du commerce et de l'industrie, l'association PME bernoises et l'Union syndicale du canton de Berne, la compensation des charges a des répercussions importantes sur les caisses qui s'en occupent. Ils ne se sont toutefois pas exprimés sur la compensation des charges proposée parce que le rapport ne contenait pas d'analyse sur les différents systèmes existants.

Le Conseil-exécutif a tenu compte de ces remarques et complété le rapport.

Selon l'UDC, il convient d'attendre les débats au parlement fédéral sur la motion «Allocations familiales. Pour une répartition des charges équitable» (motion 17.3860 Baumann Isidor) qui traite de l'introduction d'une compensation des charges dans le droit fédéral. Comme précisé au chiffre 3.1.1 supra, la motion demande que tous les cantons prévoient un système de compensation des charges intégrale entre les caisses de compensation pour allocations familiales. Sa réglementation concrète relèverait des cantons. En cas d'adoption par le parlement fédéral de la motion, le projet de modification de la LCAFam ne contreviendrait pas au nouveau droit fédéral d'ordre supérieur.

Selon l'Union cantonale des associations patronales bernoises, il est possible de réduire les charges dans le domaine des cotisations versées par les employeurs du canton à la CAFB même sans introduire de compensation des charges. Il suffirait à la CAFB d'abaisser son taux de cotisation à partir du 1er janvier 2018 déjà. Ses réserves pourraient durer 25 ans. L'Union syndicale du canton de Berne est elle aussi d'avis qu'il existe une marge de manœuvre permettant d'abaisser les taux de la CAFB sans qu'il ne soit nécessaire d'introduire une compensation des charges.

[27] Le projet mis en consultation regroupait les trois modifications législatives sous la forme d'une modification collective. A la demande de la Commission des finances, les modifications de lois sont désormais présentées séparément au Grand Conseil.

Fin 2016, les réserves de la CAFB correspondaient à 49,39 pour cent des dépenses annuelles consacrées la même année aux allocations familiales. Légalement, ces réserves doivent se situer entre 20 et 100 pour cent (art. 13, al. 2 de l'ordonnance du Conseil fédéral du 31 octobre 2007 sur les allocations familiales; OAFam[28]). Selon les renseignements fournis par la CAFB, si le taux de cotisation, sans système de compensation des charges, était abaissé de 0,2 pour cent, les réserves de la caisse diminueraient chaque année de 27 millions de francs environ. En l'espace de trois ans, le minimum de réserves prescrit, qui doit correspondre à 20 pour cent de la somme nécessaire au versement des allocations pour un an, serait atteint. Il ne resterait alors plus qu'à augmenter à nouveau le taux de cotisation, ce qui constituerait vraisemblablement une atteinte à l'article 15, alinéa 1 LCAFam, qui prévoit que le taux doit rester constant pendant une période relativement longue.

L'Union syndicale du canton de Berne précise que les caisses de compensation pour allocations familiales sont importantes pour les associations des partenaires sociaux puisqu'elles participent au financement des «structures essentielles au partenariat social». Elle ajoute que le Conseil-exécutif, s'il vise des finances cantonales équilibrées, doit tenir compte du fait que les instruments du partenariat social seront affaiblis.

La compensation des charges porte uniquement sur les allocations obligatoires (art. 16b, al. 2 projet LCAFam). Les cotisations des employeurs pour les allocations obligatoires permettent aux caisses de compensation d'assumer leurs charges pour les allocations familiales obligatoires et de couvrir leurs frais administratifs ainsi que de constituer une réserve de couverture des risques de fluctuation (art. 14, al. 3 LCAFam). Il est difficile d'imaginer dans quelle mesure le financement des «structures essentielles au partenariat social» peut être directement concerné par une compensation des charges. Dans tous les cantons (Valais excepté), les employeurs financent exclusivement les allocations obligatoires.

12.2.2 Procédure de consultation

Le PS, le PLR, les Verts, l'Union cantonale bernoise du commerce et de l'industrie, l'Union cantonale des associations patronales bernoises, l'association PME bernoises et l'Union syndicale du canton de Berne demandent l'organisation d'une procédure de consultation ordinaire. Ils relèvent que seul le cas de projets revêtant peu d'importance permet de renoncer à une telle procédure ou de raccourcir le délai de consultation de trois mois.

Le Conseil-exécutif a lancé le 6 décembre 2017 une procédure de consultation (ACE 1299/2017). Des délais plus courts que l'habituel délai de consultation de trois mois peuvent être fixés en cas d'urgence (art. 9 de l'ordonnance du 26 juin 1996 sur les procédures de consultation et de corapport [OPC][29]). Pour de justes motifs, en particulier lorsque le projet est urgent, le Conseil-exécutif peut décider que la consultation aura lieu par voie de conférence et non par écrit (art. 10, al. 2 OPC). Cette consultation a été effectuée le 12 décembre 2017. Il était en outre possible de remettre des prises de position écrites jusqu'au 18 décembre 2017 (ACE 1299/2017). Les mesures du PA 2018 doivent être appliquées le plus vite possible, c'est-à-dire au 1er janvier 2019, pour que le budget soit équilibré et qu'il soit possible de financer la révision de la loi sur les impôts prévue pour 2019. Il existait bel et bien un caractère d'urgence pour ce projet important. La procédure de consultation a donc été menée dans le respect des dispositions légales.

L'Union cantonale des associations patronales bernoises et l'Union syndicale du canton de Berne disent se réserver la possibilité d'user des voies de recours relevant du droit de la surveillance si décision est prise de renoncer à une procédure de consultation ordinaire.

La compétence en matière d'ouverture d'une procédure de consultation appartient au Conseil-exécutif (art. 6, al. 1 OPC), qui est lui-même placé sous la surveillance du Grand Conseil

[28] RS 836.21
[29] RSB 152.025

(art. 78, al. 1 de la Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 [ConstC][30]). Lorsque l'autorité de surveillance est le Grand Conseil, les dénonciations sont traitées selon la procédure applicable aux pétitions (art. 87, al. 3 de la loi du 4 juin 2013 sur le Grand Conseil; LGC[31]). L'article 87, alinéa 2 LGC prévoit que la commission compétente en matière de dénonciation à l'autorité de surveillance peut déposer une intervention ou une initiative parlementaire si elle est favorable à la demande exprimée dans la pétition.

12.3 Modification de la loi sur la pêche (LPê; RSB 923.11)

L'UDC et le PEV sont favorables aux adaptations législatives.

12.4 Modification de la loi sur le commerce et l'industrie (LCI; RSB 930.1)

L'UDC approuve la modification de la LCI alors que le PEV la rejette, car elle réduit les moyens alloués au Fonds de lutte contre la toxicomanie.

13. Proposition

Comme les mesures du PA 2018 doivent être mises en œuvre le plus rapidement possible, au 1er janvier 2019, et pour ce qui concerne la loi sur la pêche au 1er janvier 2020, le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil de renoncer à la seconde lecture (art. 75, al. 3 LGC).

Berne, le 23 avril 2018

Au nom du Conseil-exécutif,

le président: *Pulver*
le chancelier: *Auer*

[30] RSB 101.1
[31] RSB 151.21

Propositions du Conseil-exécutif et de la commission
ACE n° 429
2017_06_FIN_ Loi sur le commerce et l'industrie_LCI

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	Loi sur le commerce et l'industrie (LCI)			
	Le Grand Conseil du canton de Berne, sur proposition du Conseil-exécutif, *arrête:*			
	I.			
	L'acte législatif 930.1 intitulé Loi sur le commerce et l'industrie du 04.11.1992 (LCI) (état au 01.01.2014) est modifié comme suit:			
Art. 24a [5] Une part de 10 à 20 pour cent de l'impôt cantonal est versée d'une part à la commune d'implantation et d'autre part au Fonds de lutte contre les toxicomanies de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale.	Art. 24a al. 5 (mod.) [5] Une part de ~~10 à 20 pour cent de~~ l'impôt cantonal est versée ~~d'une part à la commune d'implantation et d'autre part au Fonds de lutte contre les toxicomanies de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale.~~ a (nouv.) à la commune d'implantation, à hauteur de 10 à 20 pour cent, b (nouv.) au Fonds de lutte contre les toxicomanies de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale, à hauteur de 20 pour cent au plus.			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	II.			
	Aucune modification d'autres actes.			
	III.			
	Aucune abrogation d'autres actes.			
	IV.			
	La présente modification entre en vigueur le 1er janvier 2019. Il est proposé au Grand Conseil de renoncer à la seconde lecture.			
	Berne, le 7 février 2018 Au nom du Conseil-exécutif, le président: Pulver le chancelier: Auer	Berne, le 1er mars 2018 Au nom de la commission, le président: Bichsel		Berne, le 2 mai 2018 Au nom du Conseil-exécutif, le président: Pulver le chancelier: Auer

Arrêté du Conseil-exécutif

N° d'ACE:	276/2018
Date:	14 mars 2018
Direction:	Direction de la police et des affaires militaires
N° d'affaire:	2018.POM.66
Classification:	non classifié

Police cantonale bernoise (POCA); exploitation, maintenance et développement des prestations de base TIC et des applications spécialisées de la POCA (y c. consultation d'experts); autorisation de dépenses, crédit d'engagement 2019 – 2020 (crédit-cadre)

1 Objet

Le présent crédit-cadre de **32 910 000 francs** couvre les dépenses nouvelles, uniques et périodiques nécessaires à l'exploitation, à la maintenance et au développement de l'infrastructure TIC (prestations de base et applications spécialisées) de la POCA pour les années 2019-2020 (y c. consultation d'experts).

2 Bases légales

- Loi du 8 juin 1997 sur la police (LPol ; RSB 551.1), articles 1 et 6
- Loi du 20 juin 1996 sur la Police cantonale (LPC ; RSB 552.1), article 3, alinéa 1
- Ordonnance du 18 octobre 1995 sur l'organisation et les tâches de la Direction de la police et des affaires militaires (Ordonnance d'organisation POM, OO POM ; RSB 152.221.141), articles 1 et 8
- Ordonnance du 17 octobre 2009 sur la police (OPol ; RSB 551.111), article 12
- Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP ; RSB 620.0), articles 42, 45, 46, 47, 48, alinéa 1, lettre *a*, 49, 50, 52 et 53
- Ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP ; RSB 621.1), articles 139, 141, 142, 146, 149, alinéa 2, 152, alinéa 4 et 154a
- Loi du 11 juin 2002 sur les marchés publics (LCMP ; RSB 731.2)
- Ordonnance du 16 octobre 2002 sur les marchés publics (OCMP ; RSB 731.21)
- Ordonnance du 5 novembre 2014 sur l'organisation des marchés publics (OOMP ; RSB 731.22)
- AGC 0677 du 6 juin 2007, Internalisation des ressources informatiques du corps de sapeurs-pompiers professionnels de la ville de Berne
- ACE 1702 du 14 octobre 2009, Centrale d'appels sanitaires urgents ; nouveau système d'engagement

3 Nature et qualification juridique de la dépense

Dépenses nouvelles uniques (art. 46, 48, al. 1, lit. *a* LFP)	6 451 000 CHF
Dépenses nouvelles périodiques (art. 47, 48, al. 1, lit. *a* LFP)	29 889 000 CHF
Total intermédiaire 1 (y c. TVA, sans réserve)	*36 340 000 CHF*

03|15|K|3

Réserve de 8 % sur le total intermédiaire 1 (arrondie)	2 910 000 CHF
Total intermédiaire 2 (y c. TVA, avec réserve de 8 %)	*39 250 000* CHF
./. Contributions périodiques de tiers découlant des contrats passés avec Sano et les sapeurs-pompiers professionnels de Berne	6 340 000 CHF
Total du crédit à autoriser	***32 910 000 CHF***

4 Montant déterminant du crédit

Total du crédit à autoriser (TVA incl.) **32 910 000 CHF**

La réserve de huit pour cent incluse dans le crédit demandé ne figure pas dans le plan financier. Si la POCA doit en faire usage, elle s'efforcera de la compenser dans son budget global.

5 Nature du crédit / compte / groupe de produits / exercice

Il s'agit d'un crédit-cadre de deux ans au sens de l'article 53 LFP. Dans la mesure du possible, le montant est inscrit au budget 2019 et au plan intégré mission-financement 2020 (répartition entre le compte de résultat, CR, et le compte des investissements, CI, selon l'état actuel des connaissances). L'écart de planification (différence entre la planification sectorielle et la planification financière) de la POCA pour les années 2019 et 2020 s'élève à environ 30 pour cent. Le crédit est porté à la charge du groupe de produits 06.02.9100 Police et est imputé aux natures comptables TIC selon le MCH2.

N° du compte	désignation
310005	Matériel d'exploitation / fournitures informatiques
311300	Matériel informatique
313030	Frais de télécommunication
313210	Prestations de services de tiers en matière d'informatique (conseils et honoraires)
313300	Charges d'utilisation pour l'informatique : Bedag AG
313310	Charges d'utilisation pour l'informatique : tiers
313320	Charges d'utilisation pour l'informatique : tiers (exploitation)
313330	Prestations de services de tiers en matière d'informatique (maintenance)
313340	Prestations de services de tiers en matière d'informatique (développement)
315300	Entretien de matériel informatique (PA)
316105	Locations / frais d'utilisation d'équipements informatiques
363100	Subventions aux cantons et aux concordats
363500	Subventions aux entreprises privées
390700	Imputation interne : paiements pour prestations de services TIC
426000	Remboursement de tiers
506200	Appareils informatiques en tous genres
520000	Immobilisations incorporelles, logiciels

Total pour les prestations de base TIC et les applications spécialisées de la POCA		
En CHF	**2019**	**2020**
Total des dépenses périodiques par an	14 944 500	14 944 500
dont CI	*2 550 000*	*2 550 000*
Total des dépenses uniques par an	3 225 500	3 225 500
dont CI	*650 000*	*650 000*
Total par année	18 170 000	18 170 000
dont CI	*3 200 000*	*3 200 000*
Total intermédiaire 1 (y c. TVA, sans réserve)		**36 340 000**
dont CI		**6 400 000**
Réserve de 8 % sur le total intermédiaire 1 (arrondie)		**2 910 000**
Montant total de crédit brut (y c. TVA et réserve de 8 %)		**39 250 000**
./. Contributions périodiques de tiers découlant des contrats passés avec Sano et les sapeurs-pompiers professionnels de Berne	**3 170 000**	**3 170 000**
Total des contributions périodiques de tiers		**6 340 000**
Montant net total du présent crédit		**32 910 000**

6 Informations sur les investissements préservant la valeur et générant une plus-value, sur la durée d'utilisation et sur les amortissements

Le crédit de 32 910 000 francs comprend des investissements destinés à préserver la valeur des biens, s'élevant à 3 900 000 francs, et des investissements destinés à générer une plus-value, s'élevant à 2 500 000 francs.

Ce crédit entraîne des charges d'amortissement annuelles ordinaires de 1 280 000 francs en 2019 et en 2020. La durée d'utilisation (durée d'amortissement) de l'infrastructure TIC s'élève à cinq ans.

7 Organe compétent pour l'utilisation du crédit-cadre et la prolongation de la durée de validité

En vertu de l'article 53, alinéa 2, lettre *a* LFP, la POCA a compétence pour décider de l'utilisation des moyens alloués.

8 Coûts induits

En sus des amortissements mentionnés au chiffre 6, les nouvelles dépenses pour des projets et pour le développement de solutions TIC (acquisitions comprises) faisant l'objet de la présente autorisation peuvent entraîner des coûts induits en particulier pour l'exploitation, la maintenance et les licences. Il est encore impossible de chiffrer les coûts induits de manière détaillée, car ils résultent en règle générale des projets dont l'exécution est autorisée par le présent arrêté.

9 Abrogation d'un arrêté du Grand Conseil

L'arrêté du Grand Conseil 2014.POM.640 du 21 janvier 2015 sur le fonctionnement et l'entretien du système de mobilisation, valable jusqu'au 31 décembre 2019, est abrogé.

10 Référendum financier

La présente autorisation de dépenses est soumise au référendum facultatif et doit être publiée dans la feuille officielle.

Au nom du Conseil-exécutif
Le chancelier :
Auer

Destinataire
- Grand Conseil

Rapport

Date de la séance du CE: 14 mars 2018
Direction: Direction de la police et des affaires militaires
N° d'affaire: 2018.POM.66
Classification: Non classifié

Police cantonale bernoise (POCA) ; exploitation, maintenance et développement des prestations de base TIC et des applications spécialisées de la POCA (y c. consultation d'experts) ; autorisation de dépenses, crédit d'engagement 2019 – 2020 (crédit-cadre)

Table des matières

1 Synthèse 3

2 Bases légales 4

3 Description de l'affaire 4
3.1 Introduction et objectif 4
3.2 Exécution des prestations contractuelles pour Sano et les sapeurs-pompiers professionnels de Berne 5
3.3 Affectation et envergure de l'infrastructure TIC 6
3.4 Structure et catégories 14
3.5 Maintien de l'infrastructure TIC 15
3.6 Financement antérieur et changements attestés 15
3.7 Législation sur les marchés publics 15
3.8 Sûreté de l'information et protection des données 16

4 Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes 16

5 Répercussions financières, répercussions sur l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux 16
5.1 Ecart de planification 16
5.2 Coûts 17
5.2.1 Délimitations avec d'autres dépenses 17
5.2.2 Vue d'ensemble des coûts 17
5.2.3 Recettes annuelles périodiques 18

12|00|O|2

5.2.4 Investissements préservant la valeur et générant une plus-value 18
5.2.5 Coûts induits 19
5.3 Qualification juridique des dépenses 20
5.3.1 Dépenses nouvelles ou liées 20
5.3.2 Dépenses périodiques 20
5.3.3 Principe de l'obligation d'additionner les dépenses 20
5.3.4 Montant du crédit et compétence en matière de dépenses 21
5.3.5 Répartition du crédit 21
5.3.6 Organe compétent pour l'utilisation du crédit-cadre 22
5.3.7 Abrogation de l'arrêté du Grand Conseil 22
5.3.8 Répercussions sur le personnel, l'informatique et les locaux 22

6 Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société 22

7 Répercussions en cas de rejet 23

8 Proposition 23

Annexe 24

1 Synthèse

Chaque jour de l'année et à toute heure, la Police cantonale bernoise (POCA) fournit, par l'intermédiaire de ses quelque 2700 agents et agentes, des prestations relevant des produits Police de sécurité et police routière, gestion de la centrale d'engagement, entraide administrative et assistance à l'exécution, Police judiciaire et Prestations pour des tiers. Elle a donc besoin d'une infrastructure très professionnelle dans le domaine des technologies de l'information et de la communication (ci-après « infrastructure TIC ») pour être en mesure de fournir toutes les prestations requises : cette infrastructure comprend à la fois les prestations informatiques de base, exécutées par l'Office d'informatique et d'organisation (OIO), d'une part, et par la POCA, d'autre part, et les applications spécialisées nécessaires aux tâches de police. Les liens avec la Confédération, mais aussi les organisations partenaires (sapeurs-pompiers, autres cantons, etc.) doivent être assurés dans le cadre d'un service 24 heures sur 24 et sept jours sur sept. L'actuelle infrastructure TIC de la POCA lui permet notamment de prendre en charge environ 185 000 appels d'urgence, d'envoyer 2 500 000 messages d'information, d'alarme et de mobilisation, d'opérer 2,3 millions de requêtes dans le système MACS[1], d'effectuer 1,25 million de saisies au Journal des cas, de rédiger 180 000 rapports dans OBORA[2], de gérer 300 millions de documents et de sauvegarder un volume de 11 téraoctets (To) d'images[3]. Parallèlement, la POCA doit assurer la mise à disposition et l'exploitation d'environ 270 applications (état : 2016).

Le service informatique de la POCA gère, outre ses propres infrastructures TIC, celles de la Police sanitaire de la ville de Berne (Sano), sur mandat de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP), et celles des sapeurs-pompiers professionnels de Berne, sur mandat de la ville de Berne. Pour obtenir ces prestations, les partenaires susmentionnés paient la POCA, et cette dernière fournit des services pour environ 2800 collaborateurs et collaboratrices (POCA, Sano et services de sauvetage régionaux, sapeurs-pompiers professionnels), mais aussi pour des partenaires externes de l'administration. Ces prestations constituent des bases déterminantes permettant l'exécution sans accroc des principaux processus opérationnels de la POCA, de Sano et des sapeurs-pompiers professionnels. Un grand nombre de ces processus supposent une disponibilité sept jours sur sept et 24 heures sur 24. La disposition géographique et l'autonomie des différents sites représentent un défi de taille pour la bonne exécution des services.

Le crédit demandé doit permettre la représentation uniforme et transparente du financement de l'exploitation, de la maintenance et de l'entretien de l'infrastructure TIC de la POCA (prestations de base et applications spécialisées). Les moyens requis sont mis en œuvre pour accomplir des prestations très diverses, nécessaires au bon déroulement des processus opérationnels suivants :

- Gestion et contrôle des appels d'urgence
- Disponibilité d'engagement
- Mobilisation, alarme
- Maîtrise des interventions
- Gestion des dossiers

L'arrêté sur le crédit tient compte des recommandations formulées dans l'audit indépendant de l'informatique dans l'administration cantonale. Autant que faire se peut, les affaires rele-

[1] MACS (*Multiple Applications Coordination Services*) est une application moderne permettant aux membres de la police d'avoir accès immédiatement à des informations claires. Une requête effectuée dans MACS permet à l'utilisateur, selon les critères retenus, de consulter simultanément jusqu'à 18 bases de données. Ces dernières sont hébergées par la POCA, à Berne, ou par des services administratifs du canton de Berne et de la Confédération. A noter que MACS n'y a pas un accès direct, mais que les requêtes sont redirigées, via les interfaces prévues, vers des corpus de données créés en vue de telles consultations.

[2] Système de rapports utilisé par la POCA, dans lequel sont saisies par écrit toutes les activités relevant des tâches de police.

[3] Unité de mesure de la mémoire dans le domaine de l'informatique : un téraoctet = 10^{12} octets = 1 000 000 000 000 octets (terme anglais : *terabyte*). Source : Wikipedia.

vant des moyens informatiques de la POCA sont harmonisées avec l'action de l'OIO et avec le projet IT@BE. Ces derniers feront l'objet d'une évaluation au cas par cas et seront traités conformément aux dispositions légales applicables. Il est prévu de traiter les modifications intermédiaires dans le cadre d'un remplacement de l'arrêté.

Visant à assurer l'exploitation, la maintenance et l'entretien de l'infrastructure TIC de la POCA (prestations de base et applications spécialisées), le présent arrêté porte sur un crédit-cadre d'un montant net de 32 910 000 francs (TVA comprise) pour les années 2019 et 2020.

Le présent arrêté est soumis à la votation facultative.

2 Bases légales

- Loi du 8 juin 1997 sur la police (LPol ; RSB 551.1), articles 1 et 6
- Loi du 20 juin 1996 sur la Police cantonale (LPC ; RSB 552.1), article 3, alinéa 1
- Ordonnance du 18 octobre 1995 sur l'organisation et les tâches de la Direction de la police et des affaires militaires (Ordonnance d'organisation POM, OO POM ; RSB 152.221.141), articles 1 et 8
- Ordonnance du 17 octobre 2009 sur la police (OPol ; RSB 551.111), article 12
- Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP ; RSB 620.0), articles 42, 45, 46, 47, 48, alinéa 1, lettre *a*, 49, 50, 52 et 53
- Ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP ; RSB 621.1), articles 139, 141, 142, 146, 149, alinéa 2, 152, alinéa 4 et 154a
- Loi du 11 juin 2002 sur les marchés publics (LCMP ; RSB 731.2)
- Ordonnance du 16 octobre 2002 sur les marchés publics (OCMP ; RSB 731.21)
- Ordonnance du 5 novembre 2014 sur l'organisation des marchés publics (OOMP ; RSB 731.22)
- AGC 0677 du 6 juin 2007, Internalisation des ressources informatiques du corps de sapeurs-pompiers professionnels de la ville de Berne
- ACE 1702 du 14 octobre 2009, Centrale d'appels sanitaires urgents ; nouveau système d'engagement

3 Description de l'affaire

3.1 Introduction et objectif

Chaque jour de l'année et à toute heure, la Police cantonale bernoise (POCA) fournit, par l'intermédiaire de ses quelque 2700 agents et agentes, des prestations relevant des produits Police de sécurité et police routière, gestion de la centrale d'engagement, entraide administrative et assistance à l'exécution, Police judiciaire et Prestations pour des tiers. Elle a donc besoin d'une infrastructure très professionnelle dans le domaine des technologies de l'information et de la communication (ci-après infrastructure TIC) pour être en mesure de fournir toutes les prestations requises : cette infrastructure comprend à la fois les prestations informatiques de base, exécutées par l'Office d'informatique et d'organisation (OIO), d'une part, et par la POCA, d'autre part, et les applications spécialisées nécessaires aux tâches de police. Les liens avec la Confédération, mais aussi les organisations partenaires (sapeurs-pompiers, autres cantons, etc.) doivent être assurés dans le cadre d'un service 24 heures sur 24 et sept jours sur sept. L'actuelle infrastructure TIC de la POCA lui permet notamment de prendre en charge environ 185 000 appels d'urgence, d'envoyer 2 500 000 messages d'information, d'alarme et de mobilisation, d'opérer 2,3 millions de requêtes dans le système MACS[4], d'effectuer 1,25 million de saisies au Journal des cas, de rédiger 180 000 rapports

[4]MACS (*Multiple Applications Coordination Services*) est une application moderne permettant aux membres de la police d'avoir accès immédiatement à des informations claires. Une requête effectuée dans MACS permet à l'utilisateur, selon les critères

dans OBORA[5], de gérer 300 millions de documents et de sauvegarder un volume de 11 téraoctets (To) d'images[6]. Parallèlement, la POCA doit assurer la mise à disposition et l'exploitation d'environ 270 applications (état : 2016).

Pour accomplir leurs missions respectives, la POCA, Sano et les sapeurs-pompiers professionnels doivent disposer d'une infrastructure TIC stable, sûre et disponible à tout moment. En raison des tâches de police, celle-ci doit en outre satisfaire à des exigences accrues en matière de protection des données. Cette infrastructure assure la mise en œuvre efficace de tous les processus opérationnels de la POCA, de Sano et des sapeurs-pompiers professionnels, tant dans les bureaux et les centrales d'engagement que sur le terrain.

Le service informatique de la POCA répond de l'exploitation, de l'entretien, de la maintenance et du développement de l'infrastructure TIC dans son entier (prestations de base et applications spécialisées) pour la POCA, Sano et les sapeurs-pompiers professionnels. L'infrastructure s'est largement développée et standardisée durant les 15 à 20 dernières années. Structurée et consolidée à la faveur de différents projets, elle est aujourd'hui en service régulier à toute heure du jour et de la nuit.

Par arrêté 2015.POM.286 du 18 janvier 2016, le Grand Conseil a approuvé pour la première fois dans leur intégralité les dépenses nécessaires à l'exploitation, l'entretien et la maintenance de l'infrastructure informatique de la POCA pour les années 2016 à 2018. Cet arrêté englobe tant l'infrastructure informatique de base de la POCA que les applications spécialisées des autorités et organisations chargées du sauvetage et de la sécurité (AOSS). Les coûts de projets n'y étaient toutefois pas inclus, ces derniers continuant d'être soumis un par un à l'organe disposant de la compétence financière. Le présent arrêté vise à garantir la continuité d'exploitation de l'infrastructure de base de la POCA pour les années 2019 et 2020, tant pour ce qui est des prestations de base que des applications spécialisées.

3.2 Exécution des prestations contractuelles pour Sano et les sapeurs-pompiers professionnels de Berne

En 2006, le Conseil-exécutif a proposé l'adoption partielle de la motion 275/2006, Réunion des organisations de secours (Baumgartner, Ostermundigen). L'objectif était notamment de créer les conditions permettant d'alerter la police, les services sanitaires et le corps de sapeurs-pompiers au moyen d'une structure cantonale commune. A cette fin, les centrales d'engagement et leurs infrastructures techniques pour Sano et les sapeurs-pompiers professionnels de Berne ont été mises sur pied. Depuis lors, la POCA est responsable de fournir à ces organisations des prestations informatiques clairement définies leur permettant de fonctionner tout en excluant la redondance de prestations.

Pour assurer les frais d'investissement, ainsi que l'entretien et la maintenance, des contrats ont été élaborés avec les deux partenaires. Ces derniers ont toute confiance dans l'infrastructure informatique de la POCA et, au vu de l'importance des investissements nécessaires, ne veulent que des solutions à long terme, qui soient en place pour plusieurs années. En cas de résiliation du contrat, c'est en effet le temps dont ils auraient besoin (de la mise au concours jusqu'à l'introduction du système) pour mettre en œuvre par eux-mêmes une architecture informatique adéquate.

---

retenus, de consulter simultanément jusqu'à 18 bases de données. Ces dernières sont hébergées par la POCA, à Berne, ou par des services administratifs du canton de Berne et de la Confédération. A noter que MACS n'y a pas un accès direct, mais que les requêtes sont redirigées, via les interfaces prévues, vers des corpus de données créés en vue de telles consultations.

[5] Système de rapports utilisé par la POCA, dans lequel sont saisies par écrit toutes les activités relevant des tâches de police.

[6] Unité de mesure de la mémoire dans le domaine de l'informatique : un téraoctet = 10^{12} octets = 1 000 000 000 000 octets (terme anglais : *terabyte*). Source : Wikipedia.

3.3 Affectation et envergure de l'infrastructure TIC

Une infrastructure TIC stable et toujours dotée de capacités suffisantes offre la meilleure base possible aux processus opérationnels de la POCA, de Sano et des sapeurs-pompiers professionnels, dont elle assure l'efficacité et la qualité requises. Il en découle que cette infrastructure apporte une contribution essentielle à la sécurité publique et aux services de secours. Les principaux processus opérationnels sont décrits dans l'illustration ci-après :

Illustration 1 : processus opérationnels des AOSS, à l'exemple de la POCA

L'infrastructure TIC de la POCA, de Sano et des sapeurs-pompiers professionnels de Berne comprend les éléments encadrés en rouge dans l'illustration 2 ci-après. En raison de l'environnement propre aux AOSS, des centrales de gestion et d'intervention et des tâches policières, elle doit être en mesure de répondre à des exigences élevées en matière

- de sécurité,
- de disponibilité et
- de protection des données.

Cela signifie que tous les systèmes-clés sont installés à double, sur deux sites distincts (Berne et Bienne), et doivent être disponibles en permanence.

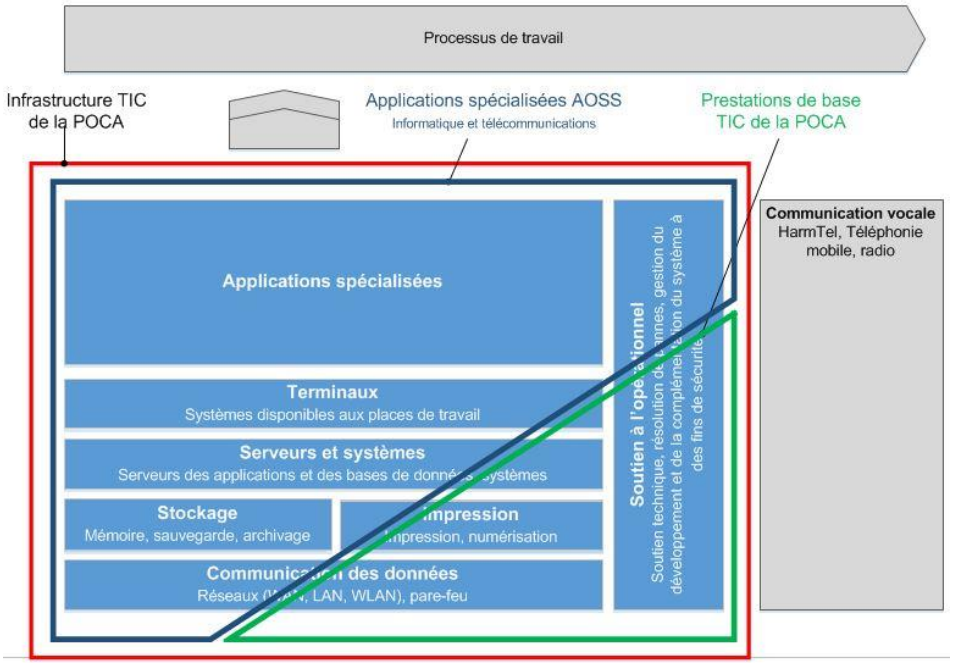


Illustration 2 : infrastructure TIC de la POCA

Le domaine de la communication vocale fait l'objet d'un financement distinct, par l'intermédiaire du domaine Télécommunications et des centres de coûts qui y sont rattachés.

Les domaines composant l'infrastructure TIC de la POCA sont les suivants (voir également les détails figurant à l'annexe) :

1. Prestations informatiques de base, structure TIC de la POCA

Catégorie	Dénomination	Description
1. Soutien à l'opérationnel	Environnement antivirus	• Entretien, maintenance, exploitation et ajouts / mises à jour des systèmes de protection contre les virus et les logiciels malveillants. • Etablissement de rapports réguliers / mesures rapides possibles en cas d'attaques de virus.
2. Communication des données	Pare-feu UserLAN, pare-feu de la zone médiane de sécurité DMZ (Public Service Zone PSZ) WAN/LAN CER UserLAN (réseau utilisateurs local) WLAN (réseau sans fil)	• Entretien, maintenance, exploitation et ajouts / mises à jour des dispositifs pare-feu de HarmTel et du dispositif permettant le passage sécurisé d'un réseau à l'autre (VPN) POCA – BEWAN ainsi que toute la DMZ (PSZ). Cette dernière représente un élément essentiel assurant le bon accomplissement des tâches de la police sur le terrain et une interface centrale de tous les systèmes TIC qui relient ses membres au « monde extérieur » (BEWAN, téléphonie, etc.). • Réseaux WAN/LAN des CER[7] (communications vocales et échanges de données dans les centrales d'intervention). Garantie de l'indispensable disponibilité permanente du système et d'une connexion continue en matière de transfert de données. • Entretien, maintenance, exploitation et ajouts / mises à jour des réseaux locaux pour l'environnement Office (UserLAN) de la POCA en vue d'assurer la bonne gestion des dossiers de police et la disponibilité de la messagerie électronique entre la POCA, les sapeurs-pompiers professionnels et Sano. • Entretien, maintenance, exploitation et compléments / mises à jour des réseaux WLAN, afin d'assurer l'accès sans fil au UserLAN de la POCA notamment au moyen d'ordinateurs portables, de smartphones, de tablettes, avec des capacités suffisantes. Par ailleurs, cet accès constitue une base indispensable pour les appareils mobiles en lien avec le système de téléphonie Lync (Skype for Business).
3. Serveurs et systèmes	Environnement de gestion des systèmes et des clients	• Entretien, maintenance, exploitation et compléments / mises à jour de l'environnement de gestion des systèmes et des clients de la POCA. Cet environnement comprend toutes les composantes centrales nécessaires à l'administration du système (y compris lien réseau avec le site central). Les prestations suivantes sont incluses : o Disponibilité / capacité en matière d'entretien

[7] Centrales d'engagement régionales

Catégorie	Dénomination	Description
		○ Intervention en cas de pannes ○ Reporting ○ Développement de logiciels.
4. Serveurs et systèmes	Infrastructure serveurs et systèmes d'exploitation Environnement CER Infrastructure serveurs et systèmes d'exploitation UserLAN Système de serveurs virtuels	• Remplacement et mise à jour, complément à des unités de serveurs, y compris des systèmes d'exploitation pour des systèmes de blocs et des serveurs conventionnels dans les domaines de la gestion des dossiers, pour l'environnement de bureau et la disposition d'intervention, armoires rack et accessoires inclus (commutateurs, etc.). • Maintenance de programmes informatiques, compléments aux licences en vue de la création de systèmes de serveurs virtuels (VMWare ESX, VMWAR vCloud, programme de sauvegarde pour VMWare, administration VSphere et protection anti-virus Trendmicro), incluant la sauvegarde, la protection anti-virus et l'administration du programme pour terminal ThinAPP et des licences Citrix.
5. Storage	Sauvegarde et archivage du courrier électronique et des documents Office Archives TN Infrastructure du réseau local de stockage (SAN), maintenance et licences	• Maintenance du matériel informatique et des programmes, compléments aux systèmes de sauvegarde et d'archivage. La POCA met en œuvre une sauvegarde centralisée des données, concernant l'intégralité des systèmes et applications. Parallèlement, les courriels sont également archivés à part, pour respecter les délais de conservation légaux. • Disponibilité / capacité en matière d'entretien et de mise à jour • Reconstitution de données • Interventions en cas de pannes • Reporting • Perfectionnement des programmes • Licences • Maintenance du matériel informatique et des programmes, compléments aux infrastructures SAN centralisées et décentralisées (infrastructures de sauvegarde de données centralisées et décentralisées). Cela permet de satisfaire aux exigences plus élevées en matière de protection des données et de disponibilité.

2. Applications spécialisées AOSS (informatique)

Catégorie	Dénomination	Description
6. Soutien à l'opérationnel	Environnement et gestion du système d'exploitation de la POCA Systèmes *front end* et *back*	• Entretien, maintenance, exploitation et ajouts / mises à jour • du système de gestion et de l'infrastructure de surveillance de la POCA. Bedag fournit les prestations de soutien nécessaires à l'exploitation de l'infrastructure en application d'une convention distincte sur le niveau de service SLA[8] et adresse des rapports réguliers à la POCA. Les

[8] *Service level agreement.*

Catégorie	Dénomination	Description

	end
	Services web
	Gestion de paquets logiciels
	Soutien au centre de services de la POCA
		composants de l'infrastructure sont développés et complétés en permanence pour assurer la sécurité d'exploitation (élimination des risques et failles du système, extensions et compléments) ;
		• de fonctionnalités complémentaires dans le domaine des systèmes front end et back end (terminaux, serveurs, systèmes pour environnements CER et bureaux, systèmes centraux tels que base de données utilisateurs, identification, surveillance du système, distribution des programmes, etc.). Garantie de la prise en charge des pannes et de la gestion des problèmes et des changements dans les domaines mentionnés ;
		• d'extensions de fonctionnalités des services en ligne de la POCA. Basés sur SharePoint, ces derniers appuient les processus opérationnels suivants :
		  • information et communication internes, base pour les applications web (intranet),
		  • information et communication externes (extranet),
		  • garantie de l'existence d'une centrale de coordination tenant lieu d'interlocuteur. Garantie de la prise en charge des pannes et de la gestion des problèmes et des changements dans les domaines mentionnés,
		  • création de paquets logiciels permettant l'installation d'applications sur tous les terminaux, pour en assurer la disponibilité complète aux utilisateurs.
		• Les pannes affectant tous les systèmes de la POCA sont prises en charge par le Centre de services (Service Desk) de la POCA et par les domaines spécialisés. Lorsque des tickets sont générés en très grand nombre, en matière d'informatique, les ressources à disposition de la POCA ne suffisent plus à les traiter tous. Pour exclure tout de même toute interruption d'exploitation, l'adjonction de prestations externes de Bedag (exigence de savoir-faire en matière de PTC) devient incontournable. Le volume varie énormément d'une situation à l'autre, en fonction des besoins concrets (nombre de pannes, problèmes en présence, etc.).

7. Terminaux	Postes de travail bureau
	Postes de travail mobiles
	Stations multimédia
	Postes de travail CER
	Authentification
		• Remplacement, entretien et renouvellement des PC, ordinateurs portables et tablettes, écrans et accessoires pour les postes de travail de bureau standards, les postes de travail multimédia et les postes de travail CER
		• Droits d'utilisation pour certificats :
		  ○ Mobile ID, RSA Token (Viclas)
		  ○ VPN Token BEWAN
		  ○ Certificats Admin PKI, avec les ordinateurs portables LRA, soutien technique inclus

Catégorie	Dénomination	Description
8. Applications spécialisées de la POCA	ARGE Avanti Avanti Polsoft Div. applications pour l'environnement des CER	• ARGE AVANTI : cotisations de l'association et gestion des mises à jour pour Avanti, collaboration intercantonale • Système d'aide à l'engagement avec les systèmes périphériques correspondants (systèmes SIG, gestion des données, ePers, gestion du matériel / eMAT, Infosystem, eShop, CATS, interfaces vers d'autres systèmes tels que MACS, eAlarm, interfaces vidéo, feux d'alarme tempête, alarme par sirènes notamment) • Diverses applications pour l'environnement des CER, destinées à soutenir et garantir les activités de la disposition d'intervention
	Diverses applications de police judiciaire	• Viclas : soutien aux enquêtes portant sur des infractions caractérisées par l'usage de la violence (Gendarmerie royale du Canada) • Infrastructures du centre de contrôle du Mösli, pour le contrôle et les mesures des camions, la consultation des appareils RPLP et l'évaluation des tachygraphes • Logiciel de statistiques IBM SPPS (outil d'analyse pour KAS) • Logiciel d'analyse pour KAS (i2 Software) • Site internet relatif aux moyens de preuve (Bedag) • Logiciel de traitement des tachygraphes (TAK Swiss) • Analyse CD / DVD (Eurebis) • Logiciel d'établissement de portraits robots (FACETE, système Face Design) • Abonnement pour la base de données des véhicules (auto-i-dat) • Licences SAT (Bredar AG)[9] • Base de données idenTT (IDENTT Swiss)[10] • Guide SiPo (documentation pour travaux relevant de la police de sécurité) • Services en ligne pour les applications de police
	Gestion des processus de police	• Système de gestion des dossiers de police, permettant de soutenir les processus des divisions du front conformément aux prescriptions légales et au mandat de prestations applicables. Il comprend notamment les modules suivants : o rapports, journal, GEVER (système de gestion des affaires) o Gestion des dossiers o Archivage d'images o Analyse o Maintenance de programmes informatiques, gestion de l'extension, des changements et des mises à jour o Autres montants (tant que nécessaire) destinés à l'exploitation de systèmes mis hors service de manière échelonnée :

[9] Système de mesure de la vitesse par vidéo, installé dans un véhicule suiveur

[10] Base de données destinée à la lutte contre les escroqueries

Catégorie	Dénomination	Description
		○ ABI[11], ARGE ABI ○ BIAS ○ OBORA, JL, GK, KAT et autres
	Assistance technique / maintenance de la plate-forme eAlarm	• Fonctionnement et entretien du système de mobilisation eAlarm. Les frais périodiques d'exploitation et de soutien technique pour le système de mobilisation et les accès au réseau de données de Swisscom, les émoluments de service et de maintenance sont pris en charge par la POCA (abrogation de l'AGC 2014.POM.640, crédit d'engagement pluriannuel pour les années 2015 à 2019 et crédit d'engagement pluriannuel pour les années 2015 à 2016, crédit d'objet).
	Maintenance de MACS	• Maintenance de programmes informatiques, compléments pour MACS (système multifonctionnel permettant d'interroger les diverses bases de données de la POCA et de la Confédération).
	Application de gestion des dossiers et infrastructures de la POCA	• PIS : gestion des informations relatives au personnel et au recrutement (rexx systems GmbH) • Licences Mindjet 11 (Comsoft direct AG) • Administration de la consommation de carburant pour véhicules (Hippo Soft) • Surveillance vidéo : Ringhof et Waisenhaus (PKE Elektronics AG) • Evidence : contrôle des affaires et des contrats pour les services centraux et le commandement (Glaux Soft AG) • Logiciel CAD pour bâtiment • Logiciel de fabrication de Smartcards (établissement, au CHR ; documents d'identification pour livreurs, au Ringhof) • Logiciel enseignant – élève AZ Ittigen (Netop-School) • Support on Busy (signe « occupé » dans le programme Lync) • Réseau outil d'archivage Polycom (Kiwi Cat) • Appareils à diagnostic pour garages (Hella Gutmann AG) • Données au sol et prévisions météorologiques (MeteoSuisse) • ReadSoft FORMS (Kaiser Data) • Etos, exploitation des stations-service (Lexcom) • Cinema 4D (CDS Bausoftware AG) • CardWinPro : identification d'une munition ou d'un calibre d'arme (systèmes Mathei) • Divers émoluments (Milan, droits musicaux, etc.) • Appareil labo photo KTD (Noritsu D1005) • Système de gestion des parcs automobiles • Système de réservation des locaux • Simulateur de conduite VU+P • Outil de ticketing • Intranet / extranet

[11] Système automatisé d'information de bureau

Catégorie	Dénomination	Description
9. Fonctions d'impression et de télécopie	Assistance technique / maintenance du système de télécopie Topcall	• Maintenance, entretien, exploitation et compléments / remplacement du système de télécopie Topcall utilisé auprès de CT (transmission de télécopie par la police)
10. Serveurs et systèmes	Traitement des données BEDAG Licences intergiciel (middleware) / surveillance, distribution des programmes Système de messagerie Licences Oracle	• Emoluments liés au traitement des données – Bedag (maintenance de la base de données) • Maintenance de programmes informatiques, compléments aux licences d'intergiciels (middleware) / surveillance du système / surveillance / sécurité • MatchPoint • Collaboration Manager • Diverses licences d'intergiciels (middleware) • Surveillance du réseau (Orion-Solarwinds) • Octopus • Netop Remotecontrol • Maintenance du programme des Smartcard • SafeConsole (logiciel d'administration de clés USB cryptées) • Outils Microsoft de gestion des systèmes (SCCM, SCOM, SCSM, etc.) • Maintenance, entretien, exploitation et compléments / remplacement du système de courrier électronique de la POCA • Maintenance de programmes informatiques, compléments à des licences Oracle pour les bases de données concernant la disposition d'intervention et le traitement des processus
11. Systèmes utilisés à l'échelle suisse	HPI[12]	• Cotisations de l'association et gestion des mises à jour des applications HPI (-> collaboration sur le plan national) : o Suisse ePolice (poste de police électronique) o SOE App (app destinée aux unités spéciales) o Instant Messenger Police (outil de communication des corps de police) o Secure Mail-System Police (système de courrier électronique sécurisé des corps de police)
12. Systèmes de la Confédération	Systèmes d'information reliant la Confédération et les cantons	• Maintenance de programmes informatiques, compléments pour les systèmes informatiques reliant la Confédération et les cantons en matière de sécurité : o SwissAFIS : maintenance de programmes informatiques, compléments pour SwissAFIS, un système d'identification automatisée des empreintes digitales utilisé par les autorités des 26 cantons et de la principauté du Liechtenstein o Contrôle des visas et des passeports à

[12] Harmonisation des moyens informatiques de la police en Suisse

Catégorie	Dénomination	Description
		l'aéroport de Belp : infrastructure nécessaire à ce contrôle (contrôle électronique des documents biométriques) o Maintenance du programme eneXs o eneXs se compose d'applications permettant la vérification et l'identification de personnes et de documents d'identité (biométriques), et l'examen de documents d'identité au sein des services spécialisés). o Vulpus[13] (CCPCS[14]) o Directive sur la protection des ambassades : système de soutien des patrouilles spécifiquement chargées de cette surveillance (circuits aléatoires) o Exploitation de l'intranet de la CCPCS o Accès MS et Citrix sur les systèmes de la Ville de Berne

3. Applications spécialisées AOSS (alarme)

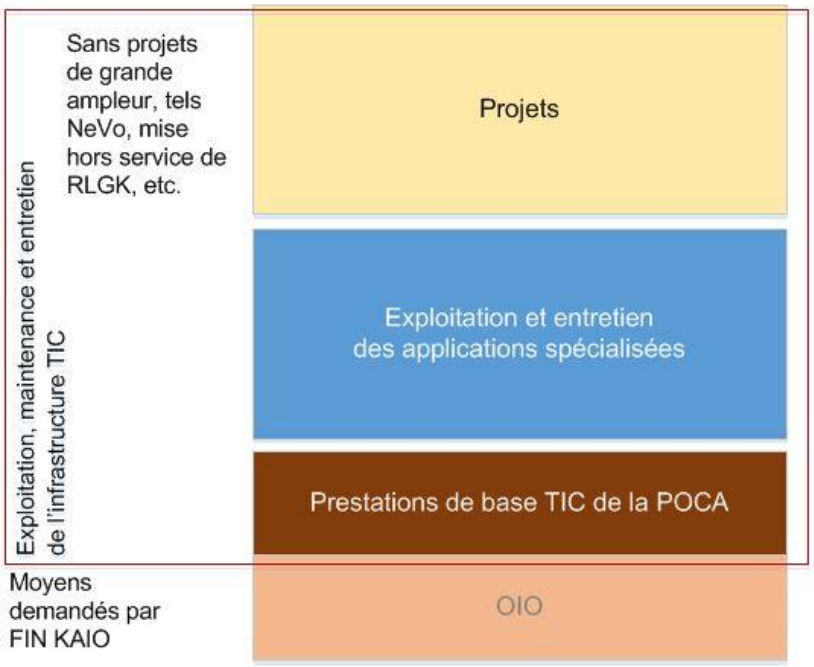
Catégorie	Dénomination	Description
13. Communication des données	AnyGateway	• Transmission de données depuis les véhicules de la POCA (démarches de localisation et d'identification de véhicules)
14. Terminaux	Authentification	• Droits d'utilisation pour certificats : – Mobile ID
15. Applications spécialisées de la POCA	App Police Bern	• L'entreprise Netcetera prend en charge l'administration et, selon les besoins, les mises à jour de l'application Police News (app et stockage des données).
16. Systèmes utilisés à l'échelle suisse	Acheminement dynamique DLWL	• Acheminement dynamique des appels d'urgence sur le réseau Swisscom

Les répercussions financières de la présentation ci-dessus sont détaillées dans l'annexe du présent rapport.

[13] Système de communication
[14] Conférences des commandants des polices cantonales

3.4 Structure et catégories

Sur la base des prescriptions d'IT@BE, les frais sont répartis entre les trois domaines suivants :



Sur la base des constatations figurant à la stratégie TIC 2016 – 2020 (art. 8, point *d*), la POCA n'est pas tenue de faire usage des systèmes et prestations TIC centralisés mis à disposition par l'OIO (prestations de bases de l'OIO). Elle bénéficie toutefois de certaines prestations de l'OIO, qui lui sont proposées par ce dernier.

Du fait que la POCA doit remplir son mandat également dans des circonstances extraordinaires, le matériel et les prestations informatiques doivent répondre à des exigences élevées, tant en matière de résistance que de disponibilité. Or, dans le passé, des incidents isolés ont révélé des situations dans lesquelles les prestations n'étaient pas disponibles ou, à tout le moins, n'ont pas été fournies dans le volume convenu, en dépit de conventions de prestations. C'est la raison pour laquelle, d'une part, les infrastructures garantissant les prestations de base TIC (utilisation des serveurs, du réseau et des terminaux, stockage des données, exploitation d'infrastructures centrales en vue de l'authentification et l'attribution de droits, etc.) ont été mises sur pied pour assurer une disponibilité élevée. D'autre part, la POCA doit également garantir que, dans des circonstances extraordinaires, l'exploitation soit toujours possible, au moins dans une envergure réduite (p. ex. réduction à certains sites, à des fonctionnalités minimales, etc.). Le service standard offert par les services TIC centraux du canton n'est pas en mesure de répondre à de telles exigences. On attend donc de la POCA qu'elle dispose de ses propres ressources en personnel et de suffisamment de composants d'infrastructures, de manière à satisfaire à ces conditions. Dans la mesure du possible, des solutions analogues à celles utilisées ailleurs dans le canton sont mises sur pied auprès de la POCA, en adéquation avec les exigences supérieures de résistance et de disponibilité (p. ex. Skype for Business, BE-Print, etc.). Une part importante des prestations de base TIC (utilisation des serveurs, du réseau et des terminaux, stockage des données, exploitation d'infrastructures centrales en vue de l'authentification et l'attribution de droits, etc.) concerne les centrales d'engagement de la POCA, des sapeurs-pompiers professionnels de Berne et

de SANO, dont l'exploitation est assurée par le service informatique de la POCA. Dans ce domaine, les exigences spécialement élevées en matière de disponibilité et de résistance rendent indispensable d'assurer que ces réseaux et environnements soient installés et utilisés séparément du reste des infrastructures TIC, les prestations de base TIC fournies par l'OIO étant à cet égard insuffisantes. Pour les raisons évoquées ci-dessus, l'utilisation de prestations TIC centrales par la POCA n'est pas possible ou ne l'est que ponctuellement.

Dès lors, le présent rapport concerne les prestations de base TIC de la POCA qui ne lui sont pas fournies par l'OIO.

Les domaines suivants ne sont pas pris en compte par le présent arrêté :

- prestations de bases fournies par l'OIO ;
- communication vocale (appels d'urgence, bureaux, portables, système radio Polycom).

3.5 Maintien de l'infrastructure TIC

Au cours des prochaines années, il convient de poursuivre l'exploitation, l'entretien et la maintenance de l'infrastructure TIC telle que décrite dans le point 3.3. Sans une telle infrastructure performante, sûre, disponible à toute heure et assurant la protection des données, la POCA, Sano et les sapeurs-pompiers professionnels de Berne ne pourraient remplir leur mission.

3.6 Financement antérieur et changements attestés

Par arrêté 2015.POM.286 du 18 janvier 2016, le Grand Conseil a accordé les moyens nécessaires à l'exploitation de l'infrastructure informatique de la POCA pour les années 2016 à 2018. Le présent arrêté permet de garantir la poursuite sans accroc de l'exploitation de cette infrastructure de la POCA (prestations de base et applications spécialisées) pour les années 2019 et 2020. Le précédent AGC prévoyait un montant de crédit annuel brut de 15 260 000 francs (sans réserve) inférieur d'environ 2 910 000 francs[15] à la présente demande de crédit d'engagement, et ce pour les raisons exposées ci-dessous.

- Les dépenses liées à eAlarm et à la mobilisation dans sa globalité, qui faisaient précédemment l'objet d'un arrêté distinct (AGC 2014.POM.640), sont désormais prises en compte (850 000 CHF).
- Les frais pour des certificats supplémentaires (Mobile-ID) y sont maintenant compris (mobilité) (150 000 CHF). Auparavant, ils étaient inclus dans la compétence financière de la POCA.
- D'autres frais (1 910 000 CHF) sont à présent compris pour assurer la maintenance et l'entretien (système d'archivage pour assurer la conservation des preuves, émoluments de maintenance supplémentaires du fait de la mise en œuvre de nouvelles fonctionnalités dans le cadre du système d'engagement, de la gestion des véhicules à moteur et d'autres systèmes).

Le présent arrêté permet l'abrogation anticipée de l'AGC 2014.POM.640 du 21 janvier 2015 (fonctionnement et entretien du système de mobilisation ; autorisation de dépenses ; crédit d'engagement pluriannuel pour les années 2015 à 2019).

3.7 Législation sur les marchés publics

En vertu des dispositions du droit applicable aux marchés publics, les mandats à des tiers sont attribués dans le cadre de procédures de gré à gré, sur invitation, ouvertes ou sélectives, en fonction de leur valeur. Les mandats dont la valeur dépasse les 250 000 francs font l'objet

[15] CHF 18 170 000 – CHF 15 260 000 = CHF 2 910 000 (sans réserve)

d'un appel d'offres public sur le site internet www.simap.ch. Il n'est pas toujours possible de procéder à un appel d'offres public, certains mandats ne pouvant être confiés qu'à un seul fournisseur. C'est notamment le cas lorsqu'il s'agit de mandats subséquents, où des liens de dépendance existent déjà, ou que des raisons de sécurité l'imposent. Le cas échéant, la renonciation à une mise au concours est publiée sur www.simap.ch, comme le prescrit la loi. Les cosoumissionnaires ont ainsi la possibilité de s'opposer à une renonciation à une mise au concours qu'ils jugent illégale.

3.8 Sûreté de l'information et protection des données

La stratégie SIPD élaborée par la POCA est à la base de la réalisation des normes plus strictes de l'infrastructure TIC. Elle fait partie intégrante du modèle d'exploitation de cette dernière.

Même si la POCA a décidé, à l'interne, que la stratégie SIPD ne serait pas remise à des personnes extérieures à ses services, les documents pertinents peuvent être consultés dans ses locaux.

4 Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes

Par l'objectif 8 « Assurer la sécurité », le Conseil-exécutif entend se porter garant de la sécurité tout en améliorant le sentiment de sécurité de la population. Par ailleurs, il met l'accent sur la lutte contre la criminalité. Pour être en mesure d'atteindre ces objectifs, la POCA doit pouvoir disposer chaque jour de l'année et à toute heure d'une infrastructure TIC parfaitement fonctionnelle. Seule une telle infrastructure et la bonne disponibilité des systèmes qui la composent permettent aux agents et agentes d'accomplir un travail efficace sur le terrain, au service de la population. Le présent arrêté est en adéquation avec ces lignes directrices.

5 Répercussions financières, répercussions sur l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux

5.1 Ecart de planification

Les ressources nécessaires au financement des projets d'investissement dans le cadre du présent crédit sont prises en compte dans la planification sectorielle effectuée par la POCA. Le montant des dépenses d'investissement prévues ou engagées pour les années 2019 et 2020 (planification sectorielle) est supérieur au montant inscrit au budget 2019 et au plan intégré mission-financement 2020-2022 de la POCA (planification financière). L'écart de planification (différence entre la planification sectorielle et la planification financière) de la POM pour les années 2019 et 2020 s'élève à environ 30 pour cent.

Il arrive régulièrement que le résultat du compte des investissements soit inférieur aux prévisions budgétaires à cause de projets retardés (en raison d'oppositions, de recours, etc.), de nouvelles priorités, d'examens complémentaires ou encore de décisions politiques, sans que cela puisse être prévu. Tenir compte d'un écart de planification modéré, c'est-à-dire inscrire dans le plan sectoriel un montant pour les projets d'investissement prévus supérieur aux ressources inscrites au budget et au plan intégré mission-financement, permet d'éviter ce phénomène. Ainsi, en cas de projets retardés, d'autres projets figurant au plan sectoriel peuvent être avancés et les ressources inscrites au budget et au plan intégré mission-financement, épuisées. Cela permet d'éviter que des projets importants ne puissent pas être réalisés, bien que les ressources financières soient en principe disponibles. Enfin, l'exactitude du budget pour le compte des investissements s'en trouve accrue.

C'est pourquoi le Conseil-exécutif a décidé, dans le cadre de l'élaboration du budget 2018 et du plan intégré mission-financement 2019-2021, d'admettre un écart de planification d'au maximum 30 pour cent par an, au vu des bonnes expériences réalisées par le passé à l'échelle du canton, des Directions et de la Chancellerie d'Etat.

5.2 Coûts

5.2.1 Délimitations avec d'autres dépenses

La demande portant sur les prestations de base TIC de la POCA, dont le financement est assuré par l'OIO, sera incluse au crédit-cadre d'une durée d'un an, qui couvre les coûts de l'OIO pour les services de base TIC de l'administration cantonale.

5.2.2 Vue d'ensemble des coûts

Le tableau ci-après donne un aperçu global des dépenses prévues (répartition entre le compte de résultat, CR, et le compte des investissements, CI, selon l'état actuel des connaissances) :

Total pour les prestations de base TIC et les applications spécialisées de la POCA		
En CHF	**2019**	**2020**
Total des dépenses périodiques par an	14 944 500	14 944 500
dont CI	*2 550 000*	*2 550 000*
Total des dépenses uniques par an	3 225 500	3 225 500
dont CI	*650 000*	*650 000*
Total par année	18 170 000	18 170 000
dont CI	*3 200 000*	*3 200 000*
Total intermédiaire 1 (y c. TVA, sans réserve)		**36 340 000**
dont CI		**6 400 000**
Réserve de 8 % sur le total intermédiaire 1 (montant arrondi)		**2 910 000**
Total du montant de crédit brut (TVA et 8 % de réserve incluses)		**39 250 000**

Une description détaillée de l'infrastructure TIC (prestations de base et applications spécialisées) et des frais correspondants figure à l'annexe au présent rapport.

La réserve de 8 pour cent incluse dans le crédit demandé ne figure pas dans le plan financier. Si la POCA doit en faire usage, elle s'efforcera de la compenser à l'intérieur de son budget global.

5.2.3 Recettes annuelles périodiques

Pour l'exploitation, la maintenance et l'entretien de l'infrastructure TIC, Sano et les sapeurs-pompiers professionnels de Berne versent à la POCA les montants annuels ci-dessous :

Description	**Coûts par poste (TVA incluse)**
Sapeurs-pompiers professionnels de Berne, contrat du 2 mai 2007 et avenants des 10 novembre 2011, 6 mai 2014 et 6 septembre 2016 (état : 2016)	1 464 000
Sano, contrat de prestations annuel 2017 du 29 août 2016	1 706 000
Total des recettes	**3 170 000**

5.2.4 Investissements préservant la valeur et générant une plus-value

La vue d'ensemble en annexe présente, en détail et par application spécialisée, la distinction opérée entre les investissements destinés à préserver la valeur des biens et ceux destinés à générer une plus-value (y compris répercussions sur les amortissements). En bref, le crédit-cadre de 39 250 000 francs servira à financer les investissements suivants pour les années 2019 et 2020 :

Investissements préservant la valeur			
En CHF	2019	2020	Total
Prestations de base TIC de la POCA	850 000	850 000	1 700 000
Applications spécialisées AOSS (informatique)	1 100 000	1 100 000	2 200 000
Applications spécialisées AOSS (alarme)	0	0	0
Total	**1 950 000**	**1 950 000**	**3 900 000**

Investissements générant une plus-value			
En CHF	2019	2020	Total
Prestations de base TIC de la POCA	150 000	150 000	300 000
Applications spécialisées AOSS (informatique)	1 100 000	1 100 000	2 200 000
Applications spécialisées AOSS (alarme)	0	0	0
Total	**1 250 000**	**1 250 000**	**2 500 000**

Le tableau suivant recense les charges d'amortissement annuelles ordinaires liées au présent crédit.

Charges d'amortissement			
En CHF	2019	2020	Total
Prestations de base TIC de la POCA	200 000	200 000	400 000
Applications spécialisées AOSS (informatique)	440 000	440 000	880 000
Applications spécialisées AOSS (alarme)	0	0	0
Total	**640 000**	**640 000**	**1 280 000**

En raison de la durée d'utilisation des produits nécessitant les investissements demandés, qui est en principe de cinq ans, une nouvelle charge d'amortissement sera imputée après 2020.

5.2.5 Coûts induits

En sus des amortissements mentionnés au chiffre 6, les nouvelles dépenses pour des projets et pour le développement de solutions TIC (acquisitions comprises) faisant l'objet de la présente autorisation peuvent entraîner des coûts induits en particulier pour l'exploitation, la

maintenance et les licences. Il est encore impossible de chiffrer les coûts induits de manière détaillée, car ils résultent en règle générale des projets dont l'exécution est autorisée par le présent arrêté.

5.3 Qualification juridique des dépenses

5.3.1 Dépenses nouvelles ou liées

Depuis le 1er juin 2014, l'article 48, alinéa 1 de la loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP ; RSB 620.0) définit les dépenses nouvelles comme celles pour lesquelles l'organe compétent dispose d'une liberté d'action en ce qui concerne leur montant, la date à laquelle elles seront engagées ou d'autres modalités.

Le domaine de la maintenance et du développement d'applications spécialisées AOSS et des prestations de base TIC de la POCA offre généralement une certaine latitude, même si celle-ci est parfois minime. Pour des raisons de transparence, la POCA soumet toutefois au Grand Conseil toutes les dépenses relatives aux applications spécialisées AOSS et à ses prestations de base TIC en tant que dépenses nouvelles, sous forme d'un crédit-cadre portant sur deux ans.

5.3.2 Dépenses périodiques

Conformément à l'article 47 LFP, les dépenses sont qualifiées de périodiques lorsqu'elles servent à l'exécution d'une tâche permanente. C'est en l'occurrence le cas des dépenses pour la maintenance des applications spécialisées AOSS et des prestations de base TIC de la POCA, lesquelles sont à prendre en charge pendant toute la durée de vie de la solution TIC. En revanche, les dépenses pour les projets et le développement sont en principe générées dans le cadre d'un projet limité dans le temps. Elles sont donc uniques au sens de l'article 46 LFP. Il s'agit là surtout de dépenses périodiques, qui sont portées à la charge du compte de résultats. En revanche, les dépenses qui, selon le nouveau modèle comptable harmonisé (MCH2/ IPSAS), doivent être portées à la charge du compte des investissements, sont activées dans l'exercice comptable concerné.

5.3.3 Principe de l'obligation d'additionner les dépenses

L'obligation d'additionner les dépenses s'applique à toutes celles qui sont indissociablement liées par une unité de matière et de temps (art. 46, al. 2 LFP). En ce qui concerne l'unité de temps, l'alinéa 3 précise que les dépenses échelonnées dans le temps sont aussi soumises à cette obligation lorsqu'elles concernent un but qui sera atteint en un laps de temps déterminé et prévisible. En principe, l'obligation d'additionner les dépenses est aussi valable pour les dépenses périodiques, mais elle est alors limitée à une année.

A l'obligation d'additionner les coûts s'oppose le principe de l'unité de la matière (interdiction de mélanger) énoncé à l'article 46, alinéa 4 LFP, qui interdit d'additionner les dépenses n'étant pas affectées à un même objet. Ce principe garantit un processus de décision authentiquement démocratique : l'organe compétent a la possibilité de décider pour chacune des dépenses, indépendamment les unes des autres.

Le présent arrêté doit notamment assurer à la POCA les prestations TIC (prestations de base et applications spécialisées) requises. Les différents domaines sont indissociablement liés par une unité de matière et de temps et concernent un but qui sera atteint en un laps de temps déterminé et prévisible. La situation ne tombe pas sous le coup de l'interdiction de réunir des affaires de diverses natures, du fait qu'il serait très difficile de ne se prononcer que sur une seule dépense. Si une partie d'entre elles était rejetée, il ne serait plus possible d'organiser ou d'accomplir certaines tâches de police.

5.3.4 Montant du crédit et compétence en matière de dépenses

Il s'agit d'un crédit d'engagement sous la forme de dépenses périodiques nouvelles, visées par l'article 146 OFP. En vertu de l'article 47, alinéa 2 LFP, c'est le montant des dépenses périodiques nouvelles qui détermine l'organe compétent pour autoriser une dépense. En ce qui concerne les dépenses périodiques, c'est le montant des dépenses annuelles qui est décisif. De plus, selon l'article 45, alinéa 1 LFP, la compétence en matière d'autorisation de dépenses est déterminée d'après les montants nets lorsque des contributions de tiers sont promises de manière contraignante et qu'elles sont économiquement assurées. Par les contrats passés avec les sapeurs-pompiers professionnels de Berne et avec Sano, ces conditions sont remplies. Partant, la demande de crédit émanant de la POCA obéit au principe du montant net.

Du fait du montant total des dépenses périodiques nouvelles, l'autorisation de dépenses incombe au Grand Conseil. Il est en outre soumis au référendum facultatif.

Les dépenses périodiques sont déjà effectuées à l'heure actuelle mais, comme il est décrit au point 3.6, elles sont consignées ou figurent dans l'AGC 2015.POM.286. La présente affaire rassemble tous les frais relatifs à l'infrastructure TIC (prestations de base et applications spécialisées) dans un nouvel arrêté, de manière à garantir la continuité.

5.3.5 Répartition du crédit

Le financement est imputé aux natures comptables et centres de coût suivants.

Exercice	Centres de coûts / unités d'imputation	Natures comptables selon MCH2 / IPSAS	Montant en CHF, TVA incluse
2019	1300 Télécommunication 1400 Informatique	310005, 311300, 313030, 313210, 313300, 313310, 313320, 313330, 313340,315300 316105, 363100, 363500, 390700, 506200, 520000	19 625 000
2019	910019 Prestations pour des tiers	426000	-3 170 000
2019		**Montant net**	**16 455 000**
2020	1300 Télécommunication 1400 Informatique	310005, 311300, 313030, 313210, 313300, 313310, 313320, 313330, 313340,315300 316105, 363100, 363500, 390700, 506200, 520000	19 625 000
2020	910019 Prestations pour des tiers	426000	-3 170 000
2020		**Montant net**	**16 455 000**
2019-2020		**Montant net total**	**32 910 000**

Les moyens nécessaires (sans réserves) et les recettes figurent au budget 2019 et au plan intégré mission-financement 2020-2022 de la POCA dans le groupe de produits 06.02.9100 Police et sont intégrés aux processus de planification correspondants. Le montant des dépenses d'investissement prévues ou engagées pour les années 2019 et 2020 (planification sectorielle) est supérieur au montant inscrit au plan intégré mission-financement de la POCA (planification financière). L'écart de planification de la POCA s'élève à environ 30 pour cent pour les années 2019 et 2020.

5.3.6 Organe compétent pour l'utilisation du crédit-cadre

Le crédit-cadre sera libéré par des arrêtés de dépenses à l'échelon de l'office concerné, par la POCA.

5.3.7 Abrogation de l'arrêté du Grand Conseil

Le présent arrêté permet l'abrogation anticipée de l'arrêté du Grand Conseil 2014.POM.640 du 21 janvier 2015 sur le fonctionnement et l'entretien du système de mobilisation ; autorisation de dépenses ; crédit d'engagement pluriannuel pour les années 2015 à 2019.

5.3.8 Répercussions sur le personnel, l'informatique et les locaux

Le présent arrêté reste sans répercussions sur le personnel de la POCA et sur les besoins de cette dernière en locaux. En revanche, le service informatique de la POCA a un besoin urgent des ressources informatiques décrites ci-dessus pour assurer les prestations nécessaires au bon déroulement des processus opérationnels. Il ne faut toutefois pas s'attendre à d'autres effets sur le domaine informatique.

6 Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société

Les présentes acquisitions se fondent sur des procédures d'appel d'offres qui ont déjà eu lieu (voir chapitre 3.7 Adjudication) et qui ont permis la sélection d'entreprises soumissionnaires. La libre concurrence est ainsi garantie.

La société est concernée du fait que la POCA répond de la sécurité objective, améliore de manière continue le sentiment subjectif de sécurité et doit combattre la criminalité. Le présent arrêté n'a pas de répercussions directes sur l'environnement.

Pour la POCA, la sécurité de la population est à la fois un bien supérieur et un objectif premier. Selon le rapport annuel « Sicherheit 2015 », établi par l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich, les personnes interrogées en Suisse partagent une perception de sécurité prononcée, en dépit des incidents intervenus dans des pays étrangers proches ou lointains. Par rapport à l'année précédente, le nombre des personnes qui se sentent en sécurité a même augmenté d'un point, passant à 91 pour cent (dans ce groupe, 29% des personnes sondées se sentent très en sécurité et 62% relativement en sécurité). L'indice de confiance en la police a également augmenté : à cet égard, parmi les institutions et autorités considérées, elle est celle qui jouit de la plus grande confiance. Absolument nécessaire à son travail, ce niveau de confiance reflète également son développement constant.

La loi sur la police énonce clairement les missions des organes de police du canton et des communes :

a. prendre les mesures propres à écarter les dangers concrets pour la sécurité et l'ordre public et pour l'environnement et à réprimer les troubles ;

b. porter secours aux personnes directement menacées dans leur vie ou leur intégrité corporelle ;

c. prendre lors de catastrophes et d'accidents les mesures d'urgence prévues dans la législation sur les secours en cas de catastrophe et la défense générale ;

d. exercer la police judiciaire ;

e. fournir l'entraide administrative et l'assistance à l'exécution aux autorités judiciaires ou administratives lorsque leur assistance est prévue dans la législation ou qu'elle est nécessaire à la mise en œuvre de l'ordre juridique ;

f. accomplir les autres tâches qui lui sont attribuées par la législation.

Les tâches qui incombent aux organes policiers sont multiples et les difficultés vont croissant, du fait d'un environnement gagnant sans cesse en complexité. Toutefois, ce dernier offre aussi des chances qu'un corps de police moderne se doit de saisir.

7 Répercussions en cas de rejet

Pour le financement des frais d'exploitation de l'infrastructure TIC de la POCA, les conséquences du rejet du présent arrêté seraient les suivantes :

– Les crédits nécessaires au financement de l'exploitation de chaque élément du système continueraient d'être négociés par projet ou démarche d'acquisition, ce qui obligerait chaque année le Conseil-exécutif ou le Grand Conseil à statuer sur un grand nombre de demandes.

– La charge administrative liée aux demandes et octrois de crédits resterait considérable. Faute d'une vue d'ensemble, il serait également difficile d'améliorer le pilotage des finances dans une mesure déterminante.

– Les ressources internes de la POCA ne suffiraient pas à couvrir les besoins d'exploitation, particulièrement stricts en matière de sécurité, de disponibilité des systèmes et de protection des données.

– Les ressources engagées pour assurer l'octroi des crédits de financement limiteraient d'autant la flexibilité et la marge de manœuvre nécessaires à l'adaptation à de nouvelles contraintes.

– Il ne serait plus possible de garantir aux centrales d'intervention de la POCA, de Sano et des sapeurs-pompiers professionnels de Berne un fonctionnement de l'infrastructure TIC sans interruption.

– De ce fait, tant la POCA que Sano ou les sapeurs-pompiers professionnels ne parviendraient plus à remplir pleinement leur mandat légal et ne seraient plus assurés de disposer en permanence des systèmes nécessaires durant les périodes critiques d'intervention.

8 Proposition

Au vu de ce qui précède, le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'approuver le présent crédit d'engagement (crédit-cadre) d'un montant de **32 910 000** francs pour les années 2019 et 2020.

Annexe

- Projet d'arrêté

Annexe

Prestations de base TIC de la POCA, infrastructures

POCA								
en CHF			**2019**			**2020**		
Compte de résultats (CR) / compte des investissements (CI)			**CR**	**CI**		**CR**	**CI**	
Prestations TIC de base de la POCA, infrastructures	**Bref descriptif**	**Nature comptableTIC**		**préservant la valeur**	**générant une plus-value**		**préservant la valeur**	**générant une plus-value**
1. Soutien à l'opérationnel	Environnement anti-virus	**Maintenance** (périodique)	127'500			127'500		
		Développement (unique)	22'500			22'500		
Total des dépenses périodiques par an			127'500	0		127'500	0	
Total des dépenses uniques par an			22'500	0		22'500	0	
Total par année					150'000			150'000
Montant déterminant du crédit-cadre								300'000
Informations sur les réserves: 5 % de réserve sont inclus dans la somme cumulée.								

POCA								
en CHF			**2019**			**2020**		
Compte de résultats (CR) / compte des investissements (CI)			**CR**	**CI**		**CR**	**CI**	
Prestations TIC de base de la POCA, infrastructures	**Bref descriptif**	**Nature comptable TIC**		**préservant la valeur**	**générant une plus-value**		**préservant la valeur**	**générant une plus-value**
2. Communication des données	Pare-feu User-LAN, pare-feu de la zone mé-diane de sécurité DMZ (Public Service Zone PSZ) WAN/LAN CER UserLAN (réseau utili-sateurs local) WLAN (réseau sans fil)	**Maintenance** (périodique)	1'394'000			1'394'000		
		Développement (unique)	246'000			246'000		
Total des dépenses périodiques par an			1'394'000		0	1'394'000		0
Total des dépenses uniques par an			246'000		0	246'000		0
Total par année					1'640'000			1'640'000
Montant déterminant du crédit-cadre								3'280'000
Informations sur les réserves: 8 % de réserve sont inclus dans la somme cumulée.								

POCA								
en CHF			**2019**			**2020**		
Compte de résultats (CR) / compte des investissements (CI)			**CR**	**CI**		**CR**	**CI**	
Infrastructures de base TIC de la POCA	**Bref descriptif**	**Nature comptable TIC**		**préservant la valeur**	**générant une plus-value**		**préservant la valeur**	**générant une plus-value**
3. Serveurs et systèmes	Environnement de gestion des systèmes et des clients	**Maintenance** (périodique)	212'500			212'500		
		Développement (unique)	37'500			37'500		
Total des dépenses périodiques par an			212'500	0		212'500	0	
Total des dépenses uniques par an			37'500	0		37'500	0	
Total par année				250'000			250'000	
Montant déterminant du crédit-cadre							500'000	
Informations sur les réserves: 8 % de réserve sont inclus dans la somme cumulée.								

POCA								
en CHF			**2019**			**2020**		
Compte de résultats (CR) / compte des investissements (CI)			**CR**	**CI**		**CR**	**CI**	
Infrastructures de base TIC de la POCA	**Bref descriptif**	**Nature comptable TIC**		**préservant la valeur**	**générant une plus-value**		**préservant la valeur**	**générant une plus-value**
4. Serveurs et systèmes	Infrastructure serveurs et systèmes d'exploitation Environnement CER Infrastructure serveurs et systèmes d'exploitation User-LAN Système de serveurs virtuels	**Maintenance** (périodique)		850'000			850'000	
		Développement (unique)			150'000			150'000
Total des dépenses périodiques par an			0	850'000		0	850'000	
Total des dépenses uniques par an			0	150'000		0	150'000	
Total par année				1'000'000			1'000'000	
Montant déterminant du crédit-cadre							2'000'000	
Informations sur les réserves: 8 % de réserve sont inclus dans la somme cumulée.								

Indications sur les investissements et les amortissements:

Il s'agit d'investissements visant tant à **préserver la valeur** qu'à **générer une plus-value**. Au moment du remplacement ordinaire (préservation de la valeur) du produit, des composantes en améliorant les prestations et fonctionnalités du produit sont désormais disponibles. De ce fait, une part de l'investissement est qualifiée de générant une plus-value. Dans les deux cas, la durée d'utilisation (**période d'amortissement**) est de cinq ans. Le crédit entraîne des charges d'amortissement annuelles de 200'000 francs.

POCA								
en CHF			**2019**			**2020**		
Compte de résultats (CR) / compte des investissements (CI)			**CR**	**CI**		**CR**	**CI**	
Infrastructures de base TIC de la POCA	**Bref descriptif**	**Nature comptable TIC**		**préservant la valeur**	**générant une plus-value**		**préservant la valeur**	**générant une plus-value**
5. Stockage	Sauvegarde et archivage du courrier électronique et des documents Office Archives TN Infrastructure du réseau local de stockage (SAN), maintenance et licences	**Maintenance** (périodique)	807'500			807'500		
		Développement (unique)	142'500			142'500		
Total des dépenses périodiques par an			807'500		0	807'500		0
Total des dépenses uniques par an			142'500		0	142'500		0
Total par année					950'000			950'000
Montant déterminant du crédit-cadre								1'900'000
Informations sur les réserves: 8 % de réserve sont inclus dans la somme cumulée.								

Application spécialisée AOSS (informatique)

POCA								
en CHF			**2019**			**2020**		
Compte de résultats (CR) / compte des investissements (CI)			**CR**	**CI**		**CR**	**CI**	
Applications spécialisées AOSS (informatique)	**Bref descriptif**	**Nature comptable TIC**		**préservant la valeur**	**générant une plus-value**		**préservant la valeur**	**générant une plus-value**
6. Soutien à l'opérationnel	Environnement et gestion du système d'exploitation de la POCA Systèmes front end et back end Services web Gestion de paquets logiciels Soutien au centre de services de la POCA	**Maintenance** (périodique)	2'054'500	300'000		2'054'500	300'000	
		Développement (unique)	415'500			415'500		
Total des dépenses périodiques par an			2'054'500		300'000	2'054'500		300'000
Total des dépenses uniques par an			415'500		0	415'500		0
Total par année					2'770'000			2'770'000
Montant déterminant du crédit-cadre								5'540'000
Informations sur les réserves: 8 % de réserve sont inclus dans la somme cumulée.								
Informations sur les investissements et les amortissements Il s'agit d'**investissements visant à préserver la valeur**. La durée d'utilisation **(période d'amortissement)** est de **cinq ans**. Le crédit entraîne des charges d'amortissement annuelles de 60'000 francs.								

POCA								
en CHF			**2019**			**2020**		
Compte de résultats (CR) / compte des investissements (CI)			**CR**	**CI**		**CR**	**CI**	
Applications spécialisées AOSS (informatique)	**Bref descriptif**	**Nature comptable TIC**		**préservant la valeur**	**générant une plus-value**		**préservant la valeur**	**générant une plus-value**
7. Terminaux	Postes de travail bureau Postes de travail mobiles Stations multimédia Postes de travail CER Authentification	**Maintenance** (périodique)	1'020'000			1'020'000		
		Développement (unique)	180'000			180'000		
Total des dépenses périodiques par an			1'020'000		0	1'020'000		0
Total des dépenses uniques par an			180'000		0	180'000		0
Total par année					1'200'000			1'200'000
Montant déterminant du crédit-cadre								2'400'000
Informations sur les réserves: 8 % de réserve sont inclus dans la somme cumulée.								

POCA								
en CHF			**2019**			**2020**		
Compte de résultats (CR) / compte des investissements (CI)			**CR**	**CI**		**CR**	**CI**	
Applications spécialisées AOSS (informatique)	**Bref descriptif**	**Nature comptable TIC**		**préservant la valeur**	**générant une plus-value**		**préservant la valeur**	**générant une plus-value**
8. Applications spécialisées de la POCA	ARGE Avanti Avanti Polsoft Div. applications pour l'environnement des CER, pour l'activité opérationnelle de la POCA, pour la police judiciaire, Epsipol, Intranet / Extranet, pour la gestion des processus de police, pour l'assistance technique / la maintenance de la plate-forme eAlarm, outil de ticketing, maintenance de MACS, services en ligne pour des applications de police	**Maintenance** (périodique)	4'810'750	800'000	600'000	4'810'750	800'000	600'000
		Développement (unique)	1'184'250		500'000	1'184'250		500'000
Total des dépenses périodiques par an			4'810'750		1'400'000	4'810'750		1'400'000
Total des dépenses uniques par an			1'184'250		500'000	1'184'250		500'000
Total par année					7'895'000			7'895'000
Montant déterminant du crédit-cadre								15'790'000
Informations sur les réserves: 8 % de réserve sont inclus dans la somme cumulée.								
Informations sur les investissements et les amortissements Il s'agit d'investissements visant tant à **préserver la valeur** qu'à **générer une plus-value**. La gestion des mises à jour des applications spécialisées de la POCA fait l'objet d'un examen au cas par cas (conformément aux prescriptions de MCH2/IPSAS), visant matériellement à déterminer si l'investissement envisagé est pertinent et de déterminer s'il préserve la valeur de l'objet ou génère une plus-value pour ce dernier (les extensions importantes d'applications spécialisées relèvent du second cas de figure). La durée d'utilisation (**période d'amortissement**) est de cinq ans. Le crédit entraîne des charges d'amortissement annuelles de 380'000 francs.								

POCA								
en CHF			**2019**			**2020**		
Compte de résultats (CR) / compte des investissements (CI)			**CR**	**CI**		**CR**	**CI**	
Applications spécialisées AOSS (informatique)	**Bref descriptif**	**Nature comptable TIC**		**préservant la valeur**	**générant une plus-value**		**préservant la valeur**	**générant une plus-value**
9. Fonctions d'impression et de télécopie	Assistance technique / maintenance du système de télécopie Topcall	**Maintenance** (périodique)	12'750			12'750		
		Développement (unique)	2'250			2'250		
Total des dépenses périodiques par an			12'750	0		12'750	0	
Total des dépenses uniques par an			2'250	0		2'250	0	
Total par année					15'000			15'000
Montant déterminant du crédit-cadre								30'000
Informations sur les réserves: 8 % de réserve sont inclus dans la somme cumulée.								

POCA								
en CHF			**2019**			**2020**		
Compte de résultats (CR) / compte des investissements (CI)			**CR**	**CI**		**CR**	**CI**	
Applications spécialisées AOSS (informatique)	**Bref descriptif**	**Nature comptable TIC**		**préservant la valeur**	**générant une plus-value**		**préservant la valeur**	**générant une plus-value**
10. Serveurs et systèmes	Traitement des données BE-DAG Licences inter-giciel (middle-ware) / surveillance, distribution des programmes. Système de messagerie Licences Oracle	**Maintenance** (périodique)	671'500			671'500		
		Développement (unique)	118'500			118'500		
Total des dépenses périodiques par an			671'500	0		671'500	0	
Total des dépenses uniques par an			118'500	0		118'500	0	
Total par année					790'000			790'000
Montant déterminant du crédit-cadre								1'580'000
Informations sur les réserves: 8 % de réserve sont inclus dans la somme cumulée.								

POCA								
en CHF			**2019**			**2020**		
Compte de résultats (CR) / compte des investissements (CI)			**CR**	**CI**		**CR**	**CI**	
Applications spécialisées AOSS (informatique)	**Bref descriptif**	**Nature comptable TIC**		**préservant la valeur**	**générant une plus-value**		**préservant la valeur**	**générant une plus-value**
11. Systèmes utilisés à l'échelle suisse	HPI	**Maintenance** (périodique)	382'500			382'500		
		Développement (unique)	67'500			67'500		
Total des dépenses périodiques par an			382'500	0		382'500	0	
Total des dépenses uniques par an			67'500	0		67'500	0	
Total par année					450'000			450'000
Montant déterminant du crédit-cadre								900'000
Informations sur les réserves: 8 % de réserve sont inclus dans la somme cumulée.								

POCA								
en CHF			**2019**			**2020**		
Compte de résultats (CR) / compte des investissements (CI)			**CR**	**CI**		**CR**	**CI**	
Applications spécialisées AOSS (informatique)	**Bref descriptif**	**Nature comptable TIC**		**préservant la valeur**	**générant une plus-value**		**préservant la valeur**	**générant une plus-value**
12. Systèmes de la Confédération	Systèmes d'information reliant la Confédération et les cantons	**Maintenance** (périodique)	263'500			263'500		
		Développement (unique)	46'500			46'500		
Total des dépenses périodiques par an			263'500	0		263'500	0	
Total des dépenses uniques par an			46'500	0		46'500	0	
Total par année				310'000			310'000	
Montant déterminant du crédit-cadre							620'000	
Informations sur les réserves: 8 % de réserve sont inclus dans la somme cumulée.								

Applications spécialisées AOSS (alarme)

POCA								
en CHF			**2019**			**2020**		
Compte de résultats (CR) / compte des investissements (CI)			**CR**	**CI**		**CR**	**CI**	
Applications spécialisées AOSS (informatique)	**Bref descriptif**	**Nature comptable TIC**		**préservant la valeur**	**générant une plus-value**		**préservant la valeur**	**générant une plus-value**
13. Communication des données	AnyGateway	**Maintenance** (périodique)	38'250			38'250		
		Développement (unique)	6'750			6'750		
Total des dépenses périodiques par an			38'250		0	38'250		0
Total des dépenses uniques par an			6'750		0	6'750		0
Total par année					45'000			45'000
Montant déterminant du crédit-cadre								90'000
Informations sur les réserves: 8 % de réserve sont inclus dans la somme cumulée.								

POCA								
en CHF			**2019**			**2020**		
Compte de résultats (CR) / compte des investissements (CI)			**CR**	**CI**		**CR**	**CI**	
Applications spécialisées AOSS (informatique)	**Bref descriptif**	**Nature comptable TIC**		**préservant la valeur**	**générant une plus-value**		**préservant la valeur**	**générant une plus-value**
14. Terminaux	Authentification	**Maintenance** (périodique)	153'000			153'000		
		Développement (unique)	27'000			27'000		
Total des dépenses périodiques par an			153'000		0	153'000		0
Total des dépenses uniques par an			27'000		0	27'000		0
Total par année					180'000			180'000
Montant déterminant du crédit-cadre								360'000
Informations sur les réserves: 8 % de réserve sont inclus dans la somme cumulée.								

POCA								
en CHF			**2019**			**2020**		
Compte de résultats (CR) / compte des investissements (CI)			**CR**	**CI**		**CR**	**CI**	
Applications spécialisées AOSS (informatique)	**Bref descriptif**	**Nature comptable TIC**		**préservant la valeur**	**générant une plus-value**		**préservant la valeur**	**générant une plus-value**
15. Applications spécialisées de la POCA	Police Bern App	**Maintenance** (périodique)	21'250			21'250		
		Développement (unique)	3'750			3'750		
Total des dépenses périodiques par an			21'250	0		21'250	0	
Total des dépenses uniques par an			3'750	0		3'750	0	
Total par année				25'000			25'000	
Montant déterminant du crédit-cadre							50'000	
Informations sur les réserves: 8 % de réserve sont inclus dans la somme cumulée.								

POCA								
en CHF			**2019**			**2020**		
Compte de résultats (CR) / compte des investissements (CI)			**CR**	**CI**		**CR**	**CI**	
Applications spécialisées AOSS (informatique)	**Bref descriptif**	**Nature comptable TIC**		**préservant la valeur**	**générant une plus-value**		**préservant la valeur**	**générant une plus-value**
16. Systèmes utilisés à l'échelle suisse KST 1300	Acheminement dynamique DLWL	**Maintenance** (périodique)	425'000			425'000		
		Développement (unique)	75'000			75'000		
Total des dépenses périodiques par an			425'000	0		425'000	0	
Total des dépenses uniques par an			75'000	0		75'000	0	
Total par année				500'000			500'000	
Montant déterminant du crédit-cadre							1'000'000	
Informations sur les réserves: 8 % de réserve sont inclus dans la somme cumulée.								

Total général correspondant aux prestations de base et aux applications spécialisées de la POCA		
en CHF	**2019**	**2020**
Total des dépenses périodiques par an	14'944'500	14'944'500
dont CI	*2'550'000*	*2'550'000*
Total des dépenses uniques par an	3'225'500	3'225'500
dont CI	*650'000*	*650'000*
Total par année	18'170'000	18'170'000
dont CI	*3'200'000*	*3'200'000*
Total intermédiaire 1 (y c. TVA, sans réserve)		**36'340'000**
dont CI		***6'400'000***
Réserve de 8 % sur le total intermédiaire 1 (montant arrondi)		**2'910'000**
Total montant de crédit brut (TVA et 8 % de réserve incluses)		**39'250'000**

Arrêté du Conseil-exécutif

N° d'ACE:	277/2018
Date:	14 mars 2018
Direction:	Direction de la police et des affaires militaires
N° d'affaire:	2018.POM.88
Classification:	non classifié

Police cantonale bernoise (POCA); fonctionnement et entretien du réseau radio de sécurité POLYCOM
Autorisation de dépenses, crédit d'engagement 2019 à 2023 (crédit d'objet)

1 Objet

Crédit d'engagement pour les dépenses périodiques annuelles relatives au fonctionnement et à l'entretien du réseau radio de sécurité POLYCOM pour les années 2019 à 2023

2 Bases légales

- Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (ConstC ; RSB 101.1), articles 62, alinéa 1, lettre *c*, 76, alinéa 1, lettre *e* et 89, alinéa 2
- Loi du 8 juin 1997 sur la police (LPol ; RSB 551.1), articles 1 et 6
- Loi du 20 juin 1996 sur la Police cantonale (LPC ; RSB 552.1), article 3, alinéa 1
- Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP ; RSB 620.0), articles 11, 45, 47, 48, alinéa 1, lettre *a*, 49, 50 et 52
- Ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP ; RSB 621.1), articles 136, 139, 141, 142, 145, 148, 152 et 154a
- Loi fédérale du 16 décembre 1994 sur les marchés publics (LMP ; RS 172.056.1), articles 1, 2, 6 et 14
- Ordonnance du 11 décembre 1995 sur les marchés publics (OMP ; RS 172.056.11), article 2c
- Loi cantonale du 19 mars 2014 sur la protection de la population et sur la protection civile (LCPPCi ; RSB 521.1), articles 7, alinéa 1, lettre *i* et 27, alinéa 3, lettre *d*
- Ordonnance du 18 octobre 1995 sur l'organisation et les tâches de la Direction de la police et des affaires militaires (Ordonnance d'organisation POM, OO POM ; RSB 152.221.141), articles 1 et 8, alinéa 1, lettre *g*
- Arrêté du Grand Conseil n° 2016.POM.649 du 23 mars 2017 sur le maintien de la valeur du réseau radio POLYCOM jusqu'en 2030

3 Nature et qualification juridique de la dépense

Dépense nouvelle périodique (art. 47 et 48, al. 1, lit. *a* LFP)

4 Montant déterminant du crédit

Dépenses périodiques 2019 à 2023 (y c. TVA)

Dépenses nouvelles périodiques (art. 47 et 48, al. 1, lit. *a* LFP)	4 320 000 CHF
Part des contributions fédérales pour l'entretien des commutateurs	400 000 CHF
Part du canton de Berne	**3 920 000 CHF**
Réserve pour dépenses périodiques irrégulières[1]	1 380 000 CHF
Crédit à autoriser (plafond)	**5 300 000 CHF**

5 Nature du crédit / compte / groupe de produits / exercice

Crédit d'objet ; crédit d'engagement 2019 à 2023

Groupe de produits : 06.02.9100 Police

Compte	Désignation
311100	Machines / appareils / véhicules
311300	Matériel informatique
313000	Prestations de services de tiers
313200	Honoraires de conseillers externes / experts / spécialistes, etc.
313220	Travaux de tiers en matière de planification et d'élaboration de projets
315100	Entretien de machines / appareils / véhicules (PA)
315300	Entretien de matériel informatique (PA)
316100	Loyers / frais d'utilisation des immobilisations
463000	Subventions de la Confédération
506100	Biens meubles / machines / véhicules
506200	Appareils informatiques en tous genres

Les dépenses périodiques prévues à hauteur de 3 920 000 francs nets sont inscrites au budget 2019 et au plan intégré mission-financement 2020 à 2022 dans le groupe de produits 06.02.9100 Police, centre de coûts 1310-10 POLYCOM. La planification financière ne comprend pas la réserve de 1 380 000 francs pour les dépenses périodiques irrégulières, laquelle devrait être compensée à l'interne au besoin.

6 Informations sur les investissements préservant la valeur et générant une plus-value, sur la durée d'utilisation et sur les amortissements

Les dépenses pour le fonctionnement et l'entretien du réseau radio de sécurité POLYCOM préservent dans tous les cas sa valeur et sont généralement financées par le compte de résultat. Les dépenses périodiques irrégulières, par contre, peuvent aussi concerner le compte des investissements, auquel cas il faudrait les imputer aux comptes 506100 Biens meubles / machines / véhicules et 506200 Appareils informatiques en tous genres. Les investissements préservant la valeur sont intégralement portés à l'actif des classes d'immobilisation 213 003 101 Installations électroniques et appareils (faisceaux hertziens, multiplexeurs, alimentation électrique de secours, etc. ; amortissement sur 5 ans),

[1] P. ex. relocalisation d'emplacements radio

215 003 101 Infrastructure de réseau (serveurs compris) (commutateurs ; amortissement sur 5 ans), 215 099 101 Autres installations informatiques (centrales d'engagement ; amortissement sur 5 ans) et 222 350 101 Infrastructures pour les liaisons radio et de télécommunication (mâts, bâtiments ; amortissement sur 12 ans). Ils seront amortis de façon linéaire sur la durée d'amortissement.

7 Coûts induits

Conformément à l'article 145, alinéa 3 OFP, les présentes dépenses constituent les coûts induits par le crédit Maintien de la valeur du réseau radio POLYCOM jusqu'en 2030 (AGC 2016.POM.649) approuvé par le Grand Conseil et font l'objet d'une autorisation distincte.

8 Référendum financier

Le présent arrêté est soumis à la votation populaire facultative et sera publié dans la Feuille officielle.

Au nom du Conseil-exécutif
Le chancelier :
Auer

CANTON DE BERNE * CONSEIL-EXECUTIF *

Destinataire

- Grand Conseil

Vortrag

Datum RR-Sitzung: 14. März 2018
Direktion: Polizei- und Militärdirektion
Geschäftsnummer: 2018.POM.88
Klassifizierung: Nicht klassifiziert

Kantonspolizei Bern; Betrieb und Unterhalt Sicherheitsfunknetz POLYCOM, Ausgabenbewilligung, Verpflichtungskredit 2019- 2023 (Objektkredit)

Inhaltsverzeichnis

1 Zusammenfassung 2

2 Rechtsgrundlagen 2

3 Beschreibung des Geschäfts/Vorhabens 3
3.1 Ausgangslage 3
3.2 Benutzer von POLYCOM Schweiz 4
3.3 Benutzer von POLYCOM Kanton Bern 5
3.4 Wirtschaftlichkeitsrechnung 5
3.5 Termine, Vorgehensplan, Organisation, Zuständigkeiten 6
3.6 Finanz- und Lastenausgleich (FILAG) 7

4 Auswirkungen auf Finanzen 8
4.1 Rechtliche Qualifikation der Ausgaben 8
4.1.1 Gebundene oder neue Ausgaben 8
4.1.2 Wiederkehrende oder einmalige Ausgabe 8
4.1.3 Angaben zu den werterhaltenden und wertvermehrenden Investitionen, zur Nutzungsdauer und zu den Abschreibungen 8
4.2 Beantragte Ausgaben 8
4.2.1 Reserve für unregelmässig wiederkehrende Kosten 9
4.3 Auswirkungen auf Organisation, Personal, IT und Raum 12

5 Kreditsumme und Ausgabenbefugnis 13

6 Informationssicherheit und Datenschutz 14

12|00|K|4

7 Öffentliches Beschaffungsrecht 14

8 Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik und anderen wichtigen Planungen 14

9 Auswirkungen auf die Gemeinden 14

10 Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft 14

11 Auswirkungen bei einer Ablehnung 15

12 Antrag 15

1 Zusammenfassung

POLYCOM ist das Sicherheitsfunksystem der Behörden und Organisationen für Rettung und Sicherheit der Schweiz (BORS). Es ermöglicht den direkten Funkkontakt insbesondere zwischen Polizei, Feuerwehr, sanitätsdienstlichem Rettungswesen, Grenzwachtkorps, Zivilschutz und Betreibern von kritischen Infrastrukturen. Es besteht aus kantonalen Teilnetzen, welche über ein nationales Führungsnetz verbunden sind. Seit im Jahr 2015 das letzte kantonale Teilnetz (Zug) in Betrieb genommen wurde, ist POLYCOM in der Schweiz flächendeckend eingeführt und hat mehr als 55'000 Nutzer. Im Falle eines Stromausfalls ist die Kommunikation nur noch über das POLYCOM-Funknetz möglich, da Mobil-, Festnetztelefonie und Internet nach kürzester Zeit nicht mehr zur Verfügung stehen.

Um das Funknetz bis ins Jahr 2030 nutzen zu können, erfolgt in den Jahren 2017 bis 2023 der Übergang auf eine modernere Übertragungstechnologie. Der Grosse Rat des Kantons Bern stimmte am 23. März 2017 dem Projekt Werterhaltung Sicherheitsfunknetz POLYCOM 2030 zu und bewilligte einen einmaligen, neuen Verpflichtungskredit für die Ersatzinvestitionen.

Die Kantonspolizei (Kapo) ist verantwortlich für den Betrieb und den Unterhalt des Teilnetzes Kanton Bern innerhalb des gesamtschweizerischen Sicherheitsfunknetzes POLYCOM.

Mit dem vorliegenden Beschluss wird eine jährliche wiederkehrende Kreditsumme von maximal CHF 5'300'000 (Kostendach inkl. MwSt.) für den Betrieb und den Unterhalt des Sicherheitsfunknetzes POLYCOM während der Jahre 2019 bis 2023 beantragt.

Der Beschluss unterliegt der fakultativen Volksabstimmung.

2 Rechtsgrundlagen

- Art. 62 Abs. 1 Bst. c, Art. 76 Abs. 1 Bst. e und Art. 89 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Bern vom 6. Juni 1993 (KV, BSG 101.1)
- Art. 1 und 6 des Polizeigesetzes vom 8. Juni 1997 (PolG; BSG 551.1)
- Art. 3 Abs. 1 des Gesetzes vom 20. Juni 1996 über die Kantonspolizei (KPG; BSG 552.1)
- Art. 11, 45, 47, 48 Abs. 1 Bst. a, Art. 49, 50 und 52 des Gesetzes vom 26. März 2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG; BSG 620.0)

- Art. 136, 139, 141, 142, 145, 148, 152 und 154a der Verordnung vom 3. Dezember 2003 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLV; BSG 621.1)
- Art. 1, Art. 2, Art. 6 und Art. 14 des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB; SR 172.056.1)
- Art. 2c der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB; SR 172.056.11)
- Art. 7 Abs. 1 Bst. i, Art. 27 Abs. 3 Bst. d des Kantonalen Bevölkerungsschutz- und Zivilschutzgesetz vom 19. März 2014 (KBZG; BSG 521.1)
- Art. 1 und 8 Abs. 1 Bst. g der Verordnung vom 18. Oktober 1995 über die Organisation und die Aufgaben der Polizei- und Militärdirektion (OrV POM; BSG 152.221.141)
- GRB 2016.POM.649 vom 23. März 2017 Werterhaltung Sicherheitsfunknetz POLYCOM 2030

3 Beschreibung des Geschäfts/Vorhabens

3.1 Ausgangslage

POLYCOM ist das flächendeckende Sicherheitsnetz Funk der Behörden und Organisationen für Rettung und Sicherheit (BORS). Der Bundesrat stimmte am 21. Februar 2001 der gemeinsamen Kostentragung durch Bund, Kantone und Gemeinden und berechtigten Organisationen zur Errichtung dieses Sicherheitsnetzes zu. Aufgrund dieses föderalistischen Finanzierungsmodells zog sich der landesweite Aufbau von POLYCOM über mehrere Jahre hinweg. Am 27. März 2006 genehmigte der Grosse Rat vom Kanton Bern einen Rahmenkredit zum Bau des kantonalen Teilnetzes des nationalen Sicherheitsfunknetzes POLYCOM (GRB 0236/2006). Die Investitionen beliefen sich insgesamt auf CHF 98.5 Millionen (CHF 85.7 Mio. Netz, CHF 12.8 Mio. Endgeräte Kapo). Nach Abzug der Beteiligung des Bundes verblieben CHF 63.2 Millionen Investitionskosten beim Kanton Bern. Mit dem Sicherheitsfunknetz POLYCOM wurden die bestehenden ca. 800 sehr heterogen aufgebauten Funknetze mit über 8‘000 Funkgeräten im Kanton Bern abgelöst. Das Sicherheitsfunknetz POLYCOM steht allen Partnern der Sicherheits- und Rettungsorganisationen zur Verfügung und ermöglicht die direkte Kommunikation der Einsatzkräfte im Rahmen der Bewältigung ihrer Aufträge.

Im Jahr 2008 wurde die Region BERN als erste Region auf das neue Funknetz POLYCOM migriert. Mit dem Fortschritt des Projektes POLYCOM wurden im Jahr 2011 sowie im Januar 2012 auch die übrigen Regionen (MEOA: Mittelland, Emmental und Oberaargau / BO: Berner Oberland / SJB: Seeland, Jura Bernois) auf das neue Funknetz POLYCOM umgeschaltet.

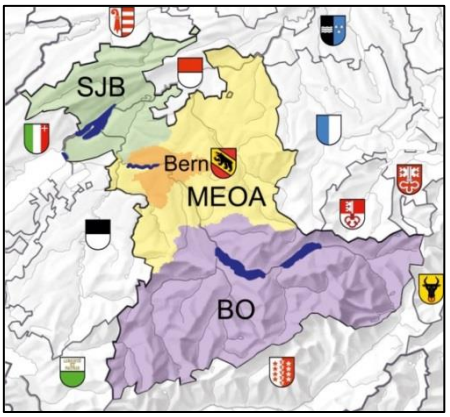


Abbildung 1: Regionalnetze im Kanton Bern

Mit der Inbetriebnahme des Teilnetzes des Kantons Zug wurde der schweizweite Aufbau per Ende 2015 vollzogen und abgeschlossen.

Im Jahr 2015 erfolgte durch den Hersteller die Abkündigung der TDM[1] basierten Basisstationen per Ende Jahr 2020. Ebenfalls wird die Vermittlerinfrastruktur nur noch bis Ende Jahr 2019 aktiv gewartet. Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz BABS konnte mittels einer Vereinbarung die Wartung bis ins Jahr 2025 verlängern, unter der Bedingung, dass die Migration auf die IP-Technologie[2] ab dem Jahr 2019 beginnt. Das BABS initiierte deshalb das Projekt "Werterhaltung POLYCOM 2030" zur Sicherstellung der Nutzungsdauer bis ins Jahr 2035 und zur nachhaltigen Werterhaltung des Gesamtsystems. Mit dem Umbau auf die IP-Technologie (heute TDM) kann die Funktionsfähigkeit des Gesamtsystems bis mindestens ins Jahr 2035 sichergestellt werden. Der Grosse Rat des Kantons Bern stimmte am 23. März 2017 dem GRB 2016.POM.649 zu und bewilligte damit die einmaligen, neuen Ausgaben für die Werterhaltung der Netzinfrastruktur und den Ersatz der Endgeräte der Kapo in Höhe von CHF 41'740'000 (netto nach Kostenbeteiligung des Bundes CHF 33'140'000) in den Jahren 2017 bis 2023.

Mit dem vorliegenden Beschluss werden nachträglich gemäss Art. 145 Abs. 3 FLV die jährlich wiederkehrenden Folgekosten für den Unterhalt und den Betrieb des Sicherheitsfunknetzes POLYCOM in den Jahren 2019 bis 2023 beantragt. Das Sicherheitsfunknetz POLYCOM ist für den Kanton Bern von grosser Bedeutung und muss sieben Tage pro Woche rund um die Uhr uneingeschränkt zur Verfügung stehen. Zur Sicherstellung dieses Rundumbetriebs sind die laufende Wartung und der Unterhalt unbedingt erforderlich. Insgesamt belaufen sich die Wartungs-, Unterhalts- und Betriebskosten (z. Bsp. Standortmieten, Energie, Gebühren etc.) auf maximal CHF 5'300'000 (Kostendach) pro Jahr.

3.2 Benutzer von POLYCOM Schweiz

Das Sicherheitsfunknetz POLYCOM wird unter anderem von nachfolgenden Behörden und Organisationen verwendet:

[1] TDM (Time-division multiplexing): Ein Zeitabschnitt von fester Länge, innerhalb dessen eine Ressource genutzt werden kann, und periodisch zur Verfügung steht

[2] IP (Internet Protokoll): das heute üblicherweise in Computernetzen verwendete Netzwerkprotokoll

- Polizei (inkl. Strafvollzug)
- Bahnpolizei
- Gesundheitswesen (Rettungsdienste, Spitäler)
- Feuerwehr (kommunale Feuerwehren, Lösch- und Rettungszüge der Bahnen)
- Tiefbauamt
- Grenzwachtkorps (GWK)
- Unterstützende Verbände der Armee
- Betreiber kritischer Infrastrukturen (AKW, Wasserkraftwerke, etc.)
- Polyalert (Fernsteuerung der rund 5'000 Sirenen)

Seit der Einführung von POLYCOM steigt die Anzahl an Nutzern und beteiligten Organisationen stetig an. So wurden zum Beispiel die Fernsteuerungen der Sirenen auf das System Polyalert umgerüstet, welches das POLYCOM Funksystem als Übertragungsmedium nutzt. Ebenfalls nutzen seit kurzem die Betreiber kritischer Infrastrukturen sowie die nationale Alarmzentrale das POLYCOM Funksystem, da im Falle eines flächendeckenden Stromausfalles ausschliesslich über das POLYCOM Funknetz kommuniziert werden kann. Die übrigen Kommunikationskanäle (Mobiltelefonie, Festnetztelefonie, Internet, etc.) stehen bei einem Stromausfall nach kurzer Zeit nicht mehr zur Verfügung.

3.3 Benutzer von POLYCOM Kanton Bern

Im Kanton Bern wird das POLYCOM Sicherheitsfunknetz von diversen kantonalen und kommunalen Organisationen benutzt. Nebst Organisationen zur Rettung und Sicherheit (Rettungsdienste, Feuerwehr, Polizei, Bahnpolizei, Tiefbauamt) wird das Funksystem ebenfalls von Strafanstalten, Grossspitälern sowie den Betreibern kritischer Infrastrukturen (BKW, KWO, KKM, etc.) verwendet. Dadurch ist sichergestellt, dass jederzeit die Kommunikation mit der Polizei und den Behörden sichergestellt werden kann.

Die oben genannten Nutzer treffen sich jährlich in der Arbeitsgruppe POLYCOM-Nutzer Kanton Bern. Innerhalb dieses regelmässigen Erfahrungsaustausches informiert die Kapo als Betreiberin des kantonalen Teilnetzes regelmässig über den Stand des Gesamtsystems und des Projekts Werterhaltung POLYCOM 2030. Die übrigen Teilnehmer dieser Arbeitsgruppe sind in geringerem Ausmass von dem Projekt betroffen, da der Technologiewechsel ausschliesslich die Infrastruktur betrifft und die Endgeräte vorderhand weiterbetrieben werden können.

3.4 Wirtschaftlichkeitsrechnung

Die Kosten für den Betrieb der Funkinfrastruktur POLYCOM wurden bereits in der Planungsphase mit 8% der investierten Summe berechnet. Ein regelmässiger Unterhalt erhöht die Lebensdauer der Systeme und verringert die Betriebsunterbrüche. Die Erfahrungen in dieser Branche zeigen, dass die Unterhaltskosten nach einer kurzen Einlaufphase relativ gering sind (nach Ablauf der Gewährleistungsfrist meist erreicht) und dann nach einer langen Zeit gegen Ende stark ansteigen. Laufende präventive Wartungen beeinflussen den Anstiegspunkt erheblich.

Bild: Ausfallrate im Verlauf der Einsatzzeit

3.5 Termine, Vorgehensplan, Organisation, Zuständigkeiten

Das Projekt POLYCOM wurde im Jahre 2012 in den Normalbetrieb überführt. Der Betrieb und das Service Management der Funkinfrastruktur werden seither durch die Kapo wahrgenommen. Dies beinhaltet einerseits die Wartung der Funkgeräte und Einsatzzentralen, andererseits die Überwachung, das Problem-Management sowie die Störungsbehebung in Zusammenarbeit mit den externen Partnern. Auch in Zukunft wird ein Teil der Unterhaltsarbeiten durch Mitarbeiter des Fachbereichs Telekom der Kapo Bern ausgeführt, damit das Knowhow erhalten bleibt und dringende Erstinterventionen selbstständig durchgeführt werden können.

Auf Grund der Grösse des Projektes und der daraus resultierenden Arbeitsleistungen wurde im Jahr 2013 dem Regierungsrat für die Jahre 2014 bis 2018 ein gebundener, wiederkehrender Verpflichtungskredit zu Lasten der Produktgruppe «06.02.9100 Polizei» in Höhe von CHF 1‘252‘000 (RRB 1264/2013) beantragt. Diese Ausgabenbewilligung umfasste nur den Unterhaltsvertrag mit dem externen Serviceerbringer. Neu werden im vorliegenden Vortrag sämtliche wiederkehrenden Kosten im Zusammenhang mit dem Betrieb des Sicherheitsfunknetzes POLYCOM wie Wartung und Unterhalt, Standortmieten, Energiekosten, Konzessionen, etc. aufgeführt und zur Bewilligung vorgelegt.

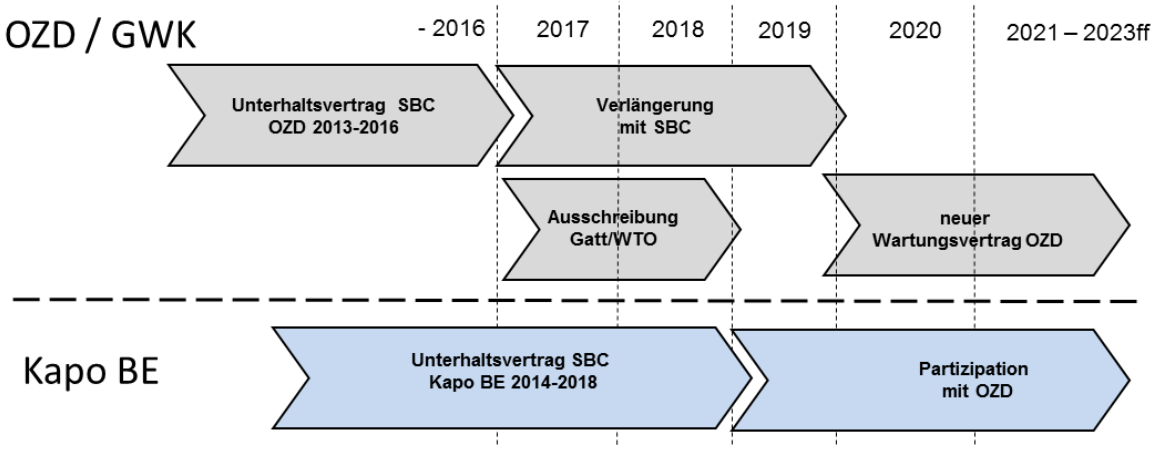
Für die Jahre 2014 bis 2018 wurde ein Vertrag mit Swisscom Broadcast abgeschlossen. Die Kapo partizipierte dabei an einem Vertrag, welcher vom Bund (Eidgenössische Zollverwaltung (EZV) und Oberzolldirektion (OZD) ausgeschrieben und abgeschlossen wurde. Mehrere andere Teilnetzbetreiber haben ihren POLYCOM-Unterhalt ebenfalls auf diese Weise vertraglich abgesichert. Ein Vertragsabschluss auf Basis dieses Rahmenvertrages musste nicht mehr öffentlich ausgeschrieben werden, da die Beteiligung der Kantone explizit Bestandteil der Ausschreibung war. Mit der Wahl der Swisscom Broadcast als Servicepartner für den POLYCOM-Unterhalt wurden folgende Hauptpunkte abgedeckt:

- Gleicher Servicepartner wie das GWK und 16 weitere Teilnetzbetreiber
- Preislicher Vorteil durch Mengenrabatte (Kumulierung der Infrastruktur des GWK und der Kantone)
- Ein alleiniger Ansprechpartner für den Unterhalt (sowohl korrektiv wie präventiv)
- Servicepartner mit grossem Knowhow im System-Unterhalt.

Die EZV und die OZD planen in den Jahren 2017 und 2018 die Neuausschreibung und –vergabe der externen Serviceleistungen im Rahmen eines GATT-/WTO-Verfahrens. Aus finanziellen, administrativen und technischen Gründen beteiligt sich die Kapo an dieser Ausschreibung (Option), um auch weiterhin mit dem gleichen Servicepartner zusammen zu arbeiten wie das GWK und der Grossteil der kantonalen Teilnetzbetreiber. Im Anschluss an die

Ausschreibung des GWK beabsichtigt die Kapo, mit dem ausgewählten Servicepartner einen eigenen Vertrag abzuschliessen.

Terminpläne Ausschreibung von OZD / GWK und Kantonspolizei Kapo BE



3.6 Finanz- und Lastenausgleich (FILAG)

Nachfolgend eine Übersicht der POLYCOM Nutzer im Kanton Bern:

Organisation	Anz. Geräte
Kantonspolizei Bern	3'050
Zivilschutz des Kanton Bern	750
GEF (Rettungsdienste)	201
Feuerwehren	790
Tiefbauamt	220
Gefängnisse und Bewachungsstation INSEL	46
BKW / KKM / KWO / BLS	17
Inselspital / Spital Biel	6
Sirenenfernsteuerungen	600
SBB Lösch- und Rettungszüge	300
Fremdenpolizei Stadt Bern	10
Total Kanton Bern	**5'990**
Gesamte Schweiz	**> 55'000**

Tabelle 1: POLYCOM Nutzer Kanton Bern

Die Investitionen für den Netzbau von POLYCOM wurden vollständig durch Kanton und Bund übernommen, während die Anschaffung der entsprechenden Geräte Sache der einzelnen Nutzer ist. An der Finanzierung des Netzbetriebes beteiligen sich die Gemeinden über die Globalbilanz des Finanz- und Lastenausgleichs (FILAG). Dem Kanton wird für den Betrieb und den Unterhalt der Infrastruktur jährlich ein Beitrag von CHF 2.0 Millionen gutgeschrieben.

4 Auswirkungen auf Finanzen

4.1 Rechtliche Qualifikation der Ausgaben

4.1.1 Gebundene oder neue Ausgaben

Seit 1. Juni 2014 umschreibt Art. 48 Abs. 1 des Gesetzes vom 26. März 2002 über die Steuerung von Finanzen und Leistungen (FLG, BSG 620.0) die neuen Ausgaben als diejenigen, bei denen Entscheidungsspielraum bezüglich ihrer Höhe, des Zeitpunkts ihrer Vornahme oder anderer Modalitäten besteht. Im Bereich des Betriebs und der Wartung für das Sicherheitsfunknetz POLYCOM besteht in der Regel meist ein gewisser Handlungsspielraum, auch wenn dieser bei einzelnen Komponenten sehr gering sein kann (bspw. bei den langfristig vertraglich vereinbarten Mieten der Standorte). Aus Gründen der Transparenz werden dem Grossen Rat die gesamten jährlichen Ausgaben für den Betrieb und die Wartung des Sicherheitsfunknetzes POLYCOM als neue Ausgaben in Form eines jährlich wiederkehrenden Objektkredits zum Entscheid vorgelegt.

4.1.2 Wiederkehrende oder einmalige Ausgabe

Wiederkehrend sind Ausgaben gemäss Art. 47 FLG, wenn sie einer fortgesetzten Aufgabe dienen. Dies trifft auf die Ausgaben für den Betrieb und den Unterhalt des Sicherheitsfunknetzes POLYCOM zu, welche während der gesamten Betriebsdauer anfallen. Demgegenüber fallen die Ausgaben für Projekte und Weiterentwicklungen typischerweise im Rahmen eines zeitlich begrenzten Vorhabens an. Sie sind daher in der Regel einmalig im Sinne von Art. 46 FLG. Im beiliegenden Grossratsbeschluss sind die Ausgaben zu Lasten der Erfolgsrechnung als wiederkehrende Ausgaben qualifiziert.

4.1.3 Angaben zu den werterhaltenden und wertvermehrenden Investitionen, zur Nutzungsdauer und zu den Abschreibungen

Bei den Ausgaben für den Betrieb und Unterhalt des Sicherheitsfunknetzes POLYCOM handelt es sich in allen Fällen um Ausgaben zur Werterhaltung, welche grundsätzlich über die Erfolgsrechnung abgewickelt werden. Die unregelmässig wiederkehrenden Ausgaben könnten aber ebenfalls die Investitionsrechnung tangieren, wobei die Konti 506100 (Mobilien / Maschinen / Fahrzeuge) und 506200 (Informatik-Geräte aller Art) zu belasten wären. Die werterhaltenden Investitionen werden vollumfänglich in den Anlageklassen «213 003 101 Elektronische Anlagen und Geräte» (Richtfunk, Multiplexer, Notstromversorgung, etc.; Abschreibungsdauer 5 Jahre), «215 003 101 Netzwerk-Infrastruktur (inkl. Server)» (Switches; Abschreibungsdauer 5 Jahre), «215 099 101 Sonstige Informatik-Anlagen» (Einsatzzentralen; Abschreibungsdauer 5 Jahre) und «222 350 101 Infrastrukturanlagen für Funk- und Telekommunikationsverbindungen» (Masten, Gebäude; Abschreibungsdauer 12 Jahre) aktiviert und linear über die Abschreibungsdauer abgeschrieben.

4.2 Beantragte Ausgaben

Die Ausgaben für den Betrieb und Unterhalt des Sicherheitsfunknetzes POLYCOM setzen sich wie in nachfolgender Tabelle aufgezeigt zusammen: Bei den Positionen 1 bis 12 handelt es sich um jährlich regelmässig wiederkehrende Kosten, welche mit angemessener Genauigkeit geplant werden können. Unter der Position 13 werden Ausgaben zusammengefasst, welche unregelmässig, nicht zwingend in jährlichem Rhythmus wiederkehren und nur grob bis gar nicht planbar sind.

	Art der Betriebs- und Unterhaltskosten	Jahre	Kosten pro Jahr in CHF (inkl. MwSt.)
1	Unterhaltsvertrag mit Servicepartner	2019-2023	1'650'000.00
2	Mieten Standorte	2019-2023	1'300'000.00
3	Energiekosten (Strom)	2019-2023	250'000.00
4	Reparaturen Endgeräte	2019-2023	200'000.00
5	Ersatzbeschaffungen im Funknetz	2019-2023	150'000.00
6	Funk-Bedienung Einsatzzentrale / SPDS-Software	2019-2023	100'000.00
7	Reparaturen Funknetz	2019-2023	100'000.00
8	Betriebsunterstützung durch Dritte	2019-2023	100'000.00
9	Konzessionen BAKOM und Gebühren	2019-2023	40'000.00
10	Unterhalt Notstromsysteme	2019-2023	30'000.00
11	Unterhalt der Switch	2019-2023	400'000.00
12	Bundesbeiträge für Switch-Unterhalt	2019-2023	-400'000.00
13	Reserve für unregelmässig wiederkehrende Kosten	2019-2023	1'380'000.00
	Total wiederkehrende Kosten inkl. Reserve	**2019-2023**	**5'300'000.00**

Aufstellung der Betriebs- und Unterhaltskosten POLYCOM

4.2.1 Reserve für unregelmässig wiederkehrende Kosten

Bei sämtlichen in der Reserve enthaltenen Kosten handelt es sich um für den Betrieb und den Unterhalt (resp. bei aufgezwungenen Standortwechseln für die Aufrechterhaltung) des Funknetzes notwendige Ausgaben, welche über die gesamte Betriebsdauer anfallen resp. anfallen können. Aus dieser Perspektive treten sie nicht einmalig nur im Rahmen eines zeitlich befristeten Projekts auf, sondern müssen als einer fortgesetzten, dauernden Aufgabe dienend und somit als wiederkehrend qualifiziert werden.

Dabei handelt es sich um nur schlecht bis gar nicht planbare und unregelmässig wiederkehrkehrende Ausgaben. Im günstigen Fall (z. Bsp. Ersatz Notstrombatterien) kann die Höhe der Ausgabe genau, sowie der Zeitpunkt ihrer Vornahme (anhand der zu erwartenden Lebensdauer der Batterien) zumindest grob geplant werden. Im ungünstigsten Fall (z. Bsp. bei von Dritten aufgezwungenen Umzügen von Funkstandorten) kann sich die Höhe der Ausgabe in einer sehr grossen Bandbreite bewegen und der Zeitpunkt der Vornahme wird fremdbestimmt und ist somit weder vorherseh- noch planbar. Dies macht die Bestimmung des für die Ausgabenbefugnis massgebenden, jährlich anfallenden Nettoaufwands unmöglich, was gegen eine Vorlage als wiederkehrende Ausgaben sprechen könnte. Da der vorliegende Kreditbeschluss auch ohne Reserveanteil dem Grossen Rat zur Genehmigung zu unterbreiten ist, erachtet die POM diesen Umstand als zweitrangig, resp. die Betrachtung als Ausgaben, welche einer dauernden Aufgabe dienen, als vorrangig. Aus diesem Grund wird die Reserve für unregelmässig wiederkehrende Kosten zusammen mit den regelmässig und planbaren wiederkehrenden Betriebs- und Unterhaltskosten ebenfalls als wiederkehrende Ausgabe beantragt.

Da sich die unregelmässig auftretenden und schlecht planbaren Ausgaben bei zeitlichem Zusammentreffen zu namhaften Beträgen kumulieren können, wird eine Reserve in ausreichender Höhe beantragt. Zur besseren Nachvollziehbarkeit der beantragten Ausgaben werden nachfolgend die verschiedenen möglichen und in einem Jahr anfallenden Ausgabenpositionen

einzeln charakterisiert und abschliessend an einem tabellarischen Beispiel aufgezeigt, in welchem Ausmass die Beanspruchung der Reserve im zeitlichen Ablauf erfolgen könnte.

Ersatz Notstrombatterien
Die Notstrombatterien haben eine Lebensdauer von rund 7 Jahren und werden möglichst kurz vor Ablauf derselben ersetzt. Aufgrund der Inbetriebnahme des Funknetzes in den Jahren 2008 sowie 2011/2012 fallen die Kosten von CHF 1'475'000 gestaffelt und ungleichmässig verteilt an.

Ersatz Managementkomponenten
Die Managementkomponenten werden bei Bedarf ersetzt, erfahrungsgemäss beträgt die Lebensdauer rund 5 Jahre. Während der Bewilligungsdauer des vorliegenden Vortrags wird mit einem unregelmässig verteilten Aufwand von rund CHF 300'000 gerechnet.

Führungsräume
Die Infrastruktur von Führungsräumen wird bei Bedarf ersetzt, die Lebensdauer liegt zwischen 5 und 7 Jahren. Die Infrastruktur einfacher Führungsräume (z. Bsp. Stade de Suisse) wird mit rund CHF 25'000 beziffert, für komplexe (z. Bsp. Ringhof) müssen rund CHF 250'000 eingesetzt werden. Im tabellarischen Beispiel wird vom Ersatz der Infrastruktur eines einfachen Führungsraums im Jahr 2020 und vom Ersatz eines komplexen im Jahr 2023 ausgegangen.

Umzug POLYCOM Funkstandorte:
Das POLYCOM-Teilnetz Kanton Bern ist mit den aktuellen Funkstandorten so aufgestellt, dass jederzeit ohne «Funklöcher» ein uneingeschränkter Betrieb möglich ist. Bei Aufgabe eines Funkstandorts, muss er an geeigneter Stelle ersetzt resp. neu aufgebaut werden, sofern die Qualität der Funkverbindung aufrechterhalten werden soll. Die Kosten eines Funkstandortumzugs können innerhalb einer grossen Bandbreite variieren. Bisher kamen Standortwechsel erst an den Standorten Schwarzenburg und Sorvilier vor. In Schwarzenburg war die Kapo am Standort eines Mobiltelefonanbieters unterbeteiligt. Der Umzug wurde durch den Provider durchgeführt, die Kapo beteiligte sich anteilsmässig mit rund CHF 100'000 an den Kosten. Beim Standort Sorvilier handelte es sich ursprünglich ebenfalls um eine Unterbeteiligung. Aufgrund der hohen Mietkosten wurde nachträglich ein eigener Standort realisiert. Dieser konnte kostengünstig, unter Ausnutzung bereits bestehender Gebäude des Kantons zu Gesamtkosten von rund CHF 150'000 erstellt werden. Für aufwändigere eigene Standorte (Neubau von Betriebsgebäuden, Zugang nur mit Helikopter, etc.) muss von CHF 250'000 an aufwärts gerechnet werden. Ob und wann Standortwechsel unvermeidbar werden, lässt sich nicht voraussagen. Die Kapo führt derzeit die Standorte Zieglerspital (ungewisse Zukunft, evtl. Neubau), sowie Allenlüften, Stockeren, Walkringen und Grenchenberg (potentielle Windparks) auf ihrem Risikomonitoring für erzwungene Standortumzüge. Vor allem die Windenergie stellt eine echte (Standort-) Konkurrenz dar: erhöhte Lagen, welche für den Richtfunk gute Abstrahlung in die umliegenden Geländekammern bieten, befinden sich ebenfalls in der gleichmässig starken, überregionalen Windströmung. Im tabellarischen Beispiel wird von einem eher aufwändigen Umzug im Jahr 2023 ausgegangen.

Mastrevisionen:
Die Sendemasten der POLYCOM-Standorte werden regelmässig inspiziert (Begehung, optische Prüfung des Gesamteindrucks, Prüfung der Schraubverbindungen mit Drehmoment-

schlüssel). Der reine Inspektionsaufwand beträgt jährlich rund CHF 20'000, allfällig festgestellter zusätzlicher Unterhaltsbedarf (Erneuerung Anstrich, Ersatz von Teilen der Gitterkonstruktion) fällt separat unregelmässig an.

Ersatz Klimageräte
Jährlich werden drei bis fünf defekte Klimageräte zum Anschaffungspreis von rund CHF 5'000 ersetzt.

Messmittel für Unterhalt:
Die Kapo verfügt über verschiedene Messmittel für den Unterhalt im Wert von rund CHF 200'000 (Anschaffungskosten) und nimmt in unregelmässigen Abständen Ergänzungen und Ersetzungen vor.

Aus- und Weiterbildung:
Die Aus- und Weiterbildung erfolgt unregelmässig und bei Bedarf (neue Mitarbeitende und Refresher für bestehende Mitarbeitende). Auf Grund der Erneuerung der Tetrapol Infrastruktur[3] und der damit verbundenen Einführung neuer Technologien, ist mit einem erhöhten Aus- und Weiterbildungsaufwand der Mitarbeitenden zu rechnen.

Fazit:
Neben den alljährlich wiederkehrenden Kosten im Gesamtbetrag von netto CHF 3'920'000 wird eine jährliche Reserve von CHF 1‘380‘000 für unregelmässig wiederkehrende Kosten beantragt. Dem Charakter einer Reserve entsprechend, wird diese voraussichtlich ein bis max. zwei Mal in der beantragten Zeitspanne ausgeschöpft. Damit insbesondere ein unvorhergesehener Umzug eines Funkstandortes rasch finanziert und vollzogen werden kann, beantragt die Kapo einen verhältnismässig hohen jährlichen Reserveanteil.

[3] vgl. dazu GRB 0033/2017, Werterhaltung Sicherheitsfunknetz POLYCOM 2030 Seite 5 ff.: das Sicherheitsfunknetz POLYCOM basiert auf dem Funksystem Tetrapol. Die Tetrapol-Komponenten werden im Rahmen des Projekts Werterhalt POLYCOM 2030 auf eine neue Übertragungstechnologie migriert.

	Betriebs- und Unterhaltskosten	2019	2020	2021	2022	2023	Total
1	Unterhaltsvertrag mit Servicepartner	1'650	1'650	1'650	1'650	1'650	
2	Mieten Standorte	1'300	1'300	1'300	1'300	1'300	
3	Energiekosten (Strom)	250	250	250	250	250	
4	Reparaturen Endgeräte	200	200	200	200	200	
5	Ersatzbeschaffungen Funknetz	150	150	150	150	150	
6	Funk-Bedienung Einsatzzentrale	100	100	100	100	100	
7	Reparaturen Funknetz	100	100	100	100	100	
8	Betriebsunterstützung durch Dritte	100	100	100	100	100	
9	Konzessionen BAKOM / Gebühren	40	40	40	40	40	
10	Unterhalt Notstromsysteme	30	30	30	30	30	
11	Unterhalt der Switch	400	400	400	400	400	
12	Bundesbeiträge für Switch-Unterhalt	-400	-400	-400	-400	-400	
	Total regelmässig wiederkehrend	**3'920**	**3'920**	**3'920**	**3'920**	**3'920**	**19'600**
13	Ersatz Notstrombatterien	400	50		400	625	
14	Ersatz Managementkomponente		150			150	
15	Betrieb Führungsräume		25			250	
16	Umzug POLYCOM Funkstandorte					250	
17	Mastrevisionen	20	50	20	20	20	
18	Messmittel für Unterhalt		50			50	
19	Ersatz Klimageräte	15	15	25	25	15	
20	Aus- und Weiterbildung		20			20	
	Total Reserve unregelm. wiederk.	**435**	**360**	**45**	**445**	**1'380**	**2'665**
	Total wiederkehrend	**4'355**	**4'280**	**3'965**	**4'365**	**5'300**	**22'265**

tabellarisches Beispiel Unterhaltskosten POLYCOM (in TCHF)

4.3 Auswirkungen auf Organisation, Personal, IT und Raum

Das vorliegende Vorhaben hat keine direkten personellen Auswirkungen. Wird dem Antrag nicht zugestimmt, müssten die Leistungen des externen Serviceerbringers soweit möglich innerhalb der Kapo erbracht werden. Die hierzu notwendigen personellen Mittel sind weder vorhanden noch budgetiert. Die Wartungsaufgaben und die Reparaturen wurden auch bisher zum grössten Teil extern vergeben. Die Mitarbeiter der Technik leisten einen Teil der Wartungsarbeiten selber, damit das Knowhow erhalten bleibt und dringende Störungen durch eigenes Personal bearbeitet werden können. Die Kosten für Mieten, Energie, Konzession etc. müssen zwingend gedeckt werden, ansonsten das gesamte Netz nicht mehr betrieben werden könnte.

Während der Übergangsphase im Projekt Werterhaltung POLYCOM 2030 ist an gewissen Standorten vorübergehend ein Mehrbedarf an Raum für den Parallelbetrieb notwendig, damit das neue System aufgebaut und anschliessend das bestehende System zurückgebaut und entfernt werden kann.

5 Kreditsumme und Ausgabenbefugnis

Bei den Betriebs- und Unterhaltskosten für das Sicherheitsfunknetz POLYCOM handelt es sich um neue und wiederkehrende Ausgaben. Die Finanzkompetenz liegt beim Grossen Rat des Kantons Bern. Die Kreditsumme setzt sich wie folgt zusammen:

Massgebende Kreditsumme	Jahr	Betrag in CHF inkl. MwSt.
Neue wiederkehrende Ausgaben (Art. 47 und Art. 48 Abs. 1 Bst a FLG)	2019 bis 2023	4‘320‘000.00
./. Anteil Bundesbeiträge für Switch-Unterhalt	2019 bis 2023	400‘000.00
Anteil Kanton Bern	**2019 bis 2023**	**3‘920‘000.00**
Reserve für unregelmässig wiederkehrende Ausgaben (z. Bsp. Umzug von Funkstandorten)	2019 bis 2023	1‘380‘000.00
Zu bewilligender Kredit (Kostendach)	**2019 bis 2023**	**5‘300‘000.00**

Es handelt sich um einen Verpflichtungskredit in Form von neuen wiederkehrenden Ausgaben, welcher unter Art. 146 FLV fällt. Massgebend für die Bestimmung der Ausgabenkompetenz sind gemäss Art. 47 Abs. 2 FLG die Höhe der neuen wiederkehrenden Ausgaben. Bei wiederkehrenden Kosten ist die Höhe der jährlich anfallenden Kosten massgebend. Weiter ist für die Bestimmung der Ausgabenbefugnis gemäss Art. 45 FLG Bst. 1 von den Nettobeträgen auszugehen, wenn die Beiträge Dritter rechtlich verbindlich zugesichert und wirtschaftlich sichergestellt sind. Die Voraussetzungen werden mit den Bundesbeiträgen für den Switch-Unterhalt erfüllt. Daher beantragt die Kapo einen Kredit nach dem Nettoprinzip.

Kostenstelle	Kostenarten	Jahr	Betrag in CHF inkl. MwSt.
1300-10 Polycom	311100, 311300, 313000, 313200, 313220, 315100, 315300, 316100, 391000, 463000 506100, 506200	2019 bis 2023	5'300'000.00

Die planbaren, regelmässig wiederkehrenden Ausgaben von netto CHF 3‘920‘000 sind im Voranschlag 2019 und im Aufgaben- und Finanzplan 2020 bis 2022 der Produktgruppe «06.02.9100 Polizei», Kostenstelle «1310-10 / Polycom» enthalten. Die Reserve von CHF 1‘380‘000 für unregelmässig wiederkehrende Ausgaben ist in der Finanzplanung nicht enthalten und müsste bei deren Verwendung intern kompensiert werden.

6 Informationssicherheit und Datenschutz

Der Bund hat eine externe Firma sowie die armasuisse mit der Überarbeitung des ISDS-Konzepts (Informationssicherheits- und Datenschutz-Konzept) beauftragt. Dieses wird bis Ende des Jahres 2017 vorliegen und für alle Kantone verbindlich sein.

7 Öffentliches Beschaffungsrecht

Die EZV und OZD planen in den Jahren 2017 und 2018 die Neuausschreibung und –vergabe der externen Serviceleistungen im Rahmen eines GATT-/WTO-Verfahrens. Aus finanziellen, administrativen und technischen Gründen beteiligt sich die Kapo an dieser Ausschreibung (Option), um auch weiterhin mit dem gleichen Servicepartner zusammen zu arbeiten wie das GWK und der Grossteil der kantonalen Teilnetzbetreiber. Im Anschluss an die Ausschreibung des GWK beabsichtigt die Kapo, mit dem ausgewählten Servicepartner einen eigenen Vertrag abzuschliessen.

8 Verhältnis zu den Richtlinien der Regierungspolitik und anderen wichtigen Planungen

Der Regierungsrat hält auf den Seiten 24 und 25 der Richtlinien der Regierungspolitik 2015 – 2018 als Ziel Nr. 8 unter anderem fest, dass der Kanton für objektive Sicherheit sorgt. Als Massnahme hierzu werden neben der Optimierung der Polizeiorganisation unter Berücksichtigung der verfügbaren Personalressourcen, vor allem auch die Bewältigung von Grossereignissen, potenziellen Katastrophen und Notlagen innerhalb des gesamtschweizerischen Verbundsystems Bevölkerungsschutz genannt. Als Basis für mögliche Handlungsfelder dazu dient unter anderem die Strategie Bevölkerungsschutz 2015+ des Bundes.

Im Bericht an den Bundesrat «Umsetzung Strategie Bevölkerungsschutz und Zivilschutz 2015+» der Regierungskonferenz Militär, Zivilschutz und Feuerwehr vom 6. Juli 2016, wird die Werterhaltung und Verlängerung der Nutzungsdauer von POLYCOM im Executive Summary auf Seite 3 sowie unter Punkt «3.4 Kommunikation» auf Seiten 24-25 als Massnahme erster Priorität bezeichnet.

9 Auswirkungen auf die Gemeinden

Die Zielvorgaben im schweizerischen Sicherheitsfunknetz POLYCOM sind das Sicherstellen:

- der verschlüsselten funktechnischen Zusammenarbeit der Behörden und Organisationen für Rettung und Sicherheit (BORS) der Ebenen Bund, Kantone und Gemeinden;
- der interkantonalen und grossräumigen funktechnischen Zusammenarbeit;
- der Kommunikation zwischen den Blaulichtorganisationen sowie weiteren Partnern in den Bereichen Rettung und Sicherheit, eingeschlossen die Mittel von Zivilschutz und Armee;
- der Fernsteuerung von rund 5'000 Alarmsirenen in der Schweiz über Polyalert.

Die Kosten für den Betrieb der Infrastruktur trägt der Kanton Bern. Die Beteiligung der Gemeinden erfolgt über den kantonalen Finanzausgleich (FILAG). Für den Kauf und Betrieb der Endgeräte sind die Gemeinden selber verantwortlich.

10 Auswirkungen auf Wirtschaft, Umwelt und Gesellschaft

Das bereits bewilligte Projekt Werterhalt des bestehenden landesweiten Sicherheitsfunknetzes POLYCOM bis ins Jahr 2030 war die wirtschaftlich beste Lösung. Der damit verbundene

Sicherheitsgewinn bzw. der Erhalt des Sicherheitsniveaus ist zudem auch von grossem volkswirtschaftlichem Nutzen. Diese Investitionen können nur durch einen kontinuierlichen Unterhalt längerfristig betrieben werden

Es gibt gegenüber dem jetzt laufenden Wartungsvertrag und den wiederkehrenden Betriebskosten keine zusätzlichen Auswirkungen auf die Umwelt. Das Funksystem hat derzeit keinen Bedarf für neue Antennenstandorte und die Emissionen durch nichtionisierende Strahlung werden nicht zunehmen.

Ohne Sicherstellung der Kommunikation zwischen und unter den Einsatzorganisationen für Rettung und Sicherheit nähme die Einsatzbereitschaft und -fähigkeit dieser Organisationen ab. Die damit verbundenen Sicherheitslücken hätten im täglichen Leben, im Fall von nationalen Katastrophen oder bei Notlagen spürbare Auswirkungen auf die Gesellschaft.

11 Auswirkungen bei einer Ablehnung

Falls der vorliegende GRB für den Betrieb und Unterhalt für das System POLYCOM nicht bewilligt wird, ist ein Betrieb der Funkinfrastruktur ab dem Jahr 2019 nicht mehr sichergestellt. Das Teilnetz des Kantons Bern müsste ausser Betrieb genommen werden und die Vorzüge dieses sicheren Kommunikationssystems stünden den BORS (Behörden, Organisationen, Rettungs- und Sicherheitsdienste) sowie deren Partner im Kanton Bern nicht mehr zur Verfügung. Auch die nationale Komponente des POLYCOM für die Sirenenfernsteuerung sowie die kantonsübergreifende Funkabdeckung für die schweizweit tätigen Organisationen wie GWK, MilSich, REGA und weitere Stellen wäre im ganzen Kanton Bern nicht mehr funktionsfähig. Die Verknüpfung der Teilnetze der Kantone und des Bundes zu einem nationalen Sicherheitsfunknetz wäre stark behindert und müsste ohne das Teilnetz Kanton Bern neu geplant werden.

Ein Verzicht auf dieses sichere, krisenresistente Kommunikationsmittel ist nicht denkbar und es müsste umgehend mit der Evaluation und Planung eines alternativen Funksystems begonnen werden, was erhebliche zusätzliche Investitionskosten nach sich ziehen würde.

12 Antrag

Aus den dargelegten Gründen beantragt der Regierungsrat, dem beiliegenden Beschlussentwurf zuzustimmen.

Beilage

- Beschlussentwurf

LOTTERIEFONDS Berner Jura - Jahresrechnung 2017

(mit Vorjahresvergleich)

Rechnung 2017 Lotteriefonds Berner Jura	**2017**	**2016**
Einnahmen in CHF		
Zuweisung aus Lotteriefonds (5,262% von 36'294'505)	1'900'000.00	1'480'000.00
Total Einnahmen	**1'900'000.00**	**1'480'000.00**
Ausgaben in CHF		
Kultur	64'520.00	0.00
Denkmalpflege	1'276'300.00	887'700.00
Heimatschutz	33'330.00	107'900.00
Naturschutz	37'810.00	0.00
Umweltschutz	0.00	0.00
Katastrophenhilfe	0.00	0.00
Entwicklungshilfe	0.00	213'000.00
Wissenschaft	3'700.00	0.00
Tourismus	23'770.00	187'930.00
Öffentlicher Verkehr	0.00	0.00
Wirtschaftsförderung	0.00	0.00
Institutionen und Vereine	69'383.20	30'207.50
Wiederkehrende Beiträge	0.00	0.00
Abgrenzung Projekte 2017	0.00	0.00
Total Ausgaben	**1'508'813.20**	**1'426'737.50**
Total Einnahmen	1'900'000.00	1'480'000.00
Total Ausgaben	-1'508'813.20	-1'426'737.50
Einnahmenüberschuss	**391'186.80**	**53'262.50**

Bestandesnachweis Kontokorrent (FB 60074) per	**31.12.2017**	**31.12.2016**
Anfangsbestand Kontokorrent Lotteriefonds Berner Jura	3'327'247.80	3'273'985.30
Einnahmenüberschuss	391'186.80	53'262.50
Bestand Kontokorrent Lotteriefonds Berner Jura	**3'718'434.60**	**3'327'247.80**
Bestand offene Verpflichtungen	-1'071'465.00	-1'579'835.00
Nettobestand Lotteriefonds Berner Jura	**2'646'969.60**	**1'747'412.80**

Fonds und Bewilligungen

S. Krenger

Bern, 19.01.2018/sk

LOTTERIEFONDS - Jahresrechnung 2017

(mit Vorjahresvergleich)

Rechnung 2017 Lotteriefonds	**2017**	**2016**
Einnahmen in CHF		
Gewinnanteil Swisslos 2016	60'174'505.00	53'272'734.00
Übrige Einnahmen	2'100.00	216'250.00
Total Einnahmen	**60'176'605.00**	**53'488'984.00**
Ausgaben in CHF		
Kultur	7'266'580.00	3'132'181.00
Denkmalpflege	14'720'459.35	14'595'177.95
Heimatschutz	267'280.00	547'970.00
Naturschutz	91'920.00	1'208'980.00
Umweltschutz	10'100.00	0.00
Katastrophenhilfe	420'000.00	120'000.00
Entwicklungshilfe	2'068'513.00	1'989'175.00
Wissenschaft	132'280.00	99'320.00
Tourismus	659'520.00	841'730.00
Öffentlicher Verkehr	0.00	0.00
Wirtschaftsförderung	0.00	0.00
Institutionen und Vereine	2'319'357.40	2'700'687.50
Wiederkehrende Beiträge	4'145'000.00	3'895'000.00
Speisung Kulturförderungsfonds	12'000'000.00	10'600'000.00
Speisung Sportfonds	8'000'000.00	10'600'000.00
Verwaltungskosten	464'524.29	413'064.44
Abgrenzung Projekte 2017	319'450.00	0.00
Total Ausgaben	**52'884'984.04**	**50'743'285.89**
Total Einnahmen	60'176'605.00	53'488'984.00
Total Ausgaben	-52'884'984.04	-50'743'285.89
Einnahmenüberschuss	**7'291'620.96**	**2'745'698.11**

Bestandesnachweis Kontokorrent per	**31.12.2017**	**31.12.2016**
Anfangsbestand Kontokorrent Lotteriefonds	121'013'434.45	122'467'736.34
Einnahmenüberschuss	7'291'620.96	2'745'698.11
Akontozahlung Swisslos Gewinnanteil 2015	0.00	-36'800'000.00
Akontozahlung Swisslos Gewinnanteil 2016	-32'600'000.00	32'600'000.00
Bestand Kontokorrent Lotteriefonds	**95'705'055.41**	**121'013'434.45**
Bestand offene Verpflichtungen	-51'968'534.70	-62'300'567.05
abzgl. Akontozahlung Swisslos Gewinnanteil 2016	0.00	-32'600'000.00
Nettobestand Lotteriefonds	**43'736'520.71**	**26'112'867.40**

Fonds und Bewilligungen

Bern, 19.01.2018/sk

Arrêté du Conseil-exécutif

N° d'ACE:	283/2018
Date:	14 mars 2018
Direction:	Direction de la police et des affaires militaires
N° d'affaire:	2018.POM.25
Classification:	–

Fonds de loterie: approbation des comptes annuels 2017

1 Objet

Les comptes annuels du Fonds de loterie ont bouclé le 31 décembre 2017 sur un solde de 95 705 055 francs. Après déduction des subventions promises non encore versées (51 968 534 CHF), l'avoir net est de 43 736 520 francs.

Dans son rapport de révision du 6 février 2018, le Contrôle des finances du canton de Berne confirme l'exactitude des comptes annuels 2017 et recommande de les approuver.

2 Bases légales

– Loi du 4 mai 1993 sur les loteries (LLot ; RSB 935.52), articles 39 et 46, alinéa 1
– Ordonnance du 20 octobre 2004 sur les loteries (OL ; RSB 935.520), article 32
– Loi du 12 juin 2012 sur l'encouragement des activités culturelles (LEAC ; RSB 423.11), article 34, alinéa 2, lettre *a*
– Loi du 13 septembre 2004 sur le statut particulier du Jura bernois et sur la minorité francophone du district bilingue de Bienne (Loi sur le statut particulier, LStP ; RSB 102.1), article 20, alinéa 1

3 Proposition

Sur proposition de la Direction de la police et des affaires militaires, le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'approuver le projet d'arrêté et les comptes annuels 2017 du Fonds de loterie.

Au nom du Conseil-exécutif
Le chancelier:
Auer

CANTON DE BERNE * CONSEIL-EXECUTIF *

Destinataire
- Grand Conseil

03|15|K|3

Rapport

Date de la séance du CE: 14 mars 2018
Direction: Direction de la police et des affaires militaires
N° d'affaire: 2018.POM.25
Classification: –

Fonds de loterie: approbation des comptes annuels 2017

Table des matières

1 Synthèse 1

2 Bases légales 2

3 Situation financière du Fonds de loterie 2

4 Enveloppe financière du Conseil du Jura bernois 3

5 Traitement des demandes 4
5.1 Frais administratifs 4
5.2 Statistiques des demandes 5

6 Proposition 5

1 Synthèse

En 2017, Swisslos a versé au canton de Berne une part au bénéfice de l'année 2016 de 60 174 505 francs, ce qui a permis d'attribuer 12 000 000 francs (20 % de la part du bénéfice net arrondie) au Fonds d'encouragement des activités culturelles et 9 000 000 francs (15 % de la part du bénéfice net arrondie) au Fonds du sport, dont à déduire un montant de 1 000 000 francs accordé par le Conseil-exécutif à la préparation et au dépôt de la candidature intercantonale aux Jeux olympiques et paralympiques d'hiver 2026 (ACE 1387/2016).

A la fin octobre 2017, Swisslos a versé, en raison des problèmes actuels liés aux taux d'intérêt négatifs, un acompte de 30 100 000 francs sur le bénéfice net de 2017. Ce montant a été régularisé conformément au modèle comptable harmonisé 2 (MCH2), en vigueur depuis le 1er janvier 2017.

Le compte du Fonds de loterie affichait un solde de 95 705 055 francs au 31 décembre 2017. Après déduction des subventions promises non encore versées (51 968 534 CHF), l'avoir net est de 43 736 520 francs.

Conformément à l'article 20, alinéa 1 de la loi du 13 novembre 2004 sur le statut particulier du Jura bernois et sur la minorité francophone du district bilingue de Bienne (loi sur le statut particulier, LStP ; RSB 102.1), le montant de l'enveloppe financière attribuée au Conseil du Jura bernois (CJB) est défini en fonction du pourcentage que représente la population du Jura bernois par rapport à celle de l'ensemble du canton (5,262 %). En application de ce pourcentage à la part du bénéfice net de Swisslos (sous déduction des parts versées au Fonds du sport et au Fonds d'encouragement des activités culturelles et des subventions périodiques), la somme attribuée au CJB s'élève à 1 900 000 francs. A la fin de l'exercice, l'enveloppe financière dévolue au CJB présentait un solde de 3 718 434 francs. Après déduction des subventions promises (1 071 465 CHF), l'avoir net s'élevait à 2 646 969 francs, ce qui correspond à une augmentation de quelque 900 000 francs.

Le Fonds de loterie a été inspecté par le Contrôle des finances en octobre 2017 (contrôle des dossiers) et en janvier 2018 (contrôle des dossiers et des comptes annuels). Le rapport de révision établi le 6 février 2018 confirme l'exactitude des comptes annuels.

2 Bases légales

– Loi du 4 mai 1993 sur les loteries (LLot ; RSB 935.52), articles 39 et 46, alinéa 1
– Ordonnance du 20 octobre 2004 sur les loteries (OL ; RSB 935.520), article 32
– Loi du 12 juin 2012 sur l'encouragement des activités culturelles (LEAC ; RSB 423.11), article 34, alinéa 2, lettre *a*
– Loi du 13 septembre 2004 sur le statut particulier du Jura bernois et sur la minorité francophone du district bilingue de Bienne (Loi sur le statut particulier, LStP ; RSB 102.1), article 20, alinéa 1

3 Situation financière du Fonds de loterie

En 2016, Swisslos a enregistré des gains records. Ainsi, la part du canton de Berne a augmenté de quelque 13 pour cent par rapport à l'exercice précédent, pour atteindre 60 174 505 francs.

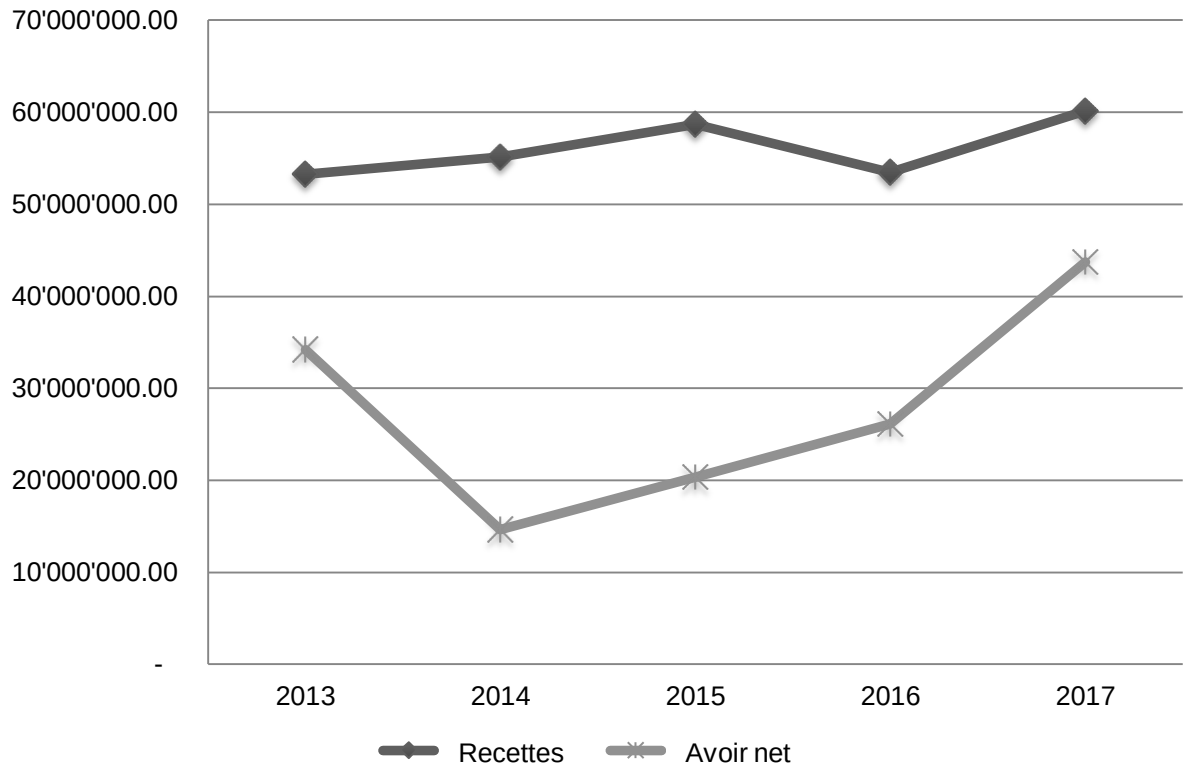
En 2017, des régularisations, à hauteur de 30 419 450 francs, ont dû être opérées pour la première fois sur la base des prescriptions du MCH2, introduit le 1er janvier 2017. Ce montant comprend, d'une part, l'acompte de 30 100 000 francs sur le bénéfice net et, d'autre part, une somme de 319 450 francs pour des projets qui avaient déjà fait l'objet d'un décompte final complet à fin 2017, mais qui ne pouvaient plus être comptabilisés pendant l'année en cours.

Tableau 1 : évolution financière du Fonds de loterie sur cinq ans

En CHF	2013	2014	2015	2016	2017
Recettes	53 272 238	55 160 273	58 687 520*	53 488 984*	60 176 605
Versements	–55 066 107	–51 739 398	–54 492 286	–50 743 285	–52 884 984
Avoir brut	78 051 628	81 472 502	85 667 736*	88 413 434*	95 705 055
Subv. promises	–43 858 743	–66 843 608	–65 285 857	–62 300 567	–51 968 534
Avoir net	**34 192 885**	**14 628 894**	**20 381 879***	**26 112 867***	**43 736 520**

* Sans le versement de l'acompte sur le bénéfice par Swisslos

Graphique 1 : évolution des recettes et de l'avoir net sur cinq ans (en CHF)



Sur la base du graphique, on constate que les recettes, après être restées relativement stables au cours des cinq dernières années (si l'on excepte la légère baisse de 2016), ont franchi la barre des 60 millions de francs pour la première fois en 2017.

En raison de cette hausse et de la diminution de quelque dix millions de francs des subventions promises, l'avoir net du Fonds de loterie a continué d'augmenter : à fin 2017, il atteignait environ 80 pour cent de l'alimentation annuelle moyenne. L'avoir net au 31 décembre 2017 permettra de financer de nouveaux projets, en fonction des besoins.

4 Enveloppe financière du Conseil du Jura bernois

Conformément à la LStP, le CJB dispose, pour ce qui est du Fonds de loterie, des mêmes compétences en matière d'autorisation de dépenses que le directeur de la police et des affaires militaires. Les demandes relevant de la compétence du CJB doivent être soumises à l'administration du Fonds de loterie ; celle-ci les examine formellement, les traite, calcule le montant des subventions et prépare les dossiers. Elle transmet ces derniers au CJB une fois par mois afin qu'il statue définitivement sur les demandes relevant de sa compétence ou prenne position sur celles relevant de la compétence du Conseil-exécutif.

Une enveloppe financière est attribuée chaque année au CJB. Elle correspond au rapport entre la population du Jura bernois et celle de l'ensemble du canton. Les subventions promises pour les demandes émanant du Jura bernois (approuvées par le CJB ou le Conseil-exécutif) sont prélevées sur ce montant. Les demandes approuvées par le Grand Conseil font exception à cette règle ; ce cas de figure ne s'est toutefois pas encore présenté. Si

l'enveloppe financière n'est pas épuisée à la fin de l'année, le solde peut être reporté sur l'année suivante.

L'avoir brut du CJB (3,71 mio CHF) a augmenté d'environ 390 000 francs par rapport à 2016. Le montant des subventions promises (1,07 mio CHF) a diminué d'environ 500 000 francs. L'avoir net a augmenté de quelque 900 000 francs, pour atteindre un montant de 2,64 millions de francs.

5 Traitement des demandes

5.1 Frais administratifs

Pour 2017, les frais administratifs du Fonds de loterie s'élèvent à 464 524 francs. Conformément à l'OL, ils sont comptabilisés comme charges dans les comptes annuels. Ils comprennent :

- les frais de personnel directs (formation et perfectionnement inclus) du service Fonds et autorisations (FOBE), rattaché au Secrétariat général de la Direction de la police et des affaires militaires (SG POM), pour les tâches en lien avec le Fonds de loterie ;
- les frais de personnel indirects pour les prestations fournies au Fonds de loterie par divers services du SG POM (chancellerie, traduction, etc.) et la part des frais de personnel pour diverses dépenses dans ce domaine (formation, perfectionnement, etc.) ;
- les autres frais (matériels) directs du Fonds de loterie (prestations fournies par des tiers, etc.) ;
- la part aux frais matériels généraux (frais de port, informatique, locaux, etc.).

L'essentiel du traitement des demandes portant sur le Fonds de loterie requiert 1,8 équivalent plein temps (EPT), auquel s'ajoutent des prestations de gestion et de comptabilité à hauteur de 0,5 EPT en moyenne. L'introduction du MCH2 en janvier 2017 a donné lieu à une surcharge de travail non négligeable. Le nouveau modèle complique en effet considérablement le système interne de contrôle du traitement des demandes.

En 2017, le projet d'introduction d'un système de dépôt des demandes en ligne a franchi des étapes-clés : les questions en suspens ont été résolues et les obstacles techniques, surmontés. Le système sera introduit au premier trimestre 2018, aussi bien pour le Fonds de loterie que pour le Fonds du sport.

Tableau 2 : frais de personnel et de matériel à la charge du Fonds de loterie en 2017

Type de frais	**CHF**
Frais de personnel directs FOBE	345 655
Frais de personnel indirects	50 753
Frais matériels[1]	68 115
Total	**464 524**

[1] Part des frais généraux comprise

Par rapport à l'exercice précédent, les frais de personnel directs ont connu une hausse liée à un poste qui a pu être repourvu et à une baisse de la refacturation de frais de personnel (prestations effectuées en faveur de la Commission fédérale des maisons de jeu). En revanche, les frais matériels (directs notamment) ont baissé, malgré les coûts déjà engendrés par l'introduction du système de demandes en ligne. Dans l'ensemble, les frais administratifs ont augmenté d'environ douze pour cent pour revenir au niveau des années 2013 à 2015.

5.2 Statistiques des demandes

En 2017, le Fonds de loterie a enregistré 709 nouvelles demandes (sans les autorisations de loterie) et en a traité 661 (soit autant qu'en 2016).

Dans le domaine des monuments historiques, les demandes ont diminué de quelque dix pour cent, tandis qu'elles ont doublé dans le celui de la protection du patrimoine. Une baisse sensible a été enregistrée dans le domaine du tourisme. Dans les autres domaines, le nombre de demandes est resté similaire à celui de l'année précédente.

Le taux de rejet (7 %) a diminué d'environ deux pour cent. Par ailleurs, 28 demandes ont été transmises à d'autres Directions.

6 Proposition

Au vu des explications qui précèdent, le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'approuver les comptes 2017 du Fonds de loterie et le projet d'arrêté qui figure en annexe.

Annexes
- Projet d'arrêté
- Comptes annuels 2017
- Comptes annuels de l'enveloppe financière 2017 du CJB
- Vue d'ensemble des subventions promises au 31 décembre 2017, classées selon l'affectation prévue
- Statistique des demandes reçues et traitées en 2017
- Rapport du Contrôle des finances du 6 février 2018 sur les comptes annuels 2017 du Fonds de loterie

SPORTFONDS Berner Jura - Jahresrechnung 2017

(mit Vorjahresvergleich)

Rechnung 2017 Sportfonds Berner Jura	2017	2016
Einnahmen in CHF		
Zuweisung aus Sportfonds (5,262% de 8'000'000)	420'000.00	560'000.00
Total Einnahmen	**420'000.00**	**560'000.00**
Ausgaben in CHF		
Bau und Instandsetzung von Sportanlagen	519'260.00	143'420.00
Sportmaterial	63'820.00	20'780.00
Sportförderung Nachwuchs Breitensport	48'366.00	56'620.00
Sportförderung Nachwuchs Leistungssport	19'620.00	35'073.00
Sportförderung Kurswesen	8'479.15	16'769.65
Sportförderung besondere Massnahmen	33'650.00	40'330.00
Sportliche Veranstaltungen und Wettkämpfe	169'170.00	130'500.00
Europäische Sportwettkämpfe	0.00	0.00
Abgrenzung Projekte 2017	0.00	0.00
Total Ausgaben	**862'365.15**	**443'492.65**
Total Einnahmen	420'000.00	560'000.00
Total Ausgaben	-862'365.15	-443'492.65
Ausgaben-/Einnahmenüberschuss	**-442'365.15**	**116'507.35**

Bestandesnachweis Kontokorrent (FB 60075) per	31.12.2017	31.12.2016
Anfangsbestand Kontokorrent Sportfonds Berner Jura	3'261'002.54	3'144'495.19
Ausgaben-/Einnahmenüberschuss	-442'365.15	116'507.35
Bestand Kontokorrent Sportfonds Berner Jura	**2'818'637.39**	**3'261'002.54**
Bestand offene Verpflichtungen	-776'570.00	-586'790.00
Nettobestand Sportfonds Berner Jura	**2'042'067.39**	**2'674'212.54**

Fonds und Bewilligungen

Bern, 19.01.2018/sk

SPORTFONDS - Jahresrechnung 2017

(mit Vorjahresvergleich)

Rechnung 2017 Sportfonds	**2017**	**2016**
Einnahmen in CHF		
Zuweisung aus Lotteriefonds	8'000'000.00	10'600'000.00
Zinsen	241'732.25	261'395.05
Total Einnahmen	**8'241'732.25**	**10'861'395.05**
Ausgaben in CHF		
Bau und Instandsetzung von Sportanlagen	4'858'270.00	7'734'670.00
Sportmaterial	1'171'562.00	1'161'180.00
Sportförderung Nachwuchs Breitensport	967'446.00	982'946.00
Sportförderung Nachwuchs Leistungssport	1'039'079.00	1'953'972.00
Sportförderung Kurswesen	134'549.55	283'575.35
Sportförderung besondere Massnahmen	146'870.00	257'450.00
Sportliche Veranstaltungen und Wettkämpfe	874'530.00	745'860.00
Europäische Sportwettkämpfe	32'840.00	62'020.00
Verwaltungskosten	484'531.44	448'354.66
Abgrenzung Projekte 2017	1'867'742.00	0.00
Total Ausgaben	**11'577'419.99**	**13'630'028.01**
Total Einnahmen	8'241'732.25	10'861'395.05
Total Ausgaben	-11'577'419.99	-13'630'028.01
Ausgabenüberschuss	**-3'335'687.74**	**-2'768'632.96**

Bestandesnachweis Kontokorrent per	**31.12.2017**	**31.12.2016**
Anfangsbestand Kontokorrent Sportfonds	48'273'247.02	51'041'879.98
Ausgabenüberschuss	-3'335'687.74	-2'768'632.96
Bestand Kontokorrent Sportfonds	**44'937'559.28**	**48'273'247.02**
Bestand offene Verpflichtungen	-11'800'592.00	-13'268'214.00
Nettobestand Sportfonds	**33'136'967.28**	**35'005'033.02**

Fonds und Bewilligungen

Bern, 19.01.2018/sk

Arrêté du Conseil-exécutif

N° d'ACE:	285/2018
Date:	14 mars 2018
Direction:	Direction de la police et des affaires militaires
N° d'affaire:	2018.POM.26
Classification:	–

Fonds du sport: approbation des comptes annuels 2017

1. Objet

Les comptes annuels du Fonds du sport ont bouclé le 31 décembre 2017 sur un solde de 44 937 559 francs. Après déduction des subventions promises non encore versées (11 800 592 francs), l'avoir net s'élève à 33 136 967 francs.

Dans son rapport de révision du 6 février 2018, le Contrôle des finances confirme l'exactitude des comptes annuels 2017 et recommande de les approuver.

2. Bases légales

– Loi du 4 mai 1993 sur les loteries (LLot ; RSB 935.52), articles 39 et 46a, alinéa 1
– Ordonnance du 24 mars 2010 sur le Fonds du sport (OFSp ; RSB 437.63), articles 3, alinéas 1 et 2, et 8, alinéa 2
– Loi du 13 septembre 2004 sur le statut particulier du Jura bernois et sur la minorité francophone du district bilingue de Bienne (Loi sur le statut particulier, LStP ; RSB 102.1), article 20, alinéa 1

3. Proposition

Sur proposition de la Direction de la police et des affaires militaires, le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'approuver le projet d'arrêté et les comptes annuels 2017 du Fonds du sport.

Au nom du Conseil-exécutif
Le chancelier:
Auer

CANTON DE BERNE * CONSEIL-EXECUTIF *

Destinataire
- Grand Conseil

03|00|K|4

Rapport

Date de la séance du CE: 14 mars 2018
Direction: Direction de la police et des affaires militaires
N° d'affaire: 2018.POM.26
Classification: –

Fonds du sport: approbation des comptes annuels 2017

Table des matières

1 Synthèse 1

2 Bases légales 2

3 Situation financière du Fonds du sport 2

4 Enveloppe financière du Conseil du Jura bernois 4

5 Traitement des demandes 4
5.1 Frais administratifs 4
5.2 Statistiques 5

6 Proposition 6

1 Synthèse

En 2017, Swisslos a versé 60 174 505 francs au canton de Berne à titre de part au bénéfice net de l'année 2016. Par arrêté du 28 juin 2017 (ACE 673/2017), le Conseil-exécutif a décidé de reverser 9 000 000 francs au Fonds du sport (soit 15 % de la part susmentionnée attribuée au Fonds de loterie), dont à déduire un montant de 1 000 000 francs qu'il avait accordé à la préparation et au dépôt de la candidature intercantonale aux Jeux olympiques et paralympiques d'hiver 2026 (ACE 1387/2016). Cet ACE retenait en effet que ce montant devait être pris en compte dans l'alimentation du Fonds du sport. Par ailleurs, compte tenu de l'avoir net élevé du Fonds du sport, le Conseil-exécutif a décidé de ne pas fixer de contingent pour le domaine de la construction et de la remise en état d'installations sportives.

Au 31 décembre 2017, le Fonds du sport affichait un avoir brut de 44 937 559 francs. Après déduction des subventions promises non encore versées (11 800 592 CHF), l'avoir net s'élève à 33 136 967 francs.

Conformément à l'article 20, alinéa 1 de la loi du 13 novembre 2004 sur le statut particulier du Jura bernois et sur la minorité francophone du district bilingue de Bienne (loi sur le statut particulier, LStP ; RSB 102.1), le montant de l'enveloppe financière attribuée au Conseil du Jura bernois (CJB) est défini en fonction du pourcentage que représente la population du Jura bernois par rapport à celle de l'ensemble du canton (5,262 %). En application de ce pourcentage à la part au bénéfice net du Fonds du sport, la somme attribuée au CJB se monte à 420 000 francs. A la fin de l'exercice, l'enveloppe financière dévolue au CJB présentait un solde de 2 818 637 francs. Après déduction des subventions promises (776 570 CHF), l'avoir net s'élève à 2 042 067 francs, soit une diminution d'environ 632 000 francs.

Le Fonds du sport a été inspecté par le Contrôle des finances en octobre 2017 (contrôle des dossiers) et en janvier 2018 (contrôle des dossiers et des comptes annuels). Le rapport de révision établi le 6 février 2018 confirme l'exactitude des comptes annuels.

2 Bases légales

– Loi du 4 mai 1993 sur les loteries (LLot ; RSB 935.52), articles 39 et 46a, alinéa 1
– Ordonnance du 24 mars 2010 sur le Fonds du sport (OFSp ; RSB 437.63), articles 3, alinéas 1 et 2, et 8, alinéa 2
– Loi du 13 septembre 2004 sur le statut particulier du Jura bernois et sur la minorité francophone du district bilingue de Bienne (Loi sur le statut particulier, LStP ; RSB 102.1), article 20, alinéa 1

3 Situation financière du Fonds du sport

Le Fonds du sport affiche un excédent de dépenses d'environ 3,3 millions de francs pour l'année 2017. Au total, environ 9,7 millions de francs ont été versés au titre de subventions promises en 2017 ou précédemment.

En 2017, des régularisations, à hauteur de 1,8 million de francs, ont dû être opérées pour la première fois sur la base des prescriptions du modèle comptable harmonisé 2 (MCH2), introduit le 1er janvier 2017. Ce montant correspond à des projets qui avaient déjà fait l'objet d'un décompte final complet à fin 2017, mais qui ne pouvaient plus être comptabilisés pendant l'année en cours.

Etant donné l'avoir net élevé, il n'y a pas eu de contingent pour les constructions. Ainsi, des subventions à hauteur de 4,6 millions de francs ont été promises pour quelque 80 demandes dans ce domaine. Quant aux subventions versées, elles ont reculé d'environ 30 pour cent par rapport à l'année précédente.

Pour ce qui est du matériel de sport, les montants versés ont légèrement augmenté, malgré une baisse du nombre de demandes traitées.

Le domaine de la promotion du sport a été marqué par d'importants écarts par rapport à l'année précédente. Ainsi, les plafonds légaux ont à nouveau été atteints pour la promotion de la relève dans le sport de masse et le sport de haut niveau. Fin novembre 2017, en raison d'un retard dans le traitement des demandes liées à la promotion du sport de haut niveau, environ 50 pour cent des subventions promises ont été exceptionnellement versées directement après le prononcé de la décision (et non après l'échéance du délai de recours).

Le solde, qui a été versé en janvier 2018, correspond aux régularisations comptables des projets de 2017.

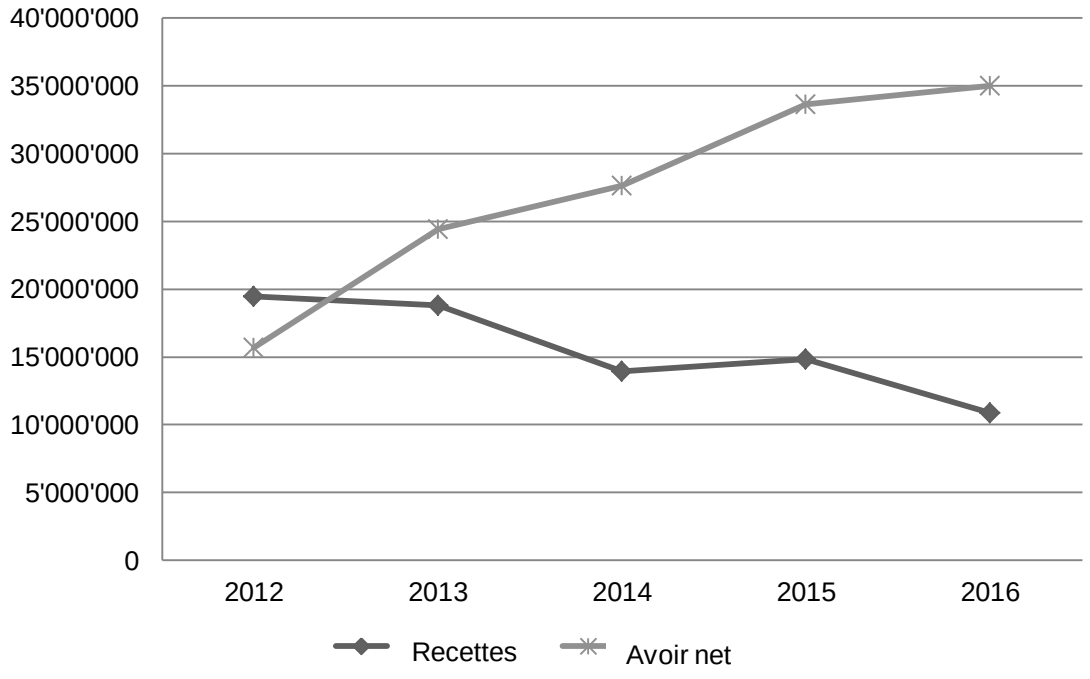
Toujours dans le domaine de la promotion du sport, les subventions accordées à des cours sont revenues au niveau normal. En 2016, des clarifications en lien avec une demande de subvention importante datant de l'année 2015 avaient conduit à une hausse considérable, sans toutefois dépasser les valeurs limites fixées dans l'OFSp.

Enfin, les subventions versées en faveur de manifestations sportives ont augmenté, en raison d'une hausse du nombre de demandes pour des manifestations de grande taille. En revanche, le nombre de demandes pour la participation à des compétitions sportives européennes a diminué, ce qui a engendré une baisse des subventions.

Tableau 1 : évolution financière du Fonds du sport sur cinq ans (en CHF)

En CHF	2013	2014	2015	2016	2017
Recettes	18 790 083	13 948 268	14 856 831	10 861 395	8 241 732
Versements	–19 978 901	–13 139 302	–9 631 256	–13 630 028	–11 577 491
Avoir brut	45 007 338	45 816 304	51 041 879	48 273 247	44 937 559
Subv. promises	–20 562 119	–18 181 090	–17 416 050	–13 268 214	–11 800 592
Avoir net	**24 445 219**	**27 635 214**	**33 625 829**	**35 005 033**	**33 136 967**

Graphique 1 : évolution des recettes et de l'avoir net sur cinq ans



Le graphique montre que l'avoir net du Fonds du sport n'a que légèrement diminué, malgré une baisse de l'alimentation. En 2017, le nombre de demandes a augmenté, mais il y a eu moins de projets de construction coûteux, de sorte que les moyens disponibles ne sont pas utilisés pour le moment. L'avoir net au 31 décembre 2017 permettra de financer de nouveaux projets, en fonction des besoins.

4 Enveloppe financière du Conseil du Jura bernois

Conformément à la LStP, le CJB dispose, pour ce qui est du Fonds du sport, des mêmes compétences en matière d'autorisation de dépenses que le directeur de la police et des affaires militaires. Les demandes relevant de la compétence du CJB doivent être soumises à l'administration du Fonds du sport ; celle-ci les examine formellement, les traite, calcule le montant des subventions et prépare les dossiers. Elle transmet ensuite ces derniers au CJB une fois par mois, afin qu'il statue définitivement sur les demandes relevant de sa compétence ou prenne position sur celles relevant de la compétence du Conseil-exécutif.

Une enveloppe financière est attribuée chaque année au CJB. Elle correspond au rapport entre la population du Jura bernois et celle de l'ensemble du canton. Les subventions promises pour les demandes émanant du Jura bernois (approuvées par le CJB ou le Conseil-exécutif) sont prélevées sur ce montant. Les demandes approuvées par le Grand Conseil font exception à cette règle ; ce cas de figure ne s'est toutefois pas encore présenté. Si l'enveloppe financière n'est pas épuisée à la fin de l'année, le solde peut être reporté sur l'année suivante.

En 2017, l'avoir brut de l'enveloppe financière du CJB a diminué d'environ 442 000 francs, principalement en raison du fait que des projets de construction sont arrivés à terme, entraînant le versement des subventions correspondantes. Quant à l'avoir net, il atteignait 2,04 millions de francs à fin 2017, contre 2,67 l'année précédente. Cela correspond à environ quatre fois le montant d'une alimentation annuelle moyenne.

5 Traitement des demandes

5.1 Frais administratifs

Pour l'année sous revue, les frais administratifs du Fonds du sport s'élèvent à 484 531 francs. Conformément aux dispositions de l'OFSp, ils sont comptabilisés comme charges dans les comptes annuels. Ils comprennent :

- les frais de personnel directs (formation et perfectionnement inclus) du service Fonds et autorisations (FOBE) du Secrétariat général de la Direction de la police et des affaires militaires (SG POM) pour les tâches en lien avec le Fonds du sport ;
- les frais de personnel indirects pour les prestations fournies au Fonds du sport par divers services du SG POM (chancellerie, traduction, etc.) et la part des frais de personnel pour diverses dépenses dans ce domaine (formation, perfectionnement, etc.) ;
- les autres frais (matériels) directs du Fonds du sport (prestations fournies par des tiers, etc.) ;
- la part aux frais matériels généraux (frais de port, informatique, locaux, etc.).

Pour l'essentiel, le traitement des demandes adressées au Fonds du sport requiert 1,9 équivalent plein temps (EPT), auquel s'ajoutent des prestations de gestion et de

comptabilité à hauteur de 0,5 EPT en moyenne. Le poste supplémentaire (0,9 EPT) qui avait été accordé au Fonds du sport à partir du 1er août 2016 pour une durée d'un an a été prolongé d'une année, mais à un taux d'activité moindre ; il permet au Fonds du sport d'assurer le traitement des demandes dans des délais raisonnables. En effet, le projet d'introduction d'un système de dépôt des demandes en ligne, qui s'est poursuivi en 2017, donne lieu à une surcharge de travail, et ce poste permet d'éviter que le traitement des demandes, dont le nombre reste élevé, ne prenne du retard.

L'introduction du MCH2 en janvier 2017 a elle aussi engendré une surcharge de travail non négligeable. Le nouveau modèle complique en effet considérablement le système interne de contrôle du traitement des demandes. Le Fonds du sport emploie par ailleurs les apprentis du SG POM, qui passent leur seconde année auprès du FOBE.

En 2017, le projet d'introduction d'un système de dépôt des demandes en ligne a franchi des étapes-clés : les questions en suspens ont été résolues et les obstacles techniques, surmontés. Le système sera introduit au premier trimestre 2018, aussi bien pour le Fonds du sport que pour le Fonds de loterie.

Tableau 2 : frais de personnel et de matériel à charge du Fonds du sport en 2017

Type de frais	**CHF**
Frais de personnel directs	379 951
Frais de personnel indirects	50 100
Frais matériels[1]	54 480
Total	**484 531**

Les frais de personnel directs et indirects sont un peu plus élevés durant l'exercice sous revue que l'année précédente, du fait qu'un poste a été repourvu et que des EPT supplémentaires ont été accordés. Les frais matériels enregistrent également une hausse, en raison notamment de l'introduction du système de demandes en ligne. Dans l'ensemble, les frais administratifs ont augmenté d'environ huit pour cent par rapport à l'année précédente.

5.2 Statistiques

Le Fonds du sport a reçu au total 2038 demandes (contre 2019 l'année précédente, soit une hausse d'env. 1 %) et en a traité 1959 durant l'année sous revue. Dans le domaine de la promotion du sport, la catégorie de la relève dans le sport de masse a enregistré 25 demandes supplémentaires. Le nombre de demandes est resté stable dans les autres domaines.

Le nombre de demandes qui ont dû être renvoyées parce qu'elles ne remplissaient pas les conditions est lui aussi resté stable, mais le nombre de rejets a nettement diminué (–60 %).

[1] Part des frais généraux comprise.

6 Proposition

Au vu des explications qui précèdent, le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'approuver les comptes 2017 du Fonds du sport et le projet d'arrêté figurant en annexe.

Annexes

- Projet d'arrêté
- Comptes annuels 2017
- Comptes annuels de l'enveloppe financière 2017 du CJB
- Vue d'ensemble des subventions promises au 31 décembre 2017, classées selon l'affectation prévue
- Statistique des demandes reçues et traitées en 2017
- Rapport du Contrôle des finances du 6 février 2018 sur les comptes annuel 2017 du Fonds du sport

M

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	280-2017
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2017.RRGR.743
Déposée le:	05.12.2017
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Geissbühler-Strupler (Herrenschwanden, UDC) (porte-parole)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Non
Urgence accordée:	
N° d'ACE:	492/2018 du 9 mai 2018
Direction:	Direction de la police et des affaires militaires
Classification:	–
Proposition du Conseil-exécutif:	**Adoption sous forme de postulat**

Economies: quid de la capacité de subir la peine ou la mesure?

Le Conseil-exécutif est chargé de prendre des mesures et de procéder aux adaptations de la législation nécessaires pour que la Police et l'Office de l'exécution judiciaire puissent mobiliser :

1. des médecins urgentistes,
2. des étudiants en médecine,
3. des médecins urgentistes et des étudiants en médecine,

pour déterminer la capacité de subir la peine ou la mesure et pour garantir que ces derniers se trouvent dans les plus brefs délais à l'endroit choisi.

Développement :

Il est nécessaire de vérifier la capacité de subir la peine ou la mesure d'une clientèle très variée. D'une part les personnes ivres, d'autre part, par exemple, les personnes faisant l'objet d'un signalement qui prétextent des problèmes médicaux afin de ne pas être placées en détention.

On peut se réjouir qu'avec la nouvelle loi sur la police, il sera possible de facturer les coûts du transport et de la sécurité aux personnes fortement intoxiquées ayant consommé de la drogue

ou de l'alcool et qu'il est nécessaire de conduire dans un hôpital ou un établissement psychiatrique. Il s'agit aussi là d'une mise en œuvre partielle d'une motion adoptée.

A vrai dire, une détention pour dégrisement dans les « salles d'attente » des postes de police, une mesure coercitive de la police de sécurité, serait possible à l'heure actuelle dans le canton de Berne. Elle serait même souhaitable du point de vue des coûts. Cela étant, les policiers et les policières assument de ce fait la responsabilité de la surveillance de ces personnes ivres ou intoxiquées ou incapables de répondre de leurs actes. Il faut souligner que la surveillance médicale indispensable de ces personnes ne saurait être une tâche primaire de la Police cantonale. Ainsi, un nombre bien trop élevé de personnes ivres, intoxiquées ou incapables de raisonnement sont directement emmenées à l'hôpital, ce qui coûte environ 1200 francs par cas. Avec environ 800 clients et clientes de cet acabit par an dans le canton de Berne, il est nécessaire d'encourager un processus plus économique.

Dans les faits, il est prévu de toujours mobiliser en premier lieu un médecin pour déterminer si la personne est capable de subir la peine ou la mesure ou si une hospitalisation est nécessaire. Les médecins sont cependant souvent inatteignables ou indisponibles les week-ends et en dehors des heures de bureau. Il faut réglementer ces processus afin de réaliser des économies et il est judicieux de profiter des expériences des autres cantons. Une possibilité serait que des médecins urgentistes, qui exercent à titre d'indépendants, puissent être mobilisés pour vérifier la capacité de subir la peine ou la mesure. Une autre possibilité serait que des étudiants en médecine assument cette tâche en accompagnement de la police (comme c'est le cas depuis longtemps dans le canton de Zurich).

Les responsables de la police estiment qu'un tel processus permettrait de diminuer les coûts de manière significative et surtout d'éviter des incertitudes (médicales) et de longues attentes. Dans tous les cas, le canton doit garantir que des médecins ou des étudiants en médecine puissent être immédiatement disponibles pour vérifier la capacité de subir la peine ou la mesure. Il convient de modifier la loi sur la santé publique si nécessaire.

Il n'est pas acceptable que les primes d'assurance-maladie soient alourdies inutilement à cause de cette clientèle et d'obstacles d'ordre organisationnel.

Réponse du Conseil-exécutif

Comme la motionnaire, le Conseil-exécutif est d'avis que la Police cantonale (POCA) n'a pas pour tâche d'assurer une surveillance médicale. Il estime également que la capacité de subir la détention doit être évaluée d'un point de vue médical dans les meilleurs délais par une personne spécialisée en la matière.

Conformément à la réglementation en vigueur, la POCA demande, au besoin, à un médecin de se prononcer sur la capacité de subir la détention. A cet effet, la centrale d'engagement régionale de la POCA s'adresse à MEDPHONE AG, l'organisation cantonale des urgentistes.

Aujourd'hui, la capacité de subir la détention est examinée par un médecin habilité à pratiquer sous sa propre responsabilité et disposant donc d'une autorisation d'exercer. A titre exceptionnel, l'évaluation peut néanmoins être effectuée par une personne dépourvue d'une telle autorisation, sous la supervision et la responsabilité d'un médecin autorisé à exercer.

La solution actuelle n’est pas satisfaisante en raison de la longue attente précédant la venue d’un urgentiste, en particulier la nuit, au petit matin ou tard le soir. En effet, les médecins en question sont souvent pris par d’autres cas urgents et, de surcroît, ils sont dispersés sur tout le territoire cantonal, de sorte qu’ils ne peuvent pas toujours arriver rapidement sur le lieu de l’intervention.

Le Conseil-exécutif est conscient que de longs délais d’attente précédant l’examen de la capacité de subir la détention représentent un risque médical pour les personnes concernées et une charge supplémentaire pour la POCA et, dans certains cas, pour l’Office de l’exécution judiciaire.

Par conséquent, il propose d’adopter la présente motion sous forme de postulat. En se fondant sur les dispositions légales en vigueur, il analysera de manière approfondie les processus actuels en matière d’examen de la capacité de subir la détention et en optimisera les points insatisfaisants.

Destinataire
- Grand Conseil

M

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	020-2018
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2018.RRGR.64
Déposée le:	06.02.2018
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Rüegsegger (Riggisberg, UDC) (porte-parole)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Oui
Urgence accordée:	Oui 22.03.2018
N° d'ACE:	454/2018 du2 mai 2018
Direction:	Direction de la police et des affaires militaires
Classification:	–
Proposition du Conseil-exécutif:	**Vote point par point** **Point 1: adoption et classement** **Point 2: rejet** **Point 3: adoption et classement**

Convois exceptionnels dans l'Oberland bernois oriental

Le Conseil-exécutif est chargé :

1. d'intervenir auprès du Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), afin que l'Office fédéral des routes (OFROU) trouve des solutions pour que la circulation des convois exceptionnels et des poids lourds reste possible sur l'A8 le long des lacs de Thoune et de Brienz (des autorisations pouvaient être délivrées jusqu'à fin 2017) ;

2. de communiquer activement au Conseil fédéral que le Conseil-exécutif du canton de Berne ne saurait tolérer aucune distorsion de la concurrence dans l'Oberland bernois oriental au détriment des entreprises locales de transport ;

3. de doter la Direction de la police et des affaires militaires, en l'occurrence l'Office de la circulation routière et de la navigation (OCRN), des compétences nécessaires pour pouvoir

délivrer rapidement et facilement les autorisations spéciales pour convois exceptionnels aux entreprises locales, comme par le passé.

Développement :

Jusqu'à fin 2017, l'OFROU et l'OCRN autorisaient la circulation des véhicules de plus de 44 tonnes – les convois exceptionnels – sur l'A8, le long des lacs de Thoune et de Brienz. Depuis le début de l'année, ces autorisations spéciales ne sont plus délivrées. Pour cette raison, une entreprise de transport de l'Oberland bernois oriental n'a pas pu reconduire son véhicule spécial vide sur le site de l'entreprise. On peut en conclure qu'à l'avenir, les convois exceptionnels ne pourront plus passer que par Brünig, ou éventuellement longer la rive droite du lac de Thoune.

Les entreprises bernoises, qui se retrouvent économiquement désavantagées, sont ainsi victimes d'une distorsion de la concurrence – ou bien, en raison de ces convois exceptionnels, la rive droite doit absorber un surplus de circulation, une circulation qui s'accompagne d'émissions et de ralentissements dans les localités.

Au niveau économique, quelques grandes entreprises prévoient plusieurs gros projets dans l'Oberland bernois oriental. Par exemple : V-Bahn Grindelwald (téléphérique en V), projet du Trift des Forces motrices de l'Oberhasli, contournement de Wilderswil, installations d'approvisionnement en énergie.

Motivation de l'urgence : Depuis le 1er janvier 2018, ni l'OFROU, ni l'OCRN ne délivrent d'autorisations pour convois exceptionnels sur l'A8 dans le canton de Berne. Cette situation sème le doute et occasionne des surcoûts, des distorsions de la concurrence et des incertitudes de planification.

Réponse du Conseil-exécutif

Conformément à l'article 78, alinéa 1 de l'ordonnance du 13 novembre 1962 sur les règles de la circulation routière (OCR ; RS 741.11), les véhicules qui, en raison de leur chargement, ne répondent pas aux prescriptions concernant les dimensions et le poids, ainsi que les véhicules spéciaux (art. 25 de l'ordonnance du 19 juin 1995 concernant les exigences techniques requises pour les véhicules routiers, OETV ; RS 741.41), ne peuvent circuler sur la voie publique qu'en vertu d'une autorisation écrite. Les compétences de la Confédération (Office fédéral des routes, OFROU) et du canton (Office de la circulation routière et de la navigation, OCRN) sont régies par l'article 79 OCR.

La motion concerne une route nationale (A8) de deuxième et troisième classes, selon l'annexe de l'arrêté fédéral du 21 juin 1960 sur le réseau des routes nationales (RS 725.113.11). Ces dernières sont placées sous l'autorité de la Confédération en matière routière et lui appartiennent (art. 8 de la loi fédérale du 8 mars 1960 sur les routes nationales, LRN ; RS 725.11). L'OFROU définit les conditions d'octroi des autorisations et approuve celles émises par les cantons.

Entre le 1er janvier 2012 et le 31 décembre 2016, l'OCRN avait compétence pour autoriser les trajets effectués à l'intérieur du canton par des convois dont le poids effectif pouvait atteindre 72 tonnes. Au-delà, les demandes devaient être soumises à l'OFROU pour évaluation et

approbation. Avant 2012, la limite était fixée par moments à 50 ou à 60 tonnes. Lorsque le convoi prévu était plus lourd, l'OFROU donnait généralement son approbation, assortie de charges, après avoir procédé à une reconnaissance de l'itinéraire.

En 2017, l'OCRN a vu sa compétence limitée aux convois ne dépassant pas 50 tonnes, une escorte policière devant en outre être ordonnée pour ceux de 44 tonnes ou plus (poids de l'ensemble de véhicules). L'OFROU, quant à lui, examinait toutes les demandes portant sur des convois plus lourds et donnait son approbation, assortie de charges, au terme d'une reconnaissance de l'itinéraire.

Vers fin janvier 2018, l'OFROU a annoncé qu'il n'autoriserait plus les convois pesant plus de 44 tonnes sur le tronçon en question. Plusieurs demandes ont donc été rejetées par la suite. Seuls les véhicules de 44 tonnes ou moins (poids effectif) pouvaient encore emprunter l'A8 entre Faulensee et Leissigen. L'OFROU a précisé que les véhicules spéciaux et les transports exceptionnels de poids plus élevé ne pouvaient plus être admis en raison de l'état des ouvrages d'art.

Du fait que l'A8 était fermée aux convois de plus de 44 tonnes, ces derniers devaient passer par la rive droite du lac de Thoune ou par le Brünig pour se rendre dans l'Oberland oriental. S'agissant du tronçon situé sur la rive droite du lac de Thoune, l'OCRN a compétence pour autoriser des convois de 56 tonnes au maximum. Quant à l'Office des ponts et chaussées (arrondissement d'ingénieur en chef I), il peut octroyer des autorisations pour des convois de 60 tonnes au maximum. Passé ce seuil, aucune autorisation ne peut être délivrée pour le tronçon en question. Par ailleurs, on peut difficilement exiger que les transports au départ de Thoune, de Spiez ou de Berne empruntent la route du Brünig, laquelle ne peut dès lors être considérée comme une véritable solution de remplacement. Il en va autrement pour les entreprises de Suisse centrale, dont les véhicules peuvent se rendre rapidement dans l'Oberland oriental en passant par le Brünig. Sur le long terme, la restriction des autorisations entraînerait donc des distorsions de la concurrence.

Point 1

Voyant tout ce que cette situation avait d'insatisfaisant, l'OCRN est intervenu rapidement et a demandé les renseignements nécessaires à l'OFROU. Ces démarches ont révélé que, contrairement aux informations reçues dans un premier temps, les restrictions, de nature purement temporaire, étaient limitées à la période allant du 1er au 14 février 2018 ; elles ont été levées depuis. En raison de l'état de la route vers l'usine de plâtre (affaissements), des entreprises spécialisées dans le génie civil ont examiné les ponts entre Faulensee et Leissigen dans cet intervalle. Leurs relevés ont ensuite été saisis dans le système de gestion des ouvrages d'art de l'OFROU (KUBA-ST) en vue de calculs statiques en lien avec les transports. Selon ses propres indications, l'OFROU ne mène pas d'autres travaux et n'en a pas prévu. Par ailleurs, il n'a jamais envisagé de cesser définitivement d'autoriser les transports de plus de 44 tonnes. Comme la situation de 2017 a été rétablie, le premier point de la motion peut être considéré comme mis en œuvre.

Point 2

Il n'y a plus lieu d'intervenir auprès du Conseil fédéral, étant donné que les restrictions temporaires pouvant entraîner des désavantages concurrentiels n'existent plus. Comme la situation actuelle n'appelle plus aucune mesure, la mise en œuvre du deuxième point de la motion est inutile.

Point 3

La répartition actuelle des compétences entre les cantons et la Confédération en matière d'autorisations spéciales pour les transports exceptionnels est fondée sur les dispositions du droit fédéral de la circulation routière. Elle fonctionne bien depuis des années. En effet, l'OCRN est doté de toutes les compétences nécessaires pour examiner et autoriser rapidement les demandes dans le cadre des prescriptions légales et en tenant compte de la situation de fait. De surcroît, la réglementation des compétences ne peut être modifiée qu'au niveau de la législation fédérale.

Le Conseil-exécutif souligne par ailleurs qu'il n'existe pas de droit absolu à l'octroi d'une autorisation. Un refus se justifie lorsque l'examen de la demande révèle qu'un transport n'est pas possible sans danger. Les autorités compétentes (OFROU et cantons) mettent en effet la sécurité au premier plan dans le cadre de la procédure d'octroi des autorisations.

Lors de la planification, de la construction et de l'assainissement de routes, cantonales notamment, il faut veiller constamment à ce que les transports exceptionnels puissent emprunter des itinéraires de remplacement appropriés. Ainsi, la fermeture d'un seul tronçon ne risque pas de compromettre l'approvisionnement de toute une région avec des éléments d'infrastructure importants.

Le Conseil-exécutif ne voit aucune nécessité de modifier les dispositions légales. La procédure actuelle d'octroi des autorisations est rapide et simple. Par conséquent, le troisième point de la motion peut être adopté et classé.

Destinataire

- Grand Conseil

M

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	251-2017
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2017.RRGR.681
Déposée le:	17.11.2017
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Fuchs (Bern, UDC) (porte-parole) Hofer (Bern, UDC)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Non
Urgence accordée:	
N° d'ACE:	332/2018 du 28 mars 2018
Direction:	Direction de la police et des affaires militaires
Classification:	-
Proposition du Conseil-exécutif:	**Rejet**

Décongestion des services de contrôle automobile: certificat de réparation au lieu d'un contrôle subséquent

1. Le Conseil-exécutif est chargé d'élaborer une convention ou un contrat entre l'Union professionnelle de l'automobile et le Centre d'expertises et d'examens concernant la délégation de compétence à des garages qualifiés pour la réalisation des expertises et l'établissement de certificats de réparation.

2. L'Office de la circulation routière et de la navigation du canton (OCRN, Centre d'expertises et d'examens) est chargé de mettre sur pied, en partenariat avec l'Union professionnelle bernoise de l'automobile, une offre conforme aux besoins de la clientèle qui réglemente le transfert aux entreprises accréditées de la compétence de réaliser les contrôles subséquents et d'établir un certificat de réparation (procédure de certification des réparations).

Développement :

Le Centre d'expertises remettra au détenteur ou à la détentrice du véhicule un rapport d'expertise l'informant des défauts constatés ainsi que la liste des garages accrédités par l'Union

professionnelle de l'automobile et autorisés à garantir l'exécution des réparations conforme aux prescriptions.

Cela permettra aux garages accrédités de procéder aux réparations nécessaires sur la base de la liste et de certifier que tous les défauts constatés par le service des automobiles du canton ont été corrigés.

Cela présente un intérêt décisif tant pour le garagiste que pour la détentrice ou le détenteur du véhicule : le garage certifiera simplement que le véhicule incriminé a fait l'objet des réparations adéquates, tandis que la détentrice ou le détenteur évitera de devoir retourner au Centre d'expertises et de perdre du temps.

Près de 50 000 contrôles subséquents seront ainsi supprimés chaque année. Avec ce changement, l'OCRN facilitera la procédure pour ce type de contrôles et pourra consacrer plus de ressources aux contrôles périodiques.

Les membres de l'Union suisse de l'automobile satisfaisant aux normes de qualité propres à l'association professionnelle ainsi qu'à celles de l'OCRN pourront s'annoncer pour figurer dans la liste des garages accrédités. L'OCRN effectuera des contrôles ponctuels des garages et des réparations.

Le Centre d'expertises ne devra plus procéder à des contrôles subséquents que dans des cas exceptionnels, sauf si le détenteur ou la détentrice le demande expressément. Cette simplification de la procédure représente une plus-value tant pour les détenteurs et détentrices de véhicules que pour les garages, et a pour effet de désengorger le Centre d'expertises.

La procédure de certification des réparations est d'ores et déjà pratiquée dans les cantons de Thurgovie, de Glaris, des Grisons et de Saint-Gall.

Réponse du Conseil-exécutif

1. Bases légales

L'exécution d'expertises de véhicules (dont font partie les contrôles subséquents de véhicules non conformes, à titre d'expertises partielles) est exclusivement régie par les prescriptions fédérales sur la circulation routière.

Les véhicules dotés de plaques de contrôle admis à la circulation sont soumis périodiquement à un contrôle officiel, que l'autorité d'immatriculation peut confier à des entreprises ou à des organisations qui en garantissent l'exécution selon les prescriptions (art. 33, al. 1 de l'ordonnance du 19 juin 1995 concernant les exigences techniques requises pour les véhicules routiers, OETV ; RS 741.41). La teneur de ce contrôle est fixée à l'alinéa 1^{bis} et sa périodicité, à l'alinéa 2. L'alinéa 8 exige que les contrôles subséquents se conforment au système d'assurance qualité fixé conjointement par les cantons.

Seuls les experts et expertes de la circulation peuvent effectuer des contrôles officiels de véhicules, dans le respect des conditions énoncées aux articles 65 et suivants de l'ordonnance du 27 octobre 1976 réglant l'admission des personnes et des véhicules à la circulation routière (ordonnance réglant l'admission à la circulation routière, OAC ; RS 741.51) et à l'annexe 7 de cette dernière. Les personnes qui en sont chargées doivent avoir suivi la formation puis réussi l'examen prévus aux articles 66 et 67 OAC. Par ailleurs, elles n'y sont autorisées et ne peuvent

procéder aux contrôles subséquents nécessaires que lorsqu'elles remplissent les conditions fixées par l'article 68a OAC. Leur formation, jusqu'à l'obtention du diplôme, dure environ un an. Après cela, elles doivent se perfectionner régulièrement.

La législation suisse s'aligne à cet égard sur les conditions du droit européen applicable aux centres d'expertises et à leurs collaborateurs pour ce qui est du trafic international (directive 2014/45/UE du Parlement européen et du Conseil du 3 avril 2014).

En cas de délégation d'expertises complètes ou partielles à des organisations tierces, le respect des prescriptions légales doit être assuré.

2. Organisation dans le canton de Berne

Le canton de Berne dispose de centres d'expertises et d'examens sur les sites de Berne, Ostermundigen, Thoune, Orpond et Bützberg, et de centres d'expertises décentralisés pour voitures automobiles légères à Malleray, Bärau, Berthoud et Interlaken. Pour les poids lourds, outre les centres d'expertises d'Ostermundigen et de Berthoud, les sites de Frutigen, Gstaad et Langnau sont à disposition. Les experts et expertes de l'Office de la circulation routière et de la navigation du canton de Berne (OCRN) se rendent par ailleurs en de nombreux autres lieux pour expertiser des véhicules d'entreprises dotées d'un parc automobile important, disposant d'infrastructures adaptées et procédant elles-mêmes à la planification des dates des contrôles. Enfin, les expertises des véhicules agricoles et des véhicules de travail sont menées sur environ 80 sites. La densité de ce réseau régional répond par conséquent aux besoins tant des entreprises que des particuliers.

Les experts et expertes de la circulation de l'OCRN respectent intégralement les conditions légales applicables à l'engagement, à la formation et au perfectionnement. L'OCRN a obtenu la certification ISO selon la norme 9001 :2015 et l'accréditation selon la norme ISO 17020 en sa qualité de service d'inspection des véhicules routiers et embarcations ainsi que des entreprises procédant aux contrôles garage. Pour tous les types d'expertises (y c. contrôles subséquents), l'infrastructure et les processus répondent aux exigences du système d'assurance qualité prévu par l'OETV et appliqué à l'échelle suisse (SAQasa). Les conditions applicables à l'échelon international en matière d'expertises sont pleinement respectées.

Le canton de Berne fait usage depuis 1984 de la possibilité de déléguer des contrôles (y c. contrôles subséquents) au sens de l'article 33, alinéa 1 OETV dans le cadre d'un accord passé avec le TCS. Ce dernier n'exécute toutefois aucune réparation et cette prestation est réservée à ses membres (env. 13 000 expertises par an sur les sites de Bienne, Ittigen, Langenthal, Langnau et Thoune-Allmendingen). La mise en œuvre du système d'assurance qualité est conforme à l'OETV. Depuis début 2017, l'échange des informations entre le système de planification du TCS et l'application spécialisée SUSA (y c. système auxiliaire MOFIS) est totalement automatisé et les frais de gestion des données en résultant pour l'OCRN sont pris en charge par le TCS. Les experts du TCS suivent la même formation intensive que les experts cantonaux de la circulation et tant eux-mêmes que les centres d'expertises concernés font l'objet d'audits réguliers menés par les responsables de l'OCRN pour veiller au respect des dispositions légales et de l'assurance qualité.

3. Résultat de l'expertise

On peut généralement s'attendre à ce qu'un véhicule soit préparé par un spécialiste en vue de l'expertise et qu'ainsi, il fonctionne parfaitement, réponde aux prescriptions et passe le contrôle

périodique sans présenter de défauts rédhibitoires. Si – comme l'a supposé le législateur – des vérifications et des travaux d'entretien sont effectués avant l'expertise, un contrôle subséquent est inutile. Le résultat de l'expertise est consigné dans un procès-verbal, avec les points incriminés.

Si des défauts mineurs sans influence sur la sécurité d'utilisation du véhicule sont relevés, les détenteurs et détentrices peuvent s'engager par leur signature à y faire remédier dans les dix jours suivant l'expertise. Cette dernière est alors considérée comme réussie et n'exige aucun suivi par l'OCRN : partant, aucune expertise partielle n'a lieu ultérieurement. De nombreux cantons appliquent cette procédure et une statistique récemment diffusée dans l'émission de télévision alémanique *Kassensturz* montre de surcroît que le canton de Berne l'applique de manière plus favorable aux clients que partout ailleurs (2017 : env. 40 000 cas).

Lorsque le contrôle révèle de graves défauts ou un danger, on considère que le véhicule ne l'a pas réussi. Avant de clore l'expertise, la personne responsable décide, en fonction du nombre et du type des défauts, si le véhicule doit être retiré de la circulation ou s'il doit subir une nouvelle expertise complète ou un contrôle subséquent pour garantir son utilisation sans danger et le respect des normes. Lorsqu'un véhicule a des défauts n'occasionnant aucun danger concret et immédiat, il peut être encore utilisé environ un mois, mais doit être remis en état sans délai puis soumis à une nouvelle expertise dans le cadre de la surveillance technique. La date du contrôle subséquent peut être choisie librement dans les 30 jours (à compter de la première expertise) par les détenteurs ou les professionnels chargés de la réparation, dans des plages horaires déterminées.

4. Problèmes posés par une « procédure de certification des réparations » et conditions applicables

Le terme même de « procédure de certification des réparations » laisse entendre qu'une liste de défauts exhaustive a été établie au terme du contrôle périodique, dont les points devraient être traités et les travaux correspondants, certifiés. Or, à cet égard, les auteurs de la motion passent sous silence la principale raison d'être du contrôle subséquent, qui est de veiller à la qualité des travaux effectués et à leur conformité sous l'angle de la sécurité du trafic et du respect de la législation. Légalement, il s'agit d'une expertise partielle découlant du contrôle périodique complet décrit plus haut.

Des réparations et rectifications peuvent être exécutées de multiples manières, dans une qualité très variable et au moyen de pièces détachées très diverses, ce qui n'est pas sans influence sur les frais facturés aux détenteurs des véhicules. Dans ce contexte, il faut notamment se souvenir que les réceptions par type excluent en partie le montage de pièces détachées ou d'équipements lorsque des garanties spécifiques du constructeur ou des rapports établis par divers centres d'expertises font défaut.

A la lumière des critères reconnus au niveau international, on s'aperçoit que, pour prévenir les conflits d'intérêt et mettre en œuvre l'assurance qualité, il convient de s'en tenir au principe d'une séparation stricte entre les travaux de réparation et le contrôle qui en est fait. Les garagistes ont pour habitude d'établir des relations étroites et durables avec leur clientèle : les prestations de réparation et de service (au sens de service après-vente) ont notamment pour objectif de s'assurer les bonnes grâces du client vis-à-vis de la marque ou de l'entreprise, de l'inciter à revenir se fournir auprès de ces dernières, en bref : de le fidéliser. Des entretiens menés avec les responsables de la section bernoise de l'Union professionnelle suisse de l'automobile et de

grands garages montrent que cet aspect commercial plaide très clairement en défaveur de la procédure préconisée par les auteurs de la motion. La notion de « satisfaction de la clientèle » en lien avec la qualité de l'exécution de travaux d'entretien obéit à des principes relevant de l'économie de marché et ne vise pas en premier lieu la réalisation d'objectifs de politique des transports – en lien avec la sécurité générale du trafic et la protection de l'environnement – au sens des dispositions légales. Par ailleurs, les voix s'élevant actuellement au sein d'associations de consommateurs pour réclamer un contrôle accru de l'Etat sur les producteurs de véhicules et les entreprises apparentées, en lien avec la manipulation des mesures des gaz d'échappement, rappellent on ne peut plus clairement qu'un simple autocontrôle ne garantit pas l'efficacité requise.

La délégation d'expertises et de contrôles subséquents de véhicules à des institutions qui assurent parallèlement la fonction d'ateliers de réparation exigerait du canton, à qui incomberait la mise en œuvre de ce système, une activité de surveillance d'une ampleur considérable. La limitation à des contrôles ponctuels dans certaines entreprises et la restriction des contrôles subséquents officiels sur demande des détenteurs et détentrices de véhicules ne répondent absolument pas aux exigences requises en termes de qualité. Les associations du secteur de l'automobile ne connaissent à ce jour aucune « procédure de certification » applicable aux entreprises affiliées, comme cela est suggéré par le texte de la motion. L'Union professionnelle de l'automobile devrait, en sa qualité de partenaire contractuel du canton et d'instance responsable du respect des dispositions contractuelles, définir les exigences applicables aux exploitations concernées et en vérifier l'application dans le cadre d'un système regroupant l'assurance qualité, la formation et le perfectionnement. Les entreprises n'appartenant pas à cette association ne pourraient pas être exclues d'une telle procédure, dès lors que les conditions légales et contractuelles seraient remplies. La couverture des coûts engendrés par les mesures de surveillance étatique et privée devrait être assurée, conformément au principe de causalité, en sus de celle des frais actuels. Or, on sait d'expérience que dans un tel contexte, un recouvrement est ardu.

Dans aucun des cantons évoqués par les auteurs de la motion, les contrôles subséquents effectués par les garages en application de la « procédure de certification des réparations » ne sont effectués par des experts ou expertes de la circulation formés à cet effet. Les prescriptions légales ne sont donc pas respectées. Au cours des dernières années, l'OCRN a automatisé les processus d'examens pour conducteurs et d'expertises de véhicules en misant sur une compatibilité maximale des canaux informatiques. A cet égard, toutes les informations sur les expertises sont à disposition des experts et expertes de la circulation sur tablette. Tant la préparation que le suivi sont entièrement automatisés. Dès lors, l'efficacité s'en trouve largement améliorée.

L'introduction d'une procédure de certification dans des garages signifierait que l'OCRN se verrait contraint de recommencer à saisir manuellement les résultats des expertises dans la base de données prévue à cet effet, pour que les contrôles subséquents périodiques puissent être achevés et que les informations qui en découlent soient transmises aux systèmes de l'Office fédéral des routes. Un système de transmission automatique des données – analogue à la solution existant depuis 2017 avec le TCS – ne serait pas réalisable à un prix raisonnable. Les garages ne disposent en effet pas de systèmes uniformes : c'est là un élément confirmé par les cantons qui ont dû instaurer une procédure de certification des réparations. Pour le canton de Berne, cela entraînerait vraisemblablement une augmentation considérable des frais, en matière de personnel et d'acquisition. Toutefois, l'OCRN ne dispose actuellement pas de ressources à cette fin.

Conclusion

Sur environ 230 000 véhicules expertisés, plus de 40 000 réussissent le contrôle périodique ou l'expertise facultative la première fois parce que leurs détenteurs et détentrices s'engagent par leur signature à faire remédier dans les dix jours à des défauts mineurs. 35 000 autres véhicules doivent être signalés chaque année pour des défauts. Sur ce nombre, quelque 5000 doivent subir une expertise subséquente ou un contrôle subséquent complet exigeant de convenir formellement d'un rendez-vous. Les 30 000 autres sont présentés au contrôle subséquent dans les créneaux horaires disponibles auprès des divers sites d'expertise. Environ 2000 véhicules doivent se présenter chaque année à un second contrôle subséquent, des défauts ayant encore été relevés lors du premier. Dès lors, le nombre de 50 000 véhicules évoqué dans la motion n'est pas conforme à la réalité.

Dans le canton de Berne, les structures menant à bien les expertises sont efficaces et couvrent leurs frais. La certification et l'accréditation représentent une garantie durable de qualité, indépendamment du lieu, de l'horaire et de la personne. La bonne répartition des sites d'expertises entre les régions garantit des trajets relativement courts et la planification des contrôles subséquents est souple. Des sondages représentatifs effectués auprès de la clientèle démontrent clairement que le système est bien accepté et que les clients tant professionnels que privés sont satisfaits de la qualité des prestations de l'OCRN. Les expertises sont effectuées dans le respect des prescriptions légales et avec le discernement nécessaire, ce que reflète par ailleurs le nombre d'expertises réussies (y c. procédure par signature).

Le retard dans le traitement de dossiers n'exige pas que des mesures soient prises, ni en matière de politique des transports ni sur le plan de la gestion. Depuis l'introduction des nouveaux délais d'expertise par la Confédération, applicables depuis le 1er février 2017, le canton de Berne n'affiche plus aucun retard dans le traitement des types de véhicules à prendre en compte en matière de sécurité du trafic. Des retards mineurs sont à signaler concernant les véhicules agricoles et les véhicules de travail (env. 2000 unités), mais les services concernés s'attèlent à les réduire en prenant en compte l'activité saisonnière.

Les « procédures de certification des réparations » appliquées dans les cantons cités par les auteurs de la motion ont été introduites en premier lieu pour réduire le retard dans le traitement des dossiers, ajuster le système aux contraintes de calendrier des détenteurs de véhicules (auparavant, les contrôles subséquents n'étaient possibles que sur rendez-vous) et de la répartition inégale des sites d'expertise entre les régions.

A long terme, les frais facturés aux détenteurs et détentrices pour la mise en conformité de leurs véhicules à la suite d'un contrôle subséquent augmenteraient, si les tâches requises – lesquelles ne se limitent pas à la seule réparation – étaient transférées à des entreprises à but lucratif. Par ailleurs, les frais de conservation des données et de surveillance par le partenaire contractuel devraient eux aussi être répercutés sur les personnes concernées, selon le principe de causalité.

Les méthodes de travail très efficaces de l'OCRN, fondées sur des processus garantissant la compatibilité informatique des canaux utilisés, seraient fortement entravées par l'introduction d'une « procédure de certification des réparations » au sein d'entreprises privées, laquelle ne peut être intégrée au système en vigueur, ce qui engendrerait des coûts supplémentaires sans présenter d'utilité pour le client.

Globalement, le transfert de tâches envisagé par la motion porterait gravement atteinte à la qualité de la mise en œuvre de la politique des transports en matière de sécurité et de protection de

l’environnement. Pour les clients, tant professionnels que privés, les inconvénients l’emporteraient sur les avantages. Partant, le Conseil-exécutif propose le rejet de la motion.

Destinataire

- Grand Conseil

M

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	224-2017
Type d'intervention:	Motion
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2017.RRGR.576
Déposée le:	12.09.2017
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Hügli (Biel/Bienne, PS) (porte-parole) Stucki (Bern, PS)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Non
Urgence accordée:	
N° d'ACE:	331/2018 du 28 mars 2018
Direction:	Direction de la police et des affaires militaires
Classification:	–
Proposition du Conseil-exécutif:	**Rejet**

Acquis de la grève générale de 1918 : réhabiliter les grévistes

Le Conseil-exécutif est chargé de prendre les mesures nécessaires pour réhabiliter les grévistes qui ont été condamnés pour avoir soutenu la grève générale de 1918.

Développement :

2018 marquera les cent ans de la grève générale menée du 12 au 14 novembre 1918. La première et unique grève générale d'ampleur nationale a eu une grande influence sur l'évolution politique, sociétale et économique du pays. Sous la direction de Robert Grimm, membre du Grand Conseil et conseiller national, le Comité d'Olten a formulé différentes revendications : renouvellement immédiat du Conseil national selon le système proportionnel adopté en octobre 1918, introduction du suffrage féminin, du droit au travail pour tous et de la semaine de 48 heures, réforme de l'armée, mesures visant à assurer le ravitaillement, assurance vieillesse et invalidité, monopole de l'Etat sur les importations et les exportations et impôt sur la fortune pour réduire la dette publique. Bon nombre de ces revendications ont été réalisées dès 1918 ou dans les années et les décennies qui ont suivi. Environ 250 000 travailleurs se sont joints à la grève. Puis le Conseil fédéral a exigé la fin de la grève et l'armée a levé des troupes. Face à cette militarisation, le Comité d'Olten a décidé de mettre un terme à la grève. Par la suite, la justice mili-

taire a engagé plus de 3500 procédures contre les grévistes, qui ont donné lieu à 147 condamnations (dont des peines d'emprisonnement).

Voici un exemple : le 1er décembre 1919, le tribunal de Fribourg a traité le cas d'Ernst Studer, citoyen de Graffenried né le 27 août 1883. Ce dernier était aiguilleur des CFF à Bienne-Madretsch. Le tribunal militaire le jugea coupable d'infraction à l'ordonnance fédérale du 11 novembre 1918 (subordination du personnel fédéral à la législation militaire) et il a été condamné à deux jours de détention ainsi qu'à une amende de 160 francs. Dans les considérants du jugement, le tribunal militaire exprime l'avis selon lequel, le 11 novembre 1918, Ernst Studer a éteint les lampes dans son secteur à minuit, avant la fin des manœuvres, manifestement dans le but de soutenir la grève et de se montrer solidaire avec les grévistes. L'extinction des lampes a rendu les manœuvres des trains dans la gare de triage impossibles pendant 15 minutes, jusqu'à ce que le sous-chef de gare intervienne. Le fait qu'après l'intervention du chef de gare, Ernst Studer a sommé ses collègues de finir le travail et a lui-même continué de travailler pour éviter un blocage de la voie a constitué une circonstance atténuante.

Dans sa déclaration, Ernst Studer, président de la section Bienne-Sonceboz de l'association du personnel de rangement suisse, a reconnu qu'en tant que membre reconnu du comité de grève biennois, il a suivi l'ordre du Comité d'Olten et voulait faire preuve de solidarité avec ses collègues. Etant donné qu'il n'a pas participé à la séance du comité de grève durant laquelle la décision de se joindre à la grève générale a été prise, la Confédération aurait pu l'amnistier vu qu'il n'avait pas agi de son propre chef.

Les histoires semblables au sujet de grévistes qui ont finalement été condamnés pour avoir soutenu la grève générale sont nombreuses. Il est désormais temps, en 2018, cent ans après la grève générale, de reconnaitre l'importance majeure de cet évènement pour l'évolution de la Suisse moderne et de réhabiliter les personnes qui ont été victimes de la justice (militaire).

Réponse du Conseil-exécutif

Pour ce qui est des mesures de réhabilitation des grévistes ayant été condamnés pour leur participation à la grève de 1918, le Conseil-exécutif renvoie à ses réponses à la pétition déposée par le Parti du travail du canton de Berne le 28 septembre 2015 (ACE 863/2016) et à la motion des Verts du canton de Berne «100 ans de la grève générale de 1918 : valeur de reconnaissance» (ACE 159/2018). Il y indique qu'il reconnaît les acquis dus au mouvement des travailleurs, qu'il est conscient du travail fourni par la population et qu'il sait apprécier ce dernier à sa juste valeur ; il indique également que la culture de la mémoire exerce une fonction d'identification sur la société et renforce son sentiment d'union. Dans cette optique, l'Office de la culture de la Direction de l'instruction publique du canton de Berne soutient l'organisation d'un projet multilingue à l'échelle nationale, qui sera présenté à Olten pendant l'été 2018.

Cependant, le Conseil-exécutif n'a pas compétence pour «réhabiliter les personnes qui ont été victimes de la justice (militaire)», comme le demande l'auteur de la motion. En effet, le droit de grâce appartient au Conseil fédéral pour les condamnations prononcées par la justice militaire (art. 232b, lit. *a* du Code pénal militaire du 13 juin 1927, CPM ; RS 321.0) ; quant à l'amnistie, elle relève de la compétence de l'Assemblée fédérale (art. 232e CPM). Pour ce qui est des con-

damnations en vertu du droit civil, ce sont les articles 381 et suivants du Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP ; RS 311.0) qui s'appliquent.

Pour déterminer si une grâce ou une amnistie peut être accordée, et à qui, il faudrait effectuer des recherches historiques approfondies et fastidieuses qui sortent du cadre d'une réponse à une intervention parlementaire. Quoi qu'il en soit, selon l'historien Sebastian Steiner[1], seul un nombre très restreint de personnes ont été condamnées pour le seul fait d'avoir participé à la grève. La plupart des condamnations ont été prononcées sur la base d'un ou plusieurs autres délits (p. ex. incitation à la violation des devoirs de service).

Pour les raisons qui précèdent, le Conseil-exécutif propose le rejet de la motion.

Destinataire

- Grand Conseil

[1] Dr des. Sebastian Steiner, institut d'histoire de l'Université de Berne

Propositions du Conseil-exécutif et de la commission

Rapport collectif sur la modification des lois suivantes en relation avec le programme d'allégement 2018 :
Loi cantonale sur les allocations familiales (LCAFam)
Loi sur la pêche (LPê)
Loi sur le commerce et l'industrie (LCI)

Direction des finances

Table des matières

1. Synthèse 2
2. Contexte 2
3. Caractéristiques de la nouvelle réglementation 2
3.1 Modification de la loi cantonale sur les allocations familiales (LCAFam; RSB 832.71) .. 2
3.1.1 Contexte 2
3.1.2 Rôle des allocations familiales 3
3.1.3 Objectif de la compensation des charges 4
3.1.4 Systèmes de compensation des charges 5
3.2 Modification de la loi sur la pêche (LPê; RSB 923.11) 8
3.3 Modification de la loi sur le commerce et l'industrie (LCI; RSB 930.1) 9
4. Droit comparé 9
4.1 Modification de la loi sur le commerce et l'industrie (LCI; RSB 930.1) 9
5. Mise en œuvre, évaluation prévue de l'exécution 9
6. Commentaires des articles 9
6.1 Modification de la loi cantonale sur les allocations familiales (LCAFam; RSB 832.71) .. 9
6.2 Modification de la loi sur la pêche (LPê ; RSB 923.11) 12
6.3 Modification de la loi sur le commerce et l'industrie (LCI ; RSB 930.1) 14
7. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes 14
8. Répercussions sur les finances 14
8.1 Modification de la loi cantonale sur les allocations familiales (LCAFam; RSB 832.71) 14
8.2 Modification de la loi sur la pêche (LPê; RSB 923.11) 15
8.3 Modification de la loi sur le commerce et l'industrie (LCI ; RSB 930.1) 15
9. Répercussions sur le personnel et l'organisation 15
9.1 Modification de la loi cantonale sur les allocations familiales (LCAFam; RSB 832.71) 15
9.2 Modification de la loi sur la pêche (LPê ; RSB 923.11) 15
9.3 Modification de la loi sur le commerce et l'industrie (LCI ; RSB 930.1) 15
10. Répercussions sur les communes 16
10.1 Modification de la loi cantonale sur les allocations familiales (LCAFam; RSB 832.71) 16
10.2 Modification de la loi sur la pêche (LPê ; RSB 923.11) 16
10.3 Modification de la loi sur le commerce et l'industrie (LCI ; RSB 930.1) 16
11. Répercussions sur l'économie 16
11.1 Modification de la loi cantonale sur les allocations familiales (LCAFam; RSB 832.71) 16
11.2 Modification de la loi sur la pêche (LPê ; RSB 923.11) 16
11.3 Modification de la loi sur le commerce et l'industrie (LCI ; RSB 930.1) 16
12. Résultat de la procédure de consultation 16
12.1 Généralités 16
12.2 Modification de la loi cantonale sur les allocations familiales (LCAFam; RSB 832.71) 17
12.2.1 Introduction d'une compensation des charges entre les caisses de compensation pour allocations familiales 17
12.2.2 Procédure de consultation 18
12.3 Modification de la loi sur la pêche (LPê; RSB 923.11) 19
12.4 Modification de la loi sur le commerce et l'industrie (LCI; RSB 930.1) 19

Rapport
présenté par le Conseil-exécutif au Grand Conseil
concernant la loi sur le programme d'allégement 2018

1. Synthèse

Dans son rapport du 28 juin 2017 à l'intention du Grand Conseil[1], le Conseil-exécutif propose le programme d'allégement 2018 (PA 2018) qui prévoit de soulager les finances cantonales de 185 millions de francs par an à partir de 2021. Les plus de 150 mesures proposées permettent d'équilibrer les comptes cantonaux au cours des quatre prochaines années ainsi que de financer la révision de la loi sur les impôts programmée pour 2019.

Le Grand Conseil a examiné le PA 2018 lors de sa session de novembre 2017. La mise en œuvre de certaines mesures prévues nécessite plusieurs modifications législatives. Le présent rapport collectif commente les modifications de la loi sur les allocations familiales, de la loi sur la pêche et de la loi sur le commerce et l'industrie.

2. Contexte

Dans son rapport du 28 juin 2017 à l'intention du Grand Conseil, le Conseil-exécutif propose le programme d'allégement 2018 (PA 2018) qui prévoit de soulager les finances cantonales de 185 millions de francs par an à partir de 2021. L'objectif prioritaire du PA 2018 est de présenter au Grand Conseil un budget 2018 et un plan financier 2019-2021 équilibrés. Les plus de 150 mesures proposées permettent d'équilibrer les comptes cantonaux au cours des quatre prochaines années ainsi que de financer la révision de la loi sur les impôts programmée pour 2019.

Le Grand Conseil a examiné le PA 2018 durant sa session de novembre 2017. La mise en œuvre de certaines mesures prévues nécessite plusieurs modifications de lois.

3. Caractéristiques de la nouvelle réglementation

3.1 Modification de la loi cantonale sur les allocations familiales (LCAFam; RSB 832.71)

3.1.1 Contexte

Selon la loi fédérale du 24 mars 2006 sur les allocations familiales (LAFam)[2], les enfants âgés de moins de 16 ans reçoivent une allocation mensuelle minimale de 200 francs et les jeunes âgés de 16 à 25 ans bénéficient d'une allocation de formation professionnelle mensuelle d'au moins 250 francs, pour autant qu'ils suivent une formation reconnue. Tous les salariés, les personnes exerçant une activité lucrative indépendante et les personnes sans activité lucrative qui ont des enfants ou des jeunes en formation ont droit aux allocations familiales. Les allocations des personnes exerçant une activité lucrative sont financées par les cotisations des employeurs, des personnes indépendantes et des salariés dont l'employeur n'est pas tenu de payer des cotisations à l'AVS. Celles des personnes n'exerçant pas d'activité lucrative sont financées dans le canton de Berne à parts égales par le canton et les communes. Une réglementation spéciale s'applique au domaine de l'agriculture.

La loi sur les allocations familiales, en vigueur depuis le 1er janvier 2009, est une loi-cadre qui fixe des standards minimaux. Les cantons sont libres de déterminer eux-mêmes les points importants de leur propre régime en la matière et de décider notamment s'ils souhaitent introduire une compensation des charges entre les caisses de compensation pour allocations familiales. A l'heure actuelle, les 16 cantons suivants appliquent ce système: Bâle-Campagne, Fribourg, Genève, Grisons, Jura, Lucerne, Nidwald, Obwald, Saint-Gall, Schaffhouse, So-

[1] ACE 693/2017
[2] RS 836.2

leure, Schwyz, Uri, Valais, Vaud et Zoug (voir Ecoplan, Lastenausgleich bei den Familienausgleichskassen im Kanton Bern, étude effectuée à la demande de la JCE [Office des assurances sociales, OAS], décembre 2016, p. 5[3]).

Le régime actuel d'allocations familiales du canton de Berne fonctionne sans compensation des charges. La Commission des allocations familiales (une commission consultative du Conseil-exécutif prévue par l'article 31 LCAFam) s'y était en effet opposée lors de l'examen préliminaire de la nouvelle loi cantonale du 11 juin 2008 sur les allocations familiales (LCAFam[4]). La commission consultative du Grand Conseil, elle, était favorable à l'idée de la compensation, mais les députés l'avaient rejetée au motif que les caisses de compensation bien gérées devaient être récompensées et non punies et qu'il fallait laisser jouer la concurrence. Le Grand Conseil craignait en outre des coûts supplémentaires (Journal du Grand Conseil, séance du 9 avril 2008, p. 437s, Compte rendu de la session d'avril 2008, p. 280ss). En décembre 2016, la JCE a présenté à la Commission des allocations familiales un rapport à ce sujet rédigé par le bureau de conseil Ecoplan, car elle souhaitait déjà relancer le débat sur le potentiel d'économie et l'organisation éventuelle d'une compensation des charges. La commission a alors décidé à quatre voix contre une et deux abstentions de ne pas entrer en matière sur le rapport.

La motion «Allocations familiales. Pour une répartition des charges équitable» (motion 17.3860 Baumann Isidor) a été déposée le 28 septembre 2017 au Conseil des Etats. Elle vise à obliger les cantons à procéder à une compensation obligatoire et intégrale des charges entre les caisses de compensation pour allocations familiales. Elle prévoit que la réglementation concrète de la compensation des charges incombera aux cantons.

Le Conseil-exécutif prévoit aujourd'hui, dans le cadre du programme d'allégement 2018 (PA 2018) l'introduction d'une telle compensation des charges (mesure 45.10.3). Le canton de Berne, en tant qu'employeur, a une masse salariale soumise à l'AVS de quelque 2,3 milliards de francs par an et est affilié à la Caisse d'allocations familiales du canton de Berne (CAB). Les cotisations annuelles versées à la CAB s'élèvent à 42 millions de francs environ. Dans le cas de figure de l'introduction d'une compensation des charges, le taux de risque moyen de toutes les caisses de compensation actives dans le canton serait probablement de 1,6 pour cent[5]. Si, du fait de la compensation des charges, la CAB abaisse son taux de cotisation au niveau du pourcentage précité, le canton réduira de quelque 4,7 millions de francs par an le montant de ses cotisations à la caisse.

3.1.2 Rôle des allocations familiales

Les coûts supplémentaires auxquels une famille fait face sont dus notamment aux prestations que les parents doivent fournir à leurs enfants. Ce domaine est régi par les dispositions de droit civil. Il est communément admis, au niveau international également, que les coûts supplémentaires à la charge des familles font partie des risques sociaux reconnus que les systèmes d'assurances sociales doivent prendre en compte (voir Kieser/Reichmuth, Praxiskommentar FamZG, 2010, introduction, n. 1s.).

Jusqu'à la fin de 2008, les allocations familiales n'étaient que partiellement gérées par les caisses de compensation. Les employeurs les versaient généralement eux-mêmes, sans compensation au sein d'une caisse ad hoc. De ce fait, les allocations avaient plutôt un caractère de prestation salariale complémentaire.

L'introduction au niveau fédéral d'une législation-cadre homogène a imposé le versement des allocations par l'intermédiaire d'une caisse de compensation pour allocations familiales. Les allocations familiales selon la LAFam ne sont donc pas (ou plus) une simple prestation majorant le salaire mais constituent une branche des assurances sociales financée de manière presque exclusive par les employeurs. Elles s'apparentent de ce fait au système de

[3] A télécharger sous: www.jgk.be.ch/oas → Publications
[4] RSB 832.71
[5] Base de calcul: Statistique des allocations familiales 2015.

l'assurance-accidents professionnelle obligatoire[6]. L'article 1 LAFam soumet d'ailleurs les allocations familiales à la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA)[7]. Le fait que la nouvelle loi sur les allocations familiales modifie le caractère des allocations avait du reste été relevé lors des débats parlementaires à ce sujet (voir notamment BO 2005 S 722 et, de manière générale, l'ATF 135 V 172, c. 6.2.2, p. 175). Les caisses de compensation pour allocations familiales sont des organes d'exécution relevant du droit des assurances sociales, même lorsqu'elles sont organisées selon le droit privé (ATF 135 V 172, c. 6.2.2, p. 175). Les allocations familiales occupent le sixième rang parmi les assurances sociales (Office fédéral des assurances sociales [OAS], Statistique des allocations familiales 2015, p. 5).

3.1.3 Objectif de la compensation des charges

La compensation des charges est un point important du droit des assurances sociales. Dans ce contexte, il convient de tenir compte, de manière actuarielle, du fait que dans le cas d'une grande communauté de risques ou communauté solidaire, la répartition des charges est meilleure que si l'unité est de petite taille (Kieser/Reichmuth, op. cit., n. 99 ad art. 17). Dans le canton de Berne, une compensation des charges entre les caisses de compensation pour allocations familiales permet par conséquent de répartir de manière plus équilibrée les charges dues aux allocations familiales entre les employeurs, les personnes indépendantes et les employeurs non tenus de payer des cotisations à l'AVS. A l'heure actuelle, une communauté solidaire n'existe qu'au sein de chacune des caisses de compensation et donc le plus souvent à l'intérieur d'une branche uniquement.

Les cotisations versées par les employeurs, les personnes indépendantes et les salariés dont l'employeur n'est pas tenu de payer des cotisations à l'AVS sont généralement calculées en pour cent du revenu soumis à cotisations dans l'AVS (art. 16, al. 2 et 4 LAFam). Les taux de cotisation des caisses de compensation qui regroupent de nombreux employeurs versant de faibles salaires et des salariés ayant de nombreux enfants sont donc plutôt élevés. A l'inverse, les caisses auxquelles sont principalement affiliées des entreprises versant des salaires élevés et comptant des employés ayant peu d'enfants ont habituellement les taux de cotisation les plus faibles. Ce ne sont donc pas les caisses qui travaillent de la manière la plus efficace qui sont les plus avantageuses, mais celles qui disposent d'une structure peu coûteuse, à savoir celles qui doivent payer moins d'allocations et dont la masse salariale est élevée. Par conséquent, une compensation des charges entre les caisses de compensation peut offrir une plus-value aux employeurs et aux indépendants actifs dans des branches dans lesquelles les salaires ou les revenus sont plutôt faibles et le nombre d'allocations à verser est élevé.

Le canton de Berne compte 50 caisses de compensation pour allocations familiales de diverses tailles (état: 2017[8]). Par rapport au total des allocations familiales versées en une année, elles se répartissent comme suit (état: 2015)[9]:

- 17 caisses ont versé des allocations familiales pour un montant inférieur à 1 million de francs.
- 15 caisses ont versé des allocations familiales pour un montant compris entre 1 et 4,9 millions de francs.
- 15 caisses ont versé des allocations familiales pour un montant compris entre 5 et 25 millions de francs.
- 3 caisses ont versé des allocations familiales pour un montant compris entre 70 et 255 millions de francs.

En 2013, les taux de cotisation des caisses de compensation pour allocations familiales actives dans le canton de Berne se situaient entre 0,5 et 2,3 pour cent des revenus soumis à

[6] Article 91, alinéa 1 de la loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'assurance-accidents (LAA; RS 832.20).
[7] RS 830.1
[8] Selon les informations fournies au téléphone par l'ABSPF en septembre 2017.
[9] OFAS (2015): Evaluation des statistiques des allocations familiales effectuée par le bureau de conseil Ecoplan (en allemand)

l'AVS. Ils étaient compris entre 0,5 et 2,38 pour cent de ces revenus en 2014 et entre 0,1 et 2,41 pour cent en 2015.

Pour les caisses, une compensation des charges n'implique pas la suppression de la concurrence. Une caisse peut toujours attirer des employeurs et des personnes indépendantes en maintenant ses frais administratifs à un faible niveau et en offrant une gamme de produits appropriés. L'AVS connaît depuis 1948 déjà le système de la compensation des charges entre ses caisses, système qui a fait ses preuves.

L'introduction d'une compensation des charges à l'échelle cantonale est compatible avec l'article 15 LAFam, qui prévoit que les caisses de compensation pour allocations familiales doivent notamment veiller à leur équilibre financier en constituant une réserve adéquate de couverture des risques de fluctuation (ATF 135 V 172, c. 6.2.2, p. 175; Kieser/Reichmuth, op. cit., n. 98 ad art. 17). La compensation des charges ne modifie en rien l'autonomie des caisses de compensation en matière de financement.

3.1.4 Systèmes de compensation des charges

Les cantons sont habilités à introduire une compensation des charges entre les caisses de compensation pour allocations familiales (art. 17, al. 2, lit. *k* LAFam; ATF 135 V 172, c. 6.2.1, p. 174) et disposent d'une grande marge d'appréciation à cet égard (Kieser/Reichmuth, op. cit., n. 102 ad art. 17).

Les 16 systèmes cantonaux de compensation des charges appliqués entre les caisses se caractérisent par une grande diversité. En principe, il est possible de distinguer entre des systèmes simples et transparents d'une part et des systèmes complexes d'autre part. Parmi les représentants des sept caisses de compensation pour allocations familiales[10] qui avaient été interrogés par le bureau de conseil Ecoplan au sujet de la compensation des charges, la plupart étaient d'avis que le système le plus simple et le plus transparent possible serait celui qui conviendrait le mieux au canton de Berne[11]. Les systèmes de compensation des charges sont décrits plus précisément ci-après.

3.1.4.1 Système de pure compensation des charges

Un système de compensation des charges à la fois simple est transparent est celui dit de la «pure compensation des charges». Douze des 16 cantons appliquant la compensation des charges ont opté pour ce système[12] tout en le modifiant partiellement. Celui-ci prévoit que le montant des paiements compensatoires est calculé de manière à mettre en rapport les allocations versées selon la LAFam et la somme des revenus soumis à l'AVS, pour l'ensemble des caisses de compensation actives dans le canton d'une part et pour chacune de ces caisses d'autre part. Le rapport entre les allocations versées et la somme des revenus soumis à l'AVS correspond au taux de risque moyen ou au taux de risque de chacune des caisses de compensation. Il est possible de calculer sur cette base si telle ou telle caisse reçoit des paiements compensatoires ou si elle doit au contraire en verser (voir Kieser/Reichmuth, op. cit., n. 103 ad art. 17).

Exemple: un canton compte cinq caisses de compensation pour allocations familiales (CAF). Le total de leurs revenus et des allocations qu'elles versent, ainsi que leur taux de risque (rapport, en pour cent, entre la somme des allocations et la somme des revenus), sont les suivants:

[10] Caisse d'allocations familiales «Banques», Caisse d'allocations familiales de la Confédération, Caisse de compensation (pour allocations familiales) Patrons bernois, Caisse de compensation (pour allocations familiales) GastroSocial, Caisse d'allocations familiales des bouchers, Schulesta, Coiffure & Esthétique, Imorek, Commerçants bernois, Caisse Milchwirtschaft, Caisse d'allocations familiales Panvica, Caisse cantonale de compensation pour allocations familiales (voir Ecoplan, op. cit., ch. 1.2 a, p. 6).

[11] Ecoplan, op. cit., ch. 4.2, p. 25

[12] Bâle-Campagne, Genève, Jura, Lucerne, Nidwald, Obwald, Schaffhouse, Schwyz, Soleure, Uri, Vaud et Zoug (Kieser, op. cit., ch. 7, p. 1178).

	Somme des revenus en CHF	Somme des allocations familiales en CHF	Taux de risque en pour cent	Différence par rapport au taux de risque moyen en pour cent	Paiements compensatoires versés *à la compensation des charges* en CHF	Paiements compensatoires versés *aux CAF* en CHF
CAF A	638 000 000	12 972 000	2,033	-0,051	328 429	
CAF B	9 100 000	133 000	1,462	-0,623	56 708	
CAF C	2 300 000	44 000	1,913	-0,172	3 948	
CAF D	2 482 000	88 000	3,546	+1,461		36 257
CAF E	58 050 000	1 563 000	2,693	+0,608		352 828
Total	709 932 000	14 800 000	Taux de risque moyen: 2,085		389 085	389 085

Formule pour le taux de risque moyen:

$$\frac{\text{Total des allocations familiales de l'ensemble des CAF}}{\text{Somme totale des revenus de l'ensemble des CAF}} \times 100$$

Formule pour le taux de risque de chaque caisse:

$$\frac{\text{Total des allocations familiales de la CAF}}{\text{Somme totale des revenus de la CAF}} \times 100$$

Formule pour le paiement compensatoire de chaque caisse:

$$\frac{\text{Somme totale des revenus de la CAF} \times (\text{taux de risque moyen - taux de risque individuel})}{100}$$

Le taux de risque des caisses de compensation A, B et C est inférieur au taux de risque moyen. Par rapport à la somme de leurs revenus, ces trois caisses paient donc un total de cotisations inférieur à la moyenne et doivent verser des montants à la compensation des charges. C'est le cas contraire qui prévaut pour les caisses D et E.

Une pure compensation des charges ne donne pas lieu à un taux de cotisation uniforme dans les caisses de compensation pour allocations familiales actives dans les cantons concernés. Ainsi, en 2016, les taux de cotisation des caisses se situaient par exemple entre 0,1 et 1,92 pour cent dans le canton de Lucerne, entre 0,1 et 2,45 pour cent dans celui de Vaud, entre 1,1 et 1,97 pour cent dans celui de Bâle-Campagne, entre 0,70 et 1,90 pour cent dans celui de Soleure et enfin entre 0,1 et 3,2 pour cent dans celui du Jura[13].

3.1.4.2 Modifications apportées au système de la pure compensation des charges

La pure compensation des charges peut subir différents types de modifications. Il est ainsi possible d'adapter le modèle à différents égards: intégration ou non des personnes de condition indépendante, montant du paiement compensatoire, montant des allocations familiales prises en compte, détermination des dépenses et des recettes imputables des caisses ou encore, par exemple, prise en considération de la fortune des caisses (Kieser, Strukturen von Familienausgleichskassen, Aktuelle juristische Praxis [AJP] 8/2013, ch. 8, p. 1179 ss).

[13] OFAS (2018): Evaluation de la statistique des allocations familiales, sur mandat de l'OAS.

a) Intégration ou non-intégration des personnes de condition indépendante

Il convient de déterminer, dans le contexte de la compensation des charges, si le calcul tient compte aussi bien des salariés que des personnes de condition indépendante ou si le système choisi prévoit des calculs distincts à cet égard.

Actuellement, les cantons de Saint-Gall, Valais et Vaud disposent de systèmes de compensation des charges distincts pour le secteur des salariés et pour celui des personnes exerçant une activité indépendante. Les cantons de Bâle-Campagne, Fribourg, Genève, Grisons, du Jura, de Lucerne, Nidwald, Obwald, Schwyz et Zoug, quant à eux, appliquent le même type de calcul aux deux domaines (Kieser, op. cit., ch. 8.2, p. 1179).

Les personnes indépendantes ont droit à des allocations familiales, mais ne sont tenues de cotiser que jusqu'à un revenu de 148 200 francs (voir art. 16, al. 4 LAFam). Il est par ailleurs admissible de choisir pour ces personnes un taux de cotisation différent de celui appliqué aux salariés (art. 16, al. 3 LAFam; Kieser, op. cit., ch. 8.2, p. 1179s.). Le modèle de la pure compensation des charges peut donc revêtir plusieurs formes selon que l'on décide d'intégrer ou non les revenus provenant d'activités indépendantes.

b) Modification portant sur le montant du paiement compensatoire

Dans le modèle de la pure compensation des charges, les paiements compensatoires se calculent comme prévu au chiffre 3.1.4.1, mais il est possible de les limiter. Le canton de Saint-Gall plafonne ainsi le niveau de la taxe compensatoire en le fixant à 0,3 pour cent de la masse salariale déterminante de la caisse de compensation pour allocations familiales concernée (système de compensation partielle des charges; Kieser, op. cit., ch. 8.3, p. 1180).

c) Modification portant sur le montant des allocations familiales prises en compte

Il est possible de modifier la compensation des charges de manière telle que seul un excédent déterminé des allocations familiales soit pris en compte. Ainsi, seules les allocations à partir d'un certain montant servent au calcul de la compensation des charges. Ce montant doit être fixé de manière telle à ce qu'il soit directement lié aux facteurs qui déterminent la compensation des charges. Une solution envisageable consisterait à ne tenir compte que des allocations dont le niveau excède une part précise de la masse salariale déterminante[14] (Kieser, op. cit., ch. 8.4, p. 1180).

d) Modification portant sur la détermination des charges et des revenus

Il convient d'intégrer en premier lieu à la compensation des charges les allocations familiales (effectivement) payées. Il n'est toutefois pas exclu de se baser sur d'autres postes.

En ce qui concerne les revenus, il est possible de prendre en compte le rendement de la fortune ou l'imputation de celle-ci. Une telle solution implique que des éléments détaillés soient fixés. Il serait concevable que des parts de la fortune de la caisse de compensation supérieures au montant annuel moyen des allocations familiales (calculé sur les cinq dernières années), à raison d'un dixième, soient considérées comme des revenus. On pourrait aussi envisager qu'un rendement précis de la fortune ait valeur de revenu, ce qui suppose que l'on exige des caisses de compensation pour allocations familiales qu'elles disposent d'une certaine fortune minimale (correspondant p. ex. à la moitié des dépenses annuelles affectées aux allocations familiales) et que, sur cette fortune, il soit tenu compte d'un certain revenu (correspondant p. ex. au taux d'intérêt minimal dans la prévoyance professionnelle) lors du calcul de la compensation.

S'agissant des charges, il est envisageable de tenir compte, le cas échéant, de coûts administratifs appropriés. Il s'agit à cet égard de décrire plus précisément l'aspect de l'adéquation des frais administratifs; il serait opportun que ces frais soient liés au niveau des allocations familiales versées (Kieser, op. cit., ch. 8.5, p. 1180).

[14] Exemple: article 35, alinéa 2 de la loi du canton de Saint-Gall sur les allocations pour enfants (Kinderzulagengesetz)

e) Détermination de la compensation des charges en fonction de la fortune de la caisse de compensation pour allocations familiales

Le versement, le cas échéant, du paiement compensatoire peut être déterminé en fonction d'une limite maximale précise de la fortune de la caisse de compensation concernée[15]. Il n'y a pas de paiement compensatoire si la fortune d'une caisse de compensation pour allocations familiales dépasse le montant correspondant au paiement annuel des allocations. Cela représente à certains égards l'introduction d'une limite absolue (Kieser, op. cit., ch. 8.7, p. 1181).

La concrétisation du nouveau modèle de compensation des charges est expliquée au chiffre 7.1 ci-après.

3.2 Modification de la loi sur la pêche (LPê; RSB 923.11)

L'adaptation des émoluments de patentes pour les pêcheurs et pêcheuses à la ligne vise à relever les coûts des patentes à un niveau justifié par rapport à la moyenne suisse tout en préservant l'attractivité élevée de la pratique de la pêche dans le canton de Berne.

Avec une cinquantaine de lacs et cours d'eau soumis à patente, le canton de Berne offre la plus grande diversité d'eaux ouvertes à la pêche en Suisse. La patente bernoise permet de pêcher dans de grands lacs, des lacs de montagne, des lacs de retenue ainsi que dans de grands et petits cours d'eau dans les trois grandes régions que sont les Alpes, le Mittelland et le Jura. Avec un émolument actuel de 200 francs pour une patente annuelle, le canton de Berne se trouve dans la partie inférieure de la fourchette des émoluments de patente en comparaison intercantonale. Bien qu'une comparaison transversale directe avec certains cantons soit difficile, les catégories de patentes étant organisées différemment, on constate que la plupart des cantons font payer des émoluments de patente de pêche beaucoup plus élevés que le canton de Berne. Ainsi, dans les petits cantons d'Uri et d'Appenzell Rhodes-Intérieures, les émoluments pour une patente annuelle s'élèvent respectivement à 330 francs et 300 francs. Pour pouvoir pêcher uniquement dans le lac de Zurich depuis un bateau, les pêcheurs et pêcheuses payent 184 francs dans le canton de Schwytz et 180 francs dans le canton de Saint-Gall. Il faut s'acquitter d'un émolument de patente de 300 francs pour pouvoir pêcher dans les trois lacs du canton de Zurich depuis un bateau. En Valais, deux patentes doivent être acquises au prix de 370 francs afin de pouvoir pêcher dans toutes les eaux soumises à patente. Dans ce contexte, il est justifié d'adapter les émoluments de patente pour les pêcheurs et pêcheuses à la ligne dans le canton de Berne.

Lors de la session de janvier 2014, le Grand Conseil a adopté le postulat Meyer (P 176-2013) par 112 voix contre 10 (5 abstentions). Le postulat charge le Conseil-exécutif d'examiner si une contribution aux mesures de protection – analogue à celle perçue auprès des chasseurs – peut être introduite dans le domaine de la pêche.

Afin de protéger la nature et les organismes vivants, les cantons sont habilités à percevoir auprès des chasseurs et chasseuses ainsi que des pêcheurs et pêcheuses une contribution pour le financement de mesures de protection. Plusieurs cantons (p. ex. les cantons d'Argovie, de Fribourg, du Jura, du Tessin et du Valais) ont notamment introduit des réglementations de ce type dans le secteur de la pêche. Les recettes correspondantes permettent de financer des mesures de protection, telles que des revalorisations de biotopes, des mesures d'exploitation, des pêches de sauvetage (événements ou catastrophes naturels) et des mesures de protection des eaux (notamment les opérations de nettoyage des eaux effectuées par les sociétés de pêcheurs). La contribution aux mesures de protection fournit d'une part des ressources financières affectées à l'entretien et à la protection des eaux en tant que biotopes. D'autre part, cette contribution permet d'améliorer l'acceptation de la pêche au sein de la population. Les pêcheurs et pêcheuses ne sont ainsi plus seulement perçus comme des utilisateurs et utilisatrices des eaux, mais également comme des personnes qui les entretiennent et les protègent.

[15] Exemple: article 35, alinéa 3 de la loi du canton de Saint-Gall sur les allocations pour enfants (Kinderzulagengesetz)

Dans le canton de Berne, la pêche est soumise au système de patente. Les émoluments pour la patente de pêche à la ligne sont fixés dans la loi du 21 juin 1995 sur la pêche (LPê)[16]. Celle-ci prévoit à l'article 43, alinéa 1, que cinq pour cent au moins des recettes d'émoluments seront affectés à un usage défini et utilisés pour des mesures de régénération et d'exploitation prises par des tiers. Une petite partie de ces recettes a déjà été utilisée dans le passé pour la réalisation de mesures de protection, et ce sur la base d'une convention de prestations avec la Fédération cantonale bernoise de la pêche (FCBP).

La création d'une nouvelle base légale pour le prélèvement de la contribution aux mesures de protection permettra d'une part d'effectuer une délimitation claire entre les recettes issues des émoluments de patente et celles issues des contributions aux mesures de protection. D'autre part, l'augmentation des moyens financiers affectés aux mesures de protection devrait profiter aux eaux ainsi qu'à leur faune.

3.3 Modification de la loi sur le commerce et l'industrie (LCI; RSB 930.1)

Conformément à l'article 24a de la loi du 4 novembre 1992 sur le commerce et l'industrie (LCI; RSB 930.1), le canton perçoit un impôt sur le produit brut des jeux de hasard et des appareils à sous servant aux jeux de hasard, au sens de la législation fédérale sur les maisons de jeu. L'impôt est dû par les personnes exploitant les maisons de jeu. Une part de 10 à 20 pour cent de l'impôt cantonal est versée respectivement à la commune d'implantation et au Fonds de lutte contre les toxicomanies de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (art. 24a, al. 5 LCI). Dans le cadre du Programme d'allégement 2018, la Direction de la police et des affaires militaires prévoit une diminution échelonnée de la part de l'impôt sur les maisons de jeu reversée au Fonds de lutte contre la toxicomanie.

4. Droit comparé

4.1 Modification de la loi sur le commerce et l'industrie (LCI; RSB 930.1)

Dans ce domaine, la situation varie fortement d'un canton à l'autre. Par conséquent, une comparaison ne s'impose pas.

5. Mise en œuvre, évaluation prévue de l'exécution

Le Conseil-exécutif s'est engagé à mettre en œuvre les mesures du PA 2018 le plus rapidement possible. En conséquence, l'entrée en vigueur de la modification de la loi cantonale sur les allocations familiales ainsi que de la loi sur le commerce et l'industrie est programmée pour le 1er janvier 2019 ; celle de la loi sur la pêche est prévue pour le 1er janvier 2020.

Il est prévu de réaliser chaque année un controlling du PA (de manière analogue au controlling de l'EOS), vraisemblablement dans le cadre du rapport du Conseil-exécutif au Grand Conseil relatif au budget et au plan intégré mission-financement.

6. Commentaires des articles

6.1 Modification de la loi cantonale sur les allocations familiales (LCAFam; RSB 832.71)

Article 14

L'introduction d'une compensation des charges entre les caisses de compensation pour allocations familiales implique que ces dernières financent désormais, le cas échéant, des paiements compensatoires par le truchement des cotisations. Il convient par conséquent de compléter *l'alinéa 3* par une *lettre d*. Les *lettres b* et *c* ne changent qu'en raison de l'introduction de la lettre *d.*

[16] RSB 923.11

Articles 16a, 16b et 16c

a) Principe et calcul

La compensation des charges à introduire dans le canton de Berne doit être à la fois efficace, transparente et simple sur le plan administratif. Il convient de redistribuer de la manière la plus efficiente possible les moyens financiers provenant de la compensation des charges.

Un système de pure compensation des charges est introduit. Le calcul des parts de chaque caisse s'effectue conformément à la méthode décrite au chiffre 3.1.4 supra *(art. 16b et 16c, al. 1 et 2)*: la somme totale des allocations familiales obligatoires qui sont versées est prise en compte (art. 1 LCAFam). Etant donné que les allocations à caractère facultatif (p. ex. les allocations de naissance et d'adoption; art. 2 LCAFam) ne sont pas intégrées à la compensation des charges, les différentes caisses peuvent maintenir une concurrence à ce sujet. Par ailleurs, la somme totale des revenus assujettis à une cotisation des membres de la caisse de compensation est prise en considération. Ainsi, les caisses n'ont que deux données chiffrées à annoncer à l'organe chargé d'appliquer la procédure en matière de compensation des charges (*art. 16d*): le total des allocations familiales obligatoires et la somme totale des revenus soumis à l'AVS de leurs membres (voir *art. 16f, al. 1*). Le travail administratif des caisses de compensation pour allocations familiales est ainsi limité. Une compensation des charges intégrale est donc mise en place. Une compensation partielle, qui aurait limité le montant des paiements compensatoires (voir ch. 3.1.4.2 b), n'aurait pas permis d'économiser 4,7 millions de francs. Par ailleurs, la motion pendante auprès du parlement fédéral exige une compensation des charges intégrale (voir ch. 3.1.1). Si la motion est adoptée, la compensation des charges prévue dans le canton de Berne répondra déjà aux nouvelles dispositions de droit fédéral.

D'autres indicateurs tels que les frais administratifs ou la fortune n'étant pas pris en compte dans la compensation des charges (voir ch. 3.1.4.2 d et e), il est garanti qu'une concurrence reste possible, à ce niveau-là, entre les caisses de compensation pour allocations familiales[17].

b) Personnes indépendantes

Les cotisations des personnes indépendantes versées aux caisses de compensation se calculent sur la base du revenu soumis à l'AVS, conformément à l'article 9 de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS)[18], dans la mesure où il n'excède pas la limite prévue par l'article 22 de l'ordonnance fédérale du 20 décembre 1982 sur l'assurance-accidents (OLAA)[19] (art. 16, al. 4 LAFam). Cette limite s'élève à 148 200 francs par an (état: 2017). Les revenus des indépendants doivent être pris en compte dans la compensation des charges dans la mesure où ils ne dépassent pas cette limite annuelle *(art. 16b, al. 2, lit. b)*.

Parmi les 50 caisses de compensation pour allocations familiales actives dans le canton de Berne, 30 appliquent aussi le régime d'allocations pour les personnes de condition indépendante (état: 2015). Deux caisses seulement prévoient un taux de cotisation différent pour les employeurs et pour les personnes indépendantes. Le total des cotisations des indépendants de ces deux caisses s'élève à 185 000 francs par an environ, contre 126 millions de francs pour celles qui concernent l'ensemble des personnes indépendantes dans le canton de Berne (état: 2015). Compte tenu de cette faible part et du fait que deux caisses seulement disposent de taux de cotisation différents pour les employeurs et pour les personnes indépendantes, il est justifié de procéder à une compensation des charges commune à ces deux catégories. Les frais administratifs des caisses de compensation sont ainsi plus faibles que si la compensation est effectuée séparément.

[17] Ecoplan, op. cit., ch. 4.2, p. 25
[18] RS 831.1
[19] RS 832.202

c) Paiements compensatoires dus à la compensation des charges selon les articles 16b et 16c[20]:

Montant des paiements compensatoires *versés à* la compensation des charges	**Nombres de CAF concernées**
inférieur à 100 000 CHF	6
compris entre 100 000 et 500 000 CHF	9
compris entre 500 000 et 1 million de CHF	6
supérieur à 1 million de CHF	9
	Total: 30

Le montant le plus faible qu'une caisse de compensation pour allocations familiales puisse verser à la compensation des charges est de 3500 francs environ; le plus élevé, lui, s'établit à environ 13 millions de francs.

Montant des paiements compensatoires *provenant de* la compensation des charges	**Nombre de CAF concernées**
inférieur à 100 000 CHF	7
compris entre 100 000 et 500 000 CHF	9
compris entre 500 000 et 1 million de CHF	2
supérieur à 1 million de CHF	2
	Total: 20

Le paiement compensatoire le plus faible qu'une caisse de compensation pour allocations familiales puisse recevoir se situe aux alentours de 18 500 francs. Le plus élevé, lui, est de 33 millions de francs environ.

La compensation des charges implique la redistribution annuelle de quelque 38 millions de francs, ce qui correspond approximativement à un pour mille de la somme des revenus de l'ensemble de l'économie bernoise.

d) Exigibilité des paiements compensatoires et intérêt moratoire

Les paiements compensatoires versés à la compensation des charges et aux caisses de compensation pour allocations familiales sont dus dans les 30 jours suivant la notification de la décision à cet égard (voir *art. 16c, al. 3).* Cette façon de procéder permet de garantir une redistribution efficiente des fonds provenant de la compensation des charges. Aucun fonds n'est inutilement lié.

L'organe d'exécution décide des parts que les caisses de compensation doivent verser à la compensation des charges (*art. 16d, al. 2)* dans les 30 jours suivant la notification de la décision. Il en va de même pour les parts que l'organe d'exécution doit lui-même verser (*art. 16c, al. 3).* Un intérêt moratoire est dû dès l'échéance du délai (*art. 16c, al. 4).*

Article 16d

L'Office des assurances sociales (OAS) est compétent en matière de compensation des charges entre le canton et les communes dans les domaines des allocations familiales pour les personnes sans activité lucrative et des prestations complémentaires ainsi qu'en ce qui concerne le transfert financier entre la Confédération et le canton dans le domaine des allocations familiales dans l'agriculture (art. 25, al. 3 LCAFam, art. 16, al. 1, lit. *i* de l'ordonnance du 18 octobre 1995 sur l'organisation et les tâches de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques [ordonnance d'organisation JCE; OO JCE][21]). Il dispose ainsi de l'expérience nécessaire pour appliquer la procédure de compensation des charges entre les caisses de compensation pour allocations familiales, raison pour laquelle il est désigné, à *l'alinéa 1,* comme service compétent de la JCE en la matière.

[20] Base de calcul: Statistique des allocations familiales 2015.
[21] RSB 152.221.131

Article 16e

Il existe une obligation générale de verser des émoluments lorsque le canton fournit des prestations (art. 66 de la loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations [LFP][22]). Le fait que le bénéficiaire ait demandé une telle prestation ou qu'il y ait droit d'office n'a pas d'importance (voir Annexes à la session du Grand Conseil de janvier 2002, annexe 3, p. 47). *L'alinéa 1* fixe l'objet de l'émolument (application de la procédure de compensation des charges) ainsi que le cercle des assujettis (les caisses de compensation pour allocations familiales). En appliquant la procédure de compensation des charges, l'OAS fournit des prestations à l'ensemble des caisses de compensation, auprès desquelles il perçoit des émoluments couvrant les coûts (art. 2a de l'ordonnance du 22 février 1995 fixant les émoluments de l'administration cantonale [ordonnance sur les émoluments, OEmo][23]).

Article 16f

Pour que l'OAS puisse calculer les parts de charges, les caisses de compensation doivent lui annoncer le total des allocations familiales obligatoires qui ont été versées et la somme totale des revenus assujettis à l'AVS des membres de la caisse (*al. 1, lit. a et b).* L'organe de révision confirme quant à lui l'exactitude de ces données à l'intention de l'organe d'exécution (*al. 2).*

Les caisses de compensation pour allocations familiales doivent faire parvenir à l'autorité de surveillance, en l'occurrence l'Autorité bernoise de surveillance des institutions de prévoyance et des fondations (ABSPF), leur rapport annuel six mois au plus tard après la clôture de l'exercice (art. 18 LCAFam). Vu que toutes les caisses de compensation pour allocations familiales actives dans le canton de Berne ont un exercice qui correspond à l'année civile (état: 2017[24]), le délai de remise du rapport est fixé pour l'ensemble d'entre elles au 30 juin. Par souci de simplification, cette même date doit aussi être celle de la remise des deux données chiffrées requises pour la compensation des charges (*al. 1*).

Article 16g

L'OAS, en sa qualité d'organe d'exécution, aura besoin des noms et des adresses des caisses de compensation pour allocations familiales admises dans le canton de Berne au sens de l'article 14 LAFam pour pouvoir appliquer la procédure de compensation des charges. L'ABSPF qui, en sa qualité d'autorité de surveillance, dispose de ces données, devra les mettre à la disposition de l'OAS (*al. 1).*

L'ABSPF s'autofinance grâce aux émoluments perçus dans le cadre de son activité de surveillance (art. 5 et 13 de la loi du 17 mars 2014 sur l'Autorité bernoise de surveillance des institutions de prévoyance et des fondations [LABSPF][25]). Elle doit par conséquent être rétribuée pour la mise à disposition des données, sous une forme forfaitaire. Le Conseil-exécutif règle les modalités de détail par voie d'ordonnance *(al. 2)*.

6.2 Modification de la loi sur la pêche (LPê ; RSB 923.11)

Titre du chapitre 3

Ce titre de chapitre est complété par le concept de contribution aux mesures de protection. Cette modification tient compte de la création, avec l'article 43a LPê, d'une base légale pour le prélèvement séparé d'une contribution aux mesures de protection.

Article 34

Le système de patente bernois ne comprend actuellement que deux catégories d'âge : celle des adolescents jusqu'à 16 ans et celle des adultes. A partir de 17 ans, tous les pêcheurs et

[22] RSB 620.0
[23] RSB 154.21
[24] Selon des renseignements fournis par téléphone par l'ABSPF en septembre 2017.
[25] RSB 212.223

pêcheuses payent le plein tarif de l'émolument de patente. Or c'est justement à cet âge-là que les jeunes décident de continuer à pêcher ou d'abandonner la pêche au profit d'autres loisirs. Cette catégorie d'âge est très sensible aux coûts ; le prix de la patente pour adultes, plus de trois fois plus élevé que celui de la patente pour adolescents, peut avoir un effet dissuasif durable. C'est pourquoi l'article 34, alinéa 4 LPê prévoit l'introduction d'une catégorie d'âge et de prix supplémentaire pour les personnes en formation jusqu'à 25 ans. Cette catégorie de personnes, importante pour assurer la relève des pêcheurs et pêcheuses, doit elle aussi pouvoir acquérir une patente à un tarif réduit.

Article 37, alinéa 2

Le principe selon lequel un tarif réduit s'applique pour les adolescents est désormais étendu à la nouvelle catégorie de patente pour les personnes en formation.

Article 38

Les émoluments de patentes de pêche à la ligne prévus à l'article 38, alinéa 1 LPê seront relevés pour atteindre un niveau adapté à la moyenne suisse, soit une augmentation de 20 à 25 pour cent. Même ainsi, les émoluments des patentes bernoises restent très attractifs par rapport au reste du pays.

Les émoluments pour les personnes en formation seront fixés à l'avenir à l'article 38, alinéa 3a LPê, comme pour les deux catégories d'âge actuelles. Les émoluments des patentes pour ces personnes équivalent à la moitié de ceux des patentes pour adultes (à l'exception des patentes pour un jour et des patentes d'invité).

Article 43a

A l'avenir, l'acquisition d'une patente annuelle de pêche à la ligne au sens de l'article 38, alinéa 1, lettres *a* et *b* LPê est subordonnée à la preuve que des travaux de protection ont été réalisés. Cette obligation s'applique également aux personnes qui ne sont pas domiciliées dans le canton de Berne selon l'article 38, alinéa 2 LPê et qui acquièrent une patente annuelle. Lors de l'acquisition de cette patente annuelle, les personnes qui ne fournissent pas la preuve qu'elles ont réalisé un travail de protection devront s'acquitter de la contribution aux mesures de protection en plus des émoluments régaliens ou émoluments de patente. Le Conseil-exécutif ou, en cas de délégation de la compétence correspondante, la Direction de l'économie publique, réglemente par voie d'ordonnance la manière dont cette preuve pourra être fournie concrètement (cf art. 68, al. 2, lit. *u* et al. 3 LPê).

L'article 43a, alinéa 3 LPê fixe les limites du montant annuel de la contribution aux mesures de protection entre 20 et 100 francs. Il incombe au Conseil-exécutif ou, en cas de délégation de la compétence correspondante, à la Direction de l'économie publique, de fixer le montant concret par voie d'ordonnance (cf art. 68, al. 2, lit. *u* et al. 3 LPê). Dans ce cadre, il convient de tenir compte du fait que les pêcheurs et pêcheuses domiciliées hors du canton de Berne ne payent pas un montant supérieur au titre de cette contribution.

Les recettes issues de la contribution aux mesures de protection sont exclusivement affectées au financement de mesures de protection, telles que les revalorisations de biotopes, les mesures d'exploitation, les pêches de sauvetage (événements ou catastrophes naturels) et les mesures de protection des eaux. Le canton de Berne octroie notamment dans ce cadre des aides financières aux tiers engagés contractuellement conformément à l'article 47 LPê pour effectuer des travaux d'encouragement de la pêche.

Article 68, alinéa 2, lettre u *et alinéa 3*

Le Conseil-exécutif édicte les prescriptions d'exécution concernant la fourniture d'une preuve du travail de protection effectué et le montant concret de la contribution aux mesures de

protection. Cette réglementation est désormais mentionnée à l'article 68, alinéa 2, lettre *u* LPê. L'ajout au 3e alinéa de cette disposition légale donne au Conseil-exécutif la compétence de déléguer à la Direction de l'économie publique l'aménagement de ces prescriptions d'exécution.

6.3 Modification de la loi sur le commerce et l'industrie (LCI ; RSB 930.1)

Article 24a

Le Fonds de lutte contre la toxicomanie est alimenté par la taxe sur l'alcool et l'impôt sur les maisons de jeux, et en vertu de la loi du 11 novembre 1993 sur l'hôtellerie et la restauration (LHR; RSB 935.11); il reçoit ainsi chaque année entre six et sept millions de francs. Actuellement, la part de l'impôt sur les maisons de jeu est de 15 pour cent, soit environ 285 000 francs. Ce montant comprend la redevance sur les appareils à sous servant aux jeux d'adresse qui offrent la chance de réaliser un gain d'argent versée par les anciens casinos (cf. art. 3a en relation avec les art. 19a ss. de l'ordonnance du 20 décembre 1995 sur les appareils de jeu, OAJ; RSB 935.551). À la fin 2015, le solde du Fonds atteignait 2,7 millions de francs.

Dans le cadre du PA 2018, la part versée au Fonds sera ramenée de 15 à 10 pour cent à partir de 2019, soit une diminution d'environ 100 000 francs. L'année 2020 connaîtra une autre diminution de quelque 140 000 francs.

La part de l'impôt sur les maisons de jeux reversée au Fonds de lutte contre la toxicomanie passerait ainsi sous la barre des 10 à 20 pour cent prévus par la loi. Il convient donc d'assouplir ce taux dans l'article 24a, alinéa 5 LCI en fonction de la diminution prévue. La part versée aux communes d'implantation n'est pas concernée par cette modification.

7. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes

Le PA 2018 n'est pas expressément mentionné dans le programme gouvernemental de législature 2015 à 2018. Concernant la situation financière, celui-ci constate cependant que l'équilibre financier du canton de Berne reste précaire; il mentionne à cet égard divers risques de politique financière liés notamment au domaine fiscal et à l'évolution des charges dans les secteurs du troisième âge, du social, de la santé et du handicap.

8. Répercussions sur les finances

8.1 Modification de la loi cantonale sur les allocations familiales (LCAFam; RSB 832.71)

L'introduction de la compensation des charges entre les caisses pour allocations familiales à partir de 2020 a permis d'inscrire dans le budget 2018 et le plan intégré mission-financement de 2019 à 2021 une diminution des charges à l'échelon cantonal de quelque 6,63 millions de francs. Cette dernière avait cependant été calculée par erreur sur la base d'une masse salariale globale trop élevée. L'économie s'élève à environ 4,7 millions de francs, compte tenu de la masse salariale correcte, et se fonde sur l'hypothèse selon laquelle le taux de cotisation de la CAFB baissera dès 2020 de 1,8 à 1,6 pour cent, ce qui correspond approximativement au taux de risque moyen de toutes les caisses de compensation pour allocations familiales actives dans le canton (état: 2015).

Le versement de cotisations plus faibles à la caisse de compensation de la part des hautes écoles pourrait lui aussi se répercuter favorablement sur les comptes annuels de ces dernières. Il s'agit là d'un facteur à prendre en compte lors de la définition annuelle de la subvention cantonale accordée aux hautes écoles (voir p. ex. art. 129, al. 2, lit. *f* de l'ordonnance du 12 septembre 2012 sur l'Université [OUni][26]). La présente mesure d'allégement pourrait donc aussi entraîner des économies dans ce domaine. Il est toutefois trop tôt pour évaluer les possibles répercussions financières.

[26] RSB 436.111.1

L'indemnisation forfaitaire de l'ABSPF pour la mise à disposition de noms, d'adresses et d'autres coordonnées des caisses de compensation pour allocations familiales (*art. 16g, al. 2*) sera vraisemblablement inférieure à 1000 francs par an.

8.2 Modification de la loi sur la pêche (LPê; RSB 923.11)

Au cours des dernières années, les recettes issues des émoluments de patentes s'élevaient à environ 1,9 million de francs par an. L'augmentation des émoluments de patentes entraînera une hausse des recettes, même si l'introduction de la nouvelle catégorie de patente pour les personnes en formation aura pour conséquence à court terme une certaine baisse des recettes, d'autant plus que les personnes appartenant à cette catégorie et domiciliées hors du canton de Berne ne paieront plus le double des émoluments. Dans l'ensemble, l'attractivité accrue des patentes pour les personnes en formation devrait cependant entraîner à long terme une augmentation des acquisitions de patentes. On peut ainsi tabler sur une hausse annuelle des recettes de 300 000 à 400 000 francs.

Concernant la contribution aux mesures de protection, il convient de retenir les éléments suivants : près de 5000 des 7500 preneurs et preneuses de patentes sont membres de la FCBP et fournissent déjà dans ce cadre un travail de protection ; ces personnes seront donc exemptées du paiement de la contribution aux mesures de protection. En revanche, les 2500 pêcheurs et pêcheuses qui ne sont pas affiliés à la FCBP et ne fournissent pas régulièrement de travail de protection devront s'acquitter de la contribution aux mesures de protection. Une contribution aux mesures de protection de 40 francs par pêcheur ou pêcheuse générerait des recettes annuelles d'environ 100 000 francs, dont 50 à 70 pour cent devraient être utilisés pour des mesures de protection en application de l'article 47 LPê, et dont 30 à 50 pour cent constitueraient des recettes supplémentaires pour le canton de Berne. Ces recettes supplémentaires devront être utilisées pour les mesures de protection du canton dans le domaine de la gestion de la pêche (p. ex. capture de jeunes poissons pour contrôler la reproduction naturelle ou effectuer des analyses génétiques). De tels travaux prendront de l'importance à l'avenir.

8.3 Modification de la loi sur le commerce et l'industrie (LCI ; RSB 930.1)

La modification permet d'économiser les 140 000 francs supplémentaires visés.

9. Répercussions sur le personnel et l'organisation

9.1 Modification de la loi cantonale sur les allocations familiales (LCAFam; RSB 832.71)

Le personnel disponible parviendra à assumer les tâches supplémentaires liées à l'exécution de la compensation des charges.

9.2 Modification de la loi sur la pêche (LPê ; RSB 923.11)

Le prélèvement de la contribution aux mesures de protection et la vérification correspondante des preuves du travail de protection réalisé seront effectués par le système électronique existant d'achat des patentes (Webshop), qui est actuellement remanié et modernisé. Les pêcheurs et pêcheuses à la ligne pourront comme auparavant acheter et payer leur patente ainsi que la contribution aux mesures de protection directement sur Internet ou auprès de l'une des agences chargées de délivrer les patentes de pêche à la ligne, que la FCBP met à disposition de l'Inspection de la pêche sur la base d'un contrat de prestations. La vérification des preuves du travail de protection effectué et le prélèvement de la contribution aux mesures de protection pourraient éventuellement rendre nécessaires de légères adaptations des processus et des systèmes informatiques correspondants. Le projet n'aura pas d'autres répercussions sur le personnel et l'organisation.

9.3 Modification de la loi sur le commerce et l'industrie (LCI ; RSB 930.1)

La modification n'a pas de répercussions sur le personnel et l'organisation.

10. Répercussions sur les communes

10.1 Modification de la loi cantonale sur les allocations familiales (LCAFam; RSB 832.71)

La masse salariale des communes affiliées à la CAB était d'environ 1,125 milliard de francs en 2015. En admettant que le taux de cotisation s'abaisse dès 2020 à 1,6 pour cent, les communes pourront réaliser des économies de 2,25 millions de francs par an.

La compensation des charges entre les caisses n'entraînera aucun travail administratif supplémentaire pour les communes.

10.2 Modification de la loi sur la pêche (LPê ; RSB 923.11)

Aucune répercussion sur les communes n'est prévisible.

10.3 Modification de la loi sur le commerce et l'industrie (LCI ; RSB 930.1)

Le projet de loi n'a pas de répercussions sur les communes.

11. Répercussions sur l'économie

11.1 Modification de la loi cantonale sur les allocations familiales (LCAFam; RSB 832.71)

Les caisses de compensation pour allocations familiales qui devront verser des paiements compensatoires auront à supporter, en moyenne non pondérée, une charge correspondant à 0,3 pour cent environ de la somme des revenus assujettis à l'AVS tandis que, dans le cas inverse, ce pourcentage sera de 0,2 pour cent, toujours en moyenne non pondérée. On assistera ainsi à une redistribution entre, d'une part, les branches dans lesquelles la masse salariale est faible et le nombre d'allocations familiales est élevé et, d'autre part, les branches dans lesquelles la masse salariale est importante et le nombre d'allocations familiales est limité. Quelque 38 millions de francs seront redistribués, soit un pour mille de la somme des revenus de l'ensemble de l'économie cantonale bernoise.

D'un point de vue administratif, la simplicité est de mise en matière de compensation des charges. La remise de deux indicateurs (*art. 16f*) par les caisses de compensation n'occasionne en effet que très peu de travail.

Les caisses de compensation pour allocations familiales devront verser des émoluments couvrant les frais à l'OAS, chargé de l'exécution de la compensation des charges (*art. 16e*).

11.2 Modification de la loi sur la pêche (LPê ; RSB 923.11)

Aucune répercussion sur l'économie n'est prévisible.

11.3 Modification de la loi sur le commerce et l'industrie (LCI ; RSB 930.1)

Le projet n'a pas de répercussions sur l'économie.

12. Résultat de la procédure de consultation

12.1 Généralités

La procédure de consultation à laquelle six personnes ont pris part a été menée par voie de conférence, le 12 décembre 2017. Les prises de position écrites pouvaient être envoyées jusqu'au 18 décembre 2017. Elles ont été au nombre de 17. Parmi celles-ci, neuf participants n'avaient aucune remarque au sujet du projet ou ont renoncé à une prise de position.
L'UDC s'étonne qu'aucune modification législative ne soit proposée pour l'application de la mesure du PA prévue dans le cadre des «solutions transitoires» (mesure 48.4.5). Pour le par-

ti, il est incompréhensible que ce report de charges controversé, qui doit intervenir au sein même de l'Etat (du canton vers les communes), soit exclu de la modification collective[27].

Le Conseil-exécutif a décidé de rédiger un projet distinct à ce sujet, en raison des débats portant sur le fond qui s'imposent et qui prendront un certain temps. Les travaux, menés dès le début de 2018 en collaboration avec l'Association des communes bernoises, devraient permettre de procéder à l'adaptation requise en 2020.

12.2 Modification de la loi cantonale sur les allocations familiales (LCAFam; RSB 832.71)

12.2.1 Introduction d'une compensation des charges entre les caisses de compensation pour allocations familiales

Les Verts, le PBD, le PEV et l'Association du personnel de l'Etat de Berne (APEB) sont favorables à une compensation des charges, contrairement à l'UDC et à l'Union syndicale du canton de Berne. L'UDC relève que le Grand Conseil avait rejeté l'idée d'une compensation des charges en 2008 et qu'à ses yeux, aucun nouveau fait ne justifie un réexamen de la question.

Entre 2008 et la première lecture de la présente modification de la LCAFam en 2018, la composition du Grand Conseil a changé trois fois. En outre, au cours de ces dix dernières années, il a été constaté que le canton, en sa qualité d'employeur, payait un taux de cotisation supérieur à la moyenne auprès de la CAFB, qui fonctionne comme une caisse supplétive. Il s'agit de prendre des mesures permettant de soulager les finances cantonales. Il a été précisé que le canton ne serait pas le seul à profiter d'une compensation des charges, mais que tous les employeurs affiliés à la CAFB en bénéficieraient eux aussi. En 2016, la CAFB a payé 42 pour cent de l'ensemble des allocations familiales versées dans le canton de Berne, qui ne concernent l'administration cantonale que dans une faible mesure.

Pour le PLR, l'Union cantonale des associations patronales bernoises, l'Union cantonale bernoise du commerce et de l'industrie, l'association PME bernoises et l'Union syndicale du canton de Berne, la compensation des charges a des répercussions importantes sur les caisses qui s'en occupent. Ils ne se sont toutefois pas exprimés sur la compensation des charges proposée parce que le rapport ne contenait pas d'analyse sur les différents systèmes existants.

Le Conseil-exécutif a tenu compte de ces remarques et complété le rapport.

Selon l'UDC, il convient d'attendre les débats au parlement fédéral sur la motion «Allocations familiales. Pour une répartition des charges équitable» (motion 17.3860 Baumann Isidor) qui traite de l'introduction d'une compensation des charges dans le droit fédéral. Comme précisé au chiffre 3.1.1 supra, la motion demande que tous les cantons prévoient un système de compensation des charges intégrale entre les caisses de compensation pour allocations familiales. Sa réglementation concrète relèverait des cantons. En cas d'adoption par le parlement fédéral de la motion, le projet de modification de la LCAFam ne contreviendrait pas au nouveau droit fédéral d'ordre supérieur.

Selon l'Union cantonale des associations patronales bernoises, il est possible de réduire les charges dans le domaine des cotisations versées par les employeurs du canton à la CAFB même sans introduire de compensation des charges. Il suffirait à la CAFB d'abaisser son taux de cotisation à partir du 1er janvier 2018 déjà. Ses réserves pourraient durer 25 ans. L'Union syndicale du canton de Berne est elle aussi d'avis qu'il existe une marge de manœuvre permettant d'abaisser les taux de la CAFB sans qu'il ne soit nécessaire d'introduire une compensation des charges.

[27] Le projet mis en consultation regroupait les trois modifications législatives sous la forme d'une modification collective. A la demande de la Commission des finances, les modifications de lois sont désormais présentées séparément au Grand Conseil.

Fin 2016, les réserves de la CAFB correspondaient à 49,39 pour cent des dépenses annuelles consacrées la même année aux allocations familiales. Légalement, ces réserves doivent se situer entre 20 et 100 pour cent (art. 13, al. 2 de l'ordonnance du Conseil fédéral du 31 octobre 2007 sur les allocations familiales; OAFam[28]). Selon les renseignements fournis par la CAFB, si le taux de cotisation, sans système de compensation des charges, était abaissé de 0,2 pour cent, les réserves de la caisse diminueraient chaque année de 27 millions de francs environ. En l'espace de trois ans, le minimum de réserves prescrit, qui doit correspondre à 20 pour cent de la somme nécessaire au versement des allocations pour un an, serait atteint. Il ne resterait alors plus qu'à augmenter à nouveau le taux de cotisation, ce qui constituerait vraisemblablement une atteinte à l'article 15, alinéa 1 LCAFam, qui prévoit que le taux doit rester constant pendant une période relativement longue.

L'Union syndicale du canton de Berne précise que les caisses de compensation pour allocations familiales sont importantes pour les associations des partenaires sociaux puisqu'elles participent au financement des «structures essentielles au partenariat social». Elle ajoute que le Conseil-exécutif, s'il vise des finances cantonales équilibrées, doit tenir compte du fait que les instruments du partenariat social seront affaiblis.

La compensation des charges porte uniquement sur les allocations obligatoires (art. 16b, al. 2 projet LCAFam). Les cotisations des employeurs pour les allocations obligatoires permettent aux caisses de compensation d'assumer leurs charges pour les allocations familiales obligatoires et de couvrir leurs frais administratifs ainsi que de constituer une réserve de couverture des risques de fluctuation (art. 14, al. 3 LCAFam). Il est difficile d'imaginer dans quelle mesure le financement des «structures essentielles au partenariat social» peut être directement concerné par une compensation des charges. Dans tous les cantons (Valais excepté), les employeurs financent exclusivement les allocations obligatoires.

12.2.2 Procédure de consultation

Le PS, le PLR, les Verts, l'Union cantonale bernoise du commerce et de l'industrie, l'Union cantonale des associations patronales bernoises, l'association PME bernoises et l'Union syndicale du canton de Berne demandent l'organisation d'une procédure de consultation ordinaire. Ils relèvent que seul le cas de projets revêtant peu d'importance permet de renoncer à une telle procédure ou de raccourcir le délai de consultation de trois mois.

Le Conseil-exécutif a lancé le 6 décembre 2017 une procédure de consultation (ACE 1299/2017). Des délais plus courts que l'habituel délai de consultation de trois mois peuvent être fixés en cas d'urgence (art. 9 de l'ordonnance du 26 juin 1996 sur les procédures de consultation et de corapport [OPC][29]). Pour de justes motifs, en particulier lorsque le projet est urgent, le Conseil-exécutif peut décider que la consultation aura lieu par voie de conférence et non par écrit (art. 10, al. 2 OPC). Cette consultation a été effectuée le 12 décembre 2017. Il était en outre possible de remettre des prises de position écrites jusqu'au 18 décembre 2017 (ACE 1299/2017). Les mesures du PA 2018 doivent être appliquées le plus vite possible, c'est-à-dire au 1er janvier 2019, pour que le budget soit équilibré et qu'il soit possible de financer la révision de la loi sur les impôts prévue pour 2019. Il existait bel et bien un caractère d'urgence pour ce projet important. La procédure de consultation a donc été menée dans le respect des dispositions légales.

L'Union cantonale des associations patronales bernoises et l'Union syndicale du canton de Berne disent se réserver la possibilité d'user des voies de recours relevant du droit de la surveillance si décision est prise de renoncer à une procédure de consultation ordinaire.

La compétence en matière d'ouverture d'une procédure de consultation appartient au Conseil-exécutif (art. 6, al. 1 OPC), qui est lui-même placé sous la surveillance du Grand Conseil

[28] RS 836.21
[29] RSB 152.025

(art. 78, al. 1 de la Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 [ConstC][30]). Lorsque l'autorité de surveillance est le Grand Conseil, les dénonciations sont traitées selon la procédure applicable aux pétitions (art. 87, al. 3 de la loi du 4 juin 2013 sur le Grand Conseil; LGC[31]). L'article 87, alinéa 2 LGC prévoit que la commission compétente en matière de dénonciation à l'autorité de surveillance peut déposer une intervention ou une initiative parlementaire si elle est favorable à la demande exprimée dans la pétition.

12.3 Modification de la loi sur la pêche (LPê; RSB 923.11)

L'UDC et le PEV sont favorables aux adaptations législatives.

12.4 Modification de la loi sur le commerce et l'industrie (LCI; RSB 930.1)

L'UDC approuve la modification de la LCI alors que le PEV la rejette, car elle réduit les moyens alloués au Fonds de lutte contre la toxicomanie.

13. Proposition

Comme les mesures du PA 2018 doivent être mises en œuvre le plus rapidement possible, au 1er janvier 2019, et pour ce qui concerne la loi sur la pêche au 1er janvier 2020, le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil de renoncer à la seconde lecture (art. 75, al. 3 LGC).

Berne, le 23 avril 2018

Au nom du Conseil-exécutif,

le président: *Pulver*

le chancelier: *Auer*

[30] RSB 101.1

[31] RSB 151.21

Propositions du Conseil-exécutif et de la commission
ACE n° 427
2017_06_FIN_ Loi cantonale sur les allocations familiales_LCAFam

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	Loi cantonale sur les allocations familiales (LCAFam)			
	Le Grand Conseil du canton de Berne, sur proposition du Conseil-exécutif, *arrête:*			
	I.			
	L'acte législatif 832.71 intitulé Loi cantonale sur les allocations familiales du 11.06.2008 (LCAFam) (état au 01.01.2015) est modifié comme suit:			
Art. 14 Principe [3] Ces cotisations permettent à la caisse decompensation pour allocations familiales b de constituer une réserve de couverture des risques de fluctuation et c de couvrir ses frais administratifs.	Art. 14 al. 3 (mod.) [3] Ces cotisations permettent à la caisse ~~decompensation~~de compensation pour allocations familiales b (mod.) de constituer une réserve de couverture des risques de fluctuation~~ et~~; c (mod.) de couvrir ses frais administratifs~~.~~ et			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	d (nouv.) de financer d'éventuels paiements compensatoires dus au titre de la compensation des charges.			
	Titre après Art. 16 (nouv.) *2.3a Compensation des charges*			
	Art. 16a (nouv.) Principe [1] Les caisses de compensation pour allocations familiales admises dans le canton de Berne au sens de l'article 14 LAFam procèdent à une compensation des charges par année civile.			
	Art. 16b (nouv.) Calcul [1] Le rapport entre le taux de risque moyen de l'ensemble des caisses de compensation pour allocations familiales et le taux de risque de chacune d'entre elles est déterminant pour la compensation des charges. [2] Le taux de risque moyen se calcule en fonction du rapport entre le total des allocations familiales obligatoires versées par l'ensemble des caisses de compensation pour allocations familiales (art. 1) et le total de			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	a la masse salariale assujettie à l'AVS de tous les employeurs affiliés aux caisses de compensation pour allocations familiales au sens de l'article 11, alinéa 1, lettre a LAFam; b la somme des revenus assujettis à l'AVS au sens de l'article 15, alinéa 2 de toutes les personnes indépendantes affiliées aux caisses de compensation pour allocations familiales et de c la masse salariale assujettie à l'AVS de tous les salariés affiliés à la CAB dont l'employeur n'est pas tenu de payer des cotisations à l'AVS. [3] Le taux de risque d'une caisse individuelle de compensation pour allocations familiales s'établit sur la base du calcul prévu à l'alinéa 2, à l'échelle de la caisse.			
	Art. 16c (nouv.) Paiements compensatoires [1] Les caisses de compensation pour allocations familiales dont le taux de risque est a inférieur au taux moyen versent la différence à la compensation des charges;			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	b supérieur au taux moyen reçoivent la différence provenant de la compensation des charges. 2 Les paiements compensatoires à verser à la compensation des charges et aux caisses de compensation pour allocations familiales sont exigibles dans les 30 jours suivant la notification de la décision. 3 Un intérêt moratoire est dû dès l'échéance du délai.			
	Art. 16d (nouv.) Organe d'exécution 1 Le service compétent de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques mène la procédure de compensation des charges. 2 Il calcule les parts dues et notifie leur montant aux caisses de compensation pour allocations familiales par voie de décision.			
	Art. 16e (nouv.) Emoluments 1 Le service compétent de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques perçoit des émoluments couvrant les coûts auprès des caisses de compensation pour allocations familiales pour mener la procédure de compensation des charges.			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	Art. 16f (nouv.) Annonce de la part des caisses [1] Chaque caisse de compensation pour allocations familiales annonce au service compétent de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques, le 30 juin au plus tard, a le total des allocations familiales obligatoires versées (art. 1) et b la somme totale des revenus assujettis à l'AVS au sens de l'article 16, alinéas 2 et 4 LAFam des employeurs qui lui sont affiliés au sens de l'article 11, alinéa 1, lettre a LAFam, ainsi que des personnes indépendantes et des salariés dont l'employeur n'est pas tenu de payer des cotisations à l'AVS. [2] L'annonce prévue à l'alinéa 1 doit s'accompagner d'une attestation de l'organe de révision certifiant l'exactitude des chiffres fournis.			
	Art. 16g (nouv.) Mise à disposition de données [1] L'ABSPF met à la disposition du service compétent de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques les données suivantes:			

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	a les noms et les adresses des caisses de compensation pour allocations familiales admises dans le canton de Berne au sens de l'article 14 LAFam et b le cas échéant, d'autres coordonnées des caisses au sens de la lettre a. [2] Les charges de l'ABSPF font l'objet d'une indemnisation forfaitaire. Le Conseil-exécutif règle les modalités de détail par voie d'ordonnance.			
	II.			
	Aucune modification d'autres actes.			
	III.			
	Aucune abrogation d'autres actes.			
	IV.			
	La présente modification entre en vigueur le 1er janvier 2019. Il est proposé au Grand Conseil de renoncer à la seconde lecture.			
	Berne, le 7 février 2018 Au nom du Conseil-exécutif, le président: Pulver	Berne, le 1er mars 2018 Au nom de la commission, le président: Bichsel		Berne, le 2 mai 2018 Au nom du Conseil-exécutif,

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I		Proposition du Conseil-exécutif II
		Majorité	Minorité	
	le chancelier: Auer			le président: Pulver le chancelier: Auer

Propositions du Conseil-exécutif et de la commission

Loi sur le personnel (LPers) (Modification)

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

Table des matières

1. Synthèse 1
2. Contexte 1
   2.1 Prescriptions procédurales en vigueur dans le canton de Berne 1
      2.1.1 Règle: procédure de recours 2
      2.1.2 Exception: procédure civile 2
      2.1.3 Responsabilité des hôpitaux 3
   2.2 Nouveautés du droit fédéral 3
   2.3 Unification de la procédure 3
3. Caractéristiques de la nouvelle réglementation 4
4. Forme de l'acte législatif 4
5. Droit comparé 4
6. Mise en œuvre, évaluation 5
7. Commentaires des articles 5
8. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes 6
9. Répercussions financières 6
10. Répercussions sur le personnel et l'organisation 7
11. Répercussions sur les communes 7
12. Répercussions sur l'économie 7
13. Résultat de la procédure de consultation 7
14. Proposition 8

Rapport
présenté par le Conseil-exécutif au Grand Conseil
concernant la modification de la loi sur le personnel (LPers)

1. Synthèse

Les modifications qu'il est prévu d'apporter à la loi du 16 septembre 2004 sur le personnel (LPers) et à la loi du 13 juin 2013 sur les soins hospitaliers (LSH; RSB 812.11) visent une unification de la procédure applicable aux litiges concernant les hôpitaux, les services de sauvetage et les maisons de naissance. Passer de la procédure d'action à celle de recours – dans les cas où la responsabilité du canton est engagée suite à un dommage subi en milieu hospitalier – s'est révélé problématique dans la pratique. De plus, il règne une certaine confusion quant aux dispositions procédurales régissant de tels cas, puisqu'elles dépendent du droit qu'il convient d'appliquer (dispositions sur la responsabilité du canton, droit public spécial ou droit civil). En vertu de la nouvelle version de la LSH, le rapport juridique établi, dans le cadre de l'assurance obligatoire des soins, entre les hôpitaux et les maisons de naissance répertoriés ainsi que les services de sauvetage d'une part, et les patients et les patientes d'autre part, se fonde sur un contrat de droit public. Aujourd'hui, le Tribunal administratif connaît en instance cantonale unique des actions portant sur ce type de contrats, tandis que les litiges découlant de tout autre contrat ressortissent aux tribunaux civils. Aussi le projet de loi traite-t-il deux aspects essentiels: premièrement, il introduit la procédure civile dans la LPers comme moyen de faire valoir des prétentions concernant des dommages-intérêts ou une indemnité à titre de réparation morale à l'encontre du canton pour des cas survenus dans le milieu hospitalier; deuxièmement, il modifie indirectement les dispositions de la LSH sur les actions contre les contrats de droit public convenus entre les fournisseurs de prestations et les patients et les patientes et attribue également la compétence à la juridiction civile.

2. Contexte

2.1 Prescriptions procédurales en vigueur dans le canton de Berne

Depuis la modification du 10 avril 2008 (ROB 08–109) de la loi du 23 mai 1989 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA; RSB 155.21), les prétentions contre le canton sont formées en principe par voie de recours administratif, c'est-à-dire sur la base d'une décision susceptible de recours rendue par l'autorité administrative compétente (art. 104 s. LPers)[1], en cas de responsabilité délictuelle. Il convient ici de noter que les prétentions en dommages-intérêts découlant d'une responsabilité contractuelle ne sont pas *stricto sensu* des prétentions en matière de responsabilité de l'Etat[2]. La procédure d'action est maintenue pour les litiges découlant de contrats de droit public auxquels le canton ou la commune est partie pour autant que la loi ne confère pas à l'autorité compétente l'obligation de régler le litige par voie de décision (art. 87, lit. *b* et art. 88, lit. *d* LPJA).

A l'appui du changement de système pour la procédure au sens des articles 104 s. LPers, il a été mis en évidence que les procédures d'action engendraient souvent plus de travail que les procédures de recours, étant donné que, dans le premier cas, il appartenait au tribunal lui-même de constituer le dossier, tandis qu'il pouvait, dans le second cas, se fonder sur les travaux préparatoires des instances inférieures[3].

[1] Cf. également article 84 de la loi du 16 mars 1998 sur les communes (LCo; RSB 170.11); cf. *a contrario* les articles 87 et 88 LPJA (dans leur teneur à compter du 1er janvier 2009).

[2] JÜRG WICHTERMANN, Staatshaftungsrecht, in Müller/Feller, Bernisches Verwaltungsrecht, 2013, p. 138.

[3] Rapport du 12 décembre 2007 concernant la modification de la LPJA, Journal du Grand Conseil, 2008, annexe 11.

2.1.1 Règle: procédure de recours

Quiconque souhaite faire valoir des prétentions dirigées contre le canton concernant des dommages-intérêts ou une indemnité à titre de réparation morale doit adresser une demande auprès de la Direction chargée du domaine dont relèvent les faits. Cette Direction statue ensuite par voie de décision sur les prétentions contestées (art. 104, al. 1 LPers). Finalement, la décision peut faire l'objet d'un recours devant le Tribunal administratif conformément aux dispositions de la LPJA (art. 74, al. 1 LPJA en relation avec l'art. 104, al. 3 LPers).

Si les faits qui motivent les prétentions se sont produits lors de l'accomplissement de tâches par une personne ou une organisation extérieure à l'administration cantonale chargée d'accomplir des tâches cantonales publiques (p. ex. la société Insel Gruppe AG), les demandes de dommages-intérêts ou d'indemnité à titre de réparation morale doivent être adressées à l'organisation ou à la personne concernée (art. 104a, al. 1 LPers). La décision est également susceptible de recours devant le Tribunal administratif (art. 104a, al. 2 LPers).

Lorsque la demande de dommages-intérêts ou d'indemnité à titre de réparation morale est adressée à une commune, c'est en principe le conseil communal qui statue par voie de décision sur les prétentions contestées (art. 84, al. 2 LCo). La décision peut faire l'objet d'un recours auprès de la préfecture, puis auprès du Tribunal administratif (art. 63, al. 1, lit. *a* et art. 74, al. 1 LPJA).

L'article 104b LPers prévoit que seules les prétentions contre le canton résultant de l'activité officielle de membres d'autorité à titre principal (p. ex. membres de l'exécutif, juges, préfets) sont formées par voie d'action selon les articles 87 ss LPJA.

Les prescriptions procédurales esquissées s'appliquent avant tout dans le domaine général de la responsabilité du canton selon les articles 100 ss LPers. Mais la procédure est aussi régie par ces prescriptions lorsque la responsabilité se fonde sur une législation spéciale de droit public et pour autant que celle-ci n'en dispose pas autrement.

2.1.2 Exception: procédure civile

Lorsque la responsabilité du canton, d'une commune ou des organisations et des personnes chargées d'accomplir des tâches cantonales ou communales se fonde directement sur le droit civil matériel, la procédure tendant au versement de dommages-intérêts ou d'une indemnité à titre de réparation morale n'est pas régie par les articles 104 ss LPers, mais par le code de procédure civile du 19 décembre 2008 (CPC; RS 272).

Ensuite, la responsabilité peut seulement être appréciée à la lumière du droit privé fédéral (et donc selon les règles de la procédure civile) si le dommage est causé durant l'exercice d'une industrie (art. 61, al. 2 du Code suisse des obligations [CO; RS 220]).

Il est généralement admis par ailleurs que la responsabilité objective, soit la responsabilité causale simple ou aggravée selon le droit privé, prime, dès lors que ses éléments constitutifs découlent de la législation spéciale, sur la responsabilité générale de l'Etat, qu'il agisse selon le droit public ou le droit privé. On pense en particulier à la responsabilité en tant que détenteur d'animaux (art. 56 CO), en tant que propriétaire selon le CO (art. 58 CO) et le Code civil suisse (art. 679 et 684 CC; RS 210) ainsi qu'en tant que détenteur de véhicules automobiles (art. 58 en relation avec l'art. 73, al. 1 de la loi du 19 décembre 1958 sur la circulation routière [LCR; RS 741.01]). Dans ces exemples, la responsabilité de la collectivité est aussi directement soumise au droit privé fédéral. Partant, les prétentions en responsabilité doivent être formées selon les règles de la procédure civile.

Par ailleurs, le CPC régit la procédure applicable pour les prétentions élevées contre le canton lorsque la législation cantonale en dispose ainsi[4]. Les prétentions en responsabilité de droit public ne relèvent pas du droit civil au sens de l'article 1 CPC; ce dernier ne s'applique qu'en raison de la teneur des dispositions cantonales.

[4] Cf. article 73, alinéa 1 de la loi du 1er février 2012 sur la protection de l'enfant et de l'adulte (LPEA; RSB 213.316).

2.1.3 Responsabilité des hôpitaux

Avec l'entrée en vigueur début 2009 de la révision du 21 décembre 2007 de la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal; RS 832.10), une nouvelle réglementation de la planification hospitalière et du financement des hôpitaux a vu le jour sur le plan fédéral. Depuis, les hôpitaux privés peuvent également être investis de tâches publiques (cf. art. 39, al. 1, lit. *e* LAMal). Les hôpitaux et les maisons de naissance répertoriés ainsi que les services de sauvetage situés dans le canton de Berne assument ce genre de tâches depuis le 1er janvier 2014 dans le cadre de l'assurance-maladie obligatoire. Le canton leur confie des mandats de prestations (art. 8 ss LSH). Les fournisseurs de prestations établissent un rapport juridique avec les patients et les patientes, dans le cadre de l'assurance obligatoire des soins, au moyen d'un contrat de droit public (art. 117 LSH). Le Tribunal administratif connaît en instance cantonale unique des actions portant sur ces contrats de droit public (art. 137, al. 2 LSH). Lorsqu'il est question de prétentions fondées sur la responsabilité délictuelle du canton, la personne lésée doit les faire valoir en adressant une demande à l'organisme hospitalier responsable (p. ex. la société Insel Gruppe AG) qui statue ensuite par voie de décision (art. 104a, al. 1 LPers). Enfin, la décision est susceptible de recours devant le Tribunal administratif (art. 104a, al. 2 LPers).

2.2 Nouveautés du droit fédéral

Depuis le 1er janvier 2011, les cantons doivent prévoir une double instance cantonale pour les litiges dont le jugement cantonal de dernière instance peut, en vertu de l'article 72 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF ; RS 173.110), faire l'objet d'un recours en matière civile (art. 75, al. 2 LTF). En effet, sont également sujettes au recours en matière civile certaines décisions rendues en application de normes de droit public (art. 72, al. 2 LTF). Dans la pratique, le Tribunal fédéral connaît entre autres des recours concernant la responsabilité des établissements hospitaliers[5]. Le droit fédéral exige dans ces cas-là que les cantons prévoient deux instances, indépendamment de la juridiction cantonale (procédure de droit administratif ou procédure civile).

2.3 Unification de la procédure

S'agissant de la responsabilité des hôpitaux, différentes prescriptions fixent le régime des compétences et les règles de procédure. Si le traitement médical survient dans le cadre d'un rapport contractuel de droit privé, la personne lésée peut faire valoir ses prétentions devant un tribunal civil en se fondant sur l'article 97, alinéa 1 CO. Autrement, le médecin traitant peut aussi être appelé à répondre de ses actes devant un tribunal civil en vertu de la législation en matière d'actes illicites (art. 41 ss CO). En revanche, toute prétention découlant d'un contrat de droit public établi dans le cadre de l'assurance-maladie obligatoire ne peut faire l'objet d'une action que devant le Tribunal administratif, tandis qu'il convient de faire valoir tout droit à la réparation des dommages découlant de la responsabilité générale du canton au moyen d'une demande adressée au mandataire externe en procédure de recours de droit administratif, la décision pouvant être attaquée devant le Tribunal administratif. La situation, relativement nébuleuse sur le plan juridique, est encore compliquée par le fait que d'autres traitements, pour lesquels il n'est pas prévu de mandat de prestation, peuvent être nécessaires après le premier et qu'il est impossible de déterminer clairement, suivant les cas, lequel de ces traitements a causé le dommage.

En pratique, le mandat attribué aux fournisseurs de prestations externes de prononcer, comme les unités de l'administration centrale, une décision sur les demandes de dommages-intérêts qui leur sont adressées n'a pas fait ses preuves dans le cadre des affaires concernant le milieu hospitalier et le volume des tâches du Tribunal administratif n'a pas diminué [6]. De plus, la situation porte préjudice aux justiciables dans la mesure où, souvent, ils ne peuvent plus ni constituer en toute quiétude le dossier dans son intégralité et sa complexité (sous ré-

[5] ATF 133 III 462, c. 2.1.
[6] JAB, 2012, p. 252 ss.

serve du délai de prescription), ni préparer soigneusement la procédure devant le Tribunal administratif, car ils doivent former recours dans les 30 jours à compter de la notification de la décision.

Les déficiences constatées dans la procédure actuelle sont inhérentes au système et seule une modification des prescriptions procédurales permettra de les corriger. Par conséquent, le Conseil-exécutif a donné à la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques le mandat d'élaborer une révision partielle de la LPers et d'introduire une procédure civile unique pour la formation de prétentions en responsabilité des hôpitaux. Les travaux ont ensuite révélé la nécessité d'une révision de la LSH.

3. Caractéristiques de la nouvelle réglementation

Le projet de modification porte sur les cas où les faits qui motivent les prétentions élevées contre les hôpitaux et les maisons de naissance répertoriés situés dans le canton de Berne ainsi que les services de sauvetage autorisés à pratiquer dans le canton de Berne relèvent de l'exécution d'une tâche publique. Il règle plus précisément la procédure en responsabilité conformément aux articles 104 s. LPers et la procédure applicable en cas de prétentions découlant d'un contrat de droit public selon l'article 117 LSH. Il prévoit essentiellement que tous les cas de responsabilité des hôpitaux qui, du fait que les prétentions découlent des contrats de droit public conclus entre le fournisseur de prestations et le patient ou la patiente, relèvent du droit public soient soumis à la juridiction civile. A l'avenir, de telles prétentions devront faire l'objet d'une action devant le tribunal régional, à l'instar des prétentions invoquées lorsque le traitement médical intervient dans le cadre d'un rapport contractuel de droit privé conclu entre les personnes lésées et des hôpitaux ou maisons de naissance qui ne sont pas répertoriés ou des services de sauvetage d'autres cantons. La procédure est régie par le CPC. On supprime ainsi les difficultés inhérentes à la distinction entre la nature privée ou publique des prestations.

Parallèlement, l'exigence de la double instance de recours est remplie. Les prétentions engageant la responsabilité d'un hôpital public en raison d'un traitement fautif selon la législation cantonale applicable en la matière (responsabilité du canton dans le domaine hospitalier) ont selon la jurisprudence du Tribunal fédéral un lien connexe avec le droit civil, de sorte qu'elles sont susceptibles de faire l'objet d'un recours en matière civile en application de l'article 72, alinéa 2, lettre *b* LTF[7]. L'article 75, alinéa 2 LTF prévoit que les cantons instituent des tribunaux supérieurs comme autorités cantonales de dernière instance statuant sur recours en matière «civile». Le Tribunal administratif ne remplit pas la condition de double instance lorsqu'il connaît en première instance des actions relevant d'un contrat de droit public, conformément à la teneur actuelle de l'article 117 LSH. En optant pour la procédure civile, le législateur instaure deux instances: les prétentions font d'abord l'objet d'une action auprès du tribunal régional avant d'être jugées par la Section civile de la Cour suprême.

4. Forme de l'acte législatif

La présente modification comprend des dispositions fondamentales d'importance majeure qui doivent être édictées dans la forme de la loi (art. 69, al. 4 de la Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993, ConstC; RSB 101.1).

5. Droit comparé

A ce jour, la responsabilité des hôpitaux pour les tâches de droit public qui leurs sont confiées est dans la plupart des cantons réglée par les prescriptions générales relatives à la responsabilité du canton. Dans le canton de Glaris et au niveau fédéral[8], les prétentions en responsabilité de l'Etat doivent être en principe formées par voie de recours de droit administratif comme dans le canton de Berne. Tous les autres cantons prescrivent la procédure par voie d'action.

[7] Cf. ATF 4A_232/2010 du 19 juillet 2010, c. 1.

[8] Article 10, alinéa 1 de la loi fédérale du 14 mars 1958 sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires (loi sur la responsabilité, LRCF; RS 170.32).

L'action civile et l'action de droit administratif sont à peu près retenues dans les mêmes proportions: la première notamment pour les cantons de Zurich, Lucerne, Zoug, Bâle-Ville et Vaud et la seconde en particulier pour les cantons de Fribourg, de Soleure, de Saint-Gall, des Grisons et d'Argovie.

6. Mise en œuvre, évaluation

Une refonte totale des dispositions cantonales relatives au droit de la responsabilité du canton au sens des articles 100 ss LPers fera l'objet d'un examen au cours des prochaines années (ACE n° 1530/2014).

7. Commentaires des articles

Article 104a, alinéa 3 LPers

La nouvelle réglementation ne concerne que les cas où la responsabilité, délictuelle ou fondée sur le droit public, des hôpitaux et maisons de naissance répertoriés ainsi que des services de sauvetage autorisés à pratiquer dans le canton de Berne est engagée. Une modification des règles applicables en matière de responsabilité de l'Etat est inutile dans les autres cas étant donné que le domaine de la santé est le seul dans lequel la transition de la procédure d'action à celle de recours n'a pas su apporter les améliorations escomptées au vu de la pratique du Tribunal administratif. Par ailleurs, il s'avère parfois difficile de choisir entre une procédure relevant du droit public et une procédure civile dans le secteur de la santé.

La similitude matérielle qui existe entre ce domaine et les cas de responsabilité civile fait pencher la balance en faveur de la juridiction civile: les conditions de responsabilité de l'Etat pour les dommages ou le tort moral, la causalité et le traitement illicite sont jugées selon les principes du droit privé d'après la jurisprudence et la doctrine. Il faut également tenir compte du fait que le calcul de l'indemnité se fonde sur les principes du droit civil (notamment l'art. 44 CO). En conclusion, les questions de preuves et de droit sont largement les mêmes dans les cas de procédure concernant la responsabilité du canton ou la responsabilité civile.

Soumettre les cas de responsabilité du canton à la juridiction civile présente également l'avantage de garantir une procédure cantonale à deux niveaux. En effet, les prétentions font en première instance l'objet d'une action auprès du tribunal régional, avant qu'un appel ou qu'un recours ne puisse être formé devant la Section civile de la Cour suprême en seconde instance.

Enfin, la voie civile présente l'avantage de rendre superflue la distinction entre responsabilité de droit public et de droit privé, qui peut se révéler difficile dans les affaires concernant les hôpitaux. S'il n'y a plus qu'une procédure, la personne lésée peut faire valoir devant le tribunal régional différentes dispositions relatives à la responsabilité dans la même procédure civile, ce qui aboutit à une simplification de la situation juridique du point de vue procédural. En outre, les conditions matérielles sont les mêmes quel que soit le type de responsabilité. La violation du devoir de diligence du médecin constitue le critère décisif servant à déterminer si la responsabilité revient au médecin ou à l'hôpital.

Néanmoins, le passage du recours ou de l'action de droit administratif à la procédure civile présente pour le justiciable un inconvénient qui augmente le risque du procès. Le tribunal civil n'établit pas d'office les faits, mais est au contraire lié par les réquisitions de preuve des parties. L'exercice des droits est rendu somme toute encore plus difficile compte tenu du fait que les frais de procédure sont plus élevés dans la procédure civile et que le justiciable a l'obligation de fournir une avance de frais.

Article T2-1 LPers

Selon la réglementation transitoire, le nouveau droit s'applique à toutes les prétentions concernant des dommages-intérêts ou une indemnité pour un fait commis dans le milieu hospitalier qui n'ont pas été jugées avant l'entrée en vigueur de la présente modification.

Modification d'autres actes législatifs

Article 117, alinéa 1 LSH

Une amélioration d'ordre rédactionnel est apportée. Il est précisé qu'il s'agit des services de sauvetage qui sont autorisés à pratiquer dans le canton de Berne. Les services de sauvetage cantonaux, extracantonaux et intercantonaux qui assument des tâches publiques conformément à un mandat de prestations sont soumis à la LSH et, partant, tenus de fournir des prestations de sauvetage conformément aux instructions de la centrale d'appels sanitaires urgents (art. 90 ss LSH).

Article 117, alinéa 2 LSH

Parmi les hôpitaux situés dans le canton de Berne, plus aucune différence n'est faite entre hôpitaux privés et hôpitaux publics s'agissant des mandats de prestations attribués par le canton. Les fournisseurs de prestations (les hôpitaux et les maisons de naissance répertoriés ainsi que les services de sauvetage autorisés à pratiquer dans le canton de Berne) se fondent sur un contrat de droit public pour établir un rapport juridique avec les patients et les patientes dans le cadre de l'assurance obligatoire des soins. A l'avenir, les prétentions découlant de ces contrats devront faire l'objet d'une action devant le tribunal régional et la procédure sera régie par le CPC. Cela correspond au nouvel article 104a, alinéa 3 LPers et la procédure s'en trouve simplifiée. Si le contrat ne prévoit pas de dispositions particulières, le CC et le CO sont applicables, car les prescriptions sur les violations contractuelles sont quasi inexistantes dans le droit public.

Article 137, alinéa 2 LSH

A l'avenir, les prétentions découlant des contrats de droit public conclus entre le fournisseur de prestations et les patients et patientes devront faire l'objet d'une action devant le tribunal régional. Les litiges en relation avec des contrats de droit public, entre les fournisseurs de prestation et le canton, continueront à être jugés par le Tribunal administratif. Une réserve (seulement) est donc émise pour les voies de droit avec le renvoi à l'article 117, alinéa 2 LSH.

La loi sur le personnel s'applique aux demandes de dommages-intérêts ou d'indemnité d'ordre délictuel faites à l'encontre des fournisseurs de prestations (les hôpitaux et les maisons de naissance répertoriés ainsi que les services de sauvetage autorisés à pratiquer dans le canton de Berne).

Il convient également de mentionner la compétence du Tribunal arbitral des assurances sociales du canton de Berne dans le domaine régi par la loi portant introduction des lois fédérales sur l'assurance-maladie, sur l'assurance-accidents et sur l'assurance militaire (art. 36 et 40ss LiLAMAM; RSB 842.11). Les dispositions citées sont réservées.

8. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes

Le présent projet n'est pas expressément prévu dans le programme gouvernemental de législature, mais il sert à la simplification des procédures et à la mise en œuvre de la jurisprudence du Tribunal fédéral. Le Conseil-exécutif considère qu'il est de son devoir d'accomplir toujours les tâches avec soin, efficience et souci de proximité dans tous les secteurs de sa compétence.

9. Répercussions financières

D'une part, les charges liées au personnel des tribunaux civils peuvent augmenter dans la mesure où ces derniers sont appelés à se prononcer sur les prétentions (en responsabilité) découlant de l'article 101 LPers ou d'un contrat de droit public conclu avec les hôpitaux et les

maisons de naissance ainsi qu'avec les services de sauvetage. Toutefois, ni la complexité de la tâche ni le volume de travail ne sont quantifiables. D'autre part, la dotation de la juridiction administrative devrait voir le volume de ses affaires diminuer quelque peu étant donné le transfert aux tribunaux civils de la compétence pour les procédures en question. Pour la période comprise entre décembre 2013 et octobre 2017, seuls cinq jugements portant sur la responsabilité des hôpitaux sont répertoriés dans le recueil en ligne de la Jurisprudence administrative bernoise. Si le nombre de cas reste aussi faible, on ne devrait constater aucune augmentation ni diminution considérable des charges.

L'introduction de la double instance cantonale augmente dans une certaine mesure le volume des procédures judiciaires.

10. Répercussions sur le personnel et l'organisation

Le projet n'a pas de répercussions sur le personnel et l'organisation. Il conviendra au besoin d'ajuster légèrement l'effectif des tribunaux régionaux.

11. Répercussions sur les communes

Le projet n'a pas de répercussions particulières sur les communes.

12. Répercussions sur l'économie

L'unification des voies de droit dans les cas où la responsabilité des hôpitaux est engagée simplifie la procédure, ce qui profite aux personnes privées, à l'administration ainsi qu'à l'économie dans son ensemble. Les bénéfices économiques ne peuvent toutefois pas être chiffrés.

13. Résultat de la procédure de consultation

La procédure de consultation s'est déroulée du 15 mars au 16 juin 2017. Au cours de cette période, 37 prises de position ont été reçues. La proposition a rencontré un accueil globalement favorable.

Le fait que la procédure civile vienne remplacer la procédure administrative, régime applicable pour l'heure, peut porter préjudice au justiciable et aboutir à une augmentation du risque des frais liés au procès. Le projet soumis à la consultation prévoyait donc le maintien de la maxime inquisitoire ainsi qu'une adaptation du tarif prescrit par le décret concernant les frais de procédure (DFP; RSB 161.12), ce qui a suscité quelques critiques. Outre le Tribunal administratif, la Direction de la magistrature et l'UDC, l'Association des avocats bernois a plaidé en faveur de la maxime des débats, proposition que rejettent les Juristes démocrates du canton de Berne. L'argument principal des critiques portait sur l'établissement d'office des faits qui allait, selon elles, à l'encontre de la simplification visée au motif que la nature, publique ou privée, de la responsabilité dans le cadre hospitalier devait être définie afin que l'on puisse appliquer la maxime qui convient: soit la maxime inquisitoire, en cas de prétentions relevant du droit public, soit la maxime des débats, en cas de prétentions relevant du droit privé. Les domaines concernés par les procès portant sur la responsabilité sont multiples et les affaires sont toujours complexes. Aussi est-il en général fait appel à un avocat ou une avocate. Les opposants à la maxime inquisitoire estiment donc qu'il ne faut pas créer d'exception contraire au système. Ils sont par ailleurs d'avis qu'une telle précaution est inutile parce que la situation de la personne lésée ne dépend pas du fait qu'il s'agisse d'un hôpital répertorié ou privé. Il n'existe de plus, selon eux, aucun rapport de force entre l'hôpital et la personne lésée, qui se trouvent sur un pied d'égalité sur le plan procédural. Si la procédure civile était appliquée à tous les cas, les débats juridiques s'en verraient simplifiés. Quant aux émoluments, les tenants de la maxime des débats soulèvent la question de savoir s'il est possible de corréler à chaque droit applicable un émolument spécifique lorsque les faits établis sont mixtes. Le cas échéant, il convient de maintenir la distinction entre la responsabilité de droit public ou de droit privé dans le cadre hospitalier vu que le choix du tarif en dépend. Rien, de l'avis des mêmes destinataires, ne justifie un tel surcroît de travail. Tenant compte de l'objectif déclaré de simpli-

fication de la procédure, le Conseil-exécutif renonce au maintien de la maxime inquisitoire ainsi qu'aux modifications du DFP. Les prescriptions procédurales seront calquées sur celles qui régissent les litiges de droit privé. Le présent projet est en outre complété par une disposition transitoire, proposée par le Tribunal administratif, selon laquelle le nouveau droit s'applique à toutes les prétentions concernant un dommage relevant de la responsabilité fondée sur le droit public des établissements hospitaliers qui n'ont pas été jugées avant l'entrée en vigueur de la présente modification. Les remarques d'ordre rédactionnel ont aussi été prises en compte.

S'agissant du champ d'application de la nouvelle réglementation, la proposition du Tribunal administratif n'a par contre pas été retenue: la limitation de la portée des nouvelles prescriptions aux prétentions concernant des dommages-intérêts ou des indemnités regardant la responsabilité «médicale» des établissements hospitaliers et le maintien du régime actuel pour l'exercice d'autres fonctions officielles des hôpitaux répertoriés dans le domaine des prestations de base continueraient à rendre nécessaire la distinction faite entre les prétentions qui ont trait aux actes médicaux et les autres actions des hôpitaux, maisons de naissance et services de sauvetage. La frontière entre ces deux types d'actes serait dessinée par la pratique. L'insécurité juridique qui en résulterait pour le justiciable est inutile du point de vue du Conseil-exécutif. Il conviendrait dans ce cas de définir si les dommages découlent de prestations médicales ou non avant même l'ouverture de la procédure.

La demande des Eglises réformées Berne – Jura – Soleure n'a pas non plus été prise en considération. Elles souhaitaient que la possibilité du recours soit maintenue pour les cas où la responsabilité des aumôniers était engagée. Etant donné que les aumôniers travaillent pour les établissements hospitaliers, il convient de les soumettre aux mêmes normes que le reste des employés.

14. Proposition

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'adopter le projet. Si, du point de vue politique, il revêt une importance secondaire, il doit tout de même entrer en vigueur aussi rapidement que possible. C'est pourquoi le Grand Conseil est invité à renoncer à la seconde lecture.

Berne, le 7 février 2018

Au nom du Conseil-exécutif,

le président: *Pulver*

le chancelier: *Auer*

Propositions du Conseil-exécutif et de la commission
ACE n° 355
2016_03_JCE_Loi sur le personnel_LPers

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I	Proposition du Conseil-exécutif II
	Loi sur le personnel (LPers)		
	Le Grand Conseil du canton de Berne, sur proposition du Conseil-exécutif, *arrête:*		
	I.		
	L'acte législatif 153.01 intitulé Loi sur le personnel du 16.09.2004 (LPers) (état au 01.01.2017) est modifié comme suit:		
Art. 104a 2. en cas de prétentions contre des organisations ou des personnes extérieures à l'administration cantonale	Art. 104a al. 3 (nouv.) [3] Les prétentions concernant des dommages-intérêts ou une indemnité à titre de réparation morale qui sont dirigées contre les hôpitaux et les maisons de naissance répertoriés situés dans le canton ou contre les services de sauvetage autorisés à pratiquer dans le canton font l'objet d'une action devant le tribunal régional. La procédure est régie par le code de procédure civile du 19 décembre 2008 (CPC)[1)].		

[1)] RS 272

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I	Proposition du Conseil-exécutif II
	Titre après Art. T1-1 (nouv.) *T2 Dispositions transitoires de la modification du* ■■■		
	Art. T2-1 (nouv.) [1] Le nouveau droit s'applique à toutes les prétentions concernant des dommages-intérêts ou une indemnité à titre de réparation morale qui sont dirigées contre les hôpitaux et les maisons de naissance répertoriés situés dans le canton ou contre les services de sauvetage autorisés à pratiquer dans le canton et sur lesquelles il n'a pas encore été statué à la date d'entrée en vigueur de la présente modification.		
	II.		
	L'acte législatif 812.11 intitulé Loi sur les soins hospitaliers du 13.06.2013 (LSH) (état au 01.01.2017) est modifié comme suit:		
Art. 117 [1] Le rapport juridique établi, dans le cadre de l'assurance obligatoire des soins, entre les hôpitaux et les maisons de naissance répertoriés ainsi que les services de sauvetage situés dans le canton de Berne d'une part, et les patients et les patientes d'autre part, se fonde sur un contrat de droit public.	Art. 117 al. 1 (mod.), al. 2 (nouv.) [1] Le rapport juridique établi, dans le cadre de l'assurance obligatoire des soins, entre les hôpitaux et les maisons de naissance répertoriés situés dans le canton de Berne ainsi que les services de sauvetage ~~situés~~autorisés à pratiquer dans le canton de Berne d'une part, et les patients et les patientes d'autre part, se fonde sur un contrat de droit public.		

Droit en vigueur	Proposition du Conseil-exécutif I	Proposition de la commission I	Proposition du Conseil-exécutif II
	[2] Les prétentions découlant d'un tel contrat de droit public font l'objet d'une action devant le tribunal régional. La procédure est régie par le code de procédure civile du 19 décembre 2008 (CPC)[1)].		
Art. 137 [2] Le Tribunal administratif connaît en instance cantonale unique des actions portant sur les contrats de droit public selon la présente loi.	Art. 137 al. 2 (mod.) [2] Le Tribunal administratif connaît en instance cantonale unique des actions portant sur les contrats de droit public selon la présente loi, sous réserve de l'article 117.		
	III.		
	Aucune abrogation d'autres actes.		
	IV.		
	Le Conseil-exécutif fixe la date d'entrée en vigueur de la présente modification. Il est proposé au Grand Conseil de renoncer à la seconde lecture.		
	Berne, le 7 février 2018 Au nom du Conseil-exécutif, le président: Pulver le chancelier: Auer	Berne, le 28 février 2018 Au nom de la commission, la présidente: Gygax-Böninger	Berne, le 4 avril 2018 Au nom du Conseil-exécutif, le président: Pulver le chancelier: Auer

1) RS 272

Arrêté du Conseil-exécutif

N° d'ACE:	290/2018
Date:	14 mars 2018
Direction:	Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques
N° d'affaire:	201-2017-5
Classification:	Non classifié

Aide financière du canton aux mesures prises et aux indemnités versées dans le cadre de l'aménagement du territoire; subventions cantonales; crédit-cadre 2016-2019 Crédit complémentaire

1 Objet

L'aide financière du canton aux mesures prises et aux indemnités versées dans le cadre de l'aménagement du territoire correspond à des subventions allouées pour les organisations, les planifications, les projets et études de base dans le cadre de l'aménagement du territoire, de l'encouragement des activités culturelles, des plans directeurs de l'énergie et de la politique régionale. Le présent crédit complémentaire doit, en sus de la somme approuvée le 16 septembre 2015 dans le crédit-cadre 2016 à 2019 concernant l'aide financière du canton aux mesures prises et aux indemnités versées dans le cadre de l'aménagement du territoire (2015.RRGR.614), mettre à disposition les moyens nécessaires à l'octroi de subventions. Ces ressources servent en particulier à garantir que les communes puissent introduire le cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (RDPPF) d'ici fin 2019.

2 Bases légales

– Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (ConstC ; RSB 101.1), article 33
– Loi du 16 mars 1998 sur les communes (LCo ; RSB 170.11), article 155
– Ordonnance du 13 novembre 2013 sur l'encouragement des activités culturelles (OEAC ; RSB 423.411.1), article 7, alinéa 2
– Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP ; RSB 620.0), articles 49 et 54
– Ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP ; RSB 621.1), article 150
– Loi du 9 juin 1985 sur les constructions (LC ; RSB 721.0), articles 139 et 140
– Loi cantonale du 15 mai 2011 sur l'énergie (LCEn ; RSB 741.1), articles 56 et 57
– Ordonnance du 10 juin 1998 sur l'aide financière du canton aux mesures prises et aux indemnités versées dans le cadre de l'aménagement du territoire (ordonnance sur le financement de l'aménagement, OFA ; RSB 706.111)

3 Montant déterminant du crédit

Crédit déjà accordé (2015.RRGR.615) CHF 9 000 000.--

Crédit complémentaire à accorder CHF 2 000 000.--

4 Nature du crédit / Compte / Groupe de produits / Exercice

Crédit complémentaire au crédit-cadre 2016 à 2019 relatif à l'aide financière du canton aux mesures prises et aux indemnités versées dans le cadre de l'aménagement du territoire (2015.RRGR.614).

Année	Nature comptable / Domaine fonctionnel	Groupe de produits	Montant
2018	363200 Subventions aux communes et aux syndicats de communes / 1759	05.06.9102 Organisation du territoire	CHF 1 000 000.--
2019	363200 Subventions aux communes et aux syndicats de communes / 1759	05.06.9102 Organisation du territoire	CHF 1 000 000.--

Le crédit complémentaire devra être versé par tranches sur la base d'arrêtés d'exécution. Les charges et les conditions requises sont fixées dans les décisions concernant les subventions, conformément aux dispositions applicables de la Confédération et du canton.

L'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT) est compétent pour décider de l'utilisation du crédit complémentaire (art. 53, al. 2 LFP).

5 Motifs

Le crédit complémentaire couvre les dépenses supplémentaires liées aux subventions cantonales en faveur de l'aménagement du territoire qu'il était impossible de prévoir au moment où le crédit-cadre 2016 à 2019 était soumis à approbation (2015.RRGR.614). C'est surtout le pic inattendu de demandes de subvention provenant des communes pour l'introduction dans l'ensemble du canton du cadastre RDPPF qui accroît le besoin en ressources financières. Par ailleurs, de plus amples moyens doivent être mis à disposition pour le subventionnement des travaux de mise en œuvre des conceptions régionales des transports et de l'urbanisation (CRTU), de l'élaboration des plans directeurs de l'énergie prévus par la loi et de l'élaboration des plans directeurs régionaux prescrits par le plan sectoriel cantonal en matière d'extraction de matériaux, de décharges et de transports (EDT). Malgré une procédure d'octroi restrictive fondée sur une stricte définition des priorités, le crédit-cadre 2016 à 2019 ne suffit pas à pourvoir aux besoins. Le présent crédit complémentaire permet au canton de financer, conformément à la législation et dans une mesure appropriée, les projets relevant de l'aménagement du territoire qui sont prévus par la loi et que le canton juge prioritaires.

6 Compétence / référendum financier

Selon l'article 54, alinéa 2, phrase 2 LFP, la compétence en matière d'autorisation de dépenses dépend du montant du complément. Le présent crédit complémentaire s'élève à

2 millions de francs et relève de la compétence exclusive du Grand Conseil (art. 76, al. 1, lit. *e* en relation avec l'art. 62, al. 1, lit. *c* ConstC).

Au nom du Conseil-exécutif
Le chancelier :
Auer

Destinataires :
- Grand Conseil
- Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques

Rapport

Date de la séance du CE :	14 mars 2018
Direction :	Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques
N° d'affaire :	201-2017-5
Classification :	Non classifié

Crédit-cadre 2016 à 2019 relatif à l'aide financière du canton aux mesures prises et aux indemnités versées dans le cadre de l'aménagement du territoire
Crédit complémentaire

Table des matières

1 Synthèse 2

2 Bases légales 2

3 Contexte 2

3.1 Crédit-cadre 2016 à 2019 2

3.2 Programme d'allégement 2018 (PA 2018) 3

3.3 Aide financière du canton aux mesures prises dans le cadre de l'aménagement du territoire 3

4 Evolution des subventions cantonales dans le domaine de l'aménagement du territoire 3

4.1 Rétrospective 3

4.2 Vue d'ensemble des ressources utilisées en 2016 et 2017 4

4.3 Commentaires 4

5 Besoin financier supplémentaire 5

5.1 Introduction du cadastre RDPPF 5

5.2 Autres mesures d'intérêt cantonal 6

5.3 Ordre de grandeur du besoin supplémentaire 6

5.4 Prévision des besoins pour 2018 et 2019 6

6 Répercussions financières, répercussions sur l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux 7

7 Répercussions sur les communes 7

8 Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société 7

9 Proposition 8

1 Synthèse

Le crédit complémentaire demandé doit venir ajouter au montant du crédit-cadre 2016 à 2019 relatif à l'aide financière du canton aux mesures prises et aux indemnités versées dans le cadre de l'aménagement du territoire, octroyé par le Grand Conseil le 16 septembre 2015 (2015.RRGR.614), une somme de l'ordre de 2 millions de francs pour que soient mis à disposition les moyens nécessaires au versement des subventions cantonales pour les organisations, les planifications, les projets et études de base dans le cadre de l'aménagement du territoire, de l'encouragement des activités culturelles, des plans directeurs de l'énergie et de la politique régionale. Les ressources supplémentaires sont surtout indispensables pour permettre aux communes d'introduire d'ici à 2020 le cadastre des restrictions de droit public à la propriété foncière (cadastre RDPPF) en vertu du droit fédéral.

2 Bases légales

– Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (ConstC ; RSB 101.1), article 33
– Loi du 16 mars 1998 sur les communes (LCo ; RSB 170.11), article 155
– Ordonnance du 13 novembre 2013 sur l'encouragement des activités culturelles (OEAC ; RSB 423.411.1), article 7, alinéa 2
– Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP ; RSB 620.0), articles 49 et 54
– Ordonnance du 3 décembre 2003 sur le pilotage des finances et des prestations (OFP ; RSB 621.1), article 150
– Loi du 9 juin 1985 sur les constructions (LC ; RSB 721.0), articles 139 et 140
– Loi cantonale du 15 mai 2011 sur l'énergie (LCEn ; RSB 741.1), articles 56 et 57
– Ordonnance du 10 juin 1998 sur l'aide financière du canton aux mesures prises et aux indemnités versées dans le cadre de l'aménagement du territoire (ordonnance sur le financement de l'aménagement, OFA ; RSB 706.111)

3 Contexte

3.1 Crédit-cadre 2016 à 2019

Le 16 septembre 2015, le Grand conseil a approuvé à l'unanimité le crédit-cadre 2016 à 2019 relatif à l'aide financière du canton aux mesures prises et aux indemnités versées dans le cadre de l'aménagement du territoire (2015.RRGR.614), avec 128 oui et une abstention. Le montant ainsi octroyé était de 9 millions de francs au total, répartis sur la période allant de 2016 à 2019 en tranches annuelles de 2 250 000 francs. Ce montant sert notamment au versement de contributions cantonales prévues par le droit pour l'élaboration des conceptions régionales des transports et de l'urbanisation (CRTU), des plans directeurs communaux de l'énergie et des plans directeurs régionaux EDT prescrits par le plan sectoriel cantonal en matière d'extraction de matériaux, de décharges et de transports (EDT). A cela s'ajoutent les contributions aux frais d'administration des conférences régionales, les subventions versées aux secrétariats des régions d'aménagement ainsi que d'autres subsides. Une somme de 2 millions de francs, soit 0,5 million de francs par an, avait été demandée une première fois pour la durée du crédit-cadre en vue de l'introduction du cadastre RDPPF dans l'ensemble du

canton à la fin de 2019, conformément aux prescriptions fédérales. Un montant de 0,5 million de francs avait en outre été prévu pour permettre une augmentation mesurée des subventions versées aux conférences régionales et aux régions d'aménagement.

3.2 Programme d'allégement 2018 (PA 2018)

A l'occasion de la session de novembre 2017, le Grand Conseil a décidé, pour assainir les finances (PA 2018), d'une réduction de 700 000 francs par an des moyens alloués à l'aide financière du canton aux mesures prises et aux indemnités versées dans le cadre de l'aménagement du territoire. Cette décision a pris effet début 2018. Le montant maximal à disposition pour les contributions cantonales se rapportant à l'aménagement du territoire en 2018 et 2019 n'est donc plus que de 1 550 000 francs par an, au lieu des 2 250 000 francs prévus au départ par le crédit-cadre. Ce changement va à l'encontre de la tendance observée : au cours des deux dernières années, le nombre de demandes de subvention soumises par les communes, les conférences régionales et les régions d'aménagement a connu un essor soutenu.

3.3 Aide financière du canton aux mesures prises dans le cadre de l'aménagement du territoire

Les moyens alloués pour les mesures prises et les indemnités versées dans le cadre de l'aménagement du territoire servent à financer les différentes subventions cantonales versées pour les organisations, les planifications et les projets relevant de l'aménagement du territoire, de l'encouragement des activités culturelles, des plans directeurs de l'énergie et de la politique régionale. Au nombre de ces subventions, on compte les subventions annuelles versées aux secrétariats des régions d'aménagement pour leur travail d'information et de coordination ainsi que les contributions aux frais d'administration des conférences régionales destinées à compenser la charge administrative accrue qu'implique l'accomplissement de toutes les tâches obligatoires (aménagement du territoire, planification des transports, promotion de la culture et conseils énergétiques à l'échelle régionale et politique régionale). Les plans et projets des communes, des régions d'aménagement, des conférences régionales ou des particuliers qui revêtent une importance du point de vue de l'écologie ou de l'économie, dans la mesure où ils présentent pour le canton un intérêt particulier, peuvent aussi être subventionnés, tout comme les planifications communales qui sont élaborées de manière coordonnée. Enfin, le canton soutient aussi par ce biais l'élaboration des plans directeurs communaux de l'énergie et offre, depuis 2016, un financement initial pour la mise en place du cadastre RDPPF prévue par la législation fédérale.

4 Evolution des subventions cantonales dans le domaine de l'aménagement du territoire

4.1 Rétrospective

Entre 2011 et 2015, le montant du crédit-cadre de 2012 à 2015 relatif à l'aide financière du canton aux mesures prises et aux indemnités versées dans le cadre de l'aménagement du territoire ayant été utilisé ou garanti correspond à quelque 6 millions de francs.

En 2016 et 2017, non seulement le nombre de demandes de subvention envoyées par les communes, les conférences régionales ou les régions d'aménagement a nettement augmenté, mais en plus les montants sollicités sont supérieurs. Il va donc de soi que les subventions accordées et versées durant cette période sont plus élevées qu'auparavant, malgré un cri-

blage strict des demandes[1] réalisé en fonction des priorités et couplé à une politique de contribution restrictive. Rien que pour l'introduction cantonale du cadastre RDPPF, les subventions accordées à 200 communes au total (par arrêtés d'exécution concernant le crédit-cadre) s'élèvent à 1,8 million de francs environ.

4.2 Vue d'ensemble des ressources utilisées en 2016 et 2017

Objet / Mesure	2016	2017	Σ 2016/17	Ø/an
Contributions aux frais d'administration des conférences régionales et subventions versées aux secrétariats des régions d'aménagement	670 344	693 365	1 363 709	681 855
Introduction du cadastre RDPPF	820 895	1 014 877	1 835 772	917 886
Elaboration des CRTU	78 101	0	78 101	39 051
Plans directeurs communaux et régionaux de l'énergie	86 729	70 875	157 604	78 802
Plans directeurs régionaux EDT	26 250	179 403	205 653	102 827
Programme des PDE	246 023	180 781	426 804	213 402
Autres mesures dans le cadre de l'aménagement du territoire	260 949	506 799	767 748	383 874
Total	**2 189 291**	**2 646 100**	**4 835 391**	**2 417 696**

4.3 Commentaires

Le subventionnement cantonal a connu ces dernières années une évolution largement tributaire de l'importance croissante de l'aménagement du territoire résultant de divers facteurs : la révision, en 2013, de la législation fédérale en la matière (1re étape de la révision de la LAT ; entrée en vigueur le 1er mai 2014), la révision du plan directeur cantonal (plan directeur 2030), les modifications de la loi sur les constructions (modifications des 16 mars 2016 et 9 juin 2016 ; entrées en vigueur le 1er avril 2017) ainsi que la mise en œuvre du plan sectoriel EDT. L'ampleur et la complexité des tâches ont augmenté à tous les niveaux de l'aménagement du territoire. L'exemple le plus criant est celui des conférences régionales et des régions d'aménagement, qui sont tenues de mettre en œuvre des plans et mesures hautement complexes, ambitieux du point de vue technique et nécessitant une coordination toujours plus intense. La charge que ces entités supportent est aujourd'hui déjà très importante et promet de

[1] L'OACOT a établi un ordre des priorités pour le traitement des demandes d'octroi de subventions cantonales à charge du crédit-cadre relatif à l'aide financière du canton aux mesures prises et aux indemnités versées dans le cadre de l'aménagement du territoire. Partout où la législation laissait place à une marge d'appréciation, l'OACOT l'a utilisée pour définir, à la suite d'un examen minutieux, si et dans quelle mesure (taux de subventionnement) il devait garantir un subside.

s'accentuer. Si le canton refuse à l'avenir de cofinancer ces tâches, soit les services en matière de planification et d'aménagement du territoire ne seront plus du tout fournis ou alors leur qualité en pâtira, soit les communes en tant qu'organismes responsables des conférences régionales et des régions d'aménagement subiront une pression financière encore plus forte. Ni l'aspect technique ni l'aspect politique de la chose ne rendent une telle décision opportune. Faute de bases nécessaires ou ne serait-ce que suffisantes, les infrastructures d'envergure, les sites d'extraction et de décharge dont on a urgemment besoin ou tout autre projet essentiel au développement territorial (et économique) sont susceptibles de ne pas être concrétisés, ce qui prétériterait l'ensemble du canton.

5 Besoin financier supplémentaire

5.1 Introduction du cadastre RDPPF

Les législations fédérale et cantonale en matière de géoinformation réglementent le cadastre RDPPF. Ce dernier dresse l'inventaire global et contraignant des principales restrictions applicables aux immeubles conformément aux dispositions légales et aux actes édictés par les autorités (p. ex. zones à protéger, plans d'alignement, mises sous protection, degrés de sensibilité au bruit, etc.). Le cadastre RDPPF complète le registre foncier, qui pour sa part fait état des restrictions de droit privé (p. ex. servitudes). L'objectif est l'introduction fin 2019 d'un système d'information officiel à l'échelle nationale. L'introduction du cadastre RDPPF dans tout le canton est un investissement. La numérisation des plans (d'affectation) communaux qui en découle ouvre de très nombreuses possibilités d'utilisation des données et crée la base essentielle au déroulement efficace des procédures dans le domaine de l'aménagement du territoire. L'engagement pour la collecte des données, opérée pour la première fois dans tout le canton, est plus que justifié par rapport aux avantages – d'ordre économique également – de la numérisation des données de planification. Les données une fois saisies pour l'ensemble des communes dans le cadastre RDPPF serviront de référence aux communes comme au canton dans l'accomplissement des tâches qui leur incombent en matière d'aménagement (observation du territoire, dimensionnement des zones à bâtir, etc.) et permettront de garantir une meilleure sécurité du droit.

Avec le crédit-cadre 2016 à 2019 a été approuvée pour la première fois comme financement initial durant la période concernée l'allocation de 2 millions de francs pour les subventions en vue de l'introduction consécutive aux prescriptions fédérales du cadastre RDPPF dans toutes les communes à fin 2019. A défaut de données empiriques de référence, les ressources nécessaires ont été calculées sur la base d'une estimation des coûts prévoyant une introduction du cadastre coordonnée entre les communes. L'introduction intervient de manière échelonnée dans le temps en application des conventions passées entre l'Office de l'information géographique (OIG) de la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie (TTE) et les communes.

Pour respecter le délai d'introduction du cadastre RDPPF dans toutes les communes – courant jusqu'à 2019 – le canton de Berne a donné une nouvelle fois assurance aux communes qu'il les soutiendrait moyennent l'octroi de subventions. Le canton a notamment fait connaître ses intentions dans le crédit-cadre 2016 à 2019 avant de les confirmer à plus d'une reprise.

5.2 Autres mesures d'intérêt cantonal

La tendance qui se dégage actuellement dans le domaine de l'aménagement du territoire va se poursuivre au cours des deux prochaines années. Il convient en particulier de relever que l'élaboration pour 2020 de la nouvelle génération des CRTU et les différents éléments qui les composent, à savoir les projets d'agglomération « transports et urbanisation » (PA T+U), les plans directeurs communaux de l'énergie, les plans directeurs régionaux EDT, les planifications concernant les pôles de développement cantonaux (PDE) de même que d'autres mesures relevant de l'aménagement du territoire (p. ex. les plans directeurs éoliens) sont des projets revêtant un intérêt particulier pour le canton et dont le subventionnement doit être maintenu.

5.3 Ordre de grandeur du besoin supplémentaire

Fin 2017, le solde du crédit-cadre 2016 à 2019 était de 2,7 millions de francs. Or ce montant est loin d'être suffisant pour couvrir l'aide financière qui, en vertu de la loi, doit être accordée pour les frais administratifs des conférences régionales ou des secrétariats des régions d'aménagement, pour l'élaboration des CRTU ou des plans directeurs de l'énergie prévus par la législation ainsi que pour tous les autres mesures et projets relevant du domaine, y compris l'introduction généralisée du cadastre RDPPF.

Des ressources supplémentaires sont donc requises pour le subventionnement des tâches précitées. Les fonds nécessaires pour 2018 et 2019 sont de l'ordre de 2 millions de francs (soit un million de francs par année). Cette somme doit être répartie entre le projet d'introduction du cadastre RDPPF et les autres mesures relatives à l'aménagement du territoire, à hauteur respective de 1,2 et 0,8 million de francs. Lorsque le crédit-cadre 2016 à 2019 a été arrêté, il était impossible de prévoir le tournant que prendrait la situation eu égard au nombre de demandes de subvention cantonale déposées ; cela vaut en particulier pour les subventions octroyées en vue de l'introduction du cadastre RDPPF. Il n'en reste pas moins que les subventions forment la condition *sine qua non* permettant aux responsables de l'aménagement des régions et des communes d'élaborer dans les délais et avec le degré de qualité indispensable les bases pour le développement territoriale et, partant, économique du canton.

5.4 Prévision des besoins pour 2018 et 2019

Objet / Mesure	2018	2019	Σ 2018/19	Ø/an
Contributions aux frais d'administration des conférences régionales et subventions versées aux secrétariats des régions d'aménagement	695 000	695 000	1 390 000	695 000
Introduction du cadastre RDPPF	1 000 000	200 000	1 200 000	600 000
Elaboration des CRTU 2020	160 000	380 000	540 000	270 000
Plans directeurs communaux et régionaux de l'énergie	80 000	80 000	160 000	80 000

Objet / Mesure	2018	2019	Σ 2018/19	Ø/an
Plans directeurs régionaux EDT	100 000	100 000	200 000	100 000
Programme des PDE	220 000	220 000	440 000	220 000
Autres mesures dans le cadre de l'aménagement du territoire	350 000	350 000	700 000	350 000
Total	**2 605 000**	**2 025 000**	**4 630 000**	**2 315 000**

6 Répercussions financières, répercussions sur l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux

La somme demandée pour 2018 et 2019, de 2 millions de francs, constitue une charge financière supplémentaire pour le canton. Cette charge est toutefois modérée et limitée dans le temps. De plus, elle sera compensée par les bénéfices apportés au canton par les mesures relatives à l'aménagement du territoire qui sont subventionnées.

7 Répercussions sur les communes

Les montants mis à disposition par le crédit-cadre ou le présent crédit complémentaire pour l'aide financière du canton aux mesures prises et aux indemnités versées dans le cadre de l'aménagement du territoire permettent aux communes et à leurs organisations régionales (régions d'aménagement ou conférences régionales) de réaliser d'importantes planifications et mesures d'aménagement du territoire qui présentent un intérêt pour le canton. Il s'agit notamment de l'introduction du cadastre RDPPF, mais aussi de l'élaboration des CRTU ou des plans directeurs de l'énergie. Les subventions cantonales prévues par la législation pour les frais administratifs des conférences régionales et les montants annuels accordés aux secrétariats des régions d'aménagement tiennent compte des exigences croissantes auxquelles ces organisations doivent répondre dans l'accomplissement des tâches régionales. Les conférences régionales gèrent notamment, en tant qu'organisme de droit public servant de plateforme multifonctionnelle de collaboration et de décision, les tâches qui ont trait à l'aménagement du territoire, la planification énergétique, l'encouragement des activités culturelles et la politique régionale, ce qui implique un travail administratif et de coordination d'autant plus important. Des subventions cantonales appropriées assurent une coordination supracommunale des mesures prises dans le cadre de l'aménagement du territoire, ce qui est dans l'intérêt du canton.

8 Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société

En soutenant financièrement les mesures et les projets cruciaux du domaine de l'aménagement du territoire, tels que l'introduction du cadastre RDPPF et la numérisation des données de planification y relative, la mise en œuvre du programme cantonal des PDE ou encore l'élaboration de planifications stratégiques en matière de transport, d'extraction de matériaux et de décharges ou d'énergie, le canton contribue notablement à la création de conditions plus favorables à l'économie. Par ailleurs, les projets d'infrastructure liés aux CRTU ou aux PA T+U peuvent avoir des effets positifs sur l'économie dans la mesure où ils peuvent donner lieu à des subventions fédérales dans le cadre des projets d'agglomération.

9 Proposition

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'approuver le crédit complémentaire de 2 millions de francs demandés pour 2018 et 2019 pour l'aide financière du canton aux mesures prises et aux indemnités versées dans le cadre de l'aménagement du territoire.

Arrêté du Conseil-exécutif

N° d'ACE:	523/2018
Date:	16 mai 2018
Direction:	Chancellerie d'Etat
N° d'affaire:	2018.STA.790
Classification:	Non classifié

Reconduction de la nomination du chef du Contrôle des finances par le Conseil-exécutif. Confirmation par le Grand Conseil

1. Conformément à l'article 5, alinéa 1 de la loi cantonale du 1er décembre 1999 sur le Contrôle des finances (LCCF), le Conseil-exécutif nomme un ou une spécialiste de la révision en tant que chef ou cheffe du Contrôle des finances pour une période de fonction de quatre ans, après avoir entendu la Commission des finances du Grand Conseil. La nomination doit être confirmée par le Grand Conseil.

2. Après avoir entendu la Commission des finances, le Conseil-exécutif reconduit l'actuel titulaire du poste, Monsieur Thomas Remund, né en 1960, originaire de Mühleberg, réviseur diplômé, titulaire du brevet fédéral d'agent fiduciaire, dans ses fonctions pour une nouvelle période de quatre ans (art. 3, al. 4 et art. 37, al. 2 LPers). La reconduction prend effet le 1er juin 2018.

3. Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil de confirmer la reconduction de la nomination.

Au nom du Conseil-exécutif
Le chancelier :
Auer

CANTON DE BERNE * CONSEIL-EXECUTIF *

Destinataire
- Grand Conseil

03|00|K|4

Annexe

Affaires de la session de juin 2018 traitées selon la procédure écrite

Interpellations

Intervention parlementaire. Réponse de la Direction de la magistrature

N° de l'intervention :	232-2017
Type d'intervention :	Interpellation
Motion ayant valeur de directive :	☐
N° d'affaire :	2017.RRGR.592
Déposée le :	18.09.2017
Motion de groupe :	Non
Motion de commission :	Non
Déposée par :	Hirschi (Moutier, PSA) (porte-parole) Sauvain (Moutier, PSA)
Cosignataires :	0
Urgence demandée :	Non
Urgence accordée :	
N° d'ADM :	DM 17 88 du 20 avril 2018
Justice :	Direction de la magistrature
Classification :	–

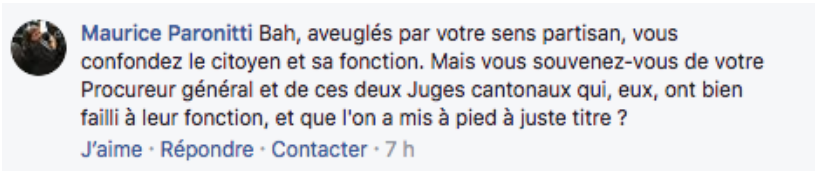
Justice bernoise et neutralité politique

La ville de Moutier et sa région doivent encaisser un coup très dur sur les plans social et économique. L'entreprise AGC Verrerie a en effet annoncé son intention de cesser ses activités et de licencier plus d'une centaine de salariés sur son site prévôtois. Les réactions ont été nombreuses pour regretter la catastrophe de la disparition de la plus ancienne entreprise de Moutier.

L'une n'allait cependant pas dans le même sens. Elle émane d'un magistrat, Me Maurice Paronitti, président du Tribunal régional (Bienne-Jura bernois) et du Tribunal économique du Canton de Berne, qui a fait figurer le commentaire ci-dessous sur Facebook.

Ces propos publiés par un magistrat qui n'hésite pas à exploiter le malheur d'une centaine d'ouvriers pour verser dans la polémique ne manquent pas de choquer.

On notera aussi que le même magistrat s'exprime sur le mur Facebook de « Moutier Ville Jurassienne » en des termes peu amènes, allant jusqu'à porter un jugement sur ses confrères jurassiens.



La Direction de la magistrature, respectivement le Conseil-exécutif, sont priés de répondre aux questions suivantes :

1. La liberté d'expression des fonctionnaires est limitée par l'obligation générale de fidélité faite au personnel. Selon la loi, le personnel est en effet tenu de servir l'intérêt de son employeur et d'accomplir ses tâches vis-à-vis de la population et de son employeur de manière conforme au droit et consciencieuse. En cas de doute sur son droit à s'exprimer, un agent de l'Etat doit s'en tenir à la réserve. Ces exigences valent à plus forte raison pour les magistrats. En l'espèce, le président du Tribunal n'a-t-il pas violé son devoir de réserve ?
2. De telles interventions ne sont-elles pas de nature à discréditer le juge concerné et le Tribunal d'arrondissement ?
3. Un justiciable aux convictions autonomistes peut-il encore compter sur l'impartialité du juge et du tribunal concernés ? A l'inverse, un justiciable antiséparatiste trouvera-t-il auprès de ce juge une plus grande indulgence, voire de la bienveillance ?
4. Quelles suites la Direction de la magistrature, respectivement le Conseil-exécutif, donneront-ils à cette affaire ?

5. Comme il en a pris la liberté dans une autre affaire, le Chancelier demandera-t-il au Ministère public ou à l'autorité en charge de la surveillance des magistrats « d'agir de manière décidée » !
6. Quelle voie est ouverte pour déposer une dénonciation contre les agissements de Me Paronitti ?

Réponse de la Direction de la magistrature

Question 1

En tant que citoyens et citoyennes, les juges bénéficient d'une liberté d'expression constitutionnelle. Une certaine retenue est cependant de mise dans la mesure où l'exercice de la fonction, l'indépendance ou la réputation de la justice peut être concernée.

L'autorité de surveillance compétente, la Cour suprême du canton de Berne, a invité Me Paronitti, président du Tribunal, à prendre position. La Cour suprême et la Direction de la magistrature sont parvenues à la conclusion que le président du Tribunal avait démontré de manière compréhensible qu'il n'était pas l'auteur des deux commentaires, son compte Facebook ayant été piraté. Le président du Tribunal n'a donc pas violé son devoir de réserve et de fidélité.

Question 2

Voir les explications contenues sous question 1.

Question 3

Voir les explications contenues sous question 1.

Question 4

Aucune.

Question 5

La question 5 s'adresse au Chancelier. La Direction de la magistrature reproduit donc ci-après la réponse de la Chancellerie d'Etat :

« L'état de fait thématisé dans l'interpellation concerne un collaborateur des autorités judiciaires. La Chancellerie d'Etat n'a donc aucune raison d'agir à ce sujet. »

Question 6

La Cour suprême du canton de Berne est l'autorité qui surveille les membres à titre principal des autorités judiciaires régionales. Dans le cas présent, il n'y a aucune raison de déposer une dénonciation à l'autorité de surveillance.

Destinataire
- Grand Conseil

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	010-2018
Type d'intervention:	Interpellation
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2018.RRGR.39
Déposée le:	24.01.2018
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Gullotti (Tramelan, PS) (porte-parole) Ruchonnet (St-Imier, PS) Dunning (Biel/Bienne, PS)
Cosignataires:	3
Urgence demandée:	Oui
Urgence accordée:	Oui 22.03.2018
N° d'ACE:	483/2018 du 9 mai 2018
Direction:	Chancellerie d'Etat
Classification:	–

Quelles garanties pour l'information de demain ?

L'Agence Télégraphique Suisse (ats) a annoncé début janvier la suppression de 40 postes sur les quelques 180 que l'entreprise compte. En dépit du renouvellement des contrats avec ses principaux clients, l'ats prévoit pour 2018 un recul de son chiffre d'affaires de 3,1 millions à 29,5 millions de francs (-9,6 %), selon les informations fournies par la direction. Pour réaliser ce plan d'économies, l'ats va procéder à une profonde réorganisation ces deux prochaines années.

Elle va regrouper ses rubriques suisse et internationale en un seul pool. L'ats n'aura en outre plus de rubrique économique en tant que telle.

Avec cette restructuration, la direction touche l'ensemble du paysage médiatique suisse car la plupart des médias s'alimentent en information auprès de l'ats. L'ats représente une source indispensable d'informations pour bon nombre de médias qui n'ont pas l'opportunité de financer des correspondants pour couvrir l'actualité suisse et moins encore l'actualité internationale et économique.

En outre, l'ats fournit une information reconnue pour être impartiale, vérifiée, non soumise aux lois du spectacle et du « people ». La qualité du travail de l'ats et sa valeur sur le marché de l'information impartiale ne se calculent malheureusement pas à l'aune de la rentabilité.

Pour ces raisons, le Conseil-exécutif est prié de répondre aux interrogations suivantes :

1. Comment le Conseil-exécutif juge-t-il l'évolution de la situation des médias dans le canton, en particulier la garantie de son indépendance ?

2. Le Conseil-exécutif partage-t-il notre vive préoccupation quant à la menace qui pèse sur l'indépendance et la diversité des médias bernois ?

3. La restructuration annoncée de l'ats fait état de la suppression d'environ 40 postes sur 150 EPT. Il semble que les postes touchés soient uniquement ceux de journalistes. Et aucune répartition entre régions n'a été mentionnée. Le Conseil-exécutif peut-il renseigner le parlement sur la situation exacte et les répercussions pour l'antenne centrale bernoise ?

4. Le bureau biennois héberge le rédacteur francophone de l'ats, véritable courroie de transmission pour faire connaître Outre-Sarine ce qui se passe en Suisse romande ; ce poste est-il également menacé ?

5. Qu'en est-il des économies imposées aux trois rédactions linguistiques (F, I, et D) ? Seront-elles proportionnelles aux effectifs dont les rédactions disposent ou les minorités devront-elles procéder à des coupes plus conséquentes ? Il faut savoir que cela avait été le cas en 2009. Pour la première fois de l'histoire de l'ats, le conseil d'administration avait contraint la rédaction de langue française à des économies plus importantes que la rédaction de langue allemande. Précédemment, la proportionnalité était respectée.

6. Le Conseil-exécutif peut-il rassurer la population quant au maintien des postes de travail et ä celui de la qualité de l'information fournie jusqu'alors par l'ats ?

7. Le canton de Berne possède-t-il un ou plusieurs contrats avec l'ats ?

8. Si oui, de quelle nature et pour quels domaines ?

9. Si oui, ces contrats sont-ils remis en question, respectivement risquent-ils d'être compromis par l'ats ?

Motivation de l'urgence : La situation actuelle de l'ats et l'application rapide des décisions du conseil d'administration.

Réponse du Conseil-exécutif

1-2 Le Conseil-exécutif partage la préoccupation des signataires de l'interpellation. Il suit de près l'évolution des médias en Suisse et plus attentivement encore la situation dans le canton de Berne. Ses membres ont rencontré à plusieurs reprises des éditeurs et des patrons de presse et ils n'ont jamais manqué de faire part de leur préoccupation quant à l'avenir des médias bernois, de leur diversité et de leur indépendance rédactionnelle. Si l'indépendance des rédactions bernoises semble assurée pour l'heure, l'évolution demeure incertaine. Le pluralisme apparaît en danger au vu du processus de concentration. Le recul des ventes de quotidiens et la chute des recettes publicitaires accélèrent ce processus. Les conséquences économiques sont d'autant plus sensibles qu'aucun modèle de publication électronique n'a encore réussi à percer sur le marché.

Face à cette situation, le Conseil-exécutif a demandé l'élaboration d'un rapport présentant des pistes pour soutenir les médias. Le document, destiné au Grand Conseil, devrait recenser à la fois des moyens d'aide indirecte et des pistes pour une aide directe aux médias. La Confédération joue un rôle prépondérant dans le secteur des médias audiovisuels et électroniques. Son nouveau projet de loi, attendu pour cet été, devrait apporter des solutions. Les cantons disposent néanmoins d'une certaine latitude pour sauvegarder la diversité de la presse sur leur territoire.

3 La restructuration annoncée par l'Agence télégraphique suisse touche uniquement la rédaction. En janvier, la direction a annoncé la suppression de 36 postes de journalistes à plein temps sur 150. Au siège central de l'ats, à Berne, elle a prévu de regrouper les rubriques suisse et internationale au sein d'un pool. Le service économique est transféré à l'agence spécialisée AWP, filiale de l'ats. A la suite des grèves de la rédaction et de l'impossibilité de trouver un accord avec la direction concernant le plan social, l'Office fédéral de conciliation en matière de conflits collectifs du travail, intégré au SECO, a été mandaté pour un arbitrage. Le préfet bernois de Haute-Argovie, Marc Häusler, préside cette conciliation. La procédure n'est pas publique.

4 L'existence du bureau biennois de l'ats n'est pas remise en question. Le taux d'occupation du rédacteur francophone a néanmoins été réduit de 10%, à 90% (état avril 2018).

5 D'après les informations fournies par la direction de l'ats, la restructuration touche les rédactions francophone et germanophone dans des proportions identiques. La réduction des effectifs de la rédaction italophone est proportionnellement moins importante.

6 Le Conseil-exécutif ne peut pas garantir que la qualité de l'information fournie par l'ats pourra rester la même après une réduction de près d'un tiers des emplois. A plusieurs reprises, il a manifesté publiquement son inquiétude quant aux effets des suppressions d'emplois à l'ats sur la qualité de l'information.

7-9 : Le canton de Berne a signé un contrat avec l'ats. Il est abonné à son service régional alémanique bernois. Pour l'heure, l'ats n'a pas manifesté l'intention de supprimer ses services régionaux. Le Conseil-exécutif a néanmoins appris avec regret une réduction de 10% des effectifs à la rédaction alémanique régionale bernoise (qui passera de 3 EPT à 2,7) et la suppression du budget pour rémunérer des collaborateurs libres dans les régions (état avril 2018).

Destinataire
- Grand Conseil

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	291-2017
Type d'intervention:	Interpellation
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2017.RRGR.791
Déposée le:	18.12.2017
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	von Wattenwyl (Tramelan, Les Verts) (porte-parole)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Non
Urgence accordée:	
N° d'ACE:	455/2018 du 2 mai 2018
Direction:	Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie
Classification:	–

Quel avenir pour les trains entre Sonceboz et Moutier?

La ligne ferroviaire entre Sonceboz et Moutier, d'importance régionale, se doit d'assurer des transports réguliers pour la population ainsi que des correspondances fiables. Pourtant, dans les faits, elle se trouve dans les derniers rangs des priorités hiérarchiques des CFF. Ceci est d'autant plus flagrant lors de problèmes techniques, les correspondances ne sont pas attendues, ce qui est injustifié et insensé. Il n'y a pas de convoi ou de personnel de remplacement, les passagers restent trop souvent en rade et manquent d'informations en cas de perturbation.

Cette ligne fait partie des dernières lignes non automatisées de Suisse, ce qui peut être vu comme un avantage avec le maintien d'un point de vente, de conseil et de proximité. Mais les infrastructures laissent à désirer, pas de sous-voies, des quais trop bas pour l'accès à niveau pour les handicapés, pas d'affichage sur les quais, des machines à billets souvent hors-service. Le programme d'automatisation des CFF est agendé pour 2025. Entretemps, la population se pose des questions et gère difficilement la situation. Les horaires ne sont pas systématiquement cadencés, irréguliers et peu pratiques. Certaines aberrations de l'horaire vont même jusqu'à faire circuler un train vide le week-end entre Moutier et Bienne, sans possibilité donc pour les usagers de monter dans le train entre Moutier et Bienne, dans la tranche horaire 19h00-20h00, tranche horaire pourtant fortement sollicitée. Au même moment un train arrive en gare de Tavannes depuis Tramelan et il faut attendre une heure et 40 minutes entre deux trains.

D'autre part les rames rouges actuelles (GTW de Stadler) ont été vendues et ce matériel roulant va être remplacé (prévu en 2019) par les rames Domino, certes nouvellement aménagés pour les passagers, mais avec des inconvénients comme la problématique de la hauteur des quais, une moins bonne efficacité de la motricité, un soucis pour le couplage des trains en gare de Sonceboz. Après des débuts difficiles dans le concept coupe-accroche en gare de Sonceboz-Sombeval, des difficultés avec le matériel Domino sont également à craindre, d'où des soucis pour tenir les horaires.

A Tavannes, la situation est dangereuse pour les usagers, notamment concernant la traversée des voies lorsque plusieurs trains sont en gare. A l'heure où la nouvelle ligne Delle-Belfort va ouvrir, les correspondances dans la vallée de Tavannes sont importantes. Un concept d'unité régionale Jura bernois, avec correspondance entre Tramelan, la vallée de Tavannes, Sonceboz et le Jura est souhaité afin de renforcer le transport par le rail. Les arrêts sur demande pourraient être une manière de rattraper quelques minutes lors des trajets, mais la moins bonne réactivité avec les rames Domino empêchera ceci.

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

1. Pourquoi n'est-il pas envisageable d'introduire une cadence horaire systématique et identique sur l'ensemble de la journée ?

2. Pourquoi devra-t-on assister à un retour en arrière de la qualité du matériel roulant dans le Jura bernois, avec tous les risques que cela comporte ?

3. Serait-il possible d'instaurer des arrêts sur demande ?

4. Comment le canton peut-il éviter que des trains circulent à vide alors que la demande est présente ?

5. Cette ligne fait partie des lignes que les CFF étaient prêts à laisser au BLS, dans le cadre de la discussion sur la concession grandes lignes. Que pense le canton de cette éventuelle reprise ?

Réponse du Conseil-exécutif

1. La demande est significative sur la ligne entre Sonceboz et Moutier aux heures de pointe, le matin et le soir, mais elle est modeste durant les heures creuses. Dans le même temps, la rentabilité de la ligne s'avère critique. L'offre actuelle représente donc un compromis. Elle a été fixée en collaboration avec la conférence régionale des transports (CRT) Biel/Bienne-Seeland-Jura bernois. Les inconvénients sont connus, et en décembre 2017, des discussions portant sur la systématisation de l'horaire ont été engagées avec la CRT. Compte tenu de l'utilisation modeste et du faible taux de couverture des coûts, un aménagement de l'offre n'est par contre pas possible.

2. D'un point de vue global, le retrait des trains GTW du Jura bernois, qui permet une concentration du parc GTW en Suisse orientale, est judicieux. Les rames Domino qui seront utilisées remplissent elles aussi toutes les exigences relatives à l'horaire et à la loi sur l'égalité pour les handicapés. Elles offrent par ailleurs plus de place que les trains GTW. Le Conseil-exécutif estime donc que ce changement de matériel roulant n'est pas négatif.

3. L’instauration d’arrêts sur demande est du ressort des entreprises de transport. Le bénéfice des arrêts sur demande en ce qui concerne l’horaire est contesté, car toutes les gares doivent généralement être desservies aux heures de pointe, et les horaires doivent être aménagés en conséquence.

4. Lorsque cela n’entraîne pas de coûts supplémentaires, les trains qui circulent régulièrement à vide doivent être ouverts aux passagers. Telle est la position que le canton défend auprès des entreprises de transport. Les trajets à vide ne sont cependant souvent effectués que certains jours, ou les arrêts sont longs, de telle sorte que ces trains présentent peu d’attrait pour les voyageurs.

5. Aucun projet de ce genre n’a été communiqué, ni par les CFF ni par le BLS. Il n’y a donc pas lieu pour le Conseil-exécutif de s’exprimer sur cette question.

Destinataire
- Grand Conseil

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	007-2018
Type d'intervention:	Interpellation
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2018.RRGR.36
Déposée le:	23.01.2018
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Sauvain (Moutier, PSA) (porte-parole)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Oui
Urgence accordée:	Oui 22.03.2018
N° d'ACE:	507/2018 du 9 mai 2018
Direction:	Direction de l'économie publique
Classification:	–

ORP du Jura-Bernois : communication optimale pour pallier une organisation minimale !

Les demandeurs d'emploi domiciliés dans la couronne prévôtoise ont été informés que la succursale de l'ORP du Jura-Bernois sise à Moutier sera fermée durant plus d'un mois.

Entre le 5 février et le 2 mars 2018, les personnes de Moutier et du Cornet qui auront à s'inscrire à la caisse cantonale de chômage devront se rendre au siège principal à Tavannes pour leur premier entretien obligatoire auprès d'un conseiller.

Aussi étrange que cela soit, il semblerait en effet qu'on n'ait pas pu pallier les absences, pourtant manifestement planifiées, des deux collaborateurs de l'antenne de Moutier.

Visiblement, les collaborateurs du siège à Tavannes devront assumer le travail des deux employés qui ne seront pas remplacés. Il est dès lors imaginable que cette charge de travail supplémentaire se traduise *in fine* par un allongement du temps de traitement des dossiers et, par effet de ricochet, par un délai dans le paiement des indemnités dues aux assurés.

Si les déplacements supplémentaires imposés aux chômeurs de la couronne prévôtoise sont désagréables, on peut considérer que l'effort demandé est acceptable en considérant qu'il aura une durée limitée. Toutefois, il faudra s'assurer que les demandeurs d'emploi qui sont déjà dans une situation précaire ne souffrent en aucune manière de cette situation.

Outre de regretter les désagréments occasionnés aux concernés, les auteurs de l'interpellation s'interrogent sur l'organisation générale de l'ORP du Jura bernois qui n'est pas à même d'assurer le fonctionnement de ses antennes lors de l'absence programmée de deux collaborateurs.

Le Conseil-exécutif est prié de donner des renseignements sur l'affaire suivante relative au canton :

1. Est-il usuel qu'une antenne d'un ORP cantonal soit fermée temporairement en raison de l'absence de personnel ?

2. Lors d'une absence planifiée, donc compensée par une assurance quelconque, quelles sont les procédures pour remplacer le personnel au sein des ORP ?

3. Peut-on garantir que le traitement des dossiers déposés ne prendra pas de retard en raison d'un surplus de travail ?

4. Comment l'ORP régional va-t-il informer les éventuels concernés afin d'être certain que personne ne soit pénalisé par une communication lacunaire ?

5. En cas de retard d'un assuré à un rendez-vous obligatoire, l'ORP fera-t-elle preuve, durant cette période transitoire, de compréhension ?

6. Les ORP régionaux disposent-ils d'un budget pour assurer le remplacement du personnel ? Le cas échéant, pourquoi n'est-il pas utilisé par l'ORP du Jura bernois ?

Motivation de l'urgence : Les assurés ne doivent pas souffrir de cette situation. Les questions sur l'organisation de l'ORP du Jura bernois méritent des réponses rapides.

Réponse du Conseil-exécutif

Les 14 offices régionaux de placement (ORP) du canton de Berne conseillent et soutiennent les demandeurs d'emploi. L'ORP du Jura bernois à Tavannes gère, outre son propre site, la succursale ORP de Moutier. L'absence de deux des collaborateurs de cette dernière a conduit, en début d'année, à une situation exceptionnelle. L'absence au même moment de collaborateurs à l'office de Tavannes n'a pas permis de détacher du personnel pour assurer une présence à Moutier, d'autant que, pour des raisons de sécurité, la présence simultanée d'au moins deux collaborateurs est requise sur chaque site. La direction de l'ORP du Jura bernois a donc décidé de fermer temporairement la succursale de Moutier.

Durant cette période, l'ORP du Jura bernois à Tavannes a reçu 13 nouvelles inscriptions.

Le Conseil-exécutif prend position comme suit :

1. La fermeture temporaire de la succursale de Moutier constituait une situation exceptionnelle à laquelle il n'aurait pas pu être remédié autrement. Il est inhabituel de fermer temporairement des ORP ou leurs succursales.

2. Lorsque des collaborateurs sont absents, ce sont en principe d'autres collaborateurs du même ORP qui reprennent les dossiers. Ce n'est que lorsque ces absences se révèlent plus longues que des collaborateurs d'autres ORP peuvent exceptionnellement être amenés à traiter ces dossiers et à procéder aux entretiens de conseil.

3. Toutes les personnes nouvellement inscrites ont bénéficié d'un premier entretien organisé dans les délais légaux et conformément à la législation. Aucun retard n'a par ailleurs été à déplorer pour les prestations de conseil.

4. La fermeture temporaire de la succursale ORP a été communiquée à la clientèle et aux communes concernées en temps utile. Les personnes qui s'étaient rendues à l'ORP du Jura bernois à Tavannes pour s'inscrire en ont été informées à cette occasion-là. La clientèle déjà prise en charge avait été informée au préalable et en temps utile au cours des entretiens de conseil et les entretiens ultérieurs ont été planifiés en conséquence. La fermeture temporaire a en outre été communiquée au moyen d'un écriteau suspendu à la porte d'entrée. Une permanence téléphonique a par ailleurs été mise en place pour la clientèle.

5. Tous les premiers entretiens à mener dans la période de fermeture temporaire ont pu être dûment organisés et se sont déroulés conformément aux prescriptions.

6. Les ORP ne disposent d'aucun budget pour le remplacement de leur personnel. Le niveau de connaissances requis pour ce type de fonction rend difficile le recours provisoire à des tiers.

Destinataire
- Grand Conseil

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	003-2018
Type d'intervention:	Interpellation
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2018.RRGR.23
Déposée le:	19.01.2018
Motion de groupe:	Oui
Motion de commission:	Non
Déposée par:	PS-JS-PSA (Gullotti, Tramelan) (porte-parole)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Oui
Urgence accordée:	Oui 22.03.2018
N° d'ACE:	497/2018 du 9 mai 2018
Direction:	Direction des finances
Classification:	–

BNS : excédent 2018 en faveur des plus démunis

Le canton de Berne va toucher en 2018 160 millions de francs (mio) de la Banque Nationale Suisse, qui correspondent à sa part du bénéfice, soit 80 millions de francs de plus que ce qu'il a budgété pour cette année-là.

Le canton devra alimenter le Fonds prévu par la loi sur le Fonds des distributions du bénéfice de la Banque Nationale Suisse (LFBNS) à hauteur de ce montant supplémentaire (80 mio). Or, il ne manque plus qu'environ 25 millions pour que ce financement spécial atteigne sa limite supérieure légale, soit 250 millions. Ce sont ainsi environ 55 millions non budgétés qui sont à disposition du canton.

Lors de la session de novembre 2017, la majorité au Grand Conseil a adopté le budget 2018 ainsi qu'une série importante de mesures d'économies avec pour objectif d'alléger le ménage cantonal à hauteur de 185 millions à l'horizon 2021.

Les domaines touchant directement les personnes les plus démunies et les plus fragiles de notre société ont été touchés. La formation et la santé sont les principales victimes de cette politique fiscale et financière à courte vue.

Le Conseil-exécutif est prié de donner les renseignements suivants :

1. Quel usage entend-il faire des 55 millions de bénéfice versés par la Banque Nationale suisse en 2018, qui ne seront pas versés dans la LFBNS ?

2. Entend-il créer un financement spécial destiné à soulager les domaines de la formation et de la santé qui ont été sévèrement touchés par les mesures d'allègement du PA 2018 ?

3. Entend-il réduire dans le budget 2019 et le futur PA 2019 les mesures d'austérité à venir afin de réduire l'impact de celles-ci sur les personnes les plus défavorisées ?

4. Pense-t-il pouvoir réduire les sacrifices voulus par la majorité du Grand Conseil en termes de réduction des emplois dans l'administration cantonale ?

5. Entend-il investir cette manne providentielle en soutenant les citoyennes et les citoyens de ce canton qui ont des difficultées à payer leur prime de caisse-maladie ?

Motivation de l'urgence : Mesures d'austérité adoptées en novembre 2018 et ordonnances cantonales modifiées en conséquence qui touchent les personnes les plus démunies.

Réponse du Conseil-exécutif

1 et 2. Le Conseil-exécutif prévoit d'affecter les 55 millions à un fonds visant à financer la forte augmentation des besoins en investissement des années 2022 à 2027[1].

3 à 5. Ces 55 millions sont un revenu unique. Les mesures du Programme d'allégement PA 2018 se traduisent en revanche par des allégements périodiques, et génèrent ainsi une stabilisation durable des finances bernoises.

Réduire ou affaiblir certaines de ces mesures remettrait en question la stabilisation des finances visée par le PA 2018. Dans ce contexte, le Conseil-exécutif mettra en œuvre le PA 2018 tel qu'il a été adopté par le Grand Conseil lors de sa session de novembre 2017.

Destinataire
- Grand Conseil

[1] Voir à ce sujet les réponses du Conseil-exécutif à la motion 006-2018 PS-JS-PSA (Näf, Muri) Fonds pour l'avenir - pour un canton de Berne innovant, et à la motion financière 054-2018 Imboden (Les Verts, Berne) Atténuer les effets des réductions de prestations du PA 2018 grâce aux excédents comptables et aux bénéfices supplémentaires de la Banque nationale.

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	264-2017
Type d'intervention:	Interpellation
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2017.RRGR.695
Déposée le:	20.11.2017
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Marti (Bern, PS) (porte-parole) Dumermuth (Thun, PS)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Non
Urgence accordée:	
N° d'ACE:	493/2018 du 9 mai 2018
Direction:	Direction des finances
Classification:	–

Cas Yvonne H. et autres cas : Pourquoi le canton de Berne durcit-il sa procédure de remise d'impôt pour les séniors qui subsistent avec le minimum vital ?

En octobre 2017, le cas de Madame Yvonne H. a été largement commenté dans les émissions « Kassensturz », « Espresso » ainsi que dans le journal régional de Berne. Madame Yvonne H. est une retraitée de 84 ans qui vit avec le minimum vital. Elle touche l'AVS et les prestations complémentaires et reçoit ainsi 2950 francs par mois. Après avoir bénéficié d'une remise d'impôt grâce à l'article 41 de la loi sur les impôts bernoise pendant plusieurs années en raison de sa situation économique, le canton a cessé de la lui accorder en 2017, sans que sa situation financière ne se soit toutefois améliorée. Madame H. a reçu un bordereau d'impôt de 3000 francs. La commune d'Hilterfingen a décidé de l'exonérer de la part des impôts communaux, qui s'élevaient à 1000 francs. Toutefois, le canton continue de tenir à sa part d'impôts de 2000 francs

Selon les déclarations de Pro Senectute, qui possède des bureaux de consultation dans tout le canton et conseille de nombreuses personnes âgées au sujet de questions financières, on remarque que le canton de Berne a durci sa pratique pour l'octroi de la remise d'impôt selon l'article 41 LI. La commune a été priée de faire de même.

Madame Yvonne H. n'est pas un cas unique. Pro Senectute affirme que l'article 41 LI n'est plus appliqué comme avant. Les exonérations d'impôt sont de plus en plus souvent refusées, en particulier aux bénéficiaires de l'AVS et de prestations complémentaires. Il semblerait que cela s'explique par le fait que l'Intendance des impôts se base sur un coût de la vie trop bas dans ses calculs du minimum vital prescrit par le droit des poursuites et donc trop bas pour les retraités et retraitées.

Comme un retraité ou une retraitée sur huit vit au seuil de pauvreté, un grand nombre de personnes âgées sont concernées. Il faut déterminer de quelle manière est prise la décision de remise d'impôt, et selon quels critères et bases réglementaires de tels cas sont jugés. Une solution judicieuse doit ensuite être trouvée. D'autant que d'autres cantons et les communes sont souvent plus compréhensifs que le canton de Berne.

Informations sur la couverture du cas dans les médias : « Kassensturz », « Espresso » et le journal régional :
https ://www.srf.ch/news/schweiz/auf-kosten-der-armen-steuerbehoerden-ziehen-schraube-an
(en allemand)

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

1. Quelles sont les statistiques des remises d'impôt mentionnées par la directrice des finances dans l'interview pour la radio ? Combien de demandes de remise d'impôt (selon les art. 41 et 240) ont été déposées au cours des dix dernières années, et combien de remises d'impôt ont été accordées ?

2. A l'article 41, alinéa 2 LI, il est écrit que le revenu et la fortune ne doivent pas dépasser les montants fixés par le Conseil-exécutif pour qu'une remise d'impôt au sens de l'article 41 LI puisse être accordée. Quelle est la hauteur de ces montants ? Où sont-ils décrits et ont-ils été modifiés récemment ?

3. Sur quels autres critères et prescriptions l'Intendance des impôts du canton se base-t-elle pour accorder ou non une remise d'impôt ?

4. Ces critères et prescriptions ont-ils été modifiés ? Par qui ? Qu'est-ce qui a été modifié exactement ? Quelle est la raison de ces modifications ?

5. Quelles mesures le Conseil-exécutif envisage-t-il de prendre afin que les retraités et retraitées bénéficiant de prestations complémentaires et d'une fortune de moins de 20 000 francs ne doivent pas payer d'impôts cantonaux et communaux ?

6. Le Conseil-exécutif ne trouve-t-il pas choquant que l'Etat verse des prestations complémentaires à des retraités et retraitées qui habitent à la maison et n'ont pratiquement aucune fortune, tout en exigeant que ces personnes paient à nouveau des impôts ?

7. Le Conseil-exécutif connaît-il la manière de faire dans d'autres cantons ?

8. Le Conseil-exécutif pense-t-il qu'il est acceptable que les rentiers ou rentières AVS doivent subsister avec le minimum vital prescrit par le droit des poursuites afin de pouvoir payer les impôts ?

9. Qu'entreprend le canton de Berne contre la pauvreté des personnes âgées ?

Réponse du Conseil-exécutif

La remise d'impôt visée aux articles 240 et suivants de la loi sur les impôts (LI ; RSB 661.11) et la déduction spéciale de l'article 41 LI sont deux dispositifs différents du droit fiscal bernois :

- Les conditions de remise de l'impôt sont définies aux articles 240 et suivants LI et ne laissent aucune marge d'appréciation à l'Intendance des impôts.

- L'octroi de la déduction spéciale de l'article 41 LI (également appelée « remise d'impôt anticipée ») revient à abandonner définitivement une créance fiscale. Pour des raisons d'égalité de traitement, la déduction spéciale n'est accordée que s'il est certain que les conditions de remise de l'impôt sont réunies. Dans le cas contraire, l'Intendance des impôts n'a pas le droit d'accorder la déduction spéciale de l'article 41 LI.

L'interpellation porte sur ce que l'on appelle la « remise anticipée » prévue à l'article 41 LI. Cette remise anticipée consiste en une déduction spéciale pouvant être appliquée en procédure de taxation à la demande de la commune. Elle n'est accordée que si les conditions de remise sont déjà réunies au moment considéré, la remise de l'impôt proprement dite n'étant possible qu'une fois la taxation entrée en force. La déduction spéciale de l'article 41 LI revient à fixer le revenu imposable à zéro, afin que l'intéressé-e n'ait pas d'impôt à payer. Cela permet d'éviter une lourde procédure de remise, simplifiant ainsi les démarches administratives tant pour le contribuable que pour l'administration.

L'Intendance des impôts a appliqué ces dispositions légales même dans le cas de la retraitée de la commune de Hilterfingen évoquée dans l'interpellation. Le commentaire qu'en a fait l'émission « Kassensturz » était partial et tendancieux à plusieurs égards. Il insinuait que l'Intendance des impôts avaient arrêté arbitrairement la taxation de cette retraitée. Il donnait en outre l'impression que le canton de Berne impose les prestations complémentaires. Rien de cela n'est vrai (cf. communiqué de presse de l'Intendance cantonale des impôts du 26 octobre 2017[1]). Le Conseil-exécutif ne reviendra pas sur ce cas ici.

Le cadre étant posé, le Conseil-exécutif répond ci-après aux questions.

1. Quelles sont les statistiques des remises d'impôt mentionnées par la directrice des finances dans l'interview pour la radio ? Combien de demandes de remise d'impôt (selon les art. 41 et 240) ont été déposées au cours des dix dernières années, et combien de remises d'impôt ont été accordées ? (chiffres à communiquer par année) ?

Au cours de l'interview évoquée, la directrice des finances a indiqué que le nombre de remises d'impôt est fluctuant. Le tableau ci-après en fournit les chiffres des dix dernières années, nombre de demandes de taxation selon l'article 41 LI compris.

Il est important de noter que le nombre de demandes et le nombre de remises d'impôt ou d'octrois de la déduction varient d'une année sur l'autre. C'est dans la nature des choses et il est impossible de dégager une tendance. D'autant moins que les critères de décision n'ont pas changé au cours de la période considérée (cf. réponses aux questions 2 à 4 ci-après).

Année	Demandes de taxation selon l'art. 41 LI[2]	Déductions accordées	Demandes de remise (art. 240 LI)	Octrois
2008	25 836	17 525	11650	6395
2009	25 456	17 065	11686	6558
2010	25 583	16 987	12405	6934
2011	26 013	16 474	11647	6346
2012	26 241	16 291	9134	5192
2013	26 292	16 004	7283	4184

[1] Communiqué de presse du 26.10.2017 « Tendenziöse Berichterstattung zu einem Steuererlass-Fall » : www.be.ch/medienmitteilungen (en allemand)

[2] Nombre annuel total de demandes (incluant les demandes déposées pour la première fois une année précédente).

2014	26 137	15 643	8067	4819
2015	26 026	14 908	7408	4080
2016	25 957	14 491	7104	3676
2017	n.d.*	n.d.*	6113	3039

* Chiffres pas encore disponibles.

2. A l'article 41, alinéa 2 LI, il est écrit que le revenu et la fortune ne doivent pas dépasser les montants fixés par le Conseil-exécutif pour qu'une remise d'impôt au sens de l'article 41 LI puisse être accordée. Quelle est la hauteur de ces montants ? Où sont-ils décrits et ont-ils été modifiés récemment ?

Le revenu imposable ne peut être fixé à zéro par le biais d'une déduction que si le contribuable n'est ni propriétaire, ni usufruitier de biens immobiliers et que ni son revenu, ni sa fortune ne dépassent les montants fixés par le Conseil-exécutif (art. 41, al. 2 LI). Ces montants sont établis conformément à l'article 42a de l'ordonnance sur la perception (OPER ; RSB 661.733) en relation avec les limites de fortune fixées à l'article 11, alinéa 1, lettre *c* de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (LPC ; RS 831.30).

Ce sont les suivants :

		Revenus	**Fortune**
Bénéficiaires de rentes vivant en institution		Revenu total après déduction des frais socio-hôteliers < **4728 CHF**	Fortune déclarée < **37 500 CHF** (personne seule) ou < **60 000 CHF** (personne mariée)
Autres personnes	**Avec rentes**	Revenu total < **minimum vital défini en droit de la poursuite**	Fortune déclarée < **37 500 CHF** (personne seule) ou < **60 000 CHF** (personne mariée)
	Sans rente	Revenu total < **minimum vital défini en droit de la poursuite**	Fortune déclarée = **0 CHF**

Ces montants n'ont **pas changé depuis 2011**. Leur dernière modification remonte à l'adaptation des limites de fortune de l'article 11, alinéa 1, lettre *c* LPC, au 1er juillet 2010.

3. Sur quels autres critères et prescriptions l'Intendance des impôts du canton se base-t-elle pour accorder ou non une remise d'impôt ?

Aux termes de l'article 240 LI, l'impôt peut être remis si le paiement des impôts cantonaux, communaux et paroissiaux passés en force devait avoir des conséquences particulièrement dures (art. 240, al. 1 LI). La remise doit permettre le redressement durable de la situation financière du contribuable sur le long terme.

L'impôt est notamment remis, en totalité ou en partie, lorsque le contribuable est dans l'impossibilité de s'acquitter de la totalité de l'impôt dû dans un avenir relativement proche, bien qu'il ait ramené son train de vie au niveau du minimum vital tel qu'il est défini en droit de la poursuite (art. 240b, al. 1, lit. b LI). Le minimum vital défini en droit de la poursuite se calcule en application de la circulaire n° B 1 de la Cour suprême du canton de Berne du 1er avril 2010[3], laquelle se base sur les lignes directrices du 1er juillet 2009 élaborées par la Confé-

3 http://www.justice.be.ch/justice/fr/index/zivilverfahren/zivilverfahren/kreisschreiben.assetref/dam/documents/Justice/OG/fr/KS_SchKG/KS%20B1%20%20aB3.pdf

rence des préposés aux poursuites et faillites de Suisse pour le calcul du minimum d'existence en matière de poursuite.

La remise (anticipée) définie à l'article 41 LI ne peut être accordée que s'il est établi dès la taxation que les conditions de remise de l'article 240 LI sont réunies. La remise anticipée suit donc les règles de la loi sur les impôts évoquées ci-dessus régissant la remise d'impôt prévue aux articles 240 et suivants LI.

L'Intendance des impôts du canton de Berne ne doit appliquer aucune autre prescription que ces conditions légales et règles pratiques. Comme toute norme légale, les articles 240 et 41 LI sont sujets à interprétation et sont commentés par des spécialistes. La loi bernoise sur les impôts est par exemple commentée dans un précis reconnu[4].

4. Ces critères et prescriptions ont-ils été modifiés ? Par qui ? Qu'est-ce qui a été modifié exactement ? Quelle est la raison de ces modifications ?

Non. Comme indiqué précédemment, les bases légales indiquées n'ont pas été modifiées ces dernières années pour ce qui concerne la question traitée en l'espèce.

5. Quelles mesures le Conseil-exécutif envisage-t-il de prendre afin que les retraités et retraitées bénéficiant de prestations complémentaires et d'une fortune de moins de 20 000 francs ne doivent pas payer d'impôts cantonaux et communaux ?

Le Conseil-exécutif considère qu'il n'y a aucune raison objective de soustraire par principe les personnes bénéficiaires de prestations complémentaires à l'impôt :

- Les personnes au bénéfice de prestations complémentaires font partie des personnes à revenu modeste et peuvent à ce titre prétendre à des déductions spécifiques (art. 40, al. 6 et 7 LI), qui diminuent leur impôt.
- Leur impôt est encore réduit du fait que les prestations complémentaires ne sont pas des revenus imposables (comme toutes les autres aides publiques, telle l'aide sociale économique).

A condition économique égale, les bénéficiaires de prestations complémentaires paient donc (beaucoup) moins d'impôt que les personnes qui perçoivent d'autres catégories de revenu (appelées « travailleurs pauvres »). Renoncer par principe à percevoir l'impôt auprès de ces personnes amplifierait encore l'avantage fiscal dont elles bénéficient déjà. Cette idée doit donc être rejetée (cf. sur ce point les calculs présentés dans la réponse à la motion 270-2017 Mentha (Liebefeld, PS), intitulée « Faciliter la procédure de remise d'impôt pour les bénéficiaires de prestations complémentaires et éviter que l'administration piétine »).

6. Le Conseil-exécutif ne trouve-t-il pas choquant que l'Etat verse des prestations complémentaires à des retraités et retraitées qui habitent à la maison et n'ont pratiquement aucune fortune, tout en exigeant que ces personnes paient à nouveau des impôts ?

Aux termes de l'article 104, alinéa 2 de la Constitution cantonale, le régime fiscal est aménagé sur la base des principes de l'universalité et de l'égalité de droit et tient compte de la capacité économique des contribuables. L'impôt des bénéficiaires de prestations complé-

[4] LEUCH / KÄSTLI / LANGENEGGER, Praxiskommentar zum Berner Steuergesetz, Bern/Muri, 2014 (volume 1) et 2011 (volume 2).

mentaires doit donc certes être modéré, mais au même titre que celui de toute personne ayant des revenus modestes.

Pour y pourvoir, la loi fiscale bernoise (LI, RSB 661.11) prévoit donc, comme indiqué précédemment, une déduction spécifique pour toutes les personnes au revenu modeste (art. 40, al. 6 et 7 LI). A cela s'ajoute que les prestations complémentaires (comme toutes les aides publiques) ne sont pas des revenus imposables, et ne sont donc pas imposées, ce qui réduit encore l'impôt des personnes qui en bénéficient, comme il a également été dit plus haut. A condition économique égale, les bénéficiaires de prestations complémentaires paient donc d'ores et déjà nettement moins d'impôt que les personnes percevant d'autres catégories de revenu. Tout allégement supplémentaire en leur faveur creuserait encore l'écart et doit donc être rejeté. Imposer les bénéficiaires de prestations complémentaires sur les autres catégories de revenus qu'ils perçoivent (comme la rente AVS) est parfaitement fondé eu égard au principe de l'égalité de traitement.

Ce système fiscal n'est d'ailleurs pas une particularité bernoise, puisqu'il est dicté par le droit fédéral (cf. réponse à la question 7 ci-dessous).

7. Le Conseil-exécutif connaît-il la manière de faire dans d'autres cantons ?

Le calcul du revenu imposable est défini par la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID), qui s'impose aux cantons. Les cantons n'ont aucune marge de manœuvre en matière d'imposition des prestations d'assurance sociale, en l'espèce des prestations complémentaires. Ils peuvent seulement aménager les barèmes d'imposition, de sorte à ménager les personnes à faibles revenus (cf. réponse à la motion 014-2017 Gasser (Bévilard, PSA), intitulée « Imposition des retraités à faible revenu : correction d'une inégalité »[5]).

8. Le Conseil-exécutif pense-t-il qu'il est acceptable que les rentiers ou rentières AVS doivent subsister avec le minimum vital prescrit par le droit des poursuites afin de pouvoir payer les impôts ?

Aux termes de la Constitution cantonale, les impôts des personnes physiques doivent être fixés de sorte à ménager les personnes économiquement défavorisées. Ce principe s'applique indifféremment aux bénéficiaires de rentes et aux personnes qui travaillent (« travailleurs pauvres »).

Le Conseil-exécutif a annoncé que la baisse des impôts des personnes physiques serait un thème central de la révision 2023 de la loi sur les impôts (après la prochaine) et que celle-ci serait également mise à profit pour étudier l'opportunité d'abaisser (davantage encore) l'impôt des personnes au revenu modeste. L'allégement fiscal de la classe moyenne et des personnes au revenu élevé sera également discuté dans ce cadre. En fonction de la situation budgétaire au moment considéré, il faudra alors déterminer si et sous quelle forme il convient d'aménager les barèmes d'imposition actuels de la loi sur les impôts.

9. Qu'entreprend le canton de Berne contre la pauvreté des personnes âgées ?

Les moyens mis en œuvre par le canton de Berne pour lutter contre la pauvreté sont exposés dans les rapports sociaux. Ce ne sont pas des mesures fiscales.

[5] http://www.gr.be.ch/gr/fr/index/geschaefte/geschaefte/suche/geschaeft.gid-d7b267317dbf48f781c41a72a1851671.html

Ces rapports rendent compte de la situation économique de la population bernoise, ainsi que de la pauvreté et des risques de pauvreté dans le canton de Berne. Le Conseil-exécutif avait présenté un train de mesures de lutte contre la pauvreté, dont sept à mettre en œuvre en priorité, dans le troisième rapport social publié en 2012. Le quatrième rapport social, publié en 2015, montrait que la mise en œuvre de toutes les mesures avait commencé, mais aussi que certaines mesures déjà réalisées devaient être maintenues, optimisées et étendues[6]. Parmi les mesures de lutte contre la pauvreté, aucune ne vise spécifiquement les personnes âgées. En effet, les problèmes de précarité financière des personnes à l'âge de la retraite sont la plupart du temps réglés grâce aux prestations complémentaires à l'AVS.

Destinataire

- Grand Conseil

[6] Des informations complémentaires et tous les rapports sociaux sont en ligne à l'adresse http://www.gef.be.ch/gef/fr/index/soziales/soziales/sozialbericht_2008.html

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	272-2017		
Type d'intervention :	Interpellation		
Motion ayant valeur de directive :	☐		
N° d'affaire :	2017.RRGR.717		
Déposée le :	29.11.2017		
Motion de groupe :	Non		
Motion de commission :	Non		
Déposée par :	Sauvain (Moutier, PSA) (porte-parole) Robbiani (Moutier, PSA) Gasser (Bévilard, PSA)		
Cosignataires :	0		
Urgence demandée :	Oui		
Urgence accordée :	Oui		22.03.2018
N° d'ACE :	462/2018	du	2 mai 2018
Direction :	Chancellerie d'Etat		
Classification :	–		

Vote du 18 juin 2017: la lenteur profite-t-elle au gouvernement bernois?

Après des votes en cascade organisés par le canton de Berne, le territoire de la République et Canton du Jura est une première fois défini en septembre 1975. Le canton du Jura entra en souveraineté le 1er janvier 1979. On a donc fondé un canton entier en trois ans et trois mois.

A la suite des révélations du scandale des caisses noires, le district de Laufon vote sur son rattachement à Bâle-Campagne le 12 novembre 1989. Le rattachement fut effectif le 1er janvier 1994. On a donc transféré un district entier en à peine quatre ans. Notons que le délai aurait pu être plus court mais il fallait que le changement cantonal corresponde à des élections.

Le 18 juin 2017, le corps électoral de Moutier choisissait majoritairement de rejoindre la République et Canton du Jura. Pour concorder avec les élections cantonales, le rattachement définitif de Moutier est prévu au 1er janvier 2021.

Se fondant sur les expériences passées, le temps dévolu aux négociations paraît parfaitement réaliste. Si on a pu créer un canton en trois ans et transférer un district en quatre ans, on devrait être en mesure de réaliser le transfert d'une ville en trois ans et demi.

D'autant plus qu'il est évident pour tout le monde qu'une clarification institutionnelle rapide est primordiale pour l'avenir de la commune de Moutier. Par ailleurs, elle est certainement aussi souhaitable pour le canton de Berne.

Pour atteindre cet objectif, il est primordial que les instances judiciaires fassent preuve de diligence, d'une part ; d'autre part, que le gouvernement bernois démontre sa volonté de respecter le choix démocratique des Prévôtois.

Or, on remarque que le délai imparti aux autorités administratives et judiciaires pour le traitement des recours ne cesse de se rallonger. En parallèle, le gouvernement bernois, en tergiversant notamment sur le moment où l'on entamera véritablement les discussions, ne paraît pas particulièrement disposé à vouloir gagner du temps.

Cette lenteur coordonnée interpelle ! Afin de nous assurer qu'elle n'est pas dictée par des raisons peu avouables (d'ordre financier ou liée à une attitude de mauvais perdants), nous souhaitons que le Conseil-exécutif réponde aux questions suivantes :

Le Conseil-exécutif est prié de donner des renseignements sur l'affaire suivante relative au canton :

1. Afin de gagner du temps, le Conseil-exécutif est-il disposé à anticiper dès aujourd'hui les discussions liées au transfert de la ville de Moutier ? Si non, pour quelles raisons ?
2. Des discussions sont-elles menées avec le canton du Jura et la commune de Moutier afin d'éviter d'éventuelles situations de blocage qui retarderaient inutilement le processus ?
3. Puisque la commune de Moutier rapporte 5 millions nets par année au canton de Berne, doit-on considérer le départ de Moutier comme étant une mauvaise affaire financière pour le canton ?
4. Le cas échéant, le Conseil-exécutif serait-il tenté de retarder le transfert de Moutier pour profiter le plus longtemps possible de cette manne financière ?
5. Outre l'examen du vote par la justice, quels éléments pourraient faire que le délai de trois ans, visiblement assez large, ne puisse pas être tenu ?
6. Si le seul problème réside dans le traitement des recours, le Conseil-exécutif ne devrait-il pas intervenir, comme il l'a déjà fait d'ailleurs dans d'autres affaires, pour accélérer les procédures ?

Motivation de l'urgence : La situation à Moutier doit être clarifiée dans les meilleurs délais.

Réponse du Conseil-exécutif

Préliminairement

Le Conseil-exécutif sait que la République et Canton du Jura souhaitait que le transfert de Moutier soit effectif au 1er janvier 2021. Les raisons de ce souhait sont compréhensibles, si bien que le Conseil-exécutif s'est à maintes reprises déclaré prêt à contribuer à ce que le changement de canton puisse se faire dans les meilleurs délais. Les deux cantons doivent toutefois passer par de nombreuses étapes de procédure tant au niveau cantonal que fédéral (cf. réponse à la question 5), des démarches qu'on ne peut abréger et qui prennent du temps. Dès lors, le délai paraît très serré. Ce d'autant plus qu'il n'est pas de trois ans et demi, comme indiqué par les auteurs de l'interpellation, mais plutôt de deux ans et demi, puisque les actes juridiques devraient déjà être en vigueur à l'automne 2020 pour pouvoir déployer leurs effets à temps pour les élections du parlement de la République et Canton du Jura.

Il va de soi que le Conseil-exécutif respecte tant la décision que les droits démocratiques des citoyennes et citoyens prévôtois. C'est justement pour cela que les gouvernements bernois et jurassien sont d'accord pour dire qu'il faut attendre la confirmation, au moins en première instance, de la validité du résultat du vote communal du 18 juin 2017 avant d'engager formellement les négociations sur les modalités du transfert de Moutier.

Les préparatifs à ces négociations sont en cours, et les groupes de projet mis en place dans les deux cantons pour le changement de canton sont régulièrement en contact.

Dans ce contexte, le Conseil-exécutif se défend du reproche de lenteur coordonnée et répond comme suit aux questions posées dans l'interpellation.

Points 1 et 2

Comme mentionné plus haut, les deux cantons concernés sont en train de travailler sur les aspects techniques du changement d'appartenance cantonale, tant au niveau intracantonal qu'intercantonal. Les négociations en tant que telles ne pourront commencer qu'une fois que les recours déposés contre le vote communal du 18 juin 2017 de Moutier auront été tranchés en première instance, et à condition qu'ils soient tous rejetés.

Points 3 et 4

L'affirmation de l'auteur quant à ce que la commune de Moutier rapporterait au canton relève de la fiction et ne repose sur aucune base sérieuse. Considérant que l'appartenance cantonale de la ville de Moutier était une question politique et non financière, le canton de Berne s'est toujours refusé à établir un calcul de coûts et produits exact, et ce même si des chiffres d'ailleurs en partie erronés ont été articulés lors de la campagne qui a précédé le vote du 18 juin 2017. Les décisions prises pour le transfert de Moutier et sa mise en œuvre suivent les procédures constitutionnelles et légales, garantes de la légalité et de la participation populaire. Pour le Conseil-exécutif, les aspects financiers n'entrent pas en ligne de compte dans la manière de procéder au changement de canton.

Point 5

De nombreuses procédures sont prévues par les constitutions au niveau cantonal et fédéral pour que le changement de canton puisse avoir lieu. C'est ainsi que le concordat qui devra être conclu entre les deux cantons (contrat réglant la modification territoriale) devra être approuvé par les gouvernements et les parlements cantonaux, avant d'être soumis en votation populaire dans les deux cantons. Les deux cantons doivent ensuite procéder aux modifications constitutionnelles requises. Finalement, la modification territoriale devra être soumise pour approbation aux Chambres fédérales, avec délai référendaire.

Ces procédures prennent énormément de temps. Si l'on veut s'en tenir à un délai d'entrée en vigueur dès le 1er janvier 2021, cela ne laisse que quelques mois aux deux cantons pour négocier à proprement parler le concordat. Face au travail qui attend les deux cantons et aux délais impartis, le délai de trois ans n'a ainsi rien de « large ». Sans compter qu'à chaque étape des discussions politiques prolongées ou des voies de droit peuvent en principe causer des retards.

Point 6

Au vu de ce qui précède, il est clair que la possibilité de tenir le délai du 1er janvier 2021 (délai souhaité par la République et Canton du Jura) ne dépend ni uniquement – loin de là –, ni principalement de la durée de traitement des recours concernant le vote communal du 18 juin 2017. De l'opinion du Conseil-exécutif, la durée de la procédure ne permet actuellement pas de conclure à des tergiversations, raison pour laquelle aucune mesure ne s'impose pour le moment. Le

Conseil-exécutif rappelle d'ailleurs que la préfecture traite les recours de manière totalement indépendante et qu'il ne s'immiscera pas dans ces procédures.

Destinataire

- Grand Conseil

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	038-2018
Type d'intervention:	Interpellation
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2018.RRGR.165
Déposée le:	18.03.2018
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Robbiani (Moutier, PSA) (porte-parole) Sauvain (Moutier, PSA)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Oui
Urgence accordée:	Oui 22.03.2018
N° d'ACE:	529/2018 du 16 mai 2018
Direction:	Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques
Classification:	-

Des anonymes probernois tentent d'induire la Justice en erreur avec la participation du conseiller d'Etat en charge de sa Direction dans le rôle de facteur

Des anonymes probernois tentent d'induire la Justice en erreur avec la participation du conseiller d'Etat en charge de sa Direction dans le rôle de facteur.

Le 7 février 2018, le Ministère public régional du Jura bernois-Seeland annonçait ne disposer d'aucun élément permettant de confirmer que des bulletins de vote auraient été monnayés lors de la votation d'autodétermination du 18 juin 2017 à Moutier. Il classait la procédure ouverte contre inconnu pour délits contre la volonté populaire. Après avoir auditionné pas moins de 28 personnes et à l'issue de diverses analyses, le procureur affirmait que rien n'avait permis de confirmer des soupçons et qu'aucune preuve indiquant des actes concrets dans le but d'influencer le vote de tiers en échange d'avantage ou sous la menace n'avait été produite.

Le 16 février 2018, le Groupe Sanglier évoquait dans un communiqué « des suspicions de domiciliations fictives pour participer au vote » du 18 juin dernier et affirmait qu'il « semblerait que la question de ces domiciliations fictives n'ait pas encore (sic !) été traitée par le Ministère public, et n'était donc pas concernée par le récent communiqué de presse [du Ministère public] annonçant la fin de la procédure pénale ».

Le même jour, le Ministère public du Jura bernois – Seeland réagissait publiquement en infirmant ces allégations et en certifiant qu'il n'y avait plus de procédure pénale ouverte en lien avec le vote sur l'appartenance cantonale de Moutier. Invité à s'expliquer, le Groupe Sanglier renonçait de manière très étrange à répondre aux sollicitations des médias.

Dans les faits, il paraît clair que le Groupe Sanglier a commis la maladresse d'évoquer une démarche subséquente, au caractère anonyme, engagée par ses propres soins et ceux de l'UDC. En parlant trop vite, les Sangliers ont signé leur forfait.

Nous en voulons pour preuve, l'article paru dans la presse dominicale du **18 mars 2018**. Un journaliste de la *Sonntagszeitung*, M. Denis von Burg, avec une imprudence heurtant les règles déontologiques, assène que « des documents confirment l'hypothèse d'une manipulation électorale ». Le journaliste d'Herrenschwanden fait allusion à une étude statistique sur les mouvements de population remise anonymement au gouvernement bernois. Bien que cette statistique soit anonyme, le directeur de la Justice l'a pourtant transmise au Ministère public.

Le même journaliste fait état des déclarations d'un haut fonctionnaire bernois, selon lequel *« Moutier est un sujet brûlant. On a certes l'impression que quelque chose a cloché, mais on craint qu'avec une intervention sur place, cela ne relance le conflit jurassien au lieu de la conclure enfin ».*

Ainsi, le directeur de la Justice remplit complaisamment le rôle de facteur de délateurs anonymes dont il ne fait aucun doute qu'ils sont proches de sa famille politique et qu'ils partagent, à l'égard de Moutier, des opinions que lui-même a largement exhibées sur Facebook.

On notera que M. von Burg, une semaine avant le vote de Belprahon, avait déjà publié un article dans lequel il prétendait disposer d'éléments sérieux accréditant l'hypothèse d'une fraude électorale à Moutier. Lorsque le Ministère public est parvenu à la conclusion contraire, M. von Burg n'en a pas fait état dans son journal.

M. von Burg récidive à une semaine des élections cantonales, ce qui vaut au portait de son ami Christoph Neuhaus d'apparaître largement et gratuitement dans les médias du dimanche.

Tout ceci donne la désagréable impression qu'il y a quelque chose de pourri au royaume de Leurs Excellences. D'où les questions suivantes :

1. Le Conseil-exécutif a-t-il pour habitude de traiter les courriers anonymes qui lui parviennent ? A-t-il pris connaissance de la fameuse étude statistique à laquelle M. von Burg fait allusion ?
2. Dans l'affirmative, le Conseil-exécutif s'engage-t-il à traiter les courriers anonymes qui pourraient lui parvenir ultérieurement ?
3. Est-il d'usage que le directeur de la Justice saisisse le Ministère public en lui communiquant des missives anonymes ?
4. Le Conseil-exécutif a-t-il demandé au Ministère public l'ouverture d'une enquête pour violation du secret de fonction justifiée par le fait que le journaliste aurait eu accès au registre des habitants ?
5. Qui est le haut fonctionnaire qui a répondu aux questions de M. von Burg ? Le Conseil-exécutif se donnera-t-il les moyens de l'identifier ?

6. Le Conseil-exécutif ne juge-t-il pas surprenant que des allusions du même genre que celles contenues dans l'article aient été formulées par le Groupe Sanglier, par M. Neuhaus, par M. Schnegg et par M. Tobler, en séance de Députation ?
7. Quelles sont les sanctions pénales auxquelles s'exposent celles et ceux qui, en tentant de fabriquer de fausses preuves, se rendent coupables de délits contre la volonté populaire ?

Motivation de l'urgence : Il faut que cette affaire soit tirée au clair le plus rapidement possible et, si possible, sans délai.

Réponse du Conseil-exécutif

Question 1

Il arrive régulièrement que des membres du Conseil-exécutif reçoivent des lettres ou des courriels anonymes. L'étude à laquelle les journalistes de la *Sonntagszeitung* se réfèrent avait déjà été remise aux membres de la Délégation du Conseil-exécutif pour les affaires jurassiennes (DAJ) pour qu'ils en prennent connaissance avant que le journal ne publie l'article dans son édition du 18 mars 2018. Les autres conseillers d'Etat ont reçu un exemplaire de l'étude en question lors de la séance suivante du gouvernement.

Question 2

Il n'est pas possible de fournir une réponse générale à la question du traitement des courriers anonymes, qui varie en fonction du contenu et des circonstances.

Question 3

Etant donné qu'à la suite de la votation du 18 juin 2017 à Moutier, une enquête pénale a été ouverte et que plusieurs recours sont pendants auprès de la préfecture, Monsieur Christoph Neuhaus, conseiller d'Etat, a estimé nécessaire de transmettre le contenu de l'étude au Ministère public compétent.

Question 4

Non, le Conseil-exécutif n'a pas demandé au Ministère public d'ouvrir une enquête pour violation du secret de fonction car il n'y a en l'espèce aucune violation du droit. L'article 12 de la loi cantonale sur la protection des données (RSB 152.04) oblige en effet le contrôle des habitants, sur requête, à communiquer les dates d'arrivée et de départ de particuliers.

Question 5

Le Conseil-exécutif ne sait pas qui est le « haut fonctionnaire » mentionné par l'auteur de l'interpellation, qui aurait répondu aux questions du journaliste. En raison de la protection des sources, il ne pourra d'ailleurs pas le connaître.

Question 6

Le Conseil-exécutif ne sait pas de quelle séance il s'agit et ne peut donc pas s'exprimer à ce sujet.

Question 7

Les sanctions pénales encourues pour des délits contre la volonté populaire sont une peine privative de liberté de trois ans au plus ou une peine pécuniaire (art. 279 ss du Code pénal suisse ; RS 311.0).

Destinataire

- Grand Conseil

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	043-2018
Type d'intervention:	Interpellation
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2018.RRGR.176
Déposée le:	19.03.2018
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Klopfenstein (Corgémont, UDC) (porte-parole)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Oui
Urgence accordée:	Oui 22.03.2018
N° d'ACE:	546/2018 du 16 mai 2018
Direction:	Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques
Classification:	Non classifiée

Registre électoral de Moutier : y a-t-il eu cachotteries, manipulations et complaisance ?

Les journaux dominicaux du 18 mars 2018 ont révélé l'existence de soupçons graves en ce qui concerne la régularité du registre électoral de la commune de Moutier qui a fait foi lors de la votation du 18 juin 2017.

Il y est évoqué notamment la présence de personnes en grand nombre qui n'auraient déposé leurs papiers que quelques mois avant la votation et qui les auraient retirés peu après. Ce genre de manœuvres sont manifestement motivées politiquement et sont de nature à influencer le résultat de la votation, surtout lorsque l'on sait que le résultat serait serré, ce qui a bel et bien été le cas.

De plus, il a été rappelé par le chef des observateurs fédéraux à la radio RTS dans le journal de midi trente du 18 mars que la commune de Moutier a refusé de remettre la liste nominative des ayants droit au vote à la Chancellerie d'Etat bernoise, et que lui-même n'a reçu cette liste que le samedi matin 17 juin 2018, soit après l'ouverture du bureau de vote le vendredi soir.

En réponse à une question au Conseil national à ce sujet, la conseillère fédérale Simonetta Sommaruga a expliqué que « Par lettre du 8 juin 2017, le Conseil municipal de Moutier a indiqué que le registre des votants serait bouclé le 13 juin 2017 et qu'il serait communiqué à cette date.

Le 15 juin 2017, une liste des ayants droit au vote est parvenue à l'Office fédéral de la justice. Elle n'était toutefois pas encore définitive. ». Cela paraît bien étrange dès lors que trois mois avant la votation, aucune nouvelle personne ne pouvait s'ajouter à la liste des ayants droit (hormis ceux atteignant 18 ans), seules les personnes décédant ou quittant la commune pouvant encore en être retirées.

Au vu de ce qui précède, le Conseil-exécutif est prié de répondre aux questions suivantes :

1. Le fait de déposer ses papiers dans une commune pour y voter sans intention de s'y établir durablement peut-il constituer une infraction pénale du point de vue de la personne concernée ?
2. Le fait d'accepter le dépôt des papiers de personnes qui n'ont manifestement pas l'intention de s'établir durablement dans la commune peut-il constituer une infraction pénale du point de vue de la personne responsable du registre électoral ? Cela peut-il constituer une infraction administrative ?
3. Qui est la personne ou qui sont les personnes habilitées officiellement à apporter des modifications au registre électoral de la commune de Moutier actuellement, qui l'étai(en)t en 2017, et les années précédentes depuis 2012 y compris ?
4. Quand le dernier contrôle préfectoral de l'administration de la commune de Moutier a-t-il eu lieu ?
5. La tenue du registre électoral a-t-elle fait l'objet d'un contrôle ces dix dernières années par la préfecture ?
6. Quel a été le rythme des contrôles de l'administration communale de Moutier ces 20 dernières années et ce rythme était-il habituel ou Moutier a-t-elle fait l'objet d'un traitement particulier ?
7. La commune de Moutier avait-elle le droit de refuser de transmettre la liste nominative des ayants droit au vote du 18 juin 2017 à l'autorité cantonale ?
8. Les autorités cantonales ont-elles envisagé de prendre des mesures suite à ce refus, par exemple de stopper le processus de vote du 18 juin 2017 ?

Motivation de l'urgence : les réponses à ces questions sont susceptibles d'avoir une influence sur le traitement des recours consécutifs au vote du 18 juin 2017 par la préfecture du Jura bernois. Sachant que ces procédures sont en cours, il convient de livrer ces informations le plus rapidement possible.

Réponse du Conseil-exécutif

Remarques préliminaires

L'article 7 de l'ordonnance cantonale du 10 décembre 1980 concernant le registre des électeurs (ORE ; RSB 141.113) prévoit que ce registre est **public**. En raison du principe de la publicité (art. 17, al. 3 de la Constitution cantonale), toute personne a en principe le droit de consulter le registre des électeurs, mais ce droit ne s'étend pas à la publication de l'ensemble des données. Dans le cadre de la surveillance des communes, les autorités cantonales sont elles aussi habilitées à consulter et à vérifier le registre des électeurs.

Selon l'article 11, alinéa 1, chiffre 2 ORE, sont inscrits dans le registre des électeurs, en tant qu'ayants droit au vote en matière communale, tous les citoyens et citoyennes suisses qui ont le droit de vote en matière cantonale et qui sont domiciliés depuis trois mois dans la commune. Les

électeurs ont leur domicile politique dans la commune dans laquelle ils sont domiciliés et annoncés (art. 12 ORE).

Tous les électeurs inscrits dans la commune ont le droit de consulter le registre des électeurs et, selon l'article 15, alinéa 1, lettre *c* ORE, de demander aux autorités compétentes, motifs à l'appui, la radiation de l'inscription d'un tiers dans le registre. Les ayants droit au vote peuvent demander la rectification du registre jusqu'au cinquième jour précédant une votation ou une élection.

Question 1

Non. Etant donné que les citoyens et les citoyennes suisses domiciliés dans la commune ont le droit de voter trois mois après leur arrivée, un tel comportement, lié au vote communal de juin 2017, ne peut être contesté sur un plan pénal.

Question 2

Selon l'article 282 du Code pénal suisse (RS 311.0), celui qui aura contrefait, falsifié, détruit ou fait disparaître un registre électoral sera puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire. Si le délinquant a agi en une qualité officielle, la peine sera une peine privative de liberté de trois ans au plus ou une peine pécuniaire de 30 jours-amende au moins. En cas de peine privative de liberté, une peine pécuniaire peut également être prononcée. Sans disposer de précisions ou d'éléments concrets, il est impossible de savoir comment les faits exposés à la question 2 pourraient être jugés pénalement. En outre, il incomberait à la justice pénale et non au Conseil-exécutif de statuer en pareil cas.

Quant à savoir si les faits exposés constituent une infraction administrative, il s'agit là d'un point qui donne précisément lieu en ce moment à des analyses menées par la préfecture du Jura bernois dans le cadre des recours en matière de votation formés contre la votation du 18 juin 2017. Vu le caractère pendant de la procédure, le Conseil-exécutif n'entend pas s'exprimer davantage à ce sujet.

Question 3

Le canton n'a pas connaissance de réglementations communales des compétences prévoyant que des collaborateurs sont habilités à apporter des modifications au registre électoral de la ville de Moutier.

Question 4

Le dernier contrôle de l'administration communale de Moutier auquel la préfecture compétente a procédé remonte à 2007.

Question 5

Un examen de la tenue du registre électoral et, en particulier, une vérification de la liste des noms des électeurs ne sont pas prescrits de manière contraignante dans le cadre du contrôle de l'administration communale.

Question 6

Le dernier contrôle de l'administration communale de Moutier remonte à 2007 et l'avant-dernier date de 2000. En raison des ressources humaines limitées à disposition, il n'y a rien à redire à ce rythme de contrôle. La commune de Moutier n'a pas fait l'objet d'un traitement particulier.

Question 7

Non. La Chancellerie d'Etat avait demandé à la commune de Moutier de lui indiquer combien d'électeurs avaient le droit de participer à la votation du 18 juin 2017. Malgré ses requêtes réitérées, la Chancellerie d'Etat n'a pas reçu la liste des électeurs avant cette votation. Ce refus de la part de la commune de Moutier a incité la Chancellerie à s'adresser à la Confédération. Il a été convenu que les observateurs neutres de la Confédération, placés sous la surveillance de Monsieur Jean-Christophe Geiser, vérifieraient le registre des électeurs.

Monsieur Geiser a reçu la liste définitive des noms des électeurs le samedi matin 17 juin 2017. Le dimanche 18 juin 2017, après la fermeture du local de vote, les observateurs de la Confédération ont comparé les cartes de légitimation rentrées et la liste des noms des électeurs, s'assurant ainsi que chacun d'eux n'avait voté qu'une seule fois. Il a aussi été vérifié que seules les personnes figurant sur la liste avaient voté. Monsieur Geiser n'a rien constaté qui aurait permis de conclure à une manipulation.

En août 2017, la Chancellerie d'Etat a reçu de la Confédération une copie de cette liste de noms. Elle a alors comparé la liste des électeurs de la commune de Moutier avec celles des communes de Sorvilier et de Belprahon. Elle a ainsi pu s'assurer qu'aucun ou aucune ayant droit au vote ayant voté à Moutier n'a pu le faire à Belprahon ou à Sorvilier le 17 septembre 2017.

Le refus de la commune de Moutier de transmettre aux autorités cantonales, avant la votation, la liste des noms des électeurs a-t-il une quelconque importance du point de vue du droit de vote ? Cette question donne lieu actuellement à des mesures d'instruction dans le cadre des recours en matière de votation formés auprès de la préfecture du Jura bernois. Vu le caractère pendant de la procédure, le Conseil-exécutif ne s'exprimera pas davantage à ce sujet.

Question 8

Comme précisé à la réponse à la question 7, la Chancellerie d'Etat s'est adressée à la Confédération lorsque la commune de Moutier n'a pas réagi à ses demandes. Par la suite, les observateurs neutres de la Confédération ont procédé aux examens de la liste nominative que l'on pouvait raisonnablement attendre d'eux dans les très courts délais dont ils disposaient. Le vendredi 16 juin 2017, le président de la Délégation du Conseil-exécutif pour les affaires jurassiennes (DAJ) a discuté avec les autres membres d'un possible report de la votation. Il a été décidé d'y renoncer car la surveillance incombait à la Confédération et qu'une décision aurait dû être prise à ce niveau-là.

Destinataire
- Grand Conseil

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	044-2018
Type d'intervention:	Interpellation
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2018.RRGR.177
Déposée le:	19.03.2018
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Benoit (Corgémont, UDC) (porte-parole)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Oui
Urgence accordée:	Oui 22.03.2018
N° d'ACE:	530/2018 du 16 mai 2018
Direction:	Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques
Classification:	-

Le fils du président du bureau de vote a-t-il fictivement élu domicile à Moutier pour le vote du 18 juin 2017 ?

La *Sonntagszeitung* du 18 mars a donné deux exemples troublants de tourisme électoral présumé lors du vote du 18 juin 2017 à Moutier.

Le premier cas concerne un certain Mathieu B., qui aurait déposé ses papiers à Moutier le 1er février 2017 et les aurait retirés le 15 novembre 2017 en provenance et en direction de Fribourg.

Sur le réseau social Facebook, plus particulièrement la page « Moutier, ville jurassienne », d'aucuns écrivent qu'il s'agirait du fils du président du bureau de vote et conseiller municipal séparatiste de Moutier. Un article du journal alémanique *Der Bund* daté du 19 mars 2018 l'affirme directement.

Si tel devait être le cas, cela interpellerait tout spécialement compte tenu de la proximité de ces deux personnes et du rôle de garant de la régularité de la votation que porte le président du bureau de vote. De plus, compte tenu des racines familiales du concerné, il est permis de penser que ce dernier a voté oui au transfert dans le canton du Jura.

Le second cas concernerait un artisan du canton du Jura, sans autre précision.

Au vu de ce qui précède, le Conseil-exécutif est prié de répondre aux questions suivantes :

1. S'agit-il dans cet exemple du fils du président du bureau de vote ?
2. Si oui, à quelle adresse cette personne a-t-elle déposé ses papiers ?
3. Cette adresse correspond-elle à une maison ou un appartement isolé ou d'autres personnes vivent-elles à cette adresse et qui sont ces personnes, sachant que certaines rumeurs en ville de Moutier parlent de l'adresse du président du bureau de vote et père du concerné ?
4. Si le président du bureau de vote a permis que son fils se domicilie pendant à peine neuf mois à son adresse, la crédibilité du vote n'est-elle pas fondamentalement remise en cause ?
5. Le Conseil-exécutif a-t-il des précisions au sujet de l'artisan jurassien concerné ?
6. Existe-t-il des indices permettant de penser que d'autres personnes notoirement autonomistes se soient livrées au même jeu de transfert de papiers peu avant le vote du 18 juin 2017 ?
7. Existe-t-il des indices selon lesquels des personnes ne vivant de fait plus à Moutier depuis de nombreuses années mais y ayant laissé leurs papiers (p. ex. de jeunes adultes chez leur parents) ont voté le 18 juin 2017 ? Si oui, s'agit-il de cas isolés ou d'un nombre significatif ?

Motivation de l'urgence : les réponses à ces questions sont susceptibles d'avoir une influence sur le traitement des recours consécutifs au vote du 18 juin 2017 par la préfecture du Jura bernois. Sachant que ces procédures sont en cours, il convient de livrer ces informations le plus rapidement possible.

Réponse du Conseil-exécutif

Sept recours en matière de votation ont été formés contre le vote du 18 juin 2017 sur l'appartenance de la commune de Moutier au canton du Jura et sont en cours d'instruction auprès de la préfecture du Jura bernois, compétente en la matière. Comme l'a confirmé la préfète interrogée par le Conseil-exécutif au sujet de la présente interpellation, la liste des personnes inscrites au registre électoral pour la votation du 18 juin 2017 a été attaquée dans l'un de ces recours.

Les questions de l'auteur de l'interpellation font donc actuellement l'objet d'analyses et seront traitées dans la décision sur recours. La procédure étant pendante, le Conseil-exécutif ne peut pas se prononcer pour l'heure sur les questions qui lui sont posées.

Destinataire
- Grand Conseil

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	052-2018
Type d'intervention:	Interpellation
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2018.RRGR.186
Déposée le:	19.03.2018
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Graber (La Neuveville, UDC) (porte-parole)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Oui
Urgence accordée:	Oui 22.03.2018
N° d'ACE:	525/2018 du 16 mai 2018
Direction:	Chancellerie d'Etat
Classification:	–

Mouvements de population d'ampleur inhabituelle à Moutier avant et après les élections et les votations liées à la Question jurassienne

Selon des articles parus dans plusieurs médias, dont le *Journal du Jura*, plusieurs dizaines de personnes sans véritable domicile à Moutier auraient déposé leurs papiers dans cette commune durant les mois qui ont précédé la votation communaliste du 18 juin 2017 pour les retirer peu après le scrutin. Ce tourisme électoral a clairement pu influencer et falsifier le résultat du vote du 18 juin 2017 par lequel les citoyennes et les citoyens de Moutier ont décidé de rejoindre la République et Canton du Jura. Une communication anonyme adressée aux autorités cantonales met en lumière le caractère répétitif de ce tourisme électoral à la veille de scrutins directement ou indirectement liés à la Question jurassienne.

Dès lors, le Conseil-exécutif est prié de répondre aux questions suivantes :

1. Des études portant sur les mouvements de population à Moutier avant et après les élections et les votations et prenant en considération une période assez longue (par exemple 1990-2017) ont-elles déjà été menées ?
2. En cas de réponse positive à la question 1, ces études ont-elles fait ressortir des mouvements de population d'ampleur inhabituelle à Moutier avant et après les élections et les votations liées à la Question jurassienne ?

3. En cas de réponse négative à la question 1, le Conseil-exécutif est-il disposé à réaliser une analyse complète des chiffres à disposition (OFS, autres sources év. disponibles) relatifs aux mouvements de population à Moutier, cela à l'aide des outils statistiques classiques et sur une période s'étendant sur les trente dernières années au minimum ? Une telle étude permettrait de présenter à la population de Moutier et du Jura bernois une image claire de ces mouvements afin de confirmer ou d'infirmer les doutes au sujet d'éventuelles influences de ces derniers sur les votations et les élections liées à la Question jurassienne.
4. Si des mouvements de population d'ampleur inhabituelle à Moutier avant et après les élections et les votations liées à la Question jurassienne sont avérés, quelles suites le Conseil-exécutif pense y donner ?
5. De quelle manière la Confédération sera-t-elle, le cas échéant, impliquée dans ces questions au vu de son rôle de garante du processus institutionnel, des frontières cantonales et du vote du 18 juin 2017 ?

Motivation de l'urgence : les réponses à ces questions sont susceptibles d'avoir une influence sur le traitement des recours consécutifs au vote du 18 juin 2017 par la préfecture du Jura bernois. Sachant que ces procédures sont en cours, il convient de livrer ces informations le plus rapidement possible.

Réponse du Conseil-exécutif

Comme cela est mentionné à juste titre dans la motivation de l'urgence de l'interpellation, le résultat de la votation communale de Moutier du 18 juin 2017 a fait et fait encore l'objet de nombreuses procédures. Il s'agit, d'une part, de procédures découlant de recours formés contre le résultat de la votation – dont certaines sont encore pendantes auprès de la préfète compétente – et, d'autre part, d'une instruction pénale pour délits contre la volonté populaire selon les articles 279 et suivants du Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (RS 311.0). Le 1er février 2018, le Ministère public du canton de Berne a classé l'instruction pénale faute d'éléments indiquant des infractions.

Le Conseil-exécutif ne s'exprime pas sur les questions de l'interpellation portant sur des aspects relevant de procédures de recours pendantes. Les vérifications en la matière sont effectuées dans le cadre de ces procédures et le résultat sera intégré aux décisions de la préfète.

Dans ce contexte, le Conseil-exécutif répond comme suit aux questions.

Points 1 à 4

Le Conseil-exécutif n'a pas connaissance de telles études. Il précise toutefois qu'il faut en principe opérer une distinction entre le nombre d'habitants et d'habitantes et le nombre de personnes ayant le droit de vote dans une commune, d'autant plus que ce dernier varie selon le type de votation (communale ou cantonale/fédérale).

L'auteure de l'interpellation souhaite savoir si le Conseil-exécutif est disposé à réaliser une analyse complète des mouvements de population à Moutier durant les 30 dernières années afin de confirmer ou d'infirmer les doutes au sujet d'éventuelles influences de ces derniers sur les votations et les élections liées à la Question jurassienne.

Comme indiqué précédemment, l'appréciation et l'analyse de la votation du 18 juin 2017 relèvent de la compétence des autorités judiciaires. Les procédures de recours détermineront si le résul-

tat de la votation est entaché de vices ou non. Dans ce cadre, les autorités judiciaires examineront également les questions concernant l'évolution du registre des électeurs et la composition de l'électorat, tant que des griefs à ce sujet ont été formulés dans les recours. Pour ces raisons, le Conseil-exécutif n'a pas lieu d'intervenir à l'heure actuelle.

Point 5

C'est avant tout aux autorités communales et cantonales compétentes en vertu de la Constitution de garantir l'ordre et la légalité des votations cantonales et communales. Les dispositions applicables prévoient la compétence du Tribunal fédéral dans la mesure où les résultats d'une votation sont contestés. Enfin, le respect des compétences cantonales ne permet pas à la Confédération de s'immiscer dans ces procédures.

Des observateurs et observatrices de la Confédération étaient présents lors des votations du 24 novembre 2013 et du 18 juin 2017. Ils n'ont constaté aucune irrégularité.

Mme Simonetta Sommaruga, conseillère fédérale à la tête du Département fédéral de justice et police, a déclaré à plusieurs reprises que la Confédération souhaite poursuivre son engagement sur la Question jurassienne.

Destinataire
- Grand Conseil

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	231-2017
Type d'intervention :	Interpellation
Motion ayant valeur de directive :	☐
N° d'affaire :	2017.RRGR.591
Déposée le :	18.09.2017
Motion de groupe :	Non
Motion de commission :	Non
Déposée par :	Hirschi (Moutier, PSA) (porte-parole) Sauvain (Moutier, PSA)
Cosignataires :	0
Urgence demandée :	Non
Urgence accordée :	
N° d'ACE :	388/2018 du 25 avril 2018
Direction :	Chancellerie d'Etat
Classification :	–

Déclarations injurieuses d'un élu de l'UDC

Dimanche 18 juin 2017, après la fermeture du bureau de vote, M. Pierre-Alain Droz, conseiller de ville UDC à Moutier, a répondu à une interview de la chaîne de télévision locale Canal Alpha.

Nous retranscrivons ici fidèlement cet échange entre M. Droz et le journaliste, M. Blanchard.

- M. Droz : Nous n'avons jamais mis de côté la possibilité de vivre ensemble. Il faudra simplement que les fanatiques, les talibans, les djihadistes d'en face…
- M. Blanchard : Vous y allez fort !
- M. Droz : Je vais très fort oui mais j'assume... les djihadistes et les talibans d'en face…
- M. Blanchard : Ils n'ont jamais décapité des personnes, les Jurassiens.
- M. Droz : Moralement oui. C'est une grande spécialité des autonomistes et des séparatistes de décapiter les gens moralement. Donc, je dis bien, il faudra que les djihadistes et les talibans d'en face se calment ou fuient ou partent ou rejoignent Juillard dans ses rêveries et tout ira bien.
- M. Blanchard : Est-ce que vous comprenez que vos paroles, même encore aujourd'hui, je suis très étonné alors que les dés sont jetés, ces paroles fortes qui ont du sens pour certains, qui rappellent vraiment des souvenirs sombres pour d'autres, est-ce que vous comprenez que ça ne va pas permettre aux gens de revivre ensemble si on a des propos tels que les vôtres ? Cela ravive à chaque fois.

– M. Droz : Mais je n'ai aucune envie de vivre avec les talibans et les djihadistes séparatistes par contre avec les gens de bonne volonté de ce camp-là il n'y a aucun problème. Et effectivement j'ai des paroles fortes car ainsi on se rappelle de ce que j'ai dit.

Je prie le Conseil-exécutif de répondre aux questions suivantes :

1. Les infractions pénales de ce type se poursuivant d'office, le Ministère s'est-il saisi de cette affaire ?

2. Dans une autre situation, le chancelier d'Etat a admis être intervenu directement et officiellement auprès du Ministère public avec l'instruction que « l'Etat devait réagir de manière décidée ». Cette intervention visait « le Jura Libre ». M. Christoph Auer a-t-il également demandé à la Justice « de réagir de manière décidée » contre les propos de M. Droz, élu UDC ?

3. M. Droz étant un élu communal, le préfet, en sa qualité d'autorité de surveillance, a-t-il pris des mesures pour faire cesser ce genre d'appel à la haine ?

Réponse du Conseil-exécutif

1. D'après les informations données par la Direction de la magistrature, le procureur compétent n'a ouvert aucune procédure.

2. Comme l'a déclaré le Conseil-exécutif dans sa réponse à l'interpellation 205-2017, *Séparation des pouvoirs : la Chancellerie d'Etat donne-t-elle des instructions au Ministère public ?*, le chancelier a en effet apporté par écrit son soutien à une collaboratrice de la Chancellerie d'Etat qui avait été diffamée dans un article paru dans le *Jura libre* le 3 mars 2017. Les faits rapportés dans la présente interpellation concernant les propos d'un élu communal, la Chancellerie d'Etat n'a pas lieu d'intervenir.

3. La surveillance cantonale des communes incombe à la préfecture compétente, à moins que des dispositions spéciales ne l'attribuent à d'autres services. En vertu de l'article 88, alinéa 1, lettre *a* de la loi du 16 mars 1998 sur les communes[1], une enquête est ouverte « lorsqu'il existe un soupçon que l'administration régulière de la commune soit troublée ou sérieusement compromise par des actes illicites des organes communaux ou d'une autre manière ». Les déclarations invoquées ici, qui ont été prononcées par un élu communal au micro d'un journaliste, ne permettent pas de remettre en cause l'exécution des obligations de la commune vis-à-vis de la population ou du canton. Pour le Conseil-exécutif, il est donc tout à fait compréhensible que la préfecture compétente au moment des faits ait estimé ne pas devoir entamer une procédure de surveillance.

Destinataire
- Grand Conseil

[1] RSB 170.11

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	289-2017
Type d'intervention :	Interpellation
Motion ayant valeur de directive :	☐
N° d'affaire :	2017.RRGR.778
Déposée le :	10.12.2017
Motion de groupe :	Non
Motion de commission :	Non
Déposée par :	Robbiani (Moutier, PSA) (porte-parole)
Cosignataires :	0
Urgence demandée :	Non
Urgence accordée :	
N° d'ACE :	392/2018 du 25 avril 2018
Direction :	Chancellerie d'Etat
Classification :	–

Séparation des pouvoirs: le directeur de la justice n'est-il pas soumis au devoir de réserve?

En réponse à l'interpellation (205-2017) de Mme la députée Irma Hirschi en lien avec une procédure pénale soutenue par le chancelier d'Etat, le Conseil-exécutif assure que la séparation entre pouvoir exécutif et judiciaire est respectée dans le canton de Berne.

Cette affirmation n'empêche toutefois pas le directeur de la justice, habitué à s'épancher de manière incongrue sur les réseaux sociaux, de s'exprimer publiquement sur le sujet. Sur la page Facebook d'un militant autonomiste, M. le conseiller d'Etat Christoph Neuhaus y va de son analyse : *« Unser Staatsschreiber hat sich an die Staatsanwaltschaft gewandt weil Frau Tonnasso in einem Blatt als Nazi beschimpft wurde – wer so einen Vergleich macht ist sowieso niveaulos »*.

Inutile d'instruire l'affaire puisque le directeur de la justice en personne a déjà porté son jugement ! Ladite affaire devant être traitée par des agents dépendants de la direction de M. Neuhaus, on peut se poser des questions sur leur indépendance. D'autant plus que les fonctionnaires concernés, établis à Moutier, ont un avenir professionnel incertain lié aux décisions de réorganisation de la justice provoquée par le transfert de la ville au canton du Jura.

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

1. La liberté d'expression de M. le conseiller d'Etat Neuhaus, vu sa fonction de directeur de la justice, est-elle sans limite ? Dans la négative, quelles sont les dispositions définissant ces limites ?

2. Le directeur de la justice est-il en droit de s'exprimer sur une affaire pénale en cours ?

3. Quelles sont les voies légales ou judiciaires par lesquelles contraindre le directeur de la justice à une plus grande retenue ?

Réponse du Conseil-exécutif

Point 1

La liberté d'expression fait partie des droits fondamentaux définis dans la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999[1]. L'article 16 de celle-ci précise que toute personne a le droit de former, d'exprimer et de répandre librement son opinion. La Constitution cantonale bernoise aussi prévoit à l'article 17 le droit de former librement son opinion et de l'exprimer sans contrainte.

La liberté d'expression de M. Christoph Neuhaus, en sa qualité de conseiller d'Etat, n'est pas sans limite. Elle est soumise aux restrictions usuelles du droit privé et pénal (interdiction de la provocation publique au crime ou à la violence, interdiction de l'incitation publique à la discrimination raciale, restrictions pour préserver les droits de la personnalité, etc.). De plus, le Conseiller d'Etat Christoph Neuhaus est soumis au secret de fonction défini à l'article 58 de la loi du 16 septembre 2004 sur le personnel (LPers)[2].

Point 2

Dans le cas qui nous occupe, le conseiller d'Etat Christoph Neuhaus ne s'est pas exprimé sur des faits en lien avec une affaire pénale en cours dont il aurait eu connaissance dans l'exercice de ses fonctions et qui, de par leur nature même ou en vertu de prescriptions particulières, auraient dû être tenus secrets. Il a simplement commenté la publication parue dans le « Jura libre », qui est devenue publique au plus tard par la médiatisation de la réponse du Conseil-exécutif à l'interpellation Hirschi 205-2017 à laquelle se réfère l'interpellant.

Point 3

Une éventuelle violation du secret de fonction serait punissable en vertu des dispositions du Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP)[3].

Destinataire
- Grand Conseil

[1] RS 101
[2] RSB 153.01
[3] RS 311.0

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	028-2018
Type d'intervention:	Interpellation
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2018.RRGR.134
Déposée le:	02.03.2018
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Striffeler-Mürset (Münsingen, PS) (porte-parole) Junker Burkhard (Lyss, PS)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Oui
Urgence accordée:	Oui 22.03.2018
N° d'ACE:	538/2018 du 16 mai 2018
Direction:	Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale
Classification:	-

L'affaire Spitex Berne et ses répercussions

D'après les médias, Spitex Berne semble être dans une mauvaise passe. Ces événements nuisent à l'ensemble du réseau d'aide et de soins à domicile (ASAD). Le canton, qui doit assumer son devoir de surveillance, est prié de clarifier les questions posées dans ce cadre et d'y apporter une réponse.

Il n'est pas acceptable que l'ensemble du secteur de l'ASAD soit mis au pilori et que le travail qu'il réalise depuis des années soit remis en cause parce qu'une des organisations qui en fait partie a été épinglée pour faute grave. Il est urgent de passer au crible l'organisation concernée et de tirer les conséquences qui s'imposent pour permettre au personnel soignant de poursuivre son travail dans l'intérêt de la patientèle.

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

1. D'après les médias, la présidente du conseil d'administration était elle-même chargée de décider du montant de ses traitements (salaire, bonus, prestations accessoires) et de ses conditions contractuelles. A combien s'élevait la compensation moyenne totale ? Comment est-il même possible de cumuler de telles fonctions ?

2. La presse fait état de privilèges matériels pour l'encadrement et le management que Daniel Piccolruaz a voulu abroger. De quels avantages s'agissait-il ? Quelles fonctions en ont bénéficié ? Sur la base de quels critères était-il possible de bénéficier de ces avantages ?

3. Jusqu'ici, la présidente du conseil d'administration Rahel Gmür était la seule à s'exposer et à parler au nom du conseil d'administration de Spitex Berne. Elle s'est retirée depuis. Qui sont les autres membres du CA ? Quel est leur rôle dans la situation actuelle ? Quels membres du CA ont appuyé les pratiques de l'ancienne présidente ? Quelles qualifications ont-ils pour diriger une organisation d'aide et de soins à domicile ? Comment ont-ils été élus et à combien s'élève leur indemnité ? Quelle est leur part de responsabilité personnelle dans cette situation ?

4. Quel est le profil de qualification des cadres dont les attributions dépassent la direction d'équipe ? Sont-ils en mesure de maîtriser la crise que traverse actuellement le domaine des soins et de regagner la confiance du personnel et de la patientèle ?

5. Spitex Berne a assisté à un défilé de personnes dirigeantes (PDG, responsable financier, DRH et autres fonctions clés) au cours de ces cinq dernières années. Seule Rahel Gmür est restée en place. On sait que la directrice actuelle travaille par intérim. Est-elle employée ou travaille-t-elle dans le cadre de mandats à durée déterminée ? D'autres positions clés sont-elles occupées de façon stable ? La solution actuelle apaise-t-elle la situation et contribue-t-elle à une gestion durable ?

6. Les nombreux changements qui ont secoué la direction au cours de ces dernières années n'ont certainement pas favorisé l'instauration d'une culture d'entreprise durable. Le CA n'a pas réussi à garantir une continuité. Ce qu'il se passe et cette façon de procéder nuisent considérablement à l'image du secteur de l'ASAD. Il faut prendre des mesures pour restaurer la confiance dans Spitex Berne. Le dommage peut assurément se chiffrer. Que fait la SAP pour garantir que le contribuable n'en fera pas les frais ?

Motivation de l'urgence : la situation actuelle doit être tirée au clair dans les meilleurs délais pour restaurer la confiance en Spitex Berne.

Réponse du Conseil-exécutif

Questions 1 et 2

En vertu de l'article 3a, alinéa 2, lettre c de l'ordonnance du 23 mars 1994 sur les subventions cantonales (OCSu ; RSB 641.111), la coopérative Spitex Berne n'est pas tenue de remettre un rapport sur les indemnités. Le droit régissant les subventions cantonales ne prévoit par ailleurs pas de publier ces rapports. La Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP) ne peut par conséquent pas se prononcer sur la compensation moyenne totale allouée à la présidente du conseil d'administration ou sur les éventuels privilèges dénoncés par Daniel Piccolruaz.

Il n'existe en outre aucune directive cantonale concernant la rémunération et la composition des conseils d'administration ou des comités directeurs des services d'aide et de soins à domicile

(ASAD). Ces derniers font l'objet de contrôles réguliers par l'Office des personnes âgées et handicapées (OPAH), qui vérifie si les contributions cantonales au financement résiduel des soins sont utilisées conformément au contrat de prestations.

Question 3

La coopérative Spitex Berne est un service d'intérêt général, dont l'organe suprême est constitué par l'assemblée générale. C'est cette dernière qui élit les membres du conseil d'administration. La constitution de celui-ci, les compétences et la collaboration entre les membres sont réglées dans les statuts de la coopérative. Le canton de Berne n'en est pas membre. Il n'existe pas non plus de base légale sur laquelle celui-ci puisse se fonder pour édicter des directives concernant la composition des conseils d'administration des services ASAD ainsi que la rémunération de leurs membres.

A l'heure où la présente réponse est rédigée et selon les informations tirées du registre du commerce bernois, le conseil d'administration de la coopérative Spitex Berne se compose des personnes suivantes :

- Rahel Gmür-Feller, présidente,
- Christoph Minnig, vice-président,
- Catherine Gasser,
- Peter Huber et
- Regina Natsch-Keller.

Au printemps de cette année, Rahel Gmür-Feller et Peter Huber avaient déjà annoncé leur retrait du conseil d'administration pour le 13 juin 2018.

En vertu des statuts de la coopérative Spitex Berne, le conseil d'administration doit réunir des compétences et des connaissances dans les domaines ci-après : politique sanitaire (fédérale, cantonale et communale), prévention et promotion de la santé, médecine, soins (y c. palliatifs et prise en charge de la démence), droit, assurances sociales, formation, communication, recherche de fonds, marketing et gestion d'entreprise.

Selon les membres du conseil d'administration, les décisions stratégiques sont prises en commun, et ce fut également le cas concernant les évènements de février 2018.

Question 4

Contrairement au secteur du long séjour, le canton de Berne n'édicte aucune prescription concernant le profil de qualification des membres de la direction des services ASAD. Toutefois, la ou le responsable des soins a besoin d'une autorisation d'exercer délivrée par la SAP, qui constitue une condition pour pouvoir exploiter un service ASAD. Spitex Berne remplit cette exigence.

La SAP contrôle régulièrement le respect de l'obligation de prise en charge et des modalités d'octroi de l'autorisation. En cas de risque de lacune dans la couverture en soins, elle peut ainsi prendre des mesures à temps pour y remédier. La coopérative Spitex Berne est actuellement tenue d'informer périodiquement la SAP sur le nombre de collaborateurs, de patients et

d'interventions enregistrés. Au cours des semaines et des mois précédents, elle a été en mesure de fournir les prestations convenues avec le canton de Berne.

Questions 5 et 6

La composition de la direction n'est pas soumise à autorisation et relève, selon les statuts de la coopérative Spitex Berne, de la compétence du conseil administratif. Ce dernier est chargé de nommer ou de révoquer les membres de la direction. D'après la coopérative, la directrice en poste est actuellement au bénéfice d'un contrat à durée déterminée ; selon les renseignements communiqués par le conseil d'administration actuel, ce sont les nouveaux membres à élire ou à réélire lors de l'assemblée générale qui seront chargés de chercher une nouvelle directrice ou un nouveau directeur.

Le Conseil-exécutif part du principe que les mesures prises (à savoir le rapport à remettre régulièrement à la SAP) permettent d'assurer la couverture en soins à domicile. Il partage en revanche l'avis des auteures de l'interpellation selon lequel la confiance envers Spitex Berne a été mise à mal suite aux récents évènements. Il incombe au conseil d'administration de Spitex Berne de créer des conditions propres à stabiliser la situation professionnelle du personnel et à restaurer des relations de confiance avec la clientèle. En sa qualité d'autorité de surveillance, la SAP continuera d'encadrer Spitex Berne dans ce processus.

La SAP tient à ce que la coopérative puisse continuer d'accomplir son important travail, dans l'intérêt de sa clientèle. C'est la raison pour laquelle l'examen approfondi qui a été demandé a commencé début mai.

Destinataire
- Grand Conseil

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	034-2018
Type d'intervention:	Interpellation
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2018.RRGR.161
Déposée le:	14.03.2018
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Müller (Orvin, UDC) (porte-parole)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Oui
Urgence accordée:	Oui 22.03.2018
N° d'ACE:	540/2018 du 16 mai 2018
Direction:	Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale
Classification:	-

Un extrémiste chez Multimondo

L'association Multimondo travaille dans le domaine de l'intégration des étrangers et des étrangères sur mandat de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP). Le 3 février 2018, la *Berner Zeitung* rapportait qu'un partisan de l'EI qui aurait été impliqué dans la préparation d'une attaque terroriste en Suisse fréquentait Multimondo.

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

1. Le Conseil-exécutif peut-il confirmer cet état de fait ?
2. L'association Multimondo réprouve-t-elle l'idéologie extrémiste ?
3. Comment l'association Multimondo s'assure-t-elle qu'aucune personne radicalisée n'évolue dans son domaine de responsabilité ?
4. Comment le Conseil-exécutif s'assure-t-il que ses mandataires se tiennent à distance de l'extrémisme ?

Motivation de l'urgence : face à l'extrémisme, une action hésitante peut avoir des conséquences fatales.

Réponse du Conseil-exécutif

Question 1

Après consultation de Multimondo, il s'avère que la personne en question n'a jamais participé à l'un de ses programmes d'intégration ou cours de langue et qu'elle ne fréquente pas régulièrement l'association. Mais Multimondo organise aussi des manifestations publiques sur le thème de l'intégration. Il est difficile d'affirmer avec certitude si la personne a ou non assisté à l'une de celles-ci, étant donné qu'aucune liste de participants n'est tenue. Le Conseil-exécutif n'est par conséquent pas en mesure de confirmer l'information demandée.

Question 2

Le centre de compétence Multimondo, qui est aussi l'une des quatre antennes régionales d'intégration du canton, encourage l'intégration des migrantes et des migrants dans la région Bienne-Seeland et le Jura bernois par le biais de prestations de conseil, de formations et de projets de rencontres. L'association réprouve toute forme d'idéologie extrémiste, laquelle est diamétralement opposée au mandat et aux objectifs définis dans ses statuts et dans sa charte.

Question 3

Dans le cadre de tous les projets mis en œuvre par l'association, les collaboratrices et les collaborateurs sont tenus de transmettre immédiatement à la direction toute observation de comportement indiquant une possible radicalisation. Multimondo s'entretient aussi régulièrement avec les services de sécurité de la ville de Bienne. Depuis 2015, l'association est en outre partenaire du projet régional « Tasamouh », qui vise à prévenir l'endoctrinement. Ces échanges sont l'occasion de discuter de situations de sécurité et de possibles mesures de prévention. Depuis 2013, Multimondo a par ailleurs accru ses contrôles, vérifiant de près à qui elle loue ses locaux et dans quels buts.

Question 4

La Confédération, le canton et les communes ont renforcé la lutte contre la radicalisation et l'extrémisme violent en adoptant un plan d'action national le 4 décembre 2017. Dans le cadre de son contrat de prestations avec la SAP, Multimondo est tenu de respecter le principe de la neutralité confessionnelle, politique et idéologique, et de satisfaire à des prescriptions d'assurance qualité. L'association s'entretient en outre régulièrement avec sa mandante, à qui elle rend compte, notamment dans le cadre du rapport annuel.

Destinataire

- Grand Conseil

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	049-2018
Type d'intervention:	Interpellation
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2018.RRGR.183
Déposée le:	19.03.2018
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Gullotti (Tramelan, PS) (porte-parole) Ruchonnet (St-Imier, PS)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Oui
Urgence accordée:	Oui 22.03.2018
N° d'ACE:	541/2018 du 16 mai 2018
Direction:	Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale
Classification:	-

Spitex Berne : où s'arrête le droit d'ingérence du canton ?

Les relations entre la Direction de la santé publique et la prévoyance sociale et la coopérative Spitex Berne se sont dégradées ces dernières semaines.

Lors de la session de novembre 2017 déjà, lorsque le programme d'allégement 2019-2021 était soumis à l'approbation du Grand Conseil, la question du fonctionnement des entreprises d'aide et de maintien à domicile s'était immiscée dans la discussion puisque la SAP avait alors déclaré que des économies étaient possibles dans les étages supérieurs, notamment dans la partie francophone, et cela sans toucher aux prestations fournies (voir notamment le *Journal du Jura* du 29.11.2017).

Non contente visiblement des discussions qui ont eu lieu depuis lors, la SAP a ouvertement appelé lors d'une conférence de presse le 9 mars à la démission de l'ensemble des membres du Conseil d'administration de Spitex Berne. « J'ai perdu la confiance dans le conseil d'administration », a lancé le directeur de la SAP. Il apparaît dans les médias que la SAP et Spitex Berne ne sont pas sur la même longueur d'onde, malgré de nombreuses rencontres.

Pourtant, jusqu'à preuve du contraire, aucune faute pénalement répréhensible n'a été commise de la part des dirigeants de Spitex Berne. La nécessité de porter plainte ne semble toutefois

pouvoir fonder l'appel de la SAP. La manière d'agir de la SAP s'apparente davantage à une question personnelle qu'à une erreur de gouvernance.

Le Conseil-exécutif est prié de donner des renseignements sur l'affaire suivante relative au canton :

1. Dans le communiqué diffusé par la SAP le 9 mars 2018, il est noté que « (…) la SAP s'est fait une idée précise de la situation. Après avoir mené une série d'entretiens avec différents acteurs, elle a constaté un malaise persistant et des incertitudes croissantes parmi les patients et le personnel. Les absences se multiplient, même chez les cadres, et les efforts déployés en vue de ramener les responsables d'exploitation qui avaient été suspendues ont été vains ». Quels sont précisément les points de désaccords entre la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale et la coopérative et Spitex Berne ?
2. La Direction de la SAP, seule, est-elle habilitée à appeler à la démission du conseil d'administration d'une entreprise, société, etc., avec laquelle elle a signé un contrat de prestations et au rappel à leur poste de responsables d'exploitation qui ont été écartés ?
3. L'intervention de la Direction de la SAP dans la gouvernance de Spitex Berne a-t-elle reçu l'approbation de l'ensemble du Conseil-exécutif ?
4. Comment le canton entend-il considérer les associations du Jura bernois et influer leur gouvernance ?

Motivation de l'urgence : Situation conflictuelle avec Spitex Berne et propos de la SAP.

Réponse du Conseil-exécutif

La protection de la santé est l'une des tâches fondamentales du canton. Pour garantir des prestations suffisantes, en quantité comme en qualité, celui-ci délivre les autorisations requises aux institutions du domaine sanitaire, dont les services d'aide et de soins à domicile (ASAD), et assure leur surveillance.

La grande majorité des services ASAD privés apportent une contribution essentielle à la prise en charge de la population bernoise. Selon le Conseil-exécutif, ils constituent un pilier de la mise en œuvre de la politique cantonale du troisième âge et permettent à de nombreuses personnes de continuer à vivre chez elles malgré les restrictions imposées par la maladie.

Question 1

En sa qualité de partenaire contractuel de la coopérative Spitex Berne et d'autorité de surveillance, la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP) a été en contact depuis le début avec des acteurs internes et externes des événements en question. Plusieurs rencontres ont notamment eu lieu avec la directrice par intérim et des membres du conseil d'administration. La SAP tenait en effet à se faire rapidement une vue globale de la situation.

La coopérative joue un rôle de premier plan dans les soins ambulatoires de l'agglomération bernoise, particulièrement en raison des prestations spécialisées qu'elle propose dans le domaine des soins palliatifs et de l'oncologie. Elle assume en outre un mandat en pédiatrie dans une grande partie du canton, sans oublier l'obligation de prise en charge qui lui incombe selon son contrat à Berne et à Kehrsatz (soins ambulatoires) ainsi que dans d'autres régions (soins pédiatriques).

La planification des interventions tant à moyen et long terme qu'à court voire très court terme revêt une importance capitale pour assurer le bon déroulement de l'exploitation et la satisfaction

de la clientèle. Vu l'absence ou la suspension de plusieurs collaboratrices et collaborateurs, il incombait à la SAP de vérifier que la planification se poursuive avec la même rigueur et que toutes les interventions prévues puissent être réalisées par du personnel qualifié. La coopérative a été invitée à rendre compte régulièrement des fluctuations, de la fréquence des interventions et du nombre de clientes et de clients, de manière à permettre à la SAP de réagir rapidement si la sécurité des soins était compromise.

Cette dernière a constaté un malaise persistant et des incertitudes croissantes chez la patientèle comme chez le personnel. Le conseil d'administration n'a pas réussi à apaiser les esprits. Dès lors, le directeur de la santé publique et de la prévoyance sociale l'a appelé à démissionner pour permettre à l'organisation de retrouver sa stabilité et de prendre un nouveau départ.

De l'avis de la SAP, partagé par des tiers, cette intervention a permis de faire revenir le calme et d'intensifier la collaboration mise en place avec les associations du secteur pour la mise en œuvre du programme d'allégement.

Question 2

Conformément à l'article 16 de la loi sur la santé publique (LSP ; RSB 811.01), les services ASAD doivent disposer d'une autorisation d'exploiter, pour l'obtention de laquelle ils doivent en particulier bénéficier d'une organisation appropriée et de personnel suffisamment qualifié (art. 16b, al. 1, lit. *c*). Ils peuvent faire l'objet des mesures de surveillance énoncées à l'article 17b LSP. Il revient à l'Office des personnes âgées et handicapées (OPAH), compétent pour l'octroi des autorisations et pour la surveillance, de vérifier si les titulaires remplissent les conditions requises pour les activités autorisées. Lorsqu'il l'estime nécessaire, il peut inspecter ou faire inspecter les locaux et les installations (art. 8 de l'ordonnance sur la santé publique, OSP ; RSB 811.111).

En tant que partenaires contractuels du canton et bénéficiaires d'un financement de sa part, les services ASAD sont en outre soumis à la loi sur les subventions cantonales (LCSu ; RSB 641.1). L'autorité compétente contrôle le respect des exigences de la subvention et vérifie si les prestations subventionnées sont fournies en conformité avec la loi, avec leur but et avec les dispositions de la décision ou du contrat (art. 20a LCSu).

La SAP n'est pas habilitée à donner des directives au conseil d'administration d'un service ASAD. Suite aux entretiens menés avec différents acteurs et aux mesures prises, elle est toutefois parvenue à la conclusion que seule une nouvelle direction pouvait calmer le jeu et garantir la sécurité des soins, d'où l'appel à la démission du conseil d'administration.

Question 3

Informé de la situation par la SAP dès le début, le Conseil-exécutif a été tenu au courant de l'évolution en permanence. Il a également eu connaissance au préalable de la conférence de presse du 9 mars 2018.

Question 4

Les événements des derniers mois concernant la coopérative Spitex Berne ont conforté la SAP dans sa conviction qu'un examen approfondi de la structure des soins ambulatoires dans le canton de Berne était nécessaire. Cet examen a été lancé début mai.

D'ici la fin de l'année, la SAP prévoit d'établir une vue d'ensemble des formes juridiques et organisationnelles, des modes de rémunération ainsi que d'autres aspects relatifs aux services ASAD. Il n'est pas exclu que ces derniers doivent à l'avenir remplir de nouvelles prescriptions,

concernant leur statut juridique en particulier. Parallèlement, le groupe de travail chargé d'élaborer les futures formes de rémunération de l'obligation de prise en charge est maintenu.

Les services ASAD du Jura bernois ne sont pas plus fortement affectés par ces activités que ceux du reste du canton qui ne sont pas impliqués directement dans les événements touchant la coopérative Spitex Berne.

Destinataire

- Grand Conseil

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	209-2017
Type d'intervention:	Interpellation
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2017.RRGR.554
Déposée le:	07.09.2017
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Gasser (Bévilard, PSA) (porte-parole) Sauvain (Moutier, PSA) Hirschi (Moutier, PSA)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Oui
Urgence accordée:	Non 23.11.2017
N° d'ACE:	415/2018 du 25 avril 2018
Direction:	Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale
Classification:	-

Quel jeu de dupes la direction de la santé publique mène-t-elle ?

Des rumeurs font état d'une nouvelle pour le moins surprenante : le canton de Berne chercherait à vendre le site de l'hôpital de Moutier, appartenant à HJB SA.

La surprise est de taille, puisque les derniers chiffres publiés au sujet de HJB font état d'un bénéfice, à l'inverse des résultats de nombreux autres établissements. Qui plus est, la particularité de cette institution de soin résidait justement dans le fait qu'elle exerçait ses activités sur deux sites. Les investissements récents sur les deux sites attestent, si besoin était, de la bonne santé financière de cet hôpital. Alors qu'une des raisons du succès de HJB résidait dans cette savante répartition des forces entre les deux sites qui permettait de les renforcer mutuellement, ce changement de stratégie à 180 degrés est pour le moins surprenant.

Il est vrai que depuis peu, la majorité des votants de Moutier a décidé de rejoindre la République et Canton du Jura, au grand dam du directeur de la santé, M. le conseiller d'Etat Pierre Alain Schnegg. Sa déception compréhensible doit-elle influencer des décisions aussi importantes que celles-là ?

Surprenant également l'absence de réaction de la part du conseiller d'Etat face aux interrogations de la presse. Cette non-communication ne peut qu'entretenir un climat délétère et donne

libre cours à toutes les interprétations. Or, il existe tout de même un personnel nombreux pour qui ces questions sont essentielles ! Ne faudrait-il pas tout entreprendre pour rassurer ces employés fidèles au service de notre population ? Les soussignés craignent que le canton de Berne se montre « mauvais perdant » et refuse d'aborder ouvertement les questions qui fâchent avec ses homologues jurassiens.

Le Conseil-exécutif est prié de donner des renseignements sur l'affaire suivante relative au canton :

1. Le gouvernement a-t-il été informé de cette nouvelle stratégie ?

2. Quelle est son appréciation de la situation ?

3. Une séparation de l'entité de Moutier ne risque-t-elle pas, à terme, d'affaiblir la position du site de St-Imier ?

4. Est-ce que la République et Canton du Jura ou le conseil d'administration de l'hôpital du Jura bernois ont été informés des intentions du canton de Berne ?

5. Le gouvernement bernois est-il disposé à être un partenaire de négociation ouvert aux nouvelles solutions, ou veut-il rendre cette transition la plus compliquée possible, au détriment des citoyens de la partie francophone ?

Motivation de l'urgence : la population du Jura bernois est en droit de connaître les éventuelles intentions du gouvernement bernois à propos des modifications qu'engendre la votation de Moutier.

Réponse du Conseil-exécutif

Il convient de rappeler, à titre préliminaire, que l'Hôpital du Jura bernois (HJB SA) est une entreprise juridiquement autonome, responsable de sa gestion et mettant à profit la marge de manœuvre entrepreneuriale dont elle dispose, conformément à l'article 25 de la loi sur les soins hospitaliers (LSH ; RSB 812.11). Le canton de Berne est l'actionnaire majoritaire de l'HJB SA. Il pilote le système de soins hospitaliers avant tout avec les instruments prescrits par la LSH et par la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal ; RS 832.10), à savoir la planification des soins, la liste des hôpitaux et les contrats de prestations annuels. Concernant l'avenir de l'HJB SA, l'auteur de l'intervention fait référence à un changement de stratégie du canton. Un tel changement serait une conséquence directe du vote communaliste. Il découle en effet de la décision des Prévôtoises et des Prévôtois d'importantes modifications des conditions applicables à l'HJB SA, qui appartient au canton de Berne. Une fois que le transfert de la commune aura eu lieu, l'hôpital de Moutier se trouvera dans le canton du Jura et sera régi par la planification hospitalière de ce dernier.

La direction de l'HJB SA doit se pencher sur les nouvelles conditions qui se dessinent afin d'ouvrir des perspectives pour le personnel de l'hôpital. Le Conseil-exécutif l'a par conséquent chargée de prendre contact avec les autorités jurassiennes afin d'être au clair sur les projets ou les idées envisagées pour l'avenir du site de Moutier. Malheureusement, les échanges n'ont abouti jusqu'à présent à aucune clarification.

Points 1 et 2
La Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP) tiendra le Conseil-exécutif constamment informé des défis qui se présentent pour l'HJB SA. Il est urgent que le gouvernement puisse garantir à long terme les emplois sur le site de Moutier en offrant des perspectives. A cette fin, il est également en contact étroit avec les responsables de l'HJB SA et salue le fait que ces derniers aient ouvert la discussion avec les autorités jurassiennes. Le Conseil-exécutif envisage toutes les options en vue de trouver une solution satisfaisante aussi vite que possible pour l'hôpital prévôtois et de clarifier l'avenir de ce dernier. Cette nouvelle donne implique une restructuration de l'HJB SA. Plus les incertitudes persistent, plus il sera difficile de recruter du personnel qualifié. Le gouvernement met tout en œuvre pour éviter un tel développement.

Point 3
Des informations transparentes ont été communiquées sur les difficultés que pourrait supporter l'HJB SA suite au changement d'appartenance cantonale de Moutier. Une restructuration est nécessaire pour renforcer la position de l'entreprise.

Point 4
Après le vote communaliste, la question de l'avenir du site de l'HJB SA implanté dans la commune de Moutier est toujours sans réponse. Dans ce contexte, l'HJB SA a mené des entretiens avec le canton du Jura. La SAP et le Conseil-exécutif suivront de près cette question ainsi que d'autres éléments d'ordre stratégique et politique en lien avec le changement d'appartenance cantonale de Moutier. Le Conseil-exécutif ne prend aucunement position au sujet des rumeurs et des spéculations rapportées à l'auteur de l'interpellation selon lesquelles le canton de Berne s'apprêterait à vendre le site de l'hôpital de Moutier, qui fait partie de l'HJB SA.

Point 5
Le Conseil-exécutif et la SAP font en sorte que la population du canton de Berne puisse profiter d'une couverture en soins adaptée à ses besoins. Cet objectif vaut bien entendu aussi pour la partie francophone du canton.

Destinataire
- Grand Conseil

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	210-2017
Type d'intervention:	Interpellation
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2017.RRGR.555
Déposée le:	07.09.2017
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Sauvain (Moutier, PSA) (porte-parole) Hirschi (Moutier, PSA) Gasser (Bévilard, PSA)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Non
Urgence accordée:	
N° d'ACE:	449/2018 du 2 mai 2018
Direction:	Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale
Classification:	-

Quo vadis, Bellelay ?

La loi prescrit l'externalisation des établissements psychiatriques cantonaux en société anonyme au 1er janvier 2017. Ce cadre légal a contraint le SPJBB à devenir le Réseau Santé Mentale SA afin de respecter les mesures convenues. La mission fondamentale de cette institution est de garantir l'offre de soins.

Après la démission du Dr Laslo Pataki, le Conseil-exécutif a nommé, le 29 octobre 2015, le Dr. Ian Van Overbeck, médecin cantonal, en qualité de directeur (CEO) ad intérim des Services psychiatriques Jura bernois-Bienne-Seeland. Il s'agissait d'un engagement à 60% qui devait permettre à Ian Van Overbeck de mettre en route les réformes nécessaires. En parallèle, Ian Van Overbeck demeure médecin cantonal, mais à un taux réduit à 40%.

Cet engagement devait durer jusqu'à l'entrée en fonction de la nouvelle directrice ou du nouveau directeur, au 30 avril 2016 au plus tard. Toutefois, aujourd'hui encore, le médecin cantonal continue à cumuler ces deux gros mandats et donc à assumer à temps partiel la charge de la direction du RSM SA.

Par ailleurs, chacun s'accorde à dire que cette phase de transition délicate pour le personnel et les patients doit être conduite avec tact, ouverture et esprit de concorde. Or, des rumeurs persistantes font état d'une direction générale peu présente mais très autoritaire. Cette façon de diriger aurait des conséquences néfastes sur le climat de travail, qui se dégraderait rapidement.

Tout aussi inquiétant, il semblerait que, dans ces circonstances, le Conseil d'administration peine à maintenir un cap pour pérenniser ce site qui joue un rôle important dans l'offre sanitaire régionale. Quoi qu'il en soit, les orientations stratégiques de cet organe de gouvernance ne sont, semble-t-il, pas toujours perceptibles par le personnel et les observateurs externes. Cette impression de naviguer sans capitaine augmente encore le mal-être des employés qui oscille au gré de décisions qui leur paraissent contradictoires.

Le Conseil-exécutif est prié de donner des renseignements sur l'affaire suivante relative au canton :

1. Pourquoi le médecin cantonal est-il toujours en fonction de direction alors qu'il ne devait garder ce poste que sur une très courte durée ?
2. Un poste de directeur à temps partiel permet-il de mener à bien les nombreux défis présents et à venir ?
3. La fonction de médecin cantonal est-elle compatible avec celle de directeur RSM SA : n'y a-t-il pas d'éventuels conflits d'intérêt ?
4. Il semblerait que le directeur financier ait été licencié pour des raisons économiques. Pourtant, après ce licenciement, un nouveau poste de direction aurait été créé. Comment le Conseil d'administration justifie-t-il cela ?
5. Comment le Conseil-exécutif se positionne-t-il par rapport au choix du Conseil d'administration de maintenir une direction peu présente qui peine à améliorer le climat de travail ?
6. Dans le cas d'un rapprochement entre RSM SA et HJB SA, le fait que les sièges des deux conseils d'administration soient occupés par les mêmes personnes pose-t-il problème ? Les doubles casquettes et l'imbrication des rôles permettent-elles de préserver les intérêts spécifiques de ces deux établissements de façon indépendante ?
7. Il a souvent été question de réfléchir à une psychiatrie interjurassienne. Dès lors, les projets et les partenariats extra-cantonaux sont-ils toujours d'actualité ?
8. Les choix financiers (publicités, consultings, audits,...) du CA et de la direction semblent-ils opportuns au canton ?

Réponse du Conseil-exécutif

Il convient de mentionner que l'Hôpital de Jura bernois (HJB SA) et le Réseau santé mentale (RSM SA) sont des entreprises juridiquement indépendantes, responsables de leur gestion et mettant à profit leur marge de manœuvre, conformément à l'article 25 de la loi du 13 juin 2013 sur les soins hospitaliers (LSH ; RSB 812.11). Le canton de Berne est l'actionnaire majoritaire de l'HJB SA et du RSM SA. Il pilote le système des soins hospitaliers avant tout avec les instruments prescrits par la LSH et par la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal ; RS 832.10), à savoir la planification des soins, la liste des hôpitaux et les contrats de prestations annuels. Les auteurs de l'interpellation se réfèrent à la restructuration imminente de l'HJB SA et du RSM SA et signalent d'éventuels conflits d'intérêt entre les fonctions de directeur du RSM SA et de médecin cantonal assumées par le Dr Jan von Overbeck.

Questions 1 et 2
Le contrat ad interim de Jan von Overbeck à la direction du RSM SA a été prolongé en février 2016, à titre de solution transitoire, car il apparaissait clairement que le projet d'autonomisation des services psychiatriques régionaux visait une fusion avec l'HJB. Jan von Overbeck a annoncé sa démission du poste de directeur ad interim du RSM SA au 31 octobre 2017. A ce stade, la fusion entre l'HJB SA et le RSM SA était déjà suffisamment avancée pour que les deux sociétés puissent être placées sous une direction hospitalière en majeure partie identique. Si nécessaire, Jan von Overbeck reste disposé à travailler sur mandat afin d'assurer le transfert des connaissances.

Question 3
Jan von Overbeck a fait preuve d'un niveau de professionnalisme élevé dans le cadre de ses deux fonctions. Les conflits d'intérêt ont pu être évités et, contrairement aux craintes exprimées, le cumul des deux fonctions a permis de trouver des solutions à des problèmes durables telles que l'organisation d'un service d'urgence psychiatrique ambulatoire dans l'espace Bienne-Seeland.

Question 4
Conformément à l'article 716a, alinéa 1, chiffre 1 du Code suisse des obligations (CO ; RS 220), la haute direction de la société constitue une attribution intransmissible et inaliénable du conseil d'administration. Celui-ci est tenu d'agir dans l'intérêt de l'entreprise.

Questions 5 et 6
Depuis que le projet d'autonomisation a été mis en œuvre au 1er janvier 2017, il incombe au conseil d'administration et non au Conseil-exécutif de nommer et de révoquer les personnes chargées de la gestion et de la représentation (art. 716a, al. 1, ch. 4 CO). Afin d'accélérer la fusion entre l'HJB SA et le RSM SA, le Conseil-exécutif a volontairement nommé les mêmes personnes aux deux conseils d'administration. En sa qualité d'actionnaire unique du RSM SA et de l'HJB SA, le canton souhaite créer des structures communes durables grâce à la fusion des deux sociétés. Dans d'autres centres hospitaliers régionaux du canton de Berne, les prestations de soins somatiques aigus et la psychiatrie ont déjà été regroupées avec succès.

Question 7
Les projets et les partenariats extra-cantonaux (psychiatrie interjurassienne) seront développés dans le cadre de la fusion imminente du RSM SA et de l'HJB SA.

Question 8
Comme mentionné plus haut, l'HJB SA et le RSM SA sont des organisations de droit privé. Le Conseil-exécutif exerce les droits et assume les obligations du canton de Berne en sa qualité d'actionnaire (art. 22, al.1 LSH). La stratégie de propriétaire du canton de Berne fournit des informations sur les indemnités versées aux membres du conseil d'administration, qui sont accessibles au public. Conformément à l'article 716a CO, il revient au conseil d'administration de fixer le plan financier et de définir l'affectation des ressources.

Destinataire
- Grand Conseil

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	243-2017
Type d'intervention :	Interpellation
Motion ayant valeur de directive :	☐
N° d'affaire :	2017.RRGR.668
Déposée le :	15.11.2017
Motion de groupe :	Non
Motion de commission :	Non
Déposée par :	Graber (La Neuveville, UDC) (porte-parole)
Cosignataires :	0
Urgence demandée :	Non
Urgence accordée :	
N° d'ACE :	363/2018 du 4 avril 2018
Direction :	Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale
Classification :	-

Niveau paradoxalement élevé du taux de l'aide sociale dans le canton de Berne

Il peut sembler incongru d'interpeller le Conseil-exécutif alors même que le Grand Conseil bernois se prononcera lors de la session de novembre 2017 au sujet de la modification de la loi sur l'aide sociale (LASoc). Les réflexions qui suivent démontrent qu'il n'en est rien.

Le rapport sur l'aide sociale matérielle 2013, 2014 et 2015 de l'Office des affaires sociales de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne nous apprend que durant l'année 2015, 46 900 personnes ont bénéficié de l'aide sociale dans le canton de Berne. Cela représente un taux d'aide sociale de 4,64 pour cent.

Selon l'Office fédéral de la statistique, ce taux d'aide sociale représente le cinquième plus élevé (sur 26) des cantons suisses derrière Neuchâtel, Bâle-Ville, Genève et Vaud. De manière générale, on constate que les cantons de la Suisse orientale et de la Suisse centrale présentent des taux d'aide sociale plus faibles que les cantons de la Suisse occidentale au sens large. Même Zurich, un canton plus fortement urbanisé que le canton de Berne, affiche un taux d'aide sociale plus faible que le nôtre (septième position sur 26 en 2015).

De manière très attendue, le commentaire de l'Office fédéral de la statistique qui accompagne les chiffres des taux d'aide sociale selon les cantons indique que le degré d'urbanisation, le taux

de chômage, la proportion de la population étrangère, la proportion des familles monoparentales et donc l'indicateur conjoncturel de divortialité constituent les principaux facteurs de l'ampleur et des coûts de l'aide sociale.

Selon ces critères qui semblent irréfutables, le taux d'aide sociale du canton de Berne devrait être plus bas que celui de la majorité des cantons de notre pays, étant donné que les facteurs théoriques d'explication du taux d'aide sociale sont plus favorables dans notre canton que dans la majorité des cantons suisses. Ainsi, le taux de chômage bernois (2,4 pour cent au 30 septembre 2017) n'est que le quatorzième de Suisse, une performance assez remarquable si l'on songe que le canton de Berne est le deuxième plus industrialisé de Suisse. L'indicateur conjoncturel de divortialité (nombre de mariages qui aboutissent à un divorce et à l'apparition fréquente d'une nouvelle famille monoparentale) du canton de Berne ne figure lui aussi qu'au quatorzième rang suisse (40,6 pour cent contre 41,5 pour cent en moyenne nationale). Quant à la part de la population étrangère par rapport à la population globale, le canton de Berne n'apparaît qu'au 21^{e} rang avec un taux de 16,1 pour cent contre 26,6 pour cent en moyenne nationale (chiffres de 2016) !

Au vu de ces réalités socio-économiques et démographiques, le canton de Berne devrait enregistrer un taux d'aide sociale inférieur à la moyenne suisse et figurer à la quinzième ou à la seizième place. Or il pointe à la cinquième place. Qu'est-ce à dire ?

Les auteurs du rapport *« Taux d'aide sociale dans le canton de Berne : facteurs d'influence »* publié le 19 octobre 2012 à l'intention de l'Office des affaires sociales du canton de Berne soulignent ce paradoxe et tentent quelques courtes explications. Dans ce rapport, on lit notamment ceci : *« Le niveau élevé du taux d'aide sociale et des dépenses d'aide sociale dans le canton de Berne ne s'explique pas par les facteurs d'influence classiques. …. Plusieurs facteurs devraient se traduire par un taux inférieur à la moyenne. … Les motifs sont plutôt à chercher dans la définition des coûts de l'aide sociale : il y a comparativement peu de prestations liées aux besoins versées en amont dans le canton de Berne et les frais de tutelle sont proportionnellement élevés dans les dépenses bernoises d'aide sociale. ... Mais ces raisons ne suffisent pas à elles seules à justifier la situation atypique du canton de Berne. Le système de financement solidaire et la professionnalisation de l'aide sociale sont deux autres pistes à explorer. Enfin, on peut se demander si le taux de non-recours à l'aide sociale ne diffère pas entre la Suisse occidentale d'une part et la Suisse centrale et orientale de l'autre, ce qui pointerait le doigt vers une autre conception de l'aide sociale. »*

Dans son rapport relatif à la modification de la loi sur l'aide sociale (LASoc), le Conseil-exécutif ne s'étend guère sur les causes de ce grand paradoxe. Tout au plus indique-t-il que la motion Studer 260-2012, qui se trouve à l'origine du projet de modification de LASoc, met en évidence l'effet d'aspiration du régime en vigueur sur les ressortissants et les ressortissantes d'autres cantons.

En référence aux constats et aux réflexions susmentionnées, le Conseil-exécutif est prié :

1. de dire si les remarques du Rapport « Taux d'aide sociale dans le canton de Berne : facteurs d'influence » publié le 19 octobre 2012 à l'intention de l'Office des affaires sociales du canton de Berne conservent toute leur pertinence ;
2. de rendre compte du paradoxe bernois en matière d'aide sociale en développant et en présentant de manière un peu plus exhaustive les raisons qui induisent un taux d'aide sociale

plus élevé dans le canton de Berne qu'en moyenne nationale alors qu'il devrait être objectivement plus bas, compte tenu des facteurs rationnels de détermination de ce taux ;
3. de communiquer, autant que faire se peut, la durée moyenne de perception de l'aide sociale dans le canton de Berne et en comparaison intercantonale.

Réponse du Conseil-exécutif

Point 1

Le rapport[1] 2012 d'Ecoplan publié en 2012 fournit des explications toujours pertinentes et d'actualité sur le taux d'aide sociale supérieur à la moyenne enregistré dans le canton de Berne.

Point 2

Plusieurs facteurs plaident certes en faveur d'un taux d'aide sociale moins élevé dans le canton de Berne, notamment le faible taux de chômage ou la proportion plus basse d'étrangers en comparaison intercantonale. Toutefois, les raisons ci-après, détaillées dans le rapport susmentionné, peuvent expliquer en partie le taux effectif.

Tout d'abord, Berne octroie comparativement très peu de prestations liées aux besoins versées en amont (p. ex. allocations de logement, subsides pour les familles, les personnes au chômage et les jeunes, rentes-ponts) qui permettent, dans plusieurs autres cantons, de réduire le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale.

Il convient ensuite de relever que le niveau des salaires est plus bas dans le canton de Berne que dans l'agglomération zurichoise, la Suisse du Nord-Ouest ou la région lémanique. A cela s'ajoute un taux d'imposition relativement élevé. Ces deux éléments combinés peuvent faire baisser le revenu librement disponible des ménages bernois menacés de pauvreté, qui risquent de devenir des travailleurs pauvres dépendant d'un soutien complémentaire de l'aide sociale.

Selon les auteurs du rapport, la professionnalisation de l'aide sociale (p. ex. service social obligatoire, taille minimale, exigences en matière de qualification du personnel, etc.) influence également le taux d'aide sociale. Dans le canton de Berne comme en Suisse romande, l'aide sociale est plus largement professionnalisée et centralisée qu'en Suisse orientale, de sorte qu'elle atteint davantage les ayants droit. Il convient par ailleurs de relever que le canton de Berne dispose, avec la compensation des charges, d'un système de financement très solidaire (coûts assumés pour moitié par le canton et pour moitié par les communes) incitant vraisemblablement moins ces dernières à réduire leurs dépenses dans ce domaine. La compensation des charges de l'aide sociale a été introduite en 1961, reflétant la volonté politique de l'époque.

Le rapport mentionne également les différences de perception fondamentales de l'aide sociale entre les régions. Les personnes qui auraient effectivement droit à un soutien au vu de leur revenu modeste ne s'annoncent pas partout dans la même mesure. Il semblerait que le non-recours à l'aide sociale soit généralement plus élevé dans les cantons de campagne à majorité bourgeoise (p. ex. Suisse orientale) que dans ceux abritant des grandes villes (p. ex. Berne ou Bâle) ou situés en Suisse romande.

[1] Taux d'aide sociale dans le canton de Berne : facteurs d'influence (résumé)

Enfin, le rapport précise encore que le niveau de formation de la population étrangère dans le canton de Berne est inférieur à la moyenne. En effet, la proportion de personnes étrangères au bénéfice d'une formation de niveau secondaire II ou tertiaire y est plus basse que dans les autres cantons. Par ailleurs, le taux d'aide sociale des Bernois âgés de 0 à 19 ans est plus élevé que la moyenne.

Le Conseil-exécutif est d'avis que l'aide sociale peut être optimisée au niveau de l'exécution ainsi que de l'insertion professionnelle, dont l'efficacité est actuellement trop limitée. Le directeur de la santé publique et de la prévoyance sociale a mis sur pied des groupes de travail chargés d'évaluer les possibilités d'amélioration dans ces deux domaines. En matière d'insertion professionnelle, il s'agit d'encourager la collaboration avec les milieux économiques, de renforcer l'apprentissage des langues, de faire en sorte que tous les jeunes suivent une formation et de développer les formations de rattrapage pour les adultes. Au niveau de l'exécution, il faut renforcer le contrôle technique et financier des services sociaux, exploiter les marges financières, créer un service de révision sociale et améliorer le transfert de connaissances (bonnes pratiques).

Il est toutefois impossible de satisfaire entièrement aux attentes de l'auteure de l'interpellation selon lesquelles le canton de Berne devrait enregistrer un taux d'aide sociale inférieur à la moyenne suisse et figurer à la quinzième ou à la seizième place. Même en procédant à des optimisations, un tel classement apparaît irréaliste à court terme en raison des charges sociales élevées supportées par les villes de Berne et de Bienne.

Point 3

La durée moyenne de perception de l'aide sociale dans le canton de Berne était en 2016 de 13 mois pour les dossiers clos (moyenne suisse : 11 mois) et de 26 mois pour ceux en cours (moyenne suisse : 23 mois). En moyenne, les bénéficiaires bernois perçoivent les prestations plus longtemps que ceux des autres cantons. A noter que Berne se situe à un niveau similaire à celui des autres cantons urbains (Zurich, Genève ou Bâle-Ville).

Destinataire

- Grand Conseil

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	260-2017
Type d'intervention:	Interpellation
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2017.RRGR.690
Déposée le:	20.11.2017
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Gschwend-Pieren (Lyssach/Oberburg, UDC) (porte-parole) Fuchs (Bern, UDC) Knutti (Weissenburg, UDC)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Non
Urgence accordée:	
N° d'ACE:	421/2018 du 25 avril 2018
Direction:	Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale
Classification:	-

Des chiffres transparents sur l'aide sociale

Les chiffres publiés récemment par le canton de Zurich sur l'aide sociale dont bénéficient les requérantes et requérants d'asile montrent des évolutions effarantes. Les contribuables du canton de Berne ont le droit de connaître les chiffres pour le canton.

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

1. Combien de ménages (personnes) bénéficient de l'aide sociale depuis plus de trois ans ? Dans cette catégorie, combien sont des personnes étrangères ?

2. Combien de ménages (personnes) bénéficient de l'aide sociale depuis plus de cinq ans ? Dans cette catégorie, combien sont des personnes étrangères ? Pourquoi ne leur retire-t-on pas leur autorisation de séjour ?

3. Combien de ménages (personnes) bénéficient de l'aide sociale depuis plus de dix ans ? Dans cette catégorie, combien sont des personnes étrangères ? Pourquoi ne leur retire-t-on pas leur autorisation de séjour ?

4. Combien de ménages (personnes) bénéficient de l'aide sociale depuis plus de quinze ans ? Dans cette catégorie, combien sont des personnes étrangères ? Pourquoi ne leur retire-t-on pas leur autorisation de séjour ?

Réponse du Conseil-exécutif

Le Conseil-exécutif relève que le terme de **requérant d'asile** utilisé dans l'introduction porte à confusion : puisque les auteurs de l'interpellation se réfèrent à l'intervention parlementaire n°1221 du 20 décembre 2017, à l'intitulé similaire, déposée auprès du Grand Conseil zurichois, le Conseil-exécutif en déduit que l'interpellation porte sur **toutes les personnes de nationalité étrangère bénéficiant de l'aide sociale** et non uniquement sur celles relevant du domaine de l'asile.

Questions 1 à 3

Les données ci-après sont issues de la statistique des bénéficiaires de l'aide sociale de l'Office fédéral de la statistique (OFS). Ce dernier utilise le terme de « dossier » et non de « ménage ». Les chiffres demandés par les auteurs de l'interpellation sont les suivants :

Durée d'octroi	Nombre de dossiers	Suisses/Suissesses	Etrangers/étrangères	Part de dossiers de personnes étrangères
≥ 3 ans	10 200	6 344	3 856	37,8 %
≥ 5 ans	6 544	4 101	2 443	37,3 %
≥ 10 ans	1 984	1 339	645	32,5 %

Durée d'octroi	Nombre de personnes	Suisses/Suissesses	Etrangers/étrangères	Part de personnes étrangères
≥ 3 ans	17 387	9 309	8 078	46,5 %
≥ 5 ans	11 068	6 034	5 034	45,5 %
≥ 10 ans	3 090	1 863	1 227	39,7 %

S'agissant du retrait des autorisations de séjour/d'établissement des personnes de nationalité étrangère percevant une aide sociale importante et durable, le Conseil-exécutif renvoie à la réponse à la motion M 073-2017 déposée par Samuel Krähenbühl (UDC) « Libre circulation des personnes – pour en finir avec les 50 000 francs d'aide sociale pour les ressortissants de l'UE ».

De manière générale, le Service des migrations (SEMI) de l'Office de la population et des migrations (OPM) constate que le retrait des autorisations de séjour uniquement en raison d'une dépendance à l'aide sociale est relativement rare et qu'il s'agit généralement de dossiers combinant plusieurs motifs (p. ex. dépendance à l'aide sociale et dettes élevées).

Le service compétent de l'OPM ne recense que depuis 2016 le nombre de retraits/non-prolongations d'autorisations de séjour (permis B) au motif spécifique de « dépendance à l'aide sociale ». En 2016, neuf autorisations de séjours (UE-AELE et Etats tiers) ont été révoquées en raison de dépendance à l'aide sociale (conformément à l'art. 62, al. 1, lit. *e* de la loi fédérale sur les étrangers, LEtr). En 2017, ce chiffre était de 25.

Question 4

Comme l'OFS n'établit de statistique des bénéficiaires de l'aide sociale que depuis 2005, il n'est pas possible de répondre à la question 4. En vertu de l'article 63, alinéa 2 LEtr, l'autorisation d'établissement d'un étranger qui séjourne en Suisse légalement et sans interruption depuis plus de quinze ans ne peut toutefois être révoquée au seul motif d'une dépendance étroite et durable à l'aide sociale ni en raison de fausses déclarations ou de dissimulation de faits essentiels.

Destinataire
- Grand Conseil

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	245-2017
Type d'intervention:	Interpellation
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2017.RRGR.671
Déposée le:	17.11.2017
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Geissbühler-Strupler (Herrenschwanden, UDC) (porte-parole)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Oui
Urgence accordée:	Non 23.11.2017
N° d'ACE:	464/2018 du 2 mai 2018
Direction:	Direction de l'instruction publique
Classification:	–

Français précoce: une nouvelle étude fait état de coûts élevés au regard d'une faible utilité

Dans le cadre de mon activité d'enseignante, j'ai pu constater qu'un nombre considérable de membres du corps enseignant et d'élèves étaient débordés par le projet d'école intégrative. C'est pourquoi une évaluation précise du projet « Passepartout » s'impose avant qu'il ne soit introduit à grande échelle. D'autant plus que les ressources financières qu'il faudrait mobiliser pour sa réalisation sont importantes.

C'était l'objet d'une motion déposée en 2011 :

1. Faire examiner scientifiquement si les enfants qui ont appris le français dès la troisième année du degré primaire sont mieux préparés dans les différentes matières linguistiques que les enfants qui ont commencé le français seulement en cinquième année du degré primaire.
2. Confier cette analyse à une institution indépendante.
3. Suspendre le projet « Passepartout », à moins que dans les tests d'évaluation, les résultats des enfants qui ont étudié le français avec ces moyens didactiques ne soient sensiblement meilleurs.

Le Conseil-exécutif avait toutefois fait avancer le projet autour des manuels « Mille-feuilles » et « Clin d'œil » trop loin pour entendre nos demandes et les doutes d'un grand nombre de membres du corps enseignant concernant l'utilisation de ces moyens pédagogiques coûteux et l'approche pédagogique qui les sous-tend.

Une intervention similaire de 2015, qui demandait une comparaison entre les dernières classes ayant étudié avec le manuel « Bonne chance » pendant cinq ans et les classes ayant étudié selon la nouvelle méthode avec les manuels « Mille-feuilles » et « Clin d'œil » pendant sept ans, a été rejetée par le directeur de l'instruction publique. Ce, alors même que de nombreux enseignants et enseignantes, mais aussi et surtout des écoles participant au projet, se sont plaints de l'absence de résultats, invoquant que les nouveaux manuels n'ont pas de lien avec l'univers des écoliers et écolières.

Aujourd'hui, c'est une enseignante du secondaire expérimentée qui a elle-même travaillé avec les manuels de « Passepartout » qui prend le relais. Ayant repris ses études à l'Université de Fribourg sur le plurilinguisme, elle a effectué, dans le cadre de son travail de master, une étude comparative des classes qui ont étudié avec ces différents manuels (« Bonne chance » et « Mille-feuilles »/« Clin d'œil ») durant le même nombre de leçons (environ 600).

Les résultats de cette étude sont décevants, car ils montrent que les performances linguistiques des enfants qui ont appris avec les nouveaux matériels pédagogiques étaient considérablement moins bonnes, et que les résultats des deux groupes étaient à peu près identiques par ailleurs.

Le Conseil-exécutif est dès lors chargé de répondre aux questions suivantes :

1. Cette étude est-elle connue ?
2. Quelles conclusions faut-il en tirer ?
3. Combien de millions le canton de Berne a-t-il dépensés depuis l'introduction de cette méthode ?
4. Combien a coûté jusqu'à présent la formation du corps enseignant participant au projet « Passepartout » ?
5. Combien de leçons supplémentaires (qu'à l'époque de « Bonne Chance ») ont été données ?
6. Combien ces leçons supplémentaires ont-elles coûté ?

Motivation de l'urgence : l'étude a été qualifiée d'excellente par des spécialistes et n'est donc pas négligeable. Elle devrait être mise à la disposition tant du corps enseignant que des parents et des autorités communales. Les conséquences que cela entraîne doivent être tirées avec l'ensemble des parties prenantes. En raison des dépenses élevées que cause un seul manuel, les communes sont lourdement mises à contribution. Le corps enseignant, les écoles participantes, mais aussi les parents nous mettent sous une pression croissante les représentantes et représentants du peuple que nous sommes. Il est donc nécessaire d'agir.

Réponse du Conseil-exécutif

Contrairement aux suppositions de la motionnaire, le projet d'enseignement des langues étrangères « Passepartout » fait l'objet d'une évaluation scientifique.

L'Institut de plurilinguisme de l'Université de Fribourg analyse actuellement, sur mandat des cantons participant au projet et dans le cadre d'une étude scientifique, si les élèves atteignent les objectifs d'apprentissage fixés pour le français à la fin du degré primaire et à la fin de la scolarité obligatoire.

Le Conseil-exécutif prend position comme suit sur les différentes questions posées :

Question 1 :

Oui, la Direction de l'instruction publique connaît ce travail de master.

Question 2 :

La Direction de l'instruction publique est d'avis qu'aucune conclusion ne peut être tirée de ce travail de master. En effet, il n'est pas possible d'analyser une thématique si complexe de façon assez approfondie dans le cadre d'un travail de master. Ces résultats ne sont d'ailleurs pas cités dans des publications scientifiques.

Les cantons participant au projet « Passepartout » tireront cependant les conclusions nécessaires sur la base des résultats de l'étude scientifique susmentionnée réalisée par l'Université de Fribourg.

Question 3 :

Les éditions Schulverlag plus AG sont chargées de l'élaboration et de la production des manuels. Elles ont investi quelque 11 millions de francs dans la réalisation de ces ouvrages. Le canton de Berne n'a pas versé de subventions pour l'élaboration des manuels. Les communes sont chargées de financer elles-mêmes l'achat du matériel didactique.

Question 4 :

La formation du corps enseignant participant au projet a coûté jusque-là environ 10 millions de francs.

Question 5 :

Au total, de la troisième année du degré primaire à la dernière année du degré secondaire I, deux leçons hebdomadaires sur une base annuelle (LHBA) ont été ajoutées à la grille horaire. Ces leçons supplémentaires sont nécessaires pour commencer l'enseignement du français en troisième année du degré primaire.

Question 6 :

Ces deux LHBA supplémentaires engendrent des frais de traitement bruts de 4,4 millions de francs (répartis entre le canton et les communes).

Destinataire

- Grand Conseil

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	271-2017
Type d'intervention :	Interpellation
Motion ayant valeur de directive :	☐
N° d'affaire :	2017.RRGR.716
Déposée le :	28.11.2017
Motion de groupe :	Non
Motion de commission :	Non
Déposée par :	Graber (La Neuveville, UDC) (porte-parole)
Cosignataires :	0
Urgence demandée :	Non
Urgence accordée :	
N° d'ACE :	441/2018 du 2 mai 2018
Direction :	Direction de l'instruction publique
Classification :	–

Gestion du mobbing durant les leçons de sport dans les écoles publiques bernoises

Depuis plus de dix ans, « Promotion Santé Suisse » s'intéresse à la taille et au poids des enfants en âge de scolarité dans les villes de Berne, Bâle et Zurich. Selon les enquêtes et les statistiques que publie cette organisation, le surpoids et l'obésité des jeunes de notre pays sont en léger recul. C'est réjouissant.

Au niveau de l'école primaire, 20,8 pour cent des élèves restent néanmoins en surpoids et 5,5 pour cent souffrent d'obésité. Ces chiffres croissent durant le degré secondaire I jusqu'à atteindre 23,4 pour cent pour le surpoids et 6 pour cent pour l'obésité. Les leçons de sport dispensées par les écoles publiques et privées permettent de combattre très partiellement le fléau que représente l'obésité pour la santé publique.

Mais il y a un revers de la médaille. La littérature pertinente ainsi qu'une très récente émission de la télévision romande nous apprennent que les personnes obèses, jeunes et adultes, sont souvent victimes de discriminations et de stigmatisations parfois sévères et inadmissibles dans notre société. Les jeunes en fort surpoids, en particulier, sont très fréquemment en butte à la stigmatisation, aux moqueries, aux discriminations, au rejet et même à diverses formes de violence durant et après les leçons de sport. Toutes ces atteintes à la dignité des jeunes en surpoids durant les leçons de sport constituent un véritable mobbing. D'autres jeunes ne souffrant pas de sur-

poids mais qui, par exemple, sont très peu souples en raison de problèmes de coordination ou de troubles légers de la motricité peuvent connaître des difficultés semblables. Ces phénomènes délétères peuvent même se produire au degré secondaire II, quoique de manière atténuée.

Cela entraîne chez tous ces jeunes des sentiments de peur, des complexes d'infériorité et d'autres souffrances psychologiques que certains membres du corps enseignant peinent à identifier, à comprendre et à combattre. Cette situation n'est pas seulement regrettable. Elle est intolérable. Il pourrait être possible d'y remédier substantiellement en dispensant des leçons de sport à certains élèves en proie au mobbing du fait de leurs handicaps physiques. Pour certains d'entre eux, il vaudrait parfois mieux faire un jogging à titre individuel que de participer à des activités sportives qu'ils perçoivent comme contraintes et douloureuses. Cela devrait être d'autant plus possible que notre société reconnaît de nombreux droits à la différence dans plusieurs domaines de la vie sociale, certains de ces droits étant hautement légitimes alors que d'autres le sont moins.

Vu ce qui précède, nous demandons au Conseil-exécutif de répondre aux questions suivantes :

1. Comment les écoles publiques obligatoires du canton de Berne gèrent-elles le mobbing que subissent souvent les jeunes qui souffrent de surpoids ou d'autres handicaps durant les leçons de sport ?
2. Les membres du corps enseignant qui dispensent des leçons de sport sont-ils rendus attentifs au mobbing que subissent souvent ces élèves durant les leçons de sport ?
3. La législation cantonale sur la scolarité obligatoire permet-elle aux écoles publiques de notre canton de dispenser des leçons de sport aux élèves qui, de manière avérée, souffrent de mobbing durant les activités sportives scolaires en raison de leur surpoids ou d'autres handicaps physiques ?

Réponse du Conseil-exécutif

Le mobbing n'est pas un phénomène nouveau. Comme tous les phénomènes sociaux, il se manifeste aussi malheureusement à l'école. Les raisons du mobbing sont multiples. Le corps enseignant connaît ce phénomène et y est sensibilisé.

Le Conseil-exécutif prend position comme suit sur les questions formulées dans l'interpellation :

Question 1 :

Dès qu'un cas de harcèlement se présente, les enseignants et enseignantes responsables doivent aborder cette question en adoptant une démarche pédagogique adaptée. Pour ce faire, ils ont à leur disposition du matériel pédagogique de qualité. Les éditions scolaires Schulverlag plus AG ont par exemple édité un film consacré à cette question (« Mobbing ist kein Kinderspiel »). Par ailleurs, le manuel « Krisenkompass »[1] est disponible dans de nombreuses écoles et contient de précieux conseils à l'usage des enseignants et enseignantes. Ces derniers peuvent aussi s'adresser aux services psychologiques pour enfants et adolescents. De nombreuses écoles disposent en outre d'un dispositif anti-mobbing et sont en liaison avec des services spécialisés comme Santé bernoise, qui soutiennent non seulement les directions d'école et les enseignants et enseignantes, mais aussi les parents et leurs enfants.

[1] https://www.schulverlag.ch/platform/apps/shop/detail.asp?MenuID=1176&Menu=1&ID=1289&Item=4.2.1&artId=19058&

Question 2 :

Les conséquences du mobbing sont graves. Parce qu'il a souvent lieu en cachette ou dans l'anonymat des masses, il doit être mis au jour le plus rapidement possible afin de pouvoir être combattu de manière globale et intransigeante. Il va de soi que tous les acteurs de l'école (corps enseignant, direction, surveillance scolaire, commission scolaire, parents) doivent être informés immédiatement et que des mesures doivent être prises de manière concertée à l'échelle de l'école. Des échanges réguliers et une collaboration institutionnalisée augmentent les chances de vaincre ce fléau.

De nombreuses écoles ont mis en place, dans le cadre du travail social en milieu scolaire, le principe de « l'enseignant ou l'enseignante de confiance » (personne chargée des problèmes relationnels). Le travail social en milieu scolaire aide et conseille les enfants et les adolescents en proie à des problèmes sociaux ou personnels (cf. les lignes directrices de la Direction de l'instruction publique sur le travail social en milieu scolaire sous www.erz.be.ch/erz/fr/index/kindergarten_volksschule/kindergarten_volksschule/leitfaeden.assetref/dam/documents/ERZ/AKVB/fr/15_Schulsozialarbeit/SSA_leitfaden_f.pdf). Les victimes ont donc sur place un interlocuteur ou une interlocutrice qualifiée.

Question 3 :

Oui, la législation cantonale laisse aux écoles une importante marge de manœuvre pour régler les conflits et trouver une solution répondant au mieux aux besoins des élèves. L'organisation des classes relève de la compétence de la direction d'école.

En vertu de l'article 2, alinéa 3 de la loi du 19 mars 1992 sur l'école obligatoire (LEO ; RSB 432.210), l'école a pour mission de protéger l'intégrité psychique et physique des élèves et de veiller au maintien d'un climat de respect et de confiance. Les écoles confrontées au mobbing ont donc le devoir d'agir. Elles doivent tout mettre en œuvre pour protéger les victimes et briser les structures du mobbing. Toutefois, la manière de protéger au mieux une victime de harcèlement et de rétablir un climat de confiance varie d'une situation à l'autre. Les écoles bénéficient d'une certaine liberté, mais elles doivent tenir compte de la situation dans son ensemble avant de prendre des mesures.

Destinataire

- Grand Conseil

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	290-2017
Type d'intervention :	Interpellation
Motion ayant valeur de directive :	☐
N° d'affaire :	2017.RRGR.779
Déposée le :	11.12.2017
Motion de groupe :	Non
Motion de commission :	Non
Déposée par :	Gasser (Bévilard, PSA) (porte-parole)
Cosignataires :	0
Urgence demandée :	Oui
Urgence accordée :	Non 22.03.2018
N° d'ACE :	511/2018 du 9 mai 2018
Direction :	Direction de l'instruction publique
Classification :	–

Formation qualifiante : prix excessif

Le canton de Berne possède encore nombre d'institutrices ou de maîtresses d'école enfantine qui sont au bénéfice d'une qualification d'avant la HEP-BEJUNE. Il y a quelques années, la haute école proposait une formation « -2+2 » afin que les enseignantes et enseignants de ces degrés puissent travailler dans la totalité du premier cycle, sans être pénalisés au niveau salarial. L'objectif était par ailleurs de s'assurer d'une bonne qualité de l'enseignement.

Or, pour diverses raisons, un certain nombre de personnes n'ont pas pu participer à l'une des trois volées de formation, en particulier celles qui suivaient déjà une autre formation. Après avoir consulté les représentants compétents des trois cantons et avoir constaté une demande potentielle non négligeable, la haute école a accepté, sur mandat des cantons concordataires, de mettre sur pied une nouvelle formation, ce que nous saluons.

Par contre, la surprise est de taille lorsque l'on regarde le prix demandé aux participants pour ce cours : 1500 francs par semestre ! Ce prix nous semble particulièrement excessif et décourageant pour les intéressés. Ce montant est deux fois plus élevé que celui demandé pour les formations précédentes visant pourtant les mêmes objectifs. A titre comparatif, soulignons ici que le MAS en supervision représente le même coût semestriel, alors que ce dernier permet clairement une réorientation professionnelle.

L'offre de cours en formation continue devrait se situer dans une plage financière acceptable, même en cas de formation qualifiante, comme c'est le cas ici. L'intérêt de l'école est de bénéficier d'enseignants hautement qualifiés et qui, cerise sur le gâteau, continuent à parfaire leurs connaissances et leurs compétences pour remplir au mieux les enjeux pédagogiques et les défis professionnels de plus en plus exigeants au premier cycle. Il s'agit par ailleurs de répondre à une demande du canton à propos du développement souhaité du cycle élémentaire. Cela représente un développement de la qualité, donc une tâche qui incombe à tous les acteurs de l'école, pas seulement aux enseignants.

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

1. La Direction de l'instruction publique reconnaît-elle la véracité des chiffres avancés ?

2. Est-elle disposée à faire un geste plus important pour les enseignants désireux de suivre cette formation ?

3. Quel montant à charge des participants la Direction de l'instruction publique estime-t-elle acceptable pour une formation qualifiante ?

4. Pour encourager une haute qualité de son corps professoral, la Direction pense-t-elle que 3000 francs annuels de taxes sont encourageants ?

5. Sur quelle base est fondé le principe permettant d'estimer ce coût de formation ?

Motivation de l'urgence : Les inscriptions sont en cours et le délai est fixé à fin janvier.

Réponse du Conseil-exécutif

Le Conseil-exécutif partage l'avis de l'auteur de l'interpellation selon lequel la *formation complémentaire, enseigner au cycle 1, de la 1ère à la 4ème* (Diploma of Advanced Studies [DAS]) proposée par la HEP-BEJUNE s'inscrit dans la lignée des efforts menés par le canton pour développer le cycle élémentaire et contribue à l'objectif d'améliorer la qualité de l'enseignement à ce degré. Il prend position comme suit au sujet des questions qui lui sont posées :

Points 1 à 4 :

La Direction de l'instruction publique prend en charge les frais de formation encourus par les enseignants et enseignantes engagés au canton de Berne qui se sont inscrits à la *formation complémentaire, enseigner au cycle 1, de la 1ère à la 4ème* de la HEP-BEJUNE. Elle a inscrit les ressources requises au budget ordinaire dévolu à la formation continue. La formation en question contribue en effet à l'objectif du canton de Berne de permettre aux enseignants et enseignantes qui ont obtenu leur diplôme avant l'introduction du cycle élémentaire selon HarmoS et avant la création des hautes écoles pédagogiques d'étendre leur autorisation d'enseigner aux quatre années du cycle élémentaire.

Point 5 :

L'article 3 de la loi fédérale sur l'encouragement des hautes écoles et la coordination dans le domaine suisse des hautes écoles (loi sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles ; LEHE) fixe le principe selon lequel il faut prévenir les distorsions de la concurrence entre les prestations de services et les offres de formation continue proposées par les institutions du domaine des hautes écoles et celles proposées par d'autres prestataires, notamment ceux de la formation professionnelle supérieure. Sur cette base, les hautes écoles pédagogiques sont aussi tenues de proposer leurs formations continues sans recourir à leur financement de base afin d'éviter un subventionnement croisé des offres.

C'est pourquoi la HEP-BEJUNE procède à un calcul des coûts complets pour l'ensemble de ses formations continues, calcul qui prend avant tout en compte les frais de personnel, mais aussi des coûts additionnels analytiques liés à l'exploitation et aux infrastructures. Selon ce calcul interne, les coûts qui incombent à la HEP-BEJUNE pour la *formation complémentaire, enseigner au cycle 1, de la 1ère à la 4ème* ne sont en fait pas inférieurs à ceux du MAS en supervision, pris en exemple par l'auteur de l'interpellation.

Les tarifs des formations continues de la HEP-BEJUNE sont toujours approuvés par le comité stratégique de l'école, l'organe de direction supérieur, sur proposition du rectorat.

Il appartient ainsi au comité stratégique de fixer, pour chaque formation continue, un prix adéquat, le taux d'autofinancement et le montant des éventuelles contributions à verser par les cantons responsables en fonction des besoins en matière de formation continue de leurs enseignants et enseignantes.

A l'heure actuelle, le rectorat s'efforce sur cette base d'assurer un taux d'autofinancement de 50 pour cent pour les formations continues qualifiantes (CAS, DAS, MAS). Ainsi, le financement de ces formations se compose comme suit :

1. 50 pour cent des coûts à la charge de la HEP-BEJUNE (et donc des trois cantons responsables) ;
2. 50 pour cent des coûts à la charge des participants et participantes (qui peuvent recevoir des subventions en fonction du canton par lequel ils sont employés).

Destinataire

- Grand Conseil

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	292-2017
Type d'intervention:	Interpellation
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2017.RRGR.792
Déposée le:	18.12.2017
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Grogg-Meyer (Bützberg, PEV) (porte-parole)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Non
Urgence accordée:	
N° d'ACE:	512/2018 du 9 mai 2018
Direction:	Direction de l'instruction publique
Classification:	–

Transparence dans le sponsoring des hautes écoles

Depuis quelques années, de plus en plus de voix s'élèvent parmi les politiques pour exhorter les hautes écoles à accroître leur degré d'autofinancement, en faisant appel notamment à de plus importantes contributions de tiers. Et on voit, en effet, que le sponsoring des hautes écoles a connu une forte hausse en Suisse au cours des dernières années. L'Université de Berne et la Haute école spécialisée bernoise (HESB) ne font pas exception.

Un financement privé des hautes écoles comporte son lot d'opportunités et de risques. Le plus grand atout des hautes écoles réside dans leur liberté académique – qui est même ancrée dans la Constitution fédérale ! Or cette liberté est menacée par la signature de contrats pour des financements privés. Il est donc indispensable de faire la transparence sur le sponsoring des hautes écoles. Cette position est aussi celle de la Conférence des recteurs des hautes écoles suisses swissuniversities, qui a formulé les quatre principes suivants en ce qui concerne les contributions de tiers et la collaboration avec l'économie :[1]

- Assurance de la liberté de l'enseignement et de la recherche et garantie de l'autonomie, en ce qui concerne notamment les décisions relatives au personnel, le choix des méthodes de recherche et la liberté de publication ;

[1] Rapport annuel 2016 de la Conférence suisse des hautes écoles (CSHE), p. 13

- Financement conforme aux principes de la stratégie pour que les hautes écoles puissent développer leur profil ;
- Effet sur la réputation : le financement doit renforcer la réputation de la haute école et non la compromettre ;
- Transparence des sources de financement sans désavantages concurrentiels pour les participants ni entraves pour les coopérations.

Selon le quatrième principe énoncé par swissuniversities, la transparence des sources de financement ne devrait pas mettre en danger la compétitivité des hautes écoles. Or si l'on tolère des restrictions de la transparence, les efforts de transparence risquent de ne servir à rien.

Une intervention similaire a été soumise aux parlements du canton de Bâle-Ville et du canton de Bâle-Campagne.

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

1. Qu'entendent l'Université de Berne et la HESB par « contributions de tiers » ?
2. Dans quelle mesure l'Université de Berne et la HESB tiennent-elles compte des quatre principes énoncés par swissuniversities ?
3. Quelle est la position de l'Université de Berne et de la HESB par rapport au fait que la transparence des sources de financement ne devrait pas mettre en danger la compétitivité des hautes écoles ? Comment cela se traduit-il en pratique ?
4. Comment l'Université de Berne et la HESB garantissent-elles que leurs planifications budgétaires et stratégiques ne subissent pas l'influence de bailleurs de fonds potentiels ?
5. Où et comment la participation des bailleurs de fonds intervient-elle dans les organes de décision et de planification des instituts, départements ou facultés (y compris dans la fonction de conseiller) ?
6. Des bailleurs de fonds participent-ils aux commissions de nomination de professeurs ou professeures, ou aux organes chargés de l'élaboration des programmes d'études ?
7. Quelle place les activités de recherche de financements occupent-elles dans le cahier des charges du personnel scientifique de l'Université de Berne et de la HESB ? Et comment s'assure-t-on que ces activités ne nuisent pas à la qualité de la recherche et de l'enseignement, qui sont les principales tâches des hautes écoles et de leur personnel ?
8. L'Université de Berne et la HESB connaissent-elles le *naming* (le « nommage », en français, est une démarche qui consiste à inscrire les noms des entreprises sur des tableaux d'honneurs, ou à les utiliser pour baptiser une salle de conférence, une chaire, ou à les citer sur leur site web, etc.) ? Dans quelle mesure y ont-elles recours ?
9. Le personnel employé par les bailleurs de fonds bénéficie-t-il d'un accès privilégié à l'offre d'enseignement ou d'un traitement préférentiel d'une quelque autre forme ?
10. L'Université de Berne et la HESB sont-elles prêtes à présenter chaque année en toute transparence une liste des dons qu'elles ont reçus et ce qu'elles en ont fait ? Sont-elles également prêtes à rendre publics les contrats passés pour ces donations ? Si elles s'y refusent, comment garantir la transparence ?
11. De quels critères de contrôle (par exemple un règlement) l'Université de Berne et la HESB disposent-elles pour examiner les multiples dangers que peut représenter un sponsoring pri-

vé des hautes écoles, éventuellement le modifier et, le cas échéant, le refuser ? Et comment est-il possible de contrôler les décisions déléguées au rectorat ?

12. L'Université de Berne et la HESB ont-elles des organes (où le corps étudiant dispose à égalité d'un siège et d'un droit de vote) chargés de contrôler la procédure pour les contributions de tiers et d'établir chaque année un rapport qui donne un aperçu de la situation et informe de la hauteur des postes budgétaires financés par des sponsorings ?

Réponse du Conseil-exécutif

L'indépendance de la science est le fondement de la crédibilité et de la qualité de la recherche et de l'enseignement des hautes écoles. Toute contribution financière versée à des hautes écoles susceptible de compromettre cette indépendance de la recherche et de l'enseignement serait donc problématique.

A la demande du Conseil des hautes écoles, la Conférence suisse des recteurs des hautes écoles swissuniversities a rédigé en 2016 une prise de position intitulée « Utilisation de fonds de tiers privés par les hautes écoles », qui portait sur la question des fonds de tiers et de la collaboration des hautes écoles avec l'économie. Ce document soulignait l'importance de la collaboration avec l'économie et les bailleurs de fonds privés tant pour les universités que pour les hautes écoles spécialisées ainsi que le bénéfice qu'apportent des fonds de tiers à l'économie et à la société en Suisse. swissuniversities énonçait en même temps des principes visant à garantir l'indépendance de la recherche et de l'enseignement.

Le Conseil-exécutif salue l'orientation générale de cette prise de position et constate que les hautes écoles du canton de Berne disposent déjà des bases nécessaires pour garantir le traitement précautionneux en matière de sponsoring prescrit dans cette prise de position.

L'Université de Berne a adopté en 2007 des directives contraignantes dans ce domaine et a ainsi été l'une des premières universités de Suisse à être dotée d'une telle réglementation. Intitulées à l'origine « Directives relatives au sponsoring », elles s'appellent aujourd'hui « Directives relatives à la recherche de fonds »[2] et ont été entièrement remaniées en dernier lieu le 1er janvier 2018. En s'inspirant des directives de l'Université de Berne, la HESB a elle aussi édicté, en septembre 2015, un règlement sur le sponsoring et la recherche de fonds[3].

Conformément à la loi du 5 septembre 1996 sur l'université (LUni ; RSB 436.11) et à la loi du 19 juin 2003 sur la Haute école spécialisée bernoise (LHESB ; RSB 435.411), l'Université et la HESB reçoivent une subvention du canton sur la base du mandat de prestations arrêté par le Conseil-exécutif. Elles doivent chercher d'autres sources de financement (art. 62, al. 4 LUni et art. 48, al. 4 LHESB). Dans son mandat de prestations, le Conseil-exécutif exhorte les hautes écoles à s'assurer d'un financement par des tiers. Dans leur stratégie, les hautes écoles se sont aussi fixé pour but d'augmenter la part des contributions de tiers. La loi fédérale du 30 septembre 2011 sur l'encouragement et la coordination des hautes écoles (LEHE ; RS 414.20) prévoit elle aussi que les hautes écoles s'efforcent d'obtenir des fonds de tiers appropriés (art. 41, al. 4 LEHE) et l'acquisition des fonds de tiers est prise en compte dans le calcul des contributions

2 http://www.unibe.ch/unibe/portal/content/e809/e810/e483397/e630750/e630755/20180101_Fundraising_Richtlinien_FR_Layout_fra.pdf

3 https://www.bfh.ch/fileadmin/docs/recht/bfh/Reglement_Sponsoring-Fundraising.pdf (en allemand seulement)

fédérales (Art. 51, al. 3, lit. *b* LEHE). Il est donc attendu des universités et hautes écoles spécialisées suisses qu'elles puissent s'imposer dans la concurrence qui les opposent les unes aux autres pour obtenir des fonds de tiers.

Le financement total de l'Université se monte à 846 millions de francs en 2016, dont 307 millions (36 %) proviennent du canton de Berne. Les recettes totales de l'Université sont aussi financées par les contributions de base de la Confédération (CHF 94 mio), les contributions des autres cantons dans le cadre de l'Accord intercantonal universitaire (AIU) (CHF 104 mio) et les taxes d'études (CHF 19 mio). Les contributions de tiers correspondent à 258 millions de francs. Elles permettent de financer au total 1342,4 postes équivalents plein temps à l'Université de Berne (état fin 2015).

Le financement total de la HESB s'élève, en 2016, à 289 millions de francs, dont 113 millions (39 %) proviennent du canton de Berne. La Confédération et les autres cantons participent également au financement global à raison de 53 millions et 43 millions de francs respectivement. Les fonds de tiers (CHF 56 mio) et d'autres revenus viennent encore contribuer aux recettes totales.

Cependant, la majeure partie de ces contributions de tiers ne sont pas acquises dans le cadre de recherches de fonds et de sponsoring de bailleurs de fonds privés mais sont des fonds liés à des projets relevant de l'encouragement à la recherche financés par des institutions publiques comme le Fonds national suisse de la recherche scientifique, l'Agence suisse pour l'encouragement de l'innovation Innosuisse[4] ou le programme-cadre de recherche de l'UE Horizon 2020.

En plus de ces activités de recherche financées par ces fonds de tiers publics, l'Université et la HESB sont légalement tenues de collaborer avec des tiers, soit aussi avec l'économie (art. 6, al. 1, lit. *c* LUni, art. 5, al. 1, lit. *a* LHESB). Les entreprises sont ainsi des partenaires importants pour l'Université et la HESB. Les coopérations des deux hautes écoles avec des partenaires privés favorisent la capacité d'innovation du canton de Berne et renforcent ainsi sa position scientifique et économique.

Le Conseil-exécutif se prononce comme suit sur les différentes questions :

1. Les bases juridiques cantonales relatives aux hautes écoles du canton de Berne ne comportent aucune définition explicite du terme « contributions de tiers ». En revanche, la LEHE mentionne que les fonds de tiers sont notamment ceux qui proviennent du Fonds national suisse, des programmes de recherche de l'Union européenne, de la Commission pour la technologie et l'innovation et d'autres sources publiques ou privées (art. 51, al. 3, lit. *b* LEHE). De manière générale, on entend par contributions de tiers des fonds qui ne sont pas des subventions de base ou d'exploitation des pouvoirs publics. Les contributions de tiers sont dans leur grande majorité des subsides obtenus au terme de processus compétitifs dans le cadre de l'encouragement à la recherche du Fonds national suisse, d'Innosuisse ainsi que des programmes-cadres de l'Union européenne et d'autres institutions internationales d'encouragement à la recherche. Par ailleurs, on inclut aussi dans cette définition les fonds provenant de mandats et de coopérations spécifiques de recherche des pouvoirs publics, ceux provenant de licences ainsi que ceux en lien avec des prestations comme des expertises, des analyses ou des traitements médicaux. En outre, la formation continue contribue pour une part considérable aux revenus des fonds de tiers de la HESB (33 % en 2016). Cette part est de 4,6 % à l'Université (2016). Les

[4] Commission pour la technologie et l'innovation CTI jusqu'à fin 2017

contributions de l'économie privée, de particuliers ainsi que de fondations notamment font aussi partie des fonds de tiers des hautes écoles.

2. L'Université de Berne et la HESB tiennent parfaitement compte des quatre principes de swissuniversities mentionnés par l'auteure de l'interpellation. L'Université de Berne a été l'une des premières hautes écoles de Suisse à disposer de règlementations relatives au sponsoring, à la recherche de fonds et à l'acceptation de dons ; depuis, toutes les hautes écoles de Suisse ont adopté de telles dispositions. Dans son règlement de 2012 relatif à l'intégrité scientifique, l'Université souligne que la véracité et l'intégrité sont les bases de la recherche et de l'activité scientifique et une condition préalable à la crédibilité scientifique. Selon les directives internes de l'Université, l'objectivité de la recherche scientifique nécessite notamment que la planification, l'exécution et le compte-rendu des résultats d'un projet de recherche ne soient pas influencés par d'éventuels conflits d'intérêts des responsables du projet.

   La HESB a édicté son règlement sur le sponsoring et la recherche de fonds en 2015. Celui-ci érige aussi le principe que la liberté et l'indépendance de l'enseignement et de la recherche ne doivent pas être limitées par le sponsoring. Par ailleurs, il précise aussi que le public doit pouvoir clairement identifier le sponsoring ainsi que les entreprises et personnes impliquées.

3. Une partialité effective ou apparente des chercheurs ou chercheuses d'une haute école nuirait gravement à la réputation et donc à la compétitivité de l'institution en tant qu'établissement d'enseignement et de recherche. La transparence et des réglementations claires visant à empêcher que des bailleurs de fonds puissent exercer une influence sont par conséquent des conditions indispensables si les hautes écoles veulent inspirer de la confiance dans l'indépendance de leur recherche scientifique. Les hautes écoles du canton sont tenues à la transparence et se conforment notamment à la loi sur l'information du canton de Berne, selon laquelle l'information du public ne peut être limitée que par des intérêts publics ou privés prépondérants. Les hautes écoles font état de leurs recettes conformément aux prescriptions cantonales. Cela vaut aussi pour les contributions privées. Une liste des chaires parrainées est par exemple publiée sur le site Internet de l'Université de Berne. L'Université prévoit aussi d'établir une liste transparente pour les contributions supérieures ou égales à 100 000 francs dans le cadre de sa nouvelle banque de données dédiée aux projets de recherche, qui sera lancée comme projet pilote l'année prochaine et qui devrait remplacer à une large échelle dès 2020 la banque de données publique existante.

   A la HESB, les partenariats à des projets de recherche supérieurs à 50 000 francs sont enregistrés dans la banque de données des projets dans la mesure où ces partenaires participent au projet au moyen d'une prestation personnelle ou d'une contribution en espèces et pour autant que les devoirs de confidentialité prévus dans le contrat en relation avec la propriété intellectuelle ne s'y opposent pas.

4. Le mandat de prestations du Conseil-exécutif et la stratégie formulée par les hautes écoles constituent la base des processus de planification des hautes écoles. Du fait de la part minime qu'ils représentent dans le budget global (3,7 % pour l'Université, moins de 1 % pour la HESB), le sponsoring et les dons n'ont qu'une importance relative pour les processus de planification et de budgétisation des hautes écoles ; par conséquent, on

peut largement exclure le risque que les donateurs et sponsors puissent exercer une influence sur la stratégie générale.

5. En règle générale, les bases juridiques excluent, tant à l'Université qu'à la HESB, une participation des bailleurs de fonds aux organes de planification ou de décision des hautes écoles ou à l'élaboration des programmes d'études.

   A l'Université, un représentant ou une représentante du partenaire peut siéger dans la commission universitaire de structure et de vote, avec voix consultative, uniquement pour décider de l'attribution des chaires dotées. La décision est toutefois prise par la faculté et la direction de l'Université.

   A la HESB, l'engagement de titulaires de chaires parrainées et de chaires dotées suit, selon le règlement de septembre 2015 relatif au sponsoring et à la recherche de fonds, la procédure d'engagement ordinaire. Cette disposition va s'appliquer par exemple prochainement dans l'attribution de la chaire dotée Lindenhof pour les soins psychiatriques dans le cadre ambulatoire (« Lindenhof Stiftungsprofessur für Psychiatriepflege im ambulanten Setting »). La mise au concours de cette chaire aura lieu au niveau international en désignant l'organisme de soutien.

   Dans les coopérations en matière de recherche où partenaires industriels et hautes écoles travaillent ensemble, les droits et les devoirs sont réglés contractuellement et les planifications et décisions sont définies en commun. Si des partenaires externes ayant un intérêt direct aux résultats du projet sont associés à des projets de la recherche appliquée et développement, cela est examiné de manière appropriée lors de la prise de décisions.

6. Comme nous l'avons déjà mentionné au chiffre 5, un représentant ou une représentante du partenaire donateur peut, à l'Université, siéger avec voix consultative dans la commission universitaire de structure ou de vote lors de l'attribution des chaires dotées. Toute autre participation est exclue. A la HESB, l'engagement de titulaires de chaires parrainées et de chaires dotées suit la procédure d'engagement ordinaire ; toutes les décisions sont prises par les organes de la haute école spécialisée.

7. Les directives relatives à la recherche de fonds de l'Université de Berne et le règlement relatif au sponsoring et à la recherche de fonds de la HESB définissent l'ensemble des éléments déterminants en la matière et assurent que la garantie de la qualité de la recherche et de l'enseignement (également prescrite par la loi) ne soit pas affectée ou menacée par ces activités de sponsoring et de recherche de fonds. La recherche de fonds ne fait pas partie du mandat de base des collaborateurs et collaboratrices des hautes écoles engagés dans l'enseignement et la recherche. L'obtention de fonds de tiers dans la recherche n'est cependant pas incluse ici dans la notion de « recherche de fonds ». La recherche de fonds à l'Université est gérée par un service spécialisé au sein du rectorat. La HESB ne dispose quant à elle pas d'un tel service centralisé. Cependant, le règlement prévoit que les conventions d'un montant supérieur à 50 000 francs conclues avec des bailleurs de fonds soient approuvées par le recteur ou la rectrice.

8. A l'Université, la désignation sur le tableau des donateurs ou la dénomination d'une chaire ou de salles de cours en cas de donation sont possibles (voir les directives susmentionnées) mais uniquement dans des limites délibérément plutôt restrictives. Actuellement, seules deux chaires portent le nom d'un donateur et aucune salle de cours n'a jusqu'ici été baptisée d'après un donateur ou une donatrice.

Selon le règlement relatif au sponsoring et à la recherche de fonds de la HESB, le sponsoring ainsi que les sponsors (entreprises et particuliers) doivent être identifiables par le public. Les tableaux d'honneur ou le baptême d'une chaire ou d'une salle de cours en cas de donation sont donc possibles. Dans le contrat conclu entre la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie, la Ville de Bienne, la HESB et la Manufacture des montres Rolex SA, il a été convenu que dans le futur Campus Hall sur le Campus Biel/Bienne, les salles sponsorisées par Rolex incluraient ce nom. Le canton de Berne, la HESB et la Ville de Bienne se sont ainsi engagées à mettre en évidence le nom de Rolex de façon appropriée.

9. Non. Dans la phase de mise sur pied de nouveaux cursus dans l'offre de formation continue de l'Université, des réductions peuvent être accordées aux employés et employées des bailleurs de fond dans certaines circonstances, si ceux-ci garantissent que des places seront occupées pendant plusieurs années.

10. Les hautes écoles présentent leurs recettes provenant de contributions privées conformément aux prescriptions cantonales. L'Université publie en outre sur son site Internet une liste des chaires parrainées et prévoit d'établir une liste transparente pour les contributions supérieures ou égales à 100 000 francs dans le cadre d'une nouvelle banque de données dédiée aux projets de recherche (voir aussi ch. 3). A la HESB, les partenariats relatifs à des projets de recherche supérieurs à 50 000 francs sont enregistrés dans une banque de données de projets dans la mesure où le partenaire participe au projet au moyen d'une prestation personnelle ou d'un montant en espèces et pour autant que les devoirs de confidentialité clairement établis par contrat ne s'y opposent pas. Le principe de la transparence des sources de financement garanti par une déclaration accessible au public ne peut, comme cela est aussi énoncé dans le document de swissuniversities, être limité contractuellement que dans des cas exceptionnels, si par exemple l'entreprise partenaire invoque un motif légitime ayant trait à la sauvegarde de la propriété intellectuelle ou de secrets d'affaires. De telles conventions doivent cependant être révélées sans exception aux autorités de surveillance.

11. Les hautes écoles connaissent suffisamment les opportunités et les risques que présente le sponsoring (voir les remarques introductives). Les mécanismes de contrôle sont réglés, à l'Université, dans les directives relatives à la recherche de fonds et, à la HESB, dans le règlement relatif au sponsoring et à la recherche de fonds. Comme tous les autres domaines, le sponsoring est aussi soumis à la surveillance du Conseil-exécutif et de la Direction de l'instruction publique. Les décisions déléguées au rectorat peuvent si nécessaire être débattues dans ce cadre et être soulevées et discutées au sein du conseil d'école de la HESB et du sénat de l'Université.

12. L'Université et la HESB publient toujours le montant des fonds de tiers qu'elles perçoivent dans les comptes annuels figurant dans leurs rapports de gestion. La loi ne prévoit pas d'organes séparés chargés de contrôler en interne dans les hautes écoles la procédure relative aux contributions de tiers et dans lesquels le corps étudiant siégerait à égalité ; le système n'est pas conçu ainsi. Le corps étudiant est plutôt représenté par des délégués et déléguées siégeant avec droit de vote dans les organes chargés de fonctions internes de surveillance prévus par la loi, à savoir le sénat à l'Université et le conseil d'école à la HESB.

Destinataire

- Grand Conseil

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	258-2017
Type d'intervention:	Interpellation
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2017.RRGR.688
Déposée le:	20.11.2017
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Gschwend-Pieren (Lyssach/Oberburg, UDC) (porte-parole) Fuchs (Bern, UDC) Knutti (Weissenburg, UDC)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Non
Urgence accordée:	
N° d'ACE:	452/2018 du 2 mai 2018
Direction:	Direction de la police et des affaires militaires
Classification:	–

Identité des personnes relevant du domaine de l'asile

Pour éviter que de faux chiffres concernant l'identité des requérants et requérantes d'asile ne circulent, il nous semble important, au nom de la transparence, d'obtenir des chiffres exacts directement de l'administration.

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

1. Pour combien de requérants et requérantes d'asile et de réfugiés reconnus l'identité a-t-elle pu être établie de façon indéniable ?

2. Combien de requérants et requérantes d'asile, de réfugiés reconnus et de personnes admises à titre provisoire ou pour des raisons humanitaires ont fait une demande d'asile dans le canton de Berne sous différentes identités ?

3. Combien ont le 1er janvier comme date de naissance dans les documents ?

4. Combien de requérants et requérantes d'asile ont disparu au cours des deux dernières années ?

5. Combien de requérants et requérantes d'asile bénéficient de mesures par l'intermédiaire de l'APEA ?

6. Combien sont placés ?

7. A quelle hauteur se chiffre la facture ?

8. Pour quelles raisons les admissions à titre provisoire ont-elles été accordées au cours de ces dernières années ?

Réponse du Conseil-exécutif

Points 1 et 2

Toutes les personnes requérant l'asile doivent se faire enregistrer dans un centre d'enregistrement et de procédure (CEP) du Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM), quelle que soit la manière dont elles entrent en Suisse. Lorsqu'elles se présentent dans un CEP, celui-ci saisit leurs données personnelles et leur demande de présenter tous les documents de voyage et d'identité dont elles disposent ; il compare en outre les données personnelles attestées avec celles figurant dans les systèmes informatiques de gestion des migrations et des recherches de police. Il interroge les personnes requérantes sur leur situation personnelle et familiale et les prie d'exposer sommairement les motifs de leur demande d'asile. Parallèlement, il les photographie et saisit leurs empreintes digitales. Toutes ces données permettent d'identifier une personne et de déterminer si elle a déjà déposé une demande d'asile en Suisse par le passé, éventuellement sous un autre nom. Tout comme les demandes clairement admissibles, celles qui sont manifestement infondées ou abusives peuvent être traitées dans le cadre d'une procédure accélérée.

En règle générale, une personne requérant l'asile est enregistrée sous l'identité que le SEM juge plausible sur la base des documents qui lui ont été remis et des déclarations de la personne concernant son identité, son origine et les motifs de sa demande d'asile. Mais malgré toutes ces précautions, il n'est pas rare que des personnes ne puissent pas être identifiées avec une certitude absolue, par exemple parce qu'elles ne disposent pas de documents de voyage probants ou qu'elles ne figurent dans aucune base de données. Fin 2016, le Conseil fédéral a indiqué que 73 pour cent des demandes d'asile déposées entre janvier 2010 et août 2016 n'étaient pas accompagnées de documents de voyage ou d'identité.

Cela n'empêche pas les autorités de se rendre compte de déclarations contradictoires lorsqu'elles interrogent une personne sur d'éventuelles précédentes demandes. Ainsi, en 2017, le SEM a pu identifier six cas de requérants d'asile attribués au canton de Berne qui avaient déjà déposé une demande sous une autre identité. Un chiffre qui pourrait encore augmenter en fonction des constatations qui seront faites à l'avenir.

Point 3

Au début du mois de février 2018, 1692 des 6861 personnes du domaine de l'asile relevant de la compétence de l'Office de la population et des migrations (OPM) – parmi lesquelles figurent aus-

si les personnes admises provisoirement séjournant en Suisse depuis moins de sept ans – avaient le 1er janvier comme date de naissance.

Point 4

Dans le canton de Berne, il y a eu 1300 départs incontrôlés en 2016 et 806 en 2017. Il faut toutefois mentionner que certaines personnes signalées comme parties de manière incontrôlée réapparaissent puis repartent à nouveau. Dès lors, il se peut que des personnes soient comptabilisées plusieurs fois dans ces statistiques.

Point 5

Les mesures de protection peuvent être ordonnées par l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte (APEA) ou organisées à titre préventif par le Service d'aide sociale en matière d'asile compétent.

Au 1er janvier 2018, les APEA avaient enregistré 371 cas de requérants mineurs non accompagnés (RMNA), et institué une curatelle pour la plupart d'entre eux. Pour ce qui est des requérants adultes, il n'est pas possible de déterminer le nombre de mesures, étant donné que les APEA ne saisissent pas le statut d'asile dans leur système. Cela est conforme aux prescriptions en matière de statistiques édictées par la Conférence des cantons en matière de protection des mineurs et des adultes.

Point 6

Le Conseil-exécutif considère que l'expression « placés » employée dans l'interpellation fait référence aux personnes du domaine de l'asile qui sont hébergées en dehors des structures habituelles.

L'OPM n'établit de statistiques détaillées concernant l'hébergement des personnes du domaine de l'asile en dehors desdites structures que pour les RMNA : au 1er janvier 2018, 29 RMNA résidaient dans des institutions externes ; cet hébergement spécial avait été ordonné et était financé par l'APEA pour deux d'entre eux ; pour les 27 autres, c'est le centre Bäregg qui avait estimé qu'un hébergement spécial était indiqué et qui avait organisé le placement dans une institution externe, d'entente avec le curateur (représentant légal du RMNA). Dans ces 27 cas, les coûts sont financés par le centre Bäregg, à travers le forfait de 171 francs par RMNA et par jour qu'il reçoit. 44 autres RMNA séjournaient dans des familles d'accueil, lesquelles sont également financées par le forfait.

Point 7

Le montant des coûts facturés pour un hébergement spécial varie fortement selon que l'institution externe concernée est subventionnée par le canton ou pas. Si elle l'est, l'organisme qui procède au placement participe aux coûts à hauteur de 30 francs par jour et par personne. Les institutions subventionnées sont des foyers gérés par l'Office des personnes âgées et handicapées de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale.

Les écoles et foyers particuliers qui ne sont pas subventionnés par le canton appliquent des tarifs variables. Les coûts complets d'un placement dans de telles institutions (coûts accessoires et prestations circonstancielles inclus) peuvent atteindre 600 francs par jour.

Les deux placements en hébergement spécial ordonnés par l'APEA (voir point 6) engendrent des coûts à hauteur de 495 francs pour l'un et 523 francs pour l'autre (par jour et par personne).

Pour ce qui est des placements volontaires qui n'ont pas été ordonnés par l'APEA (mais qui sont approuvés par l'OPM), les coûts sont plafonnés à 250 francs par jour et par personne pour toute les personnes du domaine de l'asile, à l'exception des RMNA. Ils sont financés par la part réservée aux hébergements spéciaux dans le forfait de la Confédération.

Selon le modèle actuel, le centre Bäregg reçoit 171 francs par RMNA et par jour. Ce montant forfaitaire couvre également les placements, plus onéreux, en hébergement spécial.

Point 8

L'article 83 de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr ; RS 142.20) définit exhaustivement les situations dans lesquelles une admission provisoire se justifie : celle-ci est prononcée par le SEM si l'exécution d'un renvoi n'est pas licite en vertu du droit international, qu'elle ne peut être raisonnablement exigée pour des raisons humanitaires ou qu'elle n'est pas possible pour des raisons techniques.

Destinataire
- Grand Conseil

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	259-2017
Type d'intervention:	Interpellation
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2017.RRGR.689
Déposée le:	20.11.2017
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Gschwend-Pieren (Lyssach/Oberburg, UDC) (porte-parole) Fuchs (Bern, UDC) Knutti (Weissenburg, UDC)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Non
Urgence accordée:	
N° d'ACE:	453/2018 du2 mai 2018
Direction:	Direction de la police et des affaires militaires
Classification:	–

Droit de séjour des requérantes d'asile en cas de maternité

En conséquence de la vague d'admissions sans distinction de 2015, des communes se sont vu attribuer de jeunes requérantes d'asile (avec ou sans conjoint) qui sont devenues mères au cours des deux dernières années.

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

1. Combien de jeunes requérantes d'asile ont été attribuées au canton de Berne depuis 2015, et combien d'entre elles ont depuis donné naissance à un enfant ?

2. Combien de requérants d'asile arrivés au cours de ces dernières années ont reconnu, voulu reconnaître leur paternité ou se trouvent actuellement dans l'une de ces situations ?

3. Le fait de donner naissance à un enfant en Suisse ou, plus généralement, d'en avoir un a-t-il une influence sur le droit de séjour (en particulier l'admission provisoire) d'un requérant ou d'une requérante ?

4. Un requérant ou une requérante dont la demande d'asile a été rejetée mais qui a eu un enfant avec une personne de nationalité suisse ou au bénéfice d'un permis B ou C obtient-il ou elle un droit de séjour particulier du fait cette paternité ou maternité ? Si oui, combien de fois ce cas s'est-il présenté au cours des cinq dernières années ?

Réponse du Conseil-exécutif

Point 1

Le tableau ci-dessous indique le nombre de demandes d'asile déposées en Suisse et de requérants d'asile attribués au canton de Berne entre 2015 et 2017.

	2015	2016	2017
Demandes d'asile (Suisse)	**39 523**	**27 207**	**18 088**
Femmes	10 957	7984	6058
Hommes	28 566	19 223	12 030

Attributions au canton de Berne	**5428**	**3390**	**2125**
Femmes	1531	969	701
Hommes	3897	2421	1424

Source : SEM

Ni le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) ni l'Office de la population et des migrations (OPM) ne comptabilisent de manière systématique quelles requérantes d'asile attribuées au canton de Berne tombent enceintes ou donnent naissance pendant la phase d'hébergement et d'encadrement dans des structures cantonales. Au cours de la première audition menée par le SEM, la grossesse n'est pas non plus enregistrée comme caractéristique exploitable pour les statistiques.

Environ 225 des enfants dont la procédure d'asile est en cours et qui relevaient de la compétence de l'OPM début février 2018 sont nés entre le 1er janvier 2015 et le 31 décembre 2017 dans le canton de Berne. Le SEM n'est pas non plus en mesure d'établir une évaluation systématique permettant de connaître la part de ces enfants nés avant le dépôt de la demande d'asile de la mère, et ceux nés après.

Point 2

La procédure de reconnaissance d'un enfant est fondée sur les dispositions de l'ordonnance du 28 avril 2004 sur l'état civil (OEC ; RS 211.112.2). Dans le cadre de cette procédure, aucune donnée relative au statut de séjour en vertu du droit des étrangers n'est saisie dans le registre suisse de l'état civil. Pour cette raison, l'OPM ne dispose pas de données statistiques permettant de savoir combien de requérants d'asile ont reconnu ou souhaité reconnaître leur paternité, ou engagé une procédure en ce sens ces dernières années. La reconnaissance d'un enfant peut être faite au lieu de résidence tant du père que de la mère, tout comme au lieu de résidence ou de naissance de l'enfant, et peut donc intervenir hors du canton de Berne. Conformément à l'article 51 OEC, les offices de l'état civil communiquent au SEM les reconnaissances d'enfant se rapportant à des personnes qui demandent l'asile, qui ont été admises provisoirement ou qui ont été reconnues comme réfugiées. L'Office fédéral de la statistique (OFS) reçoit ces données automatiquement et sous forme électronique (art. 52 OEC). Ni le SEM ni l'OFS ne sont à même d'estimer de manière fiable le nombre de reconnaissances d'enfant faites par des personnes relevant du domaine de l'asile : le SEM n'a pas la possibilité de dépouiller les données, tandis que l'OFS ne dispose pas de toutes les informations, puisque la reconnaissance d'enfant de pères dont les données personnelles ne peuvent pas être attestées par des documents d'état

civil ne figure pas dans la transaction Personne au registre de l'état civil. Ces pères sont souvent des requérants dont la demande d'asile est en cours.

Point 3

Un enfant dont les parents ne sont pas mariés acquiert la nationalité suisse par la reconnaissance du père si celui-ci est suisse (art. 1, al. 2 de la loi du 20 juin 2014 sur la nationalité suisse, LN ; RS 141.0). Le droit de séjour de la mère requérant l'asile est réglé sur la base du droit au respect de la vie privée et familiale, consacré par l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (CEDH ; RS 0.101). Dans de telles circonstances, il convient de procéder à un examen au cas par cas.

Un enfant dont les parents ne sont pas mariés et dont la mère a demandé l'asile a droit à l'octroi d'une autorisation d'établissement en vertu de l'article 43, alinéa 3 de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr ; RS 142.20), pour autant que son père le reconnaisse et bénéficie d'une telle autorisation. Le droit de séjour de la mère requérant l'asile est réglé sur la base du droit au respect de la vie privée, consacré par l'article 8 CEDH. Il est généralement assorti de conditions.

Un enfant dont les parents ne sont pas mariés et dont la mère a demandé l'asile a droit à l'octroi d'une autorisation de séjour conformément à l'article 3, annexe I de l'accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse, d'une part, et la communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (ALCP ; RS 0.142.112.681), pour autant que son père le reconnaisse et bénéficie d'une autorisation de séjour en vertu des dispositions de l'ALCP.

Un enfant dont les parents ne sont pas mariés et dont la mère a demandé l'asile peut recevoir une autorisation de séjour s'il remplit les conditions fixées à l'article 44 LEtr et pour autant que son père soit au bénéfice d'une autorisation de séjour en vertu des dispositions de la LEtr. Etant donné qu'une autorisation de séjour ne présuppose en général pas un droit de séjour stable, les dispositions prévues à l'article 8 CEDH ne sont pas applicables. En conséquence, la mère requérant l'asile ne peut pas se prévaloir de l'article 8 CEDH pour invoquer un droit au séjour.

Partant, le fait de donner naissance à un enfant en Suisse peut avoir une influence sur le droit de séjour de la mère requérant l'asile.

Même s'il reconnaît un enfant, le père requérant l'asile n'acquiert pas automatiquement l'autorité parentale, ni n'a le droit de déterminer son lieu de résidence. Il ne peut invoquer le droit de demeurer en Suisse uniquement sur la base d'une reconnaissance d'enfant.

La naissance d'un enfant peut, de fait, influencer indirectement le séjour de la mère requérant l'asile frappée d'une obligation de quitter le pays. Avant qu'un renvoi de Suisse puisse être exécuté, le pays de provenance de la mère doit reconnaître la nationalité de l'enfant et lui délivrer les documents de voyage nécessaires. Cette procédure peut être très chronophage et, dès lors, prolonger le séjour en Suisse.

Point 4

Voir la réponse à la question 3.

Les combinaisons de données personnelles auxquelles font référence les auteurs de l'interpellation ne sont enregistrées de manière systématique ni par le SEM ni par l'OPM, rendant l'établissement d'une statistique impossible. Selon les informations du SEM, de tels cas ne sont que rarement survenus entre 2013 et 2017.

Destinataire
- Grand Conseil

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	261-2017
Type d'intervention:	Interpellation
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2017.RRGR.691
Déposée le:	20.11.2017
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Gschwend-Pieren (Lyssach/Oberburg, UDC) (porte-parole) Fuchs (Bern, UDC) Knutti (Weissenburg, UDC)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Non
Urgence accordée:	
N° d'ACE:	391/2018 du 25 avril 2018
Direction:	Direction de la police et des affaires militaires
Classification:	–

Nombre de requérant-e-s d'asile bénéficiaires de l'aide sociale en explosion

L'année 2015 a été une année record en ce qui concerne les demandes d'asile. Dans le canton de Zurich, cette vague d'admissions sans distinction a eu des conséquences visibles sur le compte d'Etat 2016. En effet, le nombre de requérantes et de requérants d'asile bénéficiaires de l'aide sociale a augmenté de 107 pour cent par rapport à 2015 ; et les forfaits fédéraux destinés au canton de Zurich pour l'aide sociale ont doublé, passant de 42 à 84 millions de francs en l'espace d'un an.

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

1. Quels sont les chiffres pour le canton de Berne ?
2. Combien de requérants et de requérantes ayant déposé une demande d'asile en Suisse en 2015 ont été attribués au canton de Berne ?
3. Sur ces personnes, combien bénéficient de l'aide sociale ?
4. Quelle évolution ont connu les forfaits fédéraux destinés au canton de Berne entre 2015 et 2016 ?

5. Ces forfaits permettent-ils de couvrir l'ensemble des dépenses ?

6. Combien de demandes d'asile déposées en 2015 ont déjà été traitées ?

7. Combien de requérantes et de requérants ont ainsi obtenu le droit d'asile ?

8. Combien de requérantes et de requérants ont obtenu l'admission à titre provisoire, et pour quelles raisons ?

9. Sur toutes ces personnes, combien ont déposé une demande de regroupement familial ?

10. Combien de demandes de regroupement familial ont reçu une réponse favorable, et combien de personnes ont obtenu l'autorisation de s'installer en Suisse dans ce cadre ?

11. Combien de demandes de regroupement familial ont reçu une réponse favorable en dépit de la dépendance prévisible de l'aide sociale, et combien de nouveaux bénéficiaires de l'aide sociale s'installent dans le canton du fait de ces regroupements ?

12. Quelle a été l'évolution des coûts occasionnés par l'aide sociale accordée aux requérants et requérantes (les personnes ayant obtenu le droit d'asile ou une admission provisoire) dans les communes du canton de Berne au cours des dix dernières années ?

Réponse du Conseil-exécutif

Points 1 à 4

Les personnes requérant l'asile ou admises provisoirement qui séjournent en Suisse depuis moins de sept ans relèvent de la compétence de la Direction de la police et des affaires militaires. Elles ont droit à l'aide sociale, pour autant qu'elles ne soient pas en mesure de financer leur existence par leurs propres moyens. Dans le domaine de l'asile, les montants d'aide sociale sont inférieurs à ceux dont bénéficient les personnes titulaires de la nationalité suisse ou d'un permis B ou C. Ils sont financés par le forfait global versé par la Confédération.

	2015	2016	2017**
Nombre moyen de personnes du domaine de l'asile recevant l'aide sociale dans le canton de Berne*	4 787	6 664	6 341
Montant total perçu par le canton de Berne à titre de forfait global I, en CHF, sans les imputations	85 681 403	119 055 599	113 677 503

* Requérants d'asile et personnes admises provisoirement séjournant en Suisse depuis moins de sept ans

** Chiffres provisoires

Source : SEM

	2015	2016	2017
Nombre de demandes d'asile en Suisse	39 523	27 207	18 088
Personnes attribuées au canton de Berne	5 428	3 390	2 125
Taux de personnes du domaine de l'asile recevant l'aide sociale, en %*	97,1 %	92,3 %	Pas encore connu

*Part de toutes les personnes du domaine de l'asile hébergées par le canton de Berne, données eAsyl / SH-AsylStat

Source : SEM, OFS

Point 5

Le forfait global permet en principe de « couvrir l'ensemble des dépenses enregistrées par les cantons dans le domaine de l'aide sociale, lorsque ces dépenses sont susceptibles d'être remboursées et que des solutions avantageuses ont été trouvées » (art. 21 de l'ordonnance 2 sur l'asile relative au financement du 11 août 1999, ordonnance 2 sur l'asile, OA 2 ; RS 142.312). Les dépenses qui ne sont pas ou pas entièrement couvertes par les subventions fédérales font l'objet d'une demande de crédit auprès de l'organe compétent[1].

Points 6 à 8

Pour les personnes qui ont demandé l'asile et été attribuées au canton de Berne en 2015, les statistiques sont les suivantes :

	Nombre total de personnes	**5428**
a.	Octroi de l'asile	858
b.	Admissions provisoires	1359
c.	Régularisations	126
d.	Demandes en cours en 1re instance	912
e.	Décisions non encore entrées en force	187
f.	Décisions en cours d'exécution	72
g.	Départs incontrôlés	501
h.	Départs après décision	784
i.	Rapatriements vers l'Etat d'origine ou un autre Etat	279
j.	Départs autonomes	281
k.	Autres	69

Il n'est pas possible d'exposer ici sommairement les motifs concrets qui justifient une admission provisoire. Une telle admission repose toutefois, en tous les cas, sur une décision du Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM), rendue sur la base de l'article 44 de la loi du 26 juin 1999 sur l'asile (LAsi ; RS 142.31), en relation avec l'article 83 de la loi du 16 décembre 2005 sur les étrangers (LEtr ; RS 142.20).

[1] P. ex. dépenses relatives à l'Office de consultation sur l'asile (OCA; affaire n° 2017.POM.549), à la Croix-Rouge suisse (CRS; affaire n° 2017.POM.550) ou aux requérants d'asile mineurs non accompagnés (affaire n° 2017.POM.820)

L'article 83 LEtr définit exhaustivement les situations dans lesquelles une admission provisoire se justifie : celle-ci est prononcée par le SEM si l'exécution d'un renvoi n'est pas licite en vertu du droit international, qu'elle ne peut être raisonnablement exigée pour des raisons humanitaires ou qu'elle n'est pas possible pour des raisons techniques.

Points 9 à 11

Pour ce qui est des demandes de regroupement familial concernant des personnes qui ont demandé l'asile et été attribuées au canton de Berne en 2015, les statistiques sont les suivantes :

a. Regroupement familial concernant des personnes ayant obtenu l'asile :

Demandes	232
Approbations	127
Personnes regroupées jusqu'à présent	100

b. Regroupement familial concernant des personnes admises provisoirement :

Etant donné que le délai d'attente de trois ans n'est pas échu, les personnes admises provisoirement en 2015 ne peuvent pas encore demander de regroupement familial.

c. Regroupement familial sur la base de l'article 51, alinéa 4 LAsi (asile accordé aux familles) concernant des personnes ayant demandé l'asile en 2015 :

Cf. lettre a

En vertu de l'article 51, alinéa 1 LAsi, le conjoint d'un réfugié et ses enfants mineurs sont reconnus comme réfugiés et obtiennent l'asile, pour autant qu'aucune circonstance particulière ne s'y oppose. Ces personnes sont autorisées à entrer en Suisse sur demande si elles ont été séparées par la fuite et qu'elles se trouvent à l'étranger (art. 51, al. 4 LAsi). Partant, elles peuvent prétendre au regroupement, même si le réfugié reconnu qu'elles rejoignent dépend de l'aide sociale.

Il n'existe pas de statistiques, mais on peut présumer que dans la plupart des cas, les personnes réfugiées vers qui des parents sont regroupés sont bénéficiaires de l'aide sociale, de sorte que le regroupement entraîne la dépendance à l'aide sociale de toute la famille.

Point 12

Tant que la Confédération subventionne l'aide sociale à l'asile, les communes n'ont rien à débourser dans ce domaine. Pour l'aide sociale des personnes admises provisoirement, les subventions fédérales prennent fin sept ans après le dépôt de la demande d'asile ; pour les réfugiés reconnus, ce délai est de cinq ans. A l'échéance de ces délais, la compétence en matière d'aide sociale est transférée aux communes (cf. art. 46a de la loi du 11 juin 2001 sur l'aide sociale, LASoc ; RSB 860.1). Les communes qui versent de l'aide sociale à des personnes réfugiées ou admises provisoirement peuvent porter les coûts à la compensation des charges de l'aide sociale. Lorsqu'un service social communal ou régional reçoit une demande d'aide, il doit vérifier qu'il est compétent et examiner l'indigence de la personne requérante, mais il n'a pas à

connaître le but de son séjour. Dès lors, il n'existe pas de données statistiques fiables permettant d'illustrer l'évolution des dépenses à charge des communes pour des personnes issues du domaine de l'asile.

Vu que le nombre moyen de personnes admises provisoirement ou réfugiées est en augmentation et que ces dernières sont transférées aux services sociaux communaux passé les délais mentionnés plus haut, on peut présumer que la charge financière des communes s'est accrue.

Destinataire

- Grand Conseil

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	274-2017
Type d'intervention :	Interpellation
Motion ayant valeur de directive :	☐
N° d'affaire :	2017.RRGR.720
Déposée le :	29.11.2017
Motion de groupe :	Non
Motion de commission :	Non
Déposée par :	Robbiani (Moutier, PSA) (porte-parole)
Cosignataires :	0
Urgence demandée :	Non
Urgence accordée :	
N° d'ACE :	358/2018 du 04 avril 2018
Direction :	Direction de la police et des affaires militaires
Classification :	–

Séismes: le canton de Berne est-il bien préparé ?

Selon le Service Sismologique Suisse, on enregistre des tremblements de terre mesurables presque tous les jours en Suisse.

Avec son réseau de stations de mesure numériques, le Service Sismologique Suisse enregistre en moyenne deux tremblements de terre par jour en Suisse et dans les pays voisins, soit 500 à 800 par an. En général, dix à quinze d'entre eux sont assez forts (magnitude d'au moins 2,5) pour être ressentis par la population.

Les tremblements de terre en Suisse sont à première vue la conséquence de la collision des plaques lithosphériques européenne et africaine (source : Service Sismologique Suisse).

De ce fait, le canton de Berne peut et doit s'attendre aussi à un tel séisme qui pourrait provoquer des dégâts assez conséquents aux infrastructures et à la population. Nous savons tous qu'il faut anticiper ce genre de catastrophe, nous ne pouvons pas attendre de nous trouver devant le fait accompli pour nous dire qu'il aurait fallu faire quelque chose. Il est indéniable que tout doit être mis en œuvre au niveau de la sécurité et des procédures en cas de catastrophe ainsi qu'aux différents processus d'interventions entre tous les services concernés avant de se trouver en face d'un tel séisme.

C’est-à-dire qu’il faut inventorier et faire une synthèse des risques sismiques dans tout le canton de Berne, et ceci en rapport aux spécificités régionales. Par exemple, la configuration du territoire n’est pas la même dans l’Oberland que dans le Jura bernois.

En tant que politiques, nous avons le devoir d’anticiper ce genre de problème, de prévoir et de mettre en place un concept de sécurité en relation avec ce type de catastrophe.

L’objectif de l’interpellation est d’être prêt pour les interventions d’urgence qui doivent être mises en œuvre lors d’un événement sismique majeur. Que ce soit au niveau des différents états-majors du canton de Berne et des états-majors communaux (police, pompiers, hôpitaux, Care Team, etc.).

L’interpellation demande au Conseil-exécutif :

1. Le canton de Berne est-il bien préparé pour faire face à un séisme tel qu’un tremblement de terre majeur sur son territoire ? Si oui, comment ?
2. Le canton de Berne a-t-il déjà un inventaire et a-t-il fait une synthèse des risques sismiques sur son territoire ? Si oui, peut-il nous informer à ce sujet ? Si non est-il disposé à réaliser un inventaire et une synthèse des risques sismiques ?
3. Existe-t-il un concept de sécurité à ce sujet au niveau cantonal ? Si oui, le canton de Berne peut-il nous informer à ce sujet ? Si non, est-il disposé à élaborer un tel concept ?
4. Existe-t-il un concept de sécurité à ce sujet au niveau régional ? Si oui, le canton de Berne peut-il nous informer à ce sujet ? Si non, est-il disposé à élaborer un tel concept ?
5. Existe-t-il un inventaire au niveau cantonal des moyens de transport mis à disposition en cas de déplacement de la population, des hébergements, des moyens de ravitaillement, des moyens logistiques en cas d’intervention urgente ? Si oui, le canton de Berne peut-il nous informer à ce sujet ? Si non, est-il disposé à réaliser cet inventaire ?
6. Le canton de Berne est-il prêt à aider les communes qui n’ont pas les moyens de mettre en place un tel concept ?

Réponse du Conseil-exécutif

Point 1

En comparaison mondiale, les dangers sismiques sont considérés comme moyens en Suisse, mais ils varient d'une région à l'autre. Ils sont les plus élevés dans le canton du Valais, suivi de Bâle, des Grisons, de la vallée du Rhin saint-galloise et de la Suisse centrale. Cependant, le canton de Berne présente, lui aussi, un risque de séismes non négligeable, surtout dans l'Oberland. De plus, en cas de secousse, les dommages (financiers) potentiels sont particulièrement importants dans les zones densément peuplées : une bonne préparation revêt donc, aux yeux du Conseil-exécutif, une importance prioritaire en matière de gestion des dangers naturels. Il faut, à cet égard, distinguer deux axes, conformément aux principes de la gestion intégrée des risques.

Prévention : la principale mesure à prendre pour parer aux tremblements de terre est de construire selon les règles parasismiques. Force est d'admettre, toutefois, que tel n'a pas été le cas pour la majeure partie des constructions réalisées dans le canton de Berne jusque dans les années 1990. Il a fallu attendre 1989 pour que la Société suisse des ingénieurs et des architectes (SIA) intègre des dispositions parasismiques dans ses normes. Depuis l'entrée en vigueur, le 1er avril 2017, de la version révisée de la loi du 9 juin 1985 sur les constructions (LC ; RSB 721.0), le canton de Berne dispose d'une base légale contraignant les maîtres d'ouvrage à construire selon les règles parasismiques et les normes SIA.

Les assurances font partie intégrante du dispositif de prévention. Dans le secteur privé, certaines d'entre elles (dont GVB Assurances Privées SA) proposent une couverture volontaire des dommages causés aux bâtiments par les séismes. Etant donné le caractère facultatif du modèle, on estime que seule une partie des bâtiments est assurée contre les tremblements de terre. Par ailleurs, le 22 décembre 2017, la Conférence des gouvernements cantonaux s'est prononcée contre la création d'un concordat intercantonal sur une assurance obligatoire contre les risques de tremblement de terre – en dépit de l'avis favorable du canton de Berne. Comme il n'existe pas de couverture d'assurance complète à l'heure actuelle, un séisme pourrait entraîner d'importants dommages non couverts. C'est là une lacune non négligeable en matière de protection antisismique.

Préparation : à l'échelon cantonal, la préparation aux séismes est assurée par l'organe de conduite cantonal (OCCant). Ce dernier, dans le cadre de son analyse continue des points faibles, a identifié plusieurs insuffisances, telles que des ressources très limitées pour la localisation et le sauvetage de personnes ensevelies sous les décombres ou des lacunes dans les compétences techniques pour évaluer l'habitabilité des bâtiments après un tremblement de terre. Il a donc mis sur pied des mesures pour remédier à ces insuffisances.

Dans l'ensemble, on peut dire qu'à l'exception de la couverture d'assurance, le canton de Berne est préparé adéquatement aux séismes et que des mesures ont été prises pour combler les lacunes.

Point 2

Les données issues du modèle de l'aléa sismique établi par le Service Sismologique Suisse permettent aujourd'hui au canton de Berne d'évaluer le danger. Elles constituent également le fondement de la carte des zones d'aléa sismique de Suisse, qui figure à l'annexe F de la norme

SIA 261. Le territoire national y est subdivisé en quatre zones de danger : Z1, Z2, Z3a et Z3b. Les séismes de forte intensité sont rares en zone Z1 et plus fréquents en zone Z3a.

Le canton de Berne comprend les zones suivantes :

- Z1 (Mittelland bernois et Jura bernois)
- Z2 (Préalpes et Oberland bernois oriental)
- Z3a (Oberland bernois occidental)

En un lieu donné, le risque sismique dépend de divers facteurs, tels que la magnitude attendue localement, la probabilité d'occurrence, la nature du terrain et du sous-sol, le mode de construction des bâtiments et des installations, leur affectation et la densité de construction et d'utilisation caractérisant la région. Etablir une carte exhaustive des risques sismiques comprenant les risques de dommages aux personnes et aux biens entraînerait une charge de travail disproportionnée. Il faut plutôt chercher à optimiser la préparation en fonction des dommages potentiels identifiés localement (voir points 1, 3 et 4). Par ailleurs, on peut tabler sur une diminution des risques avec le temps, car les normes et les dispositions légales relatives à la construction parasismique s'appliquent non seulement aux nouvelles constructions, mais aussi à la transformation et à l'agrandissement de bâtiments et installations existants.

Points 3 et 4

Dans le canton de Berne, la maîtrise des effets d'un séisme se déroulerait comme lors de toute autre catastrophe naturelle. Les organisations de secours (police, sapeurs-pompiers et services sanitaires) interviendraient les premières, puis recevraient rapidement le renfort d'autres organisations, telles que la protection civile et l'armée, et éventuellement un soutien provenant de l'étranger. La coordination serait d'abord assurée par la Police cantonale, jusqu'à ce que l'OCCant, les organes de conduite des arrondissements administratifs et ceux des régions et des communes prennent le relais, chacun à son échelon. Cette collaboration est très bien rodée dans le canton de Berne. En cas de fort séisme toutefois, ce dernier, comme tous les autres cantons suisses, aurait assez rapidement besoin de l'aide d'autres cantons, voire d'autres pays dans divers domaines pour des raisons de capacité.

Point 5

L'OCCant dispose de listes et registres indiquant des ressources clés. Ainsi, il connaît les sites et les capacités des centres d'accueil pouvant héberger et prendre en charge au moins 1000 sans-abri dans chacun des dix arrondissements administratifs. Il n'estime pas judicieux, par contre, d'établir des listes portant sur la disponibilité des ressources de prestataires privés ou semi-privés, tels que des entreprises de transport, d'approvisionnement ou de logistique, étant donné que la disponibilité de ces moyens ne peut être évaluée qu'en situation réelle. En revanche, des entreprises importantes (CFF, CarPostal Suisse SA, Coop, Migros, Swisscom ou BKW FMB Energie SA) sont représentées de manière permanente au sein d'organismes de l'OCCant, ce qui permet de se concerter et de prendre des mesures rapidement, dans le cadre de la préparation comme en cas d'événement.

Point 6

L'Office de la sécurité civile, du sport et des affaires militaires (OSSM) soutient déjà les communes dans la préparation aux catastrophes et aux situations d'urgence, par exemple en assu-

rant la formation et le perfectionnement de leurs organes de conduite ou en émettant des prescriptions relatives à l'élaboration de leurs plans d'urgence. Dès que les insuffisances relevées au point 1 seront comblées au niveau cantonal, l'OSSM pourra mettre à disposition les prescriptions et les documents de référence pour l'établissement des plans d'urgence communaux en matière de séismes.

Destinataire

- Grand Conseil

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention:	282-2017
Type d'intervention:	Interpellation
Motion ayant valeur de directive:	☐
N° d'affaire:	2017.RRGR.745
Déposée le:	05.12.2017
Motion de groupe:	Non
Motion de commission:	Non
Déposée par:	Geissbühler-Strupler (Herrenschwanden, UDC) (porte-parole)
Cosignataires:	0
Urgence demandée:	Non
Urgence accordée:	
N° d'ACE:	394/2018 du 25 avril 2018
Direction:	Direction de la police et des affaires militaires
Classification:	–

Que se trame-t-il dans la salle de prière?

Interlaken possède une salle de prière pour les musulmans. Au-dessus de la porte d'entrée, il est écrit, en arabe : « commerce automobile ». Différents noms à consonance étrangère figurent sur la boîte à lettres à côté de l'entrée. La population locale fait également état d'un ballet de voitures immatriculées dans différents cantons. Aux dires d'indigènes, l'imam ne parle pas un mot d'allemand. Comme nous sommes d'avis qu'il faut intégrer les gens chez nous pour éviter la création de sociétés parallèles, cette situation soulève un certain nombre de questions.

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

1. Quel est le statut sur le plan de l'asile de l'imam d'Interlaken ?
2. Qui a loué la salle de prière et/ou la maison ?
3. Qui réside dans la maison qui abrite la salle de prière ?
4. A-t-il fallu procéder à une réaffectation de la zone pour aménager cette salle de prière et l'avant-toit qui a été construit ?
5. Faudrait-il mettre à disposition des places de parc pour ce lieu très fréquenté ?
6. Les autorités ont-elles accordé une autorisation pour ce commerce automobile ?
7. Combien de personnes appartiennent à cette communauté musulmane ?

8. Est-ce que des membres des autorités ont déjà vu une fois cette salle de prière et rendu visite à l'imam ?

Réponse du Conseil-exécutif

Point 1

Etant donné que plusieurs imams pratiquent dans la salle de prière en question et que l'interpellation ne cite pas de nom, il n'est pas possible d'identifier la personne à laquelle il est fait référence et de donner des informations sur son statut sur le plan de l'asile (si elle en a un).

Points 2 et 3

Les données relatives aux personnes enregistrées à une adresse déterminée figurent au registre des habitants de la commune. Si elle rend vraisemblable un intérêt digne de protection, l'autrice de l'interpellation peut, en tant que personne privée, s'adresser au contrôle des habitants de la commune afin d'obtenir certaines données personnelles inscrites audit registre (art. 12 de la loi du 19 février 1986 sur la protection des données, LCPD ; RSB 152.04).

Par ailleurs, pour connaître le propriétaire et les servitudes d'un lieu, il est possible de commander un extrait partiel du registre foncier auprès du bureau du registre foncier compétent, contre un émolument de 20 francs[1].

Point 4

Selon le plan d'affectation de la commune d'Interlaken, l'immeuble sis Waldeggstrasse 61 sur la parcelle n° 867 se trouve en zone mixte MA3 ; conformément à l'article 211 du règlement de construction communal, les zones mixtes peuvent accueillir des entreprises silencieuses ou peu dérangeantes. Dans sa jurisprudence, le Tribunal fédéral ne considère pas les bâtiments abritant des activités culturelles ou religieuses comme d'emblée incompatibles avec des zones mixtes : ils ne le sont qu'à partir du moment où l'affectation prévue engendre des nuisances que l'on ne saurait tolérer pour des raisons de santé publique ou d'hygiène dans les habitations, ou qui menacent la sécurité publique.

Pour déterminer si la salle de prière de la Waldeggstrasse 61 est conforme à l'affectation de la zone dans laquelle elle se trouve, il faudrait mener une procédure d'autorisation de construire. Une telle procédure est obligatoire si l'utilisation d'une construction n'est pas conforme à celle qui avait été autorisée. En cas de doute, c'est le préfet qui décide si une utilisation nécessite un permis de construire (cf. art. 48, al. 2, lit. *a* du décret du 22 mars 1994 concernant la procédure d'octroi du permis de construire, DPC ; RSB 725.1).

[1] https://www.jgk.be.ch/jgk/fr/index/direktion/organisation/gba/grundbuchauszug.html

Point 5

En vertu des articles 49 et suivants de l'ordonnance du 6 mars 1985 sur les constructions (OC ; RSB 721.1), le nombre de visiteurs n'est pris en compte qu'à travers la valeur *n* fixée à l'article 52 OC (achats, loisirs, culture : *n* = 20). La surface de plancher est également déterminante. Dans le cas de cette salle de prière, on peut considérer qu'une seule place de stationnement suffit. Selon l'inspection de police de la ville d'Interlaken, il n'y a quasiment aucun problème de stationnement aux alentours de l'immeuble de la Waldeggstrasse 61.

Point 6

D'une façon générale, le canton de Berne ne soumet qu'un nombre restreint d'activités commerciales à autorisation. Le commerce automobile n'en fait pas partie.

Point 7

Le Conseil-exécutif n'est pas en mesure de déterminer le nombre de personnes appartenant à cette communauté musulmane. Il n'a jusqu'à ce jour reçu aucun mandat légal de tenir un registre des appartenances à des communautés religieuses, et il n'en voit d'ailleurs pas l'utilité. La Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques travaille actuellement à l'élaboration d'un état des lieux des religions, à travers lequel elle déterminera les défis auxquels le canton de Berne fait face en matière de politique des religions et les objectifs et instruments dont il a besoin pour les relever. Elle présentera un rapport à ce sujet dans le courant de l'année 2018.

Point 8

Au cours des dernières années, la Police cantonale bernoise a été plusieurs fois en contact avec la personne responsable de la salle de prière, qu'elle a eu l'occasion de visiter.

Le Conseil-exécutif ignore si des autorités communales se sont rendues sur place pour clarifier certains points lors de l'installation de la salle.

Destinataire

- Grand Conseil

Annexe

Affaires de la session de juin 2018 traitées selon la procédure écrite

Questions

Arrêté du Conseil-exécutif

N° d'ACE:	665/2018
Date:	13 juin 2018
Direction:	Chancellerie d'Etat
N° d'affaire:	2018.STA.760
Classification:	Non classifié

Questions de la session de juin 2018. Récapitulation de toutes les questions et réponses

Sur proposition de la Chancellerie d'Etat, le Conseil-exécutif arrête :

La récapitulation de toutes les questions et réponses de la session de juin 2018 est acceptée.

Au nom du Conseil-exécutif
Le chancelier:
Auer

CANTON DE BERNE * CONSEIL-EXECUTIF *

Pièces jointes

- Questions de la session de juin 2018. Récapitulation de toutes les questions et réponses.

Destinataire

- Chancellerie d'Etat

03|00|K|4

Questions de la session de juin 2018

Dir. N°	Député/Députée	Titre	Page
Grand Conseil (Bureau du Grand Conseil)			
16	Gabi Schönenberger (Schwarzenburg, PS)	Parlement sans papier : le format électronique suffit	3
Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie TTE			
1	Rüegsegger (Riggisberg, UDC)	Agrandissement de la gare de Berne : les décharges de la région Berne – Mittelland sont-elles suffisantes ?	4
17	Gabi Schönenberger (Schwarzenburg, PS)	Prévention du suicide sur le pont de la Schwarzwasser	5
Direction de l'économie publique ECO			
4	Brönnimann (Mittelhäusern, pvl)	Coût des Jeux olympiques d'hiver pour le canton de Berne	6
5	Imboden (Berne, Les Verts)	Calendrier et transparence des financements de la candidature aux Jeux 2026 : Kandersteg décide le 8 juin – le canton de Berne attend-il le dépôt de la candidature en février 2019 ?	7
7	Knutti (Weissenburg, UDC)	Remaniement des ORP dans le canton de Berne	8
14	Gullotti (Tramelan, PS) (porte-parole) Roulet (Malleray, PS) Gasser (Bévilard, PSA)	ORP, antennes d'intégration et Santé bernoise : pourquoi ces décisions structurelles maintenant ?	9+10
Direction des finances FIN			
6	Imboden (Berne, Les Verts)	Stratégie fiscale d'eBay	11
8	Haas (Berne, PLR)	Révision de la loi sur les impôts 2019 et PME	12
12	Mühlheim (Berne, pvl)	Indemnisation des présidents, présidentes et membres du CA de sociétés dont le canton détient toutes les parts	13+14
Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale SAP			
3	Gnägi (Jens, PBD)	De quelles obligations s'accompagne l'augmentation de l'indemnité forfaitaire d'intégration ?	15
Direction de l'instruction publique INS			
9	Geissbühler-Strupler (Herrenschwanden, UDC)	Reports d'admission à l'école enfantine	16
10	Geissbühler-Strupler (Herrenschwanden, UDC)	Améliorer le contenu de l'enseignement pour les personnes admises provisoirement, en particulier les ressortissants et ressortissantes d'Erythrée	17+18

11	Krähenbühl (Unterlangenegg, UDC)	Quel service de messagerie autre que WhatsApp les écoles devront-elles utiliser pour leurs communications ?	19+20
13	Vanoni (Zollikofen, Les Verts)	Pénurie de personnel enseignant : évaluation de la situation, mesures d'urgence et stratégie ?	21+22

Direction de la police et des affaires militaires POM

2	Wüthrich (Huttwil, PS)	Le canton de Berne contrôle-t-il les modalités des examens de médecine du trafic ?	23+24

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

15	Speiser-Niess (Zweisimmen, UDC)	Centralisations irresponsables	25+26

Questions de la session de juin 2018

Intervention parlementaire : Question 16 Déposée le : 04.06.2018

Déposée par : Gabi Schönenberger (Schwarzenburg, PS) Réponse : Bureau du Grand Conseil

Parlement sans papier : le format électronique suffit

Les membres du Grand Conseil en fonction croulent encore et toujours sous une montagne de papier – des documents qui finissent souvent directement à la corbeille. Les rapports d'activité constituent une part importante de ces quantités de documents.

Il faut mettre un terme à cette absurdité organisationnelle, administrative et écologique en ne mettant plus les rapports d'activité à disposition des membres du Grand Conseil qu'au format électronique.

Questions :

1. Le Conseil-exécutif partage-t-il cet avis et est-il disposé à agir pour que les rapports d'activité ne soient plus mis à disposition des membres du Grand Conseil qu'au format électronique ?
2. A partir de quand cela serait-il possible, et si le Conseil-exécutif n'est pas compétent, qui peut s'en occuper ?

Réponse du Bureau du Grand Conseil

La réponse du Bureau du Grand Conseil est donnée dans un document distinct.

Destinataire
- Grand Conseil

Questions de la session de juin 2018

Intervention parlementaire : Question 1 Déposée le : 21.03.2018

Déposée par : Rüegsegger (Riggisberg, UDC) Réponse : TTE

Agrandissement de la gare de Berne : les décharges de la région Berne – Mittelland sont-elles suffisantes ?

Au cours des discussions politiques au sujet des surcoûts que le canton de Berne aurait supportés dans le secteur du gravier et des décharges, le manque de décharges dans la région de Berne reste un sujet majeur.

Des voix s'élèvent parmi les professionnels de la construction, les entrepreneurs, les maîtres d'ouvrages, les architectes ainsi que les autorités et les arrondissements administratifs pour demander la mise à disposition immédiate de sites de stockage supplémentaires, principalement dans le périmètre de la conférence régionale de Berne – Mittelland. Les volumes de stockage existants sont exploités, le prix par m^3 augmente : lors de travaux de grande envergure, cela engendre des coûts supplémentaires importants, aussi pour le canton de Berne lui-même.

Questions :

1. Dans quelles décharges les matériaux d'excavation des deux grands chantiers de la gare RBS de Berne et des installations des CFF destinées au public doivent-ils être éliminés (en quantité par lieu) ?
2. Quelles sont les conséquences du contexte actuel sur les critères d'attribution ?
3. A combien le canton de Berne estime-t-il les coûts et le travail supplémentaires s'il faut recourir à des décharges situées hors du périmètre de la conférence régionale de Berne – Mittelland ?

Réponse du Conseil-exécutif

1. Ce sont les différentes entreprises qui choisissent les décharges, en se référant au plan de gestion des matériaux en vigueur. La décharge qui sera utilisée doit figurer dans l'offre. Les matériaux d'excavation des lots déjà attribués sont éliminés dans des décharges de la région de Berne-Mittelland. Les décharges pour les lots encore à mettre en adjudication ne seront connues qu'après réception des offres ou l'attribution des marchés.
2. L'emplacement de la décharge a une influence sur le prix de l'offre (taxes différentes, distance de transport). Le prix est un critère d'adjudication pour l'attribution des travaux à l'entrepreneur.
3. L'entreposage des déchets en dehors de la région de Berne-Mittelland peut entraîner une hausse des coûts de transport. Le prix de l'offre est toutefois également influencé par d'autres facteurs et l'entreprise dispose d'une certaine latitude pour le calculer. Pour cette raison, il n'est pas possible de se prononcer sur ce sujet.

Destinataire

- Grand Conseil

Questions de la session de juin 2018

Intervention parlementaire : Question 17 Déposée le : 04.06.2018

Déposée par : Gabi Schönenberger (Schwarzenburg, PS) Réponse : TTE

Prévention du suicide sur le pont de la Schwarzwasser

Le pont de la Schwarzwasser est souvent utilisé pour des suicides, surtout par les plus jeunes. La sécurisation des sites de grande hauteur a un effet préventif et peut empêcher les suicides.

L'OFROU montre clairement que d'après des études scientifiques fondées sur des données probantes, les barrières physiques, en particulier les filets horizontaux, sont des mesures de prévention du suicide très efficaces. Les autres mesures de prévention seules sont insuffisantes et peuvent tout au plus être considérées comme des mesures d'accompagnement.

Questions :

1. Qu'en pense le Conseil-exécutif ?
2. A quelles mesures concrètes ciblées et réalisables le canton pourrait-il avoir recours pour limiter le risque de suicide sur le pont de la Schwarzwasser ?

Réponse du Conseil-exécutif

1. Concernant les mesures pour les ponts présentant un risque, il existe fondamentalement deux possibilités d'aménagement : des filets horizontaux ou le rehaussement du parapet. L'Office des ponts et chaussées a examiné tous les ponts du réseau de routes cantonales sous l'angle de la fréquence des suicides. Seul un petit nombre d'entre eux comportent certains risques, dont le pont de la Schwarzwasser.
2. L'Office des ponts et chaussées étudie actuellement des mesures pour le pont de la Schwarzwasser. Etant donné que le pont ferroviaire de BLS se trouve à proximité immédiate, les deux ouvrages doivent être examinés en même temps. Une démarche coordonnée avec BLS se révèle donc nécessaire et est en cours.

Destinataire

- Grand Conseil

Questions de la session de juin 2018

Intervention parlementaire : Question 4 Déposée le : 23.05.2018

Déposée par : Brönnimann (Mittelhäusern, pvl) Réponse : ECO

Coût des Jeux olympiques d'hiver pour le canton de Berne

Selon un article paru dans le Sonntagszeitung, les coûts de sécurité pour les Jeux olympiques Sion 2026 pourraient atteindre entre 20 et 30 millions de francs. D'après un article du Berner Zeitung, le conseiller aux Etats Hans Stöckli exige que la transparence soit faite. Le Grand Conseil et la population bernoise ont eux aussi le droit de savoir ce qu'il en est et de prendre connaissance des études de base.

Questions :

1. Sur quels scénarios de menaces et quels coûts le Conseil-exécutif se base-t-il à l'heure actuelle pour le canton de Berne ?
2. Comment se fait-il que le Conseil-exécutif n'ait toujours pas communiqué les derniers chiffres, et quand compte-t-il le faire officiellement ?
3. A quelles restrictions dictées par des raisons de sécurité les secteurs et habitants concernés par les Jeux doivent-ils s'attendre en cas de menace « élevée », en particulier pour la circulation ?

Réponse du Conseil-exécutif

1. Le niveau de menace et les coûts liés à la sécurité incombant à la Confédération et aux cantons sont évalués sur la base du rapport « Jeux olympiques d'hiver 2026 : Sécurité – Etude de faisabilité » rédigé (en allemand uniquement) sur mandat de la Confédération. Ce rapport repose sur un scénario tablant sur une « situation normale ».
2. Comme à l'accoutumée, le Conseil-exécutif communiquera ces informations une fois que l'affaire aura été adoptée et transmise au Grand Conseil.
3. Il n'est pas possible à l'heure actuelle de fournir des informations sur d'éventuelles restrictions pour l'année 2026.

Destinataire
- Grand Conseil

Questions de la session de juin 2018

Intervention parlementaire : Question 5 Déposée le : 24.05.2018

Déposée par : Imboden (Berne, Les Verts) Réponse : ECO

Calendrier et transparence des financements de la candidature aux Jeux 2026 : Kandersteg décide le 8 juin – le canton de Berne attend-il le dépôt de la candidature en février 2019 ?

Le 8 juin 2018, l'assemblée communale ordinaire de Kandersteg se prononcera d'ores et déjà sur une tranche d'1,5 milliard de francs pour une candidature aux Jeux olympiques. Les épreuves de combiné nordique et de saut à ski sur tremplin normal devraient s'y dérouler. La commune a besoin d'un nouveau tremplin de saut à ski ainsi que d'une route d'accès provisoire. En mai, on apprenait dans la presse (Der Bund, 5.5.2018) que le canton de Berne devrait planifier une somme supérieure aux 10 millions de francs initialement prévus pour une éventuelle participation à la candidature au Jeux. Ce, en raison de coûts liés à la sécurité publique revus à la hausse. Dans le Bund, le conseiller d'Etat Amman a déclaré : « Depuis que le comité d'organisation a réparti les coûts de réalisation entre les cantons, on assiste à des reports qui retombent sur les cantons organisateurs. » [trad.] Entre-temps, la Confédération a rendu public son message, adopté le 23 mai 2018. Dans le canton de Berne, en revanche, il n'y a toujours pas de transparence sur le financement des Jeux, alors que la candidature pour les Jeux olympiques d'hiver 2026 court jusqu'au 11 janvier 2019 et que le comité olympique rendra sa décision en septembre 2019.

Questions :

1. Comment seront répartis les coûts liés à la sécurité publique entre les cantons participants, et concrètement dans le canton de Berne ?
2. Comment le canton évalue-t-il l'impact écologique d'une nouvelle route et d'une nouvelle installation à Kandersteg ?
3. Pourquoi la commune de Kandersteg organise-t-elle une votation le 8 juin 2018 alors que, dans le canton de Berne, il n'y en aura vraisemblablement pas avant févier 2019 ?

Réponse du Conseil-exécutif

1. Les coûts liés à la sécurité publique seront pris en charge par la Confédération et les cantons organisateurs. En principe, chaque canton organisateur assume les coûts des engagements de la police sur son territoire.
2. L'impact écologique sera examiné dans le cadre des procédures ordinaires d'octroi de permis de construire.
3. L'assemblée communale de Kandersteg organisera une votation le 8 juin 2018 sur les mesures de construction liées aux Jeux olympiques d'hiver 2026. Au niveau cantonal, la demande de crédit relative aux dépenses du canton pour les Jeux olympiques 2026 doit d'abord être examinée par le Grand Conseil. Au vu des délais fixés, la votation populaire ne pourra donc être organisée qu'en février 2019.

Destinataire

- Grand Conseil

Questions de la session de juin 2018

Intervention parlementaire : Question 7 Déposée le : 27.05.2018

Déposée par : Knutti (Weissenburg, UDC) Réponse : ECO

Remaniement des ORP dans le canton de Berne

Le gouvernement a récemment décidé de fermer des succursales des ORP, notamment celles de Meiringen et de Zweisimmen.

Questions :

1. Combien d'emplois vont disparaître sur les deux sites ?
2. Quelles économies pourra-t-on effectivement réaliser sur ces deux sites ?
3. Le gouvernement peut-il mettre en évidence les économies annuelles que ces fermetures permettraient de réaliser ?

Réponse du Conseil-exécutif

1. Les collaborateurs concernés sont aujourd'hui déjà basés dans les ORP de Spiez et d'Interlaken. Deux collaborateurs de chacun de ces ORP effectuent des entretiens de conseil dans les succursales de Zweisimmen et Meiringen deux à trois jours par semaine. A l'avenir, tous ces entretiens auront lieu aux ORP de Spiez et d'Interlaken.
2. Les succursales de Meiringen et Zweisimmen disposent chacune de deux postes de travail. Des coûts fixes de 40 000 francs pourront être économisés chaque année pour chacun des deux sites (loyers, infrastructures informatiques, etc.).
3. Oui (voir la réponse à la question 2).

Destinataire
- Grand Conseil

Questions de la session de juin 2018

Intervention parlementaire : Question 14 Déposée le : 04.06.2018

Déposée par : Gullotti (Tramelan, PS) (porte-parole)
Roulet (Malleray, PS)
Gasser (Bévilard, PSA)

Réponse : ECO

ORP, antennes d'intégration et Santé bernoise : pourquoi ces décisions structurelles maintenant ?

Le Conseil exécutif a lancé une réflexion sur le repositionnement de l'administration décentralisée dans le Jura bernois. Ses conclusions devraient tomber dans quelques jours. Les premiers signes (création de pool de compétences) sont encourageants. Toutefois des annonces successives au mois de mai étonnent car elles impliquent des services cantonaux ou privés implantés dans différentes localités de la région.

Par communiqué de presse du 16 mai 2018, on apprenait du beco qu'il allait fermer à l'automne 2018, pour des raisons d'économies, les succursales ORP de La Neuveville, de Moutier et de Saint-Imier notamment. Le lendemain, le 17 mai 2018, le canton annonçait qu'il entend confier au Service spécialisé de la Ville de Bienne les tâches de l'antenne d'intégration de la région Bienne – Seeland – Jura bernois actuellement assurées par l'association Multimondo, ceci pour des questions de rendement. Le transfert est prévu pour début 2019. Multimondo, amputé ainsi de 40 % de son budget, devra donc se restructurer dans ses activités à Saint-Imier et Moutier surtout. Toujours par communiqué du 31 mai 2018, le canton annonçait que Santé bernoise et Contact Fondation aide addiction reprenaient les activités de la Fondation Contact Jura bernois, dès le 1er juillet. Santé bernoise s'installera à Tavannes à cet effet.

La présente question ne porte de jugement ni sur la valeur des décisions ni sur la localisation des services qui s'ensuit.

Questions :

1. Alors que l'on sait que les communes du Jura bernois ont toutes des attentes quant à la répartition de l'administration cantonale décentralisée dans le Jura bernois, quelle est la motivation du Conseil exécutif d'annoncer ces restructurations en partie internes (beco) et en partie externes, basées sur un contrat de prestations (Multimondo), quelques jours avant la publication des résultats de sa réflexion ?
2. Ne craint-il pas d'exaspérer dans un contexte politique délicat alors que le Grand Conseil a notamment accepté en novembre 2017 de transformer sous forme de postulat le point 1 de la motion d'Anne-Caroline Graber (UDC) à savoir de répartir les services publics retirés de Moutier à l'intérieur du Jura bernois et uniquement en cas d'impérieuse nécessité à Bienne ?
3. Les communes concernées ont-elles été au préalable consultées ?

Réponse du Conseil-exécutif

1. La réévaluation du concept cantonal relatif aux succursales ORP a débuté il y a environ deux ans. Elle a fait l'objet d'échanges approfondis entre le beco Economie bernoise et les communes les accueillant ainsi qu'avec le Conseil du Jura bernois pour tous les sites de la région. Dans l'intervalle, la Confédération a fait part des modalités qu'elle avait retenues pour l'application de l'obligation d'annoncer les postes vacants et pour les prestations de conseil destinées aux réfugié-e-s et aux personnes admises à titre provisoire.

L'impact de ces nouvelles tâches sur l'organisation des ORP est considérable. L'ECO en a par conséquent conclu que les succursales ne pourraient pas remplir les nouvelles exigences et qu'il valait mieux miser sur le renforcement des 14 centres ORP répartis sur tout le territoire cantonal pour assurer une exécution irréprochable.

La décision de transférer l'antenne d'intégration à la Ville de Bienne à partir de 2019 a été prise par la SAP. Cela correspond à sa compétence au sens de la loi sur l'intégration (art. 7). La décision n'entraîne aucune réduction des prestations, car les offres de Multimondo et de la Ville de Bienne prévoyaient toutes deux l'exploitation de succursales à Saint-Imier et à Moutier, ce qui était d'ailleurs également une exigence de la SAP.

Confier les tâches relatives à l'intégration à la Ville de Bienne constitue la meilleure solution à disposition et garantit un haut niveau de qualité. Le modèle choisi s'appuie sur les exemples mis en place à Berne et Thoune, où les administrations communales sont également responsables des antennes d'intégration.

L'éventuelle réattribution des compétences faisait l'objet de discussions bien avant la votation à Moutier. La date de la communication de cette décision n'a pas de lien avec la publication du rapport. Elle a dû être faite à ce moment-là pour donner à Multimondo suffisamment de temps pour redimensionner sa structure.

En ce qui concerne l'aide aux personnes dépendantes, la solution reposant sur des structures d'échelon cantonal s'est révélée optimale pour proposer une offre professionnelle. La décision susmentionnée concrétise la stratégie cantonale d'aide aux personnes dépendantes examinée par le Grand Conseil. Là encore, les travaux sont en cours depuis déjà de nombreuses années.

2. Non, car, comme mentionné précédemment, aucun service qui était auparavant assuré dans le Jura bernois ne sera désormais assuré à Bienne. La fermeture des succursales ORP de La Neuveville, Moutier et St-Imier entraîne le renforcement du centre ORP du Jura bernois à Tavannes. Les collaborateurs de ces succursales poursuivront désormais leur activité dans ce centre.
3. Après l'annonce de la réévaluation il y a deux ans, les communes accueillant les succursales et le CJB n'ont plus été consultés par l'ECO. Les communes concernées ont toutefois été informées par écrit. Selon la loi sur l'intégration, il appartient à la SAP de désigner les antennes d'intégration. Cependant, les communes doivent être entendues. Cela se fera par courrier en juin.

Destinataire

- Grand Conseil

Questions de la session de juin 2018

Intervention parlementaire : Question 6 Déposée le : 27.05.2018

Déposée par : Imboden (Berne, Les Verts) Réponse : FIN

Stratégie fiscale d'eBay

La société eBay International est installée à Berne depuis 1999. Son siège principal est à San José, en Californie, et son siège fiscal à Eba Inc, Delaware, Etats-Unis. D'après les rapports de gestion, il y a eu des allègements fiscaux dans le canton de Berne de 1999 à 2016. Des articles de presse (Die Milliarden von Ebay liegen im Berner Steuerparadies [Les milliards d'eBay dorment dans le paradis fiscal bernois], Der Bund, 14.5.2018) ont rendu compte de divers transferts de valeurs patrimoniales à hauteur de 20 milliards à destination de filiales à Berne. On soupçonne un montage destiné à réduire les impôts de la société à l'échelle internationale, étant donné que l'impôt sur le bénéfice est extrêmement bas dans le canton de Berne en comparaison internationale – et qu'il devrait encore baisser avec la révision 2019 de la loi sur les impôts.

Questions :

1. Le canton de Berne a-t-il accordé à la société eBay et à ses filiales (eBay International AG ; eBay Marketplaces GmbH ; H1517 GmbH, etc.) un allégement fiscal pendant plus de 10 ans (LI, art. 84) ?
2. Le canton de Berne profite-t-il des transactions financières chiffrées en milliards qui sont réalisées dans le « paradis fiscal bernois », augmentant ainsi les recettes fiscales dans le canton de Berne ?
3. Quelles répercussions la baisse de l'impôt sur le bénéfice prévue par la révision de la loi cantonale sur les impôts de 2019 aura-t-elle sur les impôts que paie eBay dans le canton de Berne ?

Réponse du Conseil-exécutif

1. Les allégements fiscaux sont régis par la loi sur les impôts. Toute information concernant des allégements fiscaux est donc soumise au secret fiscal (cf. Motion 115-2015 « Transparence de la Promotion économique du canton de Berne »). En raison du secret fiscal, le renseignement demandé ne peut pas être fourni.
2. En raison du secret fiscal, le renseignement demandé ne peut pas être fourni.
3. En raison du secret fiscal, le renseignement demandé ne peut pas être fourni.

Destinataire
- Grand Conseil

Questions de la session de juin 2018

Intervention parlementaire : Question 8 Déposée le : 30.05.2018

Déposée par : Haas (Berne, PLR) Réponse : FIN

Révision de la loi sur les impôts 2019 et PME

Question :

— Dans le canton de Berne, combien de petites et moyennes entreprises (PME) sont susceptibles de profiter de la baisse de l'impôt sur le bénéfice que prévoit la révision de la loi sur les impôts 2019 ?

Réponse du Conseil-exécutif

Sur les quelque 37 000 sociétés de capitaux basées dans le canton de Berne (chiffre de 2016), 19 076 réalisent un bénéfice imposable. La révision 2019 de la loi sur les impôts profiterait à celles dont le bénéfice net est supérieur à 63 000 francs, soit à 6264 sociétés. Parmi elles, 5199 dégagent un bénéfice net inférieur à 750 000 francs et rentrent dans la catégorie des PME.

Destinataire
- Grand Conseil

Questions de la session de juin 2018

Intervention parlementaire : Question 12 Déposée le : 04.06.2018

Déposée par : Mühlheim (Berne, pvl) Réponse : FIN

Indemnisation des présidents, présidentes et membres du CA de sociétés dont le canton détient toutes les parts

Dans le canton de Berne, les indemnités versées à certains présidents, présidentes ou membres de conseils d'administration varient énormément d'un établissement à un autre. Il est difficile de comprendre sur quels critères le canton se base pour réglementer ou fixer le montant de ces indemnisations dans des règlements ou des arrêtés. On remarque cependant que la taille de l'établissement n'est pas un critère pertinent :

En milliers de CHF/2016	SPU	SRO	Bedag Informatique
Charges	83 690	159 161	76 779
Indemnisation présidence du CA	29 900	40 400	90 000 à 92 000
Indemnisation membres du CA	116 300	140 500	238 100

Questions :

1. Comment le Conseil-exécutif explique-t-il que les indemnités accordées à la Bedag Informatique soient considérablement plus élevées que celles accordées dans les hôpitaux ou cliniques ?
2. Le Conseil-exécutif estime-t-il que ces différences sont justifiées au vu de la responsabilité et de la taille des établissements ?
3. Le Conseil-exécutif est-il prêt à étudier les différentes approches et, le cas échéant, à les adapter ?

Réponse du Conseil-exécutif

Remarques préliminaires

Différents aspects doivent être pris en compte pour fixer les indemnités des membres de conseil d'administration de sociétés de participations cantonales. Outre la taille de la société et la responsabilité des membres des organes dirigeants supérieurs, le temps à consacrer à ce mandat est en particulier lui aussi décisif. Les indemnités des membres de conseil d'administration doivent par ailleurs être conformes au marché et correspondre à l'environnement du secteur d'activité. Faute de quoi les sociétés de participations cantonales auraient des difficultés à trouver et à garder des personnes suffisamment qualifiées pour leur conseil d'administration puisque des entreprises de la même branche leur offriraient des salaires nettement supérieurs pour des fonctions analogues. On constate que du fait de la situation du marché dans le domaine de la santé, les salaires de manière générale mais aussi l'indemnisation des organes dirigeants sont depuis des années inférieurs à ceux par exemple du secteur bancaire, ou de celui des assurances, voire de celui de l'informatique.

1. La différence entre les indemnités versées aux présidences de conseil d'administration des différents centres hospitaliers régionaux (CHR) s'explique en premier lieu par le temps plus ou moins important que nécessite chacun de ces mandats. Alors que dans les CHR, la charge de travail de la présidence est estimée à 35 jours par an, chez Bedag elle est environ deux fois supérieure. Les membres du conseil d'administration des CHR

et de Bedag devraient consacrer à peu près le même temps (env. 15 jours par an) à leur mandat.

2. Voir les remarques préliminaires.
3. Le Conseil-exécutif considère que, compte tenu de tous les aspects pertinents (responsabilité, temps à consacrer au mandat, conformité au marché), les indemnités accordées dans les sociétés de participations cantonales sont équitables, et ne voit donc pas de nécessité fondamentale d'agir à ce sujet. Il se déclare toutefois en faveur d'examiner la question.

Destinataire

- Grand Conseil

Questions de la session de juin 2018

Intervention parlementaire : Question 3 Déposée le : 01.05.2018

Déposée par : Gnägi (Jens, PBD) Réponse : SAP

De quelles obligations s'accompagne l'augmentation de l'indemnité forfaitaire d'intégration ?

Comme la presse l'a annoncé le 1er mai 2018, le Conseil fédéral, après d'âpres négociations, est prêt à augmenter l'indemnité forfaitaire d'intégration : à partir de 2019, son montant passera donc de 6000 francs par personne réfugiée à 18 000 francs. En contrepartie, les cantons devront atteindre des objectifs clairement définis, sans quoi ils pourront être contraints à restituer l'argent alloué.

Questions :

1. Quels sont les objectifs clairement définis ?
2. Comment le canton de Berne les aborde-t-il ?

Réponse du Conseil-exécutif

1. Tous les réfugiés reconnus et toutes les personnes admises à titre provisoire disposent de connaissances de base d'une langue nationale trois ans après leur arrivée.

   80 % des enfants réfugiés arrivés en Suisse avant l'âge de quatre ans sont en mesure de se faire comprendre dans la langue parlée à leur lieu de domicile au moment de commencer l'école obligatoire.

   Cinq ans après leur arrivée, deux tiers des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire âgés de 16 à 25 ans suivent une formation professionnelle initiale.

   Sept ans après leur arrivée, la moitié des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire sont durablement intégrés dans le marché du travail.

   Après quelques années, tous les réfugiés reconnus et personnes admises à titre provisoire sont familiarisés avec les habitudes suisses et entretiennent des contacts avec la population locale.

2. Les fonds supplémentaires visent à renforcer les mesures d'encouragement de l'intégration et traduisent une volonté déterminée d'intégrer durablement le plus grand nombre possible de personnes dans le marché du travail afin qu'elles ne dépendent plus de l'aide sociale. La révision partielle de la loi sur l'aide sociale contribue elle aussi à atteindre cet objectif en accentuant les impulsions.

   Le canton de Berne planifie une restructuration du domaine de l'asile et des réfugiés, qui doit être mise en œuvre à partir de mi-2020 lorsque les bases légales nécessaires à cet effet entreront en vigueur. Cinq partenaires régionaux couvriront la quasi-intégralité des tâches relevant de l'encouragement de l'intégration et de l'aide sociale relatives au groupe cible concerné. Ces partenaires sont fermement tenus d'atteindre les objectifs d'effet fixés (fondés sur l'Agenda Intégration) tout en disposant cependant d'une grande marge de manœuvre à cet égard. Ils ont ainsi la possibilité d'expérimenter des approches innovantes et de s'adapter aux spécificités de leur région.

Destinataire

- Grand Conseil

Questions de la session de juin 2018

Intervention parlementaire : Question 9 Déposée le : 03.06.2018

Déposée par : Geissbühler-Strupler (Herrenschwanden, UDC) Réponse : INS

Reports d'admission à l'école enfantine

L'instauration des deux années d'école enfantine obligatoire avec des horaires blocs de quatre leçons tous les matins met nombre d'enfants à rude épreuve. Il n'y a pas si longtemps, les enfants de quatre ans fréquentaient un atelier de jeu une fois par semaine pendant deux leçons, une formule qui, en règle générale, répondait aux besoins liés à leur jeune âge. Le temps de concentration, qui est lié au développement, est en effet encore trop limité, et les grands groupes d'enfants demandent beaucoup d'énergie. Les parents cherchent à présent à désamorcer le problème en reportant l'admission de leur enfant ou en réduisant son temps d'enseignement.

Questions :

1. Combien d'enfants (au total et en pourcentage) ont suivi leur première année d'école enfantine 2016-2017 avec un temps d'enseignement réduit ?
2. Combien d'enfants (au total et en pourcentage) ont vu leur admission reportée en 2016-2017 ?
3. Quelles étaient les raisons de ces reports d'admission (1, 2, 3) ?

Réponse du Conseil-exécutif

1. Dans le cadre de son controlling pour la période 2013-2016, la surveillance scolaire cantonale de la Direction de l'instruction publique a recensé le nombre d'enfants fréquentant l'école enfantine avec un programme réduit. Sur 9633 enfants en première année d'école enfantine, 5956 suivaient un programme réduit, soit 62 pour cent.
2. Dans le cadre de son controlling pour la période 2013-2016, la surveillance scolaire cantonale a recensé le nombre d'enfants qui entrent à l'école enfantine une année plus tard. Sur 10 657 enfants, 1024 (9,6 %) ont reporté le début de leur scolarité.
3. Les raisons expliquant le report de l'entrée des enfants à l'école enfantine ne fait pas l'objet de relevés. Les parents concernés informent les directions d'école de leur souhait de faire entrer leur enfant en première année d'école enfantine un an plus tard. Il n'existe aucune statistique à ce sujet.

Destinataire
- Grand Conseil

Questions de la session de juin 2018

Intervention parlementaire : Question 10 Déposée le : 03.06.2018

Déposée par : Geissbühler-Strupler (Herrenschwanden, UDC) Réponse : INS

Améliorer le contenu de l'enseignement pour les personnes admises provisoirement, en particulier les ressortissants et ressortissantes d'Erythrée

Après mon voyage en sac à dos en Erythrée, j'ai examiné ce que nous offrions aux Erythréens et Erythréennes admis provisoirement et me suis entretenue avec des personnes directement concernées. Force est de constater que notre offre et le contenu de l'enseignement que nous leur proposons ne sont pas adaptés au mieux à leurs besoins. Les écoliers et écolières en Erythrée apprennent l'anglais dès leur troisième année de scolarité et la grande majorité de la population pratique l'agriculture. Cela pose pour moi les questions suivantes :

Ne serait-il pas plus judicieux que les ressortissants et ressortissantes érythréens déboutés qui se retrouvent titulaires d'un permis F :

Questions :

1. Soient accompagnés dans l'apprentissage de l'anglais plutôt que dans celui de l'allemand, qui est une langue très difficile pour eux ?
2. Suivent une formation agricole (pour les hommes) ou d'économie familiale rurale (pour les femmes), à Hondrich par exemple ?
3. Quelles mesures le Conseil-exécutif compte-t-il prendre pour que ces personnes qui ne viennent pas d'un pays en guerre puissent profiter d'enseignements les mieux à même de servir dans leur pays d'origine ?

Réponse du Conseil-exécutif

1. Le Conseil-exécutif constate qu'une grande majorité[1] des personnes admises à titre provisoire restent en Suisse deux ans ou plus. Il considère que le succès de l'intégration de ces personnes dans la société passe par l'apprentissage de la langue allemande ou française. En effet, une connaissance suffisante des langues augmente nettement les chances qu'ont ces personnes d'obtenir une autorisation de travail et ainsi un emploi. Par conséquent, le Conseil-exécutif est d'avis qu'il est pertinent de mettre l'accent sur l'apprentissage d'une langue nationale.
2. Le canton de Berne participe au projet pilote de préapprentissage d'intégration mené par le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) pour les personnes admises à titre provisoire et les réfugiés et réfugiées reconnus.[2] A compter de l'été 2018, le préapprentissage d'intégration sera proposé dans divers domaines professionnels, entre autres dans les domaines de la gestion en intendance/santé à la BFF Bern (Berufs-, Fach- und Fortbildungsschule) et dans l'agriculture à l'INFORAMA de Zollikofen[3]. Une partie importante des personnes suivant ce préapprentissage d'intégration vient d'Erythrée.

[1] www.sem.admin.ch/dam/data/sem/publiservice/statistik/asylstatistik/2018/stat-q1-2018-kommentar-f.pdf

[2] www.ejpd.admin.ch/ejpd/fr/home/aktuell/news/2015/2015-12-182.html

[3] www.inforama.vol.be.ch/inforama_vol/de/index/bildung/bildung/landwirtschaft/VorlehreIntegration.html (en allemand)

3. Le Conseil-exécutif est convaincu qu'il existe dans le canton de Berne une offre de formation adaptée pour les personnes admises à titre provisoire. Cette offre permet notamment aussi l'élargissement des compétences générales. Pour cette raison, le Conseil-exécutif considère qu'il est important que les personnes admises à titre provisoire venant d'Erythrée continuent d'avoir la possibilité de réaliser une formation de base qui correspond à leurs connaissances préalables et à leurs aptitudes. Aujourd'hui, certaines d'entre elles sont par exemple employées dans le domaine des soins de longue durée. La formation professionnelle initiale leur permet d'acquérir des compétences disciplinaires et transdisciplinaires qui seront très utiles, en cas de retour en Erythrée, pour leur développement personnel et pour le développement de leur pays d'origine (par exemple dans les domaines de l'agriculture et de la santé). Dans le cas où un retour dans leur pays d'origine n'est provisoirement pas possible, elles sont en mesure de subvenir à leurs besoins de façon autonome en Suisse.

Destinataire
- Grand Conseil

Questions de la session de juin 2018

Intervention parlementaire : Question 11 Déposée le : 04.06.2018

Déposée par : Krähenbühl (Unterlangenegg, UDC) Réponse : INS

Quel service de messagerie autre que WhatsApp les écoles devront-elles utiliser pour leurs communications ?

D'après les médias, le service de messagerie WhatsApp a fait passer de 13 à 16 ans l'âge minimum de ses utilisateurs et utilisatrices. Or nombre de classes – notamment dans le degré secondaire I – se servent aujourd'hui de cette application pour communiquer. Les conditions d'utilisation ont manifestement été restreintes 'par une nouvelle loi européenne : le règlement général sur la protection des données, dont l'abréviation est RGPD. Entré en vigueur le 25 mai, ce règlement établit que le traitement des données à caractère personnel relatives à un enfant est licite lorsque l'enfant est âgé d'au moins 16 ans. Comme l'application WhatsApp collecte elle aussi des données, elle a dû relever la limite d'âge de ses utilisateurs et utilisatrices. Mais cette application est très appréciée au sein des écoles du pays. Celles-ci n'ont en effet qu'à presser quelques touches pour transmettre à leurs élèves les informations sur des changements d'horaire, des excursions ou des camps, transférer des documents et faire suivre du matériel pédagogique à qui le souhaite. Cela s'inscrit dans l'ère numérique actuelle et permet également aux élèves d'apprendre par la pratique à utiliser les nouveaux médias.

Questions :

1. Le Conseil-exécutif est-il lui aussi de l'avis que les écoles ne doivent plus utiliser le service de messagerie WhatsApp en raison du nouveau règlement européen sur la protection des données ?
2. Voit-il d'un bon œil que le personnel enseignant et les élèves aient recours à des services de messagerie ?
3. Si l'application WhatsApp devait effectivement ne plus être utilisée pour les communications de classe, quels autres services de messagerie conviendraient éventuellement pour la remplacer ?

Réponse du Conseil-exécutif

De nombreuses classes utilisent WhatsApp ou d'autres services de messagerie pour échanger des informations. WhatsApp est une application simple d'utilisation qui permet de créer facilement un groupe de discussion. WhatsApp appartient à Facebook et est soumis au droit européen.

1. Pour pouvoir utiliser WhatsApp, les jeunes doivent avoir l'autorisation des parents. Comme jusque-là, les parents, enfants et jeunes doivent discuter et définir les conditions de l'utilisation du service de messagerie. Il est clair qu'aucune donnée digne de protection ne doit être transmise au moyen de ce canal. La Direction de l'instruction publique va évaluer de plus près la situation, en coordination avec le délégué cantonal à la protection des données, puis informera les écoles.
2. Dans le cadre de la formation aux médias, l'utilisation de services de messagerie doit être abordée dans les écoles afin d'exposer aux élèves les opportunités et les risques que représentent ces services.

3. Dans le cadre du projet « Médias et informatique », la Direction de l'instruction publique étudie actuellement quels supports seront possibles et pertinents à l'avenir. Des réflexions sont également en cours au niveau intercantonal.

Destinataire
- Grand Conseil

Questions de la session de juin 2018

Intervention parlementaire : Question 13 Déposée le : 04.06.2018

Déposée par : Vanoni (Zollikofen, Les Verts) Réponse : INS

Pénurie de personnel enseignant : évaluation de la situation, mesures d'urgence et stratégie ?

Les autorités scolaires communales, les directions d'école et les inspections scolaires régionales ont constaté avec préoccupation ces dernières semaines qu'une pénurie de personnel enseignant au sein de l'école obligatoire se dessinait pour l'année scolaire 2018-2019. En effet, en divers endroits, des postes mis au concours n'ont attiré aucune candidature – et des places aux degrés primaire et secondaire sont encore vacantes un mois avant les vacances d'été.

Questions :

1. Comment le Conseil-exécutif juge-t-il la situation actuelle ?
2. Quelles mesures d'urgence ont déjà été prises et/ou sont encore envisagées pour garantir que, l'année scolaire prochaine, les cours seront dispensés partout et l'enseignement de qualité ?
3. Quelle stratégie le Conseil-exécutif suit-il pour que, les années scolaires qui suivront également, il y ait suffisamment d'enseignants et d'enseignantes qualifiés bénéficiant de conditions d'engagement compétitives pour l'instruction obligatoire bernoise ?

Réponse du Conseil-exécutif

1. Il n'est pas possible pour l'heure d'évaluer la situation de manière définitive, les processus de recrutement étant encore en cours dans les écoles. Le Conseil-exécutif sait par expérience que la plupart des postes sont finalement pourvus avant les vacances d'été. Toutefois, d'après les retours qui sont parvenus à la Direction de l'instruction publique, il semble difficile, dans certaines régions et dans certaines disciplines, de pourvoir les postes d'enseignants et d'enseignantes ordinaires ou spécialisés. Cette année, comme les années précédentes, certaines écoles reçoivent en effet peu de candidatures.
2. Lors des conférences de mai 2018, les inspecteurs et inspectrices scolaires ont informé les directions d'école et les commissions scolaires des mesures qu'elles pouvaient mettre en œuvre en cas de difficultés à recruter des enseignants et enseignantes (p. ex. augmentation des degrés d'occupation des enseignants et enseignantes déjà en poste, redéfinition des postes mis au concours, etc.). La Direction de l'instruction publique a élaboré une notice à ce sujet, qui donne diverses pistes aux écoles. Dans le canton de Berne, il est par ailleurs possible d'engager des enseignants et enseignantes qui disposent d'un diplôme d'enseignement pour un autre degré que celui du poste proposé. De plus, depuis quelques années, les écoles peuvent faire appel à des étudiants et étudiantes de la PHBern, de l'institut formant aux degrés préscolaire et primaire de la NMS ou de la HEP-BEJUNE afin de pourvoir des postes qui seraient restés vacants.
3. L'essentiel pour le Conseil-exécutif est de garantir des conditions d'engagement concurrentielles aux enseignants et enseignantes du canton de Berne. Il a déjà fait plusieurs pas en ce sens par exemple, en 2014, en optimisant la progression salariale ou, plus récemment, en alignant la classe de traitement des enseignants et enseignantes d'école enfantine sur celle des enseignants et enseignantes du degré primaire. Depuis le 1er août 2017, un pool spécial est en outre mis à la disposition des établissements bernois de la scolarité obligatoire pour proposer un mentorat aux enseignants et enseignantes en

début de carrière. Comme l'a révélé une comparaison intercantonale, les classes de traitement des enseignants et enseignantes des degrés primaire et secondaire I devront toutefois être réexaminées à moyen terme. Un groupe de travail constitué de représentants et représentantes de la PHBern et de la Direction de l'instruction publique élabore actuellement, en collaboration avec Formation Berne et l'association des directeurs et directrices d'école bernois VSLBE, des mesures supplémentaires pour aider les écoles à vaincre leurs difficultés de recrutement.

Destinataire

- Grand Conseil

Questions de la session de juin 2018

Intervention parlementaire : Question 2 Déposée le : 03.04.2018

Déposée par : Wüthrich (Huttwil, PS) Réponse : POM

Le canton de Berne contrôle-t-il les modalités des examens de médecine du trafic ?

A partir de l'âge de 70 ans (bientôt à partir de 75 ans), les titulaires de permis de conduire doivent se soumettre à un examen médical tous les deux ans. Il en va de même pour les chauffeurs professionnels, qui sont tenus de s'y soumettre tous les cinq ans (tous les trois ans à partir de 50 ans et tous les deux ans à partir de 70 ans). Ces mesures visent à renforcer la sécurité routière. Les examens médicaux doivent être effectués par des médecins reconnus.

Cependant, d'après ce que rapportent les personnes examinées, les pratiques peuvent fortement varier. Si l'ampleur de l'examen médical (et donc ses coûts) peut s'expliquer par l'état de santé, qui varie d'une personne à une autre, la facturation est claire : les personnes auscultées doivent elles-mêmes prendre en charge les coûts et la caisse-maladie ne peut pas les rembourser. Toutefois, il n'en est pas toujours ainsi.

Questions :

1. Qui assure la formation des médecins et leur délivre une autorisation pour effectuer l'évaluation médicale de l'aptitude à la conduite ?
2. Le Conseil-exécutif est-il prêt à rappeler aux médecins que les examens de médecine du trafic ne sont pas remboursés par la caisse-maladie et qu'ils sont à la charge des personnes examinées ?
3. Le canton de Berne contrôle-t-il si les médecins reconnus effectuent les examens de médecine du trafic conformément aux exigences ?

Réponse du Conseil-exécutif

1. Les médecins et les psychologues du trafic chargés des examens de l'aptitude à conduire doivent répondre à des exigences catégorisées selon le domaine d'activité. Les personnes de plus de 70 ans sont tenues de passer l'examen de médecine du trafic auprès d'un médecin reconnu de niveau 1. La Société Suisse de Médecine Légale (SSML) propose dans toute la Suisse les perfectionnements menant aux re-connaissances 1 à 3. En outre, pour le niveau 4, le titre de spécialiste en médecine du trafic est requis.

   Le Conseil-exécutif ne connaît pas les modalités de la formation suivie par les médecins qui ont seulement complété la déclaration spontanée menant à la reconnaissance de niveau 1 : cette déclaration relève en effet du droit fédéral, lequel précise explicitement ne prévoir aucune obligation de contrôle. Les attestations de perfectionnement et les déclarations sont enregistrées dans la base de données fédérale SARI / FMP. Dès qu'un médecin y figure, il peut être reconnu pour le niveau correspondant. Comme ces reconnaissances sont valables au niveau suisse, les cantons ont délégué par convention le pouvoir d'effectuer la reconnaissance à l'Association des services des automobiles (asa).
2. Dans le cadre de la formation pour le niveau 1, la SSML rappelle expressément aux médecins que le permis de conduire est une autorisation de police et qu'il incombe à la personne titulaire de prouver qu'elle remplit les conditions nécessaires à son maintien. Dès lors, la facturation de l'examen de médecine du trafic aux caisses-maladie n'est pas correcte.

3. L’autorité compétente en matière de circulation routière annonce à l’autorité cantonale de surveillance au sens de l’article 42 de la loi fédérale du 23 juin 2006 sur les professions médicales universitaires (loi sur les professions médicales, LPMéd ; RS 811.11) les faits susceptibles de constituer une violation des devoirs professionnels (cf. art. 12d, al. 1a de l’ordonnance cantonale du 20 octobre 2004 sur la circulation routière, OCCR ; RSB 761.111). Depuis l’introduction des nouvelles réglementations, le 1er juillet 2016, l’Office de la circulation routière et de la navigation (OCRN) n’a dû signaler aucun cas à l’Office du médecin cantonal. Cela tient notamment au fait que l’OCRN adresse des questions au médecin remettant un certificat incomplet ou contradictoire et lui donne ainsi la possibilité de corriger ce document. Des contrôles du déroulement des examens effectués dans les cabinets médicaux ne sont pas prévus par les dispositions légales et ne seraient pas réalisables en pratique.

Destinataire

- Grand Conseil

Questions de la session de juin 2018

Intervention parlementaire : Question 15 Déposée le : 04.06.2018

Déposée par : Speiser-Niess (Zweisimmen, UDC) Réponse : JCE

Centralisations irresponsables

A cause des décisions centralisatrices que le Conseil-exécutif prend depuis des décennies, la région du Haut-Simmental et de Gessenay se retrouve avec des services publics réduits à peau de chagrin. En novembre 2017, l'office des poursuites et des faillites faisait les frais du programme d'allégement 2018, et c'est à présent au tour de l'office régional de placement. Les habitants et habitantes doivent désormais se rendre à Thoune, Interlaken ou Frutigen pour presque toutes leurs démarches auprès des offices cantonaux. Aucune décision ne mentionne le temps et les frais supplémentaires que génèrent ces déplacements. Chaque fermeture d'office demande de nouveaux efforts à toute une région. Sans parler des pertes d'emplois et de places de formation. A chaque intervention à ce sujet, que ce soit via motions ou déclarations de planification, la région du Haut-Simmental et de Gessenay a été renvoyée à la dématérialisation à venir. Pour le Conseil-exécutif, lorsque nous passerons à l'ère numérique, le lieu où se trouvent les postes de travail n'aura plus aucune importance.

Questions :

1. Le Conseil-exécutif est-il disposé à revenir sur la fermeture de l'office régional de placement du Haut-Simmental et de Gessenay ?
2. Comment le Conseil-exécutif compte-t-il implanter des services décentralisés dans la région du Haut-Simmental et de Gessenay pour élargir l'offre de prestations de services numériques ?
3. Le Conseil-exécutif doit établir la liste de toutes les fermetures d'offices, d'écoles et de sections qu'a connues la région du Haut-Simmental et de Gessenay depuis 1990, en précisant le nombre d'emplois et de places de formation supprimés ainsi que la perte économique occasionnée.

Réponse du Conseil-exécutif

1. Non.
2. Le Conseil-exécutif prévoit de faire examiner les conséquences de la numérisation de l'offre de prestations sur les futurs sites des unités administratives décentralisées dans le cadre des mandats découlant du programme d'allégement 2018 (PA 2018). Il s'agit à cet égard de champs d'activité présentant un potentiel d'optimisation (cf. chap. 9.3 du rapport du Conseil-exécutif du 28 juin 2017 concernant le PA 2018). La question de savoir si, lors du passage au numérique dans l'administration publique (cyberadministration, etc.), des emplois peuvent être déplacés, par exemple dans l'arrondissement du Haut-Simmental et de Gessenay, est encore ouverte, raison pour laquelle le Conseil-exécutif ne peut donner aucune garantie à cet égard.
3. Il n'est pas possible de répondre à cette demande pendant l'heure des questions, en raison du temps et du contenu. Brièvement, on peut toutefois résumer la situation comme suit : au cours des dernières années, dans le cadre de la réforme des districts et de la réforme judiciaire, la Préfecture du Haut-Simmental, qui se trouvait au château de Blankenburg, a été fermée et des offices cantonaux ont été déplacés : le tribunal à Thoune, le bureau du registre foncier à Frutigen et l'office du registre du commerce à Berne. En 2018, l'agence de l'Office des poursuites du Haut-Simmental et de Gessenay a été fermée pour des raisons liées à l'exploitation. La fermeture des écoles relève de la compétence des communes concernées.

Destinataire

- Grand Conseil