



Geschäftsprüfungskommission
Commission de gestion

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

Rapport d'activité 2023 de la Commission de gestion

25 avril 2024

Table des matières

1.	Préface.....	4
2.	Thématiques prioritaires	5
2.1	Contrôle extraordinaire NeVo/Rialto.....	5
2.2	Surveillance de BLS SA par le canton	7
3.	Activités interdirectionnelles	10
3.1	Exercice de la haute surveillance sur d'autres organisations chargées de tâches publiques	10
3.2	Haute surveillance dans le domaine de la gestion des risques	13
3.3	Examen de l'efficacité du système d'asile dans le canton de Berne	14
3.4	Surveillance des postes à responsabilité	14
3.5	Autres activités	15
4.	Activités dans le domaine de la Direction des travaux publics et des transports (DTT).....	17
4.1	Surveillance de BLS SA par le canton	18
4.2	Protection contre les crues de l'Aar entre Thoune et Berne	18
4.3	Mise en œuvre des recommandations relatives à l'enquête sur Blausee.....	19
4.4	Mise en œuvre des recommandations de la CGes figurant dans le rapport sur la situation à l'Office des immeubles et des constructions (OIC)	20
4.5	Mise en œuvre des recommandations de la CGes figurant dans le rapport sur la transaction immobilière du Viererfeld.....	20
4.6	Haute surveillance concomitante : Centre pédagogique de logopédie et d'entraînement auditif de Münchenbuchsee (CPLEAM).....	21
4.7	Autres activités	21
5.	Activités dans le domaine de la Direction de l'instruction publique et de la culture (INC)	22
5.1	Incertitudes en lien avec la direction du Centre de formation professionnelle de Bienne	22
5.2	Programme de contrôle KoTrA : Zentrum Paul Klee (ZPK)	23
5.3	Autres activités	25
6.	Activités dans le domaine de la Direction de l'intérieur et de la justice (DIJ)	25
6.1	Rapport sur les aires de stationnement pour les gens du voyage suisses	25
6.2	Influence du secteur du gravier sur les associations régionales de planification EDT	26
6.3	Révision de la loi cantonale sur la protection des données	27
6.4	Rapports annuels de l'Autorité bernoise de surveillance des institutions de prévoyance et des fondations (ABSPF)	28
7.	Activités dans le domaine de la Direction des finances (FIN)	28
7.1	Haute surveillance concomitante sur l'informatique cantonale	28
8.	Activités dans le domaine de la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration (DSSI)	30
8.1	Reproches relatifs au Centre psychiatrique de Münsingen (CPM)	30
8.2	Programme de contrôle KoTrA : Services psychiatriques universitaires	32
8.3	Inquiétudes à l'Hôpital de l'Île	32
9.	Activités dans le domaine de la Direction de la sécurité (DSE)	33
9.1	Contrôle extraordinaire NeVo/Rialto.....	33
9.2	Surveillance de l'activité cantonale de protection de l'État	33
9.3	Contrôle extraordinaire du crédit-cadre TIC	34
9.4	Mise en œuvre du plan directeur de la stratégie de l'exécution judiciaire.....	34
9.5	Visite officielle auprès de la Police cantonale bernoise	36
9.6	Autres activités	36
10.	Activités dans le domaine de la Chancellerie d'État (CHA).....	37
11.	Activités dans le domaine de la Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement (DEEE).....	37
11.1	Rapport sur la promotion économique et la promotion de l'innovation	37
11.2	Programme de contrôle KoTrA : AIB.....	39
11.3	Autres activités	41
12.	Activités relatives à l'organisation et au fonctionnement de la CGes	41
12.1	Examen de certains instruments de la CGes	41
12.2	Dispositions pour garantir le secret.....	43
13.	Examen préliminaire de rapports dans le domaine de la haute surveillance.....	43

14.	Surveillance de la mise en œuvre des ordonnances exploratoires	44
14.1	Ordonnance exploratoire sur l'autorisation provisoire de conduire un taxi (OET).....	44
14.2	Ordonnance exploratoire sur les heures d'ouverture des magasins (OE heures d'ouverture des magasins)	44
15.	Interventions parlementaires	45
16.	Coordination et participation	45
16.1	Séances communes au sens de l'article 30, alinéa 1 LGC	45
16.2	Remise d'un avis conformément à l'article 30, alinéa 4 LGC	46
17.	Proposition de la Commission de gestion.....	47
ANNEXE		48

1. Préface

À qui s'adresse ce rapport d'activité en somme ? Quel but la Commission de gestion (CGes) poursuit-elle ? Ne pourrait-on pas envisager d'autres formes de rapport ? En 2023, la commission a planché sur ces sujets à l'occasion d'une retraite d'une journée. Ce n'est pas un hasard si elle a choisi ce moment pour se prêter à cet exercice. C'est notamment à cause du grand renouvellement des membres de la commission qui a eu lieu lors du dernier changement de législature à l'été 2022. En effet, en mai 2023, les membres qui ont rejoint la commission avaient bouclé un cycle annuel complet au sein de la commission, laps de temps qui leur a permis de se familiariser avec les affaires récurrentes de la CGes, avec les discussions régulières inhérentes à la commission et avec la manière dont celle-ci prend en charge, traite et vient à bout des thématiques qui se posent à elle. Aussi a-t-elle considéré que le moment était propice pour remettre en question les instruments et processus existants. Sa réflexion a porté sur la question de savoir comment parvenir au même résultat, voire à un résultat encore meilleur tout en restant économe de ses moyens. Qu'en est-il ressorti ? Pour le savoir plus en détail, il suffit de lire le chapitre 12.1 du présent rapport qui expose les processus ayant subi des modifications et les instruments ayant été abandonnés.

Le rapport d'activité n'a pas échappé au questionnement évoqué ci-avant : comment réduire la charge de travail et en améliorer la qualité dans le même temps. Ne pourrait-on pas s'en tenir à une poignée de pages et à une information condensée récapitulant les sujets traités ? Recourir à un simple clip-vidéo ne serait-il pas plus adapté pour capter l'attention de plus de gens ? Nulle crainte, la mise en œuvre de ces idées n'est pas pour demain. De surcroît, la loi est claire : elle exige que nous remettons un rapport écrit sur nos activités au Grand Conseil au moins une fois par an. C'est un devoir. D'ailleurs, je ne le soulignerai jamais assez, le rapport d'activité est un moyen de mettre en avant la vastitude des domaines de l'administration publique qui nous occupent. Si nous nous bornions à effleurer les thèmes traités ou à n'informer que sur les grandes enquêtes, le Grand Conseil et donc le public seraient privés de nos innombrables analyses ainsi que de nos conclusions. Je suis persuadée que ce ne serait pas du tout un bien, tant s'en faut, et que cela remettrait même en question ce qui fait notre raison d'être. En effet, à quoi sert une haute surveillance si le public reste ignorant du travail de celle-ci et de ses constats – d'autant qu'elle n'a nullement le pouvoir d'ordonner quoi que ce soit et que sa tâche est pour l'essentiel de procéder à des constatations et d'émettre des recommandations.

Même si cette retraite n'avait pas vocation à présenter un rapport ayant fait peau neuve, nous en avons tout de même retouché le plan. Sa structure s'articule désormais autour des Directions et non plus en fonction de la compétence des sections, ce qui vous permet, chère lectrice et cher lecteur, de cheminer avec plus de facilité à travers ce document. Si vous vous intéressez aux activités liées à la construction dans le canton, vous trouverez les comptes rendus au chapitre consacré à la Direction des travaux publics et des transports (DTT). Si vous souhaitez savoir ce que la CGes a entrepris dans le domaine de la santé, il suffit de consulter le chapitre consacré à la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration (DSSI). En outre, vous trouverez au début de chaque chapitre un bref aperçu des nouvelles thématiques abordées par la commission et de celles qu'elle a clôturées. Par ailleurs, nous avons essayé de mettre davantage l'accent sur ce qui s'est passé au cours de l'année sous revue et de renvoyer systématiquement aux rapports d'activité précédents de la commission, pour le cas où vous souhaiteriez déplier l'historique, parfois très long, de certains dossiers.

Enfin, je tiens à remercier tous les membres de la CGes et du secrétariat de la commission pour leur engagement. J'éprouve une grande fierté de constater que nous réussissons presque toujours à prendre des décisions qui sont le fruit d'un consensus en dépit des divergences qui peuvent exister entre les partis politiques – qu'il s'agisse de décisions concernant des recommandations concrètes ou des conclusions d'enquête, mais aussi de celles qui ont permis de redorer le blason de notre rapport d'activité.

Regina Fuhrer, présidente de la CGes

2. Thématiques prioritaires

2.1 Contrôle extraordinaire NeVo/Rialto

Depuis le vote du premier crédit par le Grand Conseil en 2016, le projet d'introduction d'un nouveau système de gestion des dossiers (NeVo) est en cours dans le canton de Berne au sein de la police cantonale et du Ministère public, l'objectif principal étant de créer un pont numérique appelé « Rialto » de manière à ce que toute la procédure de poursuite pénale puisse se dérouler sans rupture de support. Par le passé, les retards, coûts supplémentaires et réserves majeures exprimées par des utilisatrices et utilisateurs mécontents du système ont attiré l'attention sur le projet (cf. Rapport d'activité 2022 de la CGes, p. 7). En octobre 2022, la CGes a donc chargé le Contrôle des finances (CF) de réaliser un contrôle extraordinaire du projet NeVo/Rialto un an après son introduction au sein de la Police cantonale bernoise. La CGes en a informé le public par le biais d'un [communiqué de presse](#).

En **juillet** de l'année sous revue, le CF a transmis ses résultats à la CGes sous forme de rapport.

L'élément central du rapport du CF était la recommandation de marquer un temps d'arrêt afin d'examiner la question de savoir s'il faut maintenir l'investissement dans le système NeVo/Rialto ou s'il ne serait pas plus économique et plus efficace d'y couper court et d'envisager l'évaluation d'une nouvelle solution. La raison en est l'évaluation catastrophique du système par les utilisatrices et utilisateurs, ainsi que les craintes du CF de voir les coûts continuer à croître et d'avoir au final un système qui ne fonctionne pas de manière vraiment satisfaisante. Parallèlement, la CGes a déduit de la planification des affaires du Grand Conseil que le Conseil-exécutif prévoyait d'adopter deux crédits destinés au traitement de la question lors de la session d'hiver, étant précisé que ces crédits étaient étroitement liés à NeVo/Rialto. Dans un premier temps, la commission a pris les décisions suivantes :

- Envoyer un courrier au Conseil-exécutif et à la Direction de la magistrature demandant le report des crédits à la session d'après
- Envoyer le rapport de contrôle extraordinaire à la présidence de la Commission de justice (CJus)
- Mandater une commission pour mener l'enquête de manière autonome
- Auditionner le Conseil-exécutif, le CF, la Direction de la magistrature et une représentante ou un représentant des utilisatrices et utilisateurs

En **août** de l'année sous revue, le Conseil-exécutif a informé la CGes que, contrairement à la demande de la commission, il avait maintenu le processus actuel et adopté les crédits comme prévu par lui en vue de la session d'hiver. La CGes a donc décidé de se concentrer sur le rapport du CF et son évaluation et de ne pas tenir compte des deux crédits. Dans un courrier adressé aux deux commissions chargées de préavisier le rapport d'examen, soit la CGes et la Commission des finances (CFin), elle a communiqué le calendrier approximatif de l'examen de la CGes et indiqué que la suite de la procédure concernant les crédits dépendait de la CJus et de la CFin. Comme les crédits n'ont finalement pas été reportés, la CGes n'était pas encore tout à fait prête pour faire part de ses conclusions dans son évaluation, raison pour laquelle elle a renoncé à présenter un corapport aux commissions consultatives.

Après fixation par la commission compétente du cadre des auditions, y compris celui des questions, elles ont eu lieu indépendamment les unes des autres en **septembre** de l'année sous revue.

L'article 32, alinéa 1 de la loi cantonale sur le Contrôle des finances (LCCF) a donné lieu, pour la commission, à un travail supplémentaire considérable. Selon cette disposition, l'autorité mandante doit, lors de contrôles extraordinaires, donner aux tiers auxquels il est reproché un manquement à leurs devoirs la possibilité de se prononcer sur les faits qui les concernent. Étant donné que c'est la CGes qui avait commandé le rapport, cette obligation lui incombait, en conséquence de quoi la CGes (mandante) était tenue de garantir l'implication de tiers. La CGes a donc envoyé aux tiers des extraits du rapport du CF en

leur demandant de prendre position par écrit. **Fin octobre**, les réponses sont parvenues à la CGes, ce qui lui a permis de les évaluer en même temps que les résultats des auditions.

Partant, le calendrier a été très serré. L'objectif de la CGes était de pouvoir publier ses conclusions avant traitement du crédit par le Grand Conseil. En **octobre**, elle s'est concentrée sur l'évaluation de la totalité des informations recueillies. Après avoir procédé à diverses constatations et recommandations, elle les a transmises au Conseil-exécutif pour qu'il ait la possibilité de s'exprimer, conformément à l'article 55, alinéa 1 de la loi sur le Grand Conseil (LGC).

— **Enseignements en lien avec le projet NeVo/Rialto**

D'après la CGes, le canton a très largement méjugé des objectifs du projet. Ils ne sont d'ailleurs encore pas entièrement atteints, en particulier l'objectif d'ériger un pont entre la Police cantonale et le Ministère public. Pour la CGes, il n'est toutefois pas question à ce stade d'abandonner ce projet ou d'évaluer des alternatives à ce système. Cependant, la commission invite instamment le Conseil-exécutif à tout mettre en œuvre pour que le projet puisse aboutir au mieux. Dans ce contexte, la CGes estime qu'il est particulièrement important que le système mis en place à la Police cantonale fonctionne de manière suffisamment fiable avant d'être étendu à la justice. D'ici à la clôture du projet, la commission demande en outre de veiller à ce que la communication soit transparente, à ce que les membres du personnel aient reçu une formation complète et à avoir un regard averti sur le processus de changement et, d'une manière générale, sur l'évaluation des risques.

— **Enseignements tirés du projet NeVo/Rialto valables pour les projets informatiques en général**

L'exemple du projet NeVo/Rialto a été utile à la CGes car il en ressort des conclusions applicables aux projets informatiques en général. L'idée est que le Conseil-exécutif tire les enseignements de ce projet et en tienne compte dans d'autres projets informatiques cantonaux. En tout premier lieu, la commission est d'avis que les risques sont trop élevés pour le canton de développer un produit à l'usage exclusif de celui-ci, raison pour laquelle il doit en principe s'abstenir de développer des systèmes qui lui sont propres. La CGes juge en outre dangereux de miser sur un système sans avoir de solution de rechange, car cela crée une dépendance excessive, qui s'accompagne de risques considérables. Par ailleurs, avant de passer à la mise en service définitive d'un système, il faut avoir confirmation de la fiabilité du bon fonctionnement de ce système. La décision doit être prise sur la base de critères clairement définis, sans faire cas des pressions politiques quelles qu'elles soient. Autres facteurs cruciaux pour la CGes : l'implication des utilisatrices et utilisateurs du système ainsi que leur formation qu'il ne faut pas négliger. Enfin, tout projet informatique a besoin d'être bien organisé. Par conséquent, la gestion du changement est un aspect qu'il faut impérativement prendre en compte au niveau de son organisation. La CGes estime qu'il pourrait être judicieux de régler la conception et la réalisation de projets informatiques au moyen de prescriptions légales pour que les futurs projets ne buttent pas sur les mêmes difficultés.

— **Recommandation quant à la forme du rapport de gestion**

Vu l'importance politique du système NeVo/Rialto, la CGes estime que le Conseil-exécutif doit rendre des comptes au Grand Conseil et l'invite donc à présenter un rapport faisant état des actions qu'il a entreprises pour améliorer NeVo/Rialto. Le rapport exposera en outre les raisons qui ont conduit au maintien du projet malgré les problèmes rencontrés. Enfin, le Conseil-exécutif devra préciser les enseignements qu'il en a tiré pour les projets informatiques en général et comment il entend garantir leur prise en compte dans les projets à venir.

Début novembre, le Conseil-exécutif a, dans un courrier envoyé à la CGes, pris position sur ses constatations et recommandations. Sur cette base, la commission a précisé qu'elle maintenait ses conclusions. Elle a motivé sa décision comme suit dans un courrier adressé au Conseil-exécutif et lui a demandé une nouvelle fois de rendre compte de ses recommandations dans un rapport destiné au Grand Conseil, au plus tard lors de la session d'automne 2024.

- En ce qui concerne la demande de la CGes visant à ce que le Conseil-exécutif rende des comptes au Grand Conseil, le Conseil-exécutif a répondu que la Direction de la sécurité (DSE) avait informé en détail la Commission de la sécurité (CSéc), compétente en la matière. Mais le propos de la

- CGes était surtout que le Conseil-exécutif satisfasse l'exigence de transparence vis-à-vis de l'ensemble du Grand Conseil, et donc du public, en raison de l'importance politique du sujet.
- Comme il ressort de sa prise de position, le Conseil-exécutif est d'avis que les directives cantonales existantes en matière de gestion des projets TIC sont suffisantes pour que les enseignements tirés soient pris en compte dans les projets ultérieurs ; ce à quoi la CGes a rétorqué que l'expérience du passé montrait toutefois que les défis n'avaient pas manqué dans plus d'un projet et que, donc, il n'est pas improbable que des potentiels d'amélioration subsistent dans ce domaine. En particulier si l'on considère les autres grands projets informatiques qui devraient être lancés à l'avenir dans le cadre de la mise en œuvre de l'administration numérique.
 - Pour ce qui est de la forme que doit revêtir le rapport de gestion, le Conseil-exécutif se dit prêt à présenter un nouveau rapport à la CGes dans un an, disposition que la commission juge positive en général. Cependant, la commission ne comprend pas pourquoi le Conseil-exécutif estime que son courrier suffit à satisfaire la recommandation relative aux enseignements à tirer du projet NeVo/Rialto applicables aux projets informatiques. Personne n'ignore en effet que c'est à cause du projet NeVo/Rialto que la CGes s'est saisie de l'affaire. Quoi qu'il en soit, les investigations de celle-ci lui ont permis d'en arriver à certaines conclusions qui doivent absolument être appliquées aux futurs projets informatiques cantonaux. Par ailleurs, le fait que le Conseil-exécutif ait proposé d'adresser le rapport non pas à l'ensemble du Grand Conseil mais uniquement à la CGes a suscité bien des interrogations au sein de la CGes. En tout cas, la CGes persiste à penser que le Conseil-exécutif doit rendre compte de ses activités à l'ensemble du Grand Conseil.

Fin novembre, la CGes a rendu publics les résultats de ses investigations dans un communiqué de presse. Ainsi, la commission a réussi à respecter son calendrier et à s'adresser au public avant l'examen des deux crédits liés au système NeVo/Rialto lors de la session d'hiver. La CGes a finalement décidé de formuler sous forme de propositions toutes ses recommandations concernant les deux affaires de crédit en question. Lors de la session d'hiver de l'année sous revue, le Grand Conseil a approuvé les deux crédits ainsi que les conditions posées par la CGes. L'année prochaine, la commission se penchera donc sur le rapport de gestion du Conseil-exécutif.

2.2 Surveillance de BLS SA par le canton

Au cours de l'année sous revue, la CGes a étudié en détail l'exercice de la surveillance de BLS SA par le Conseil-exécutif en s'appuyant sur trois échelons interdépendants.

Mise en œuvre des recommandations du rapport de la CGes : lors de la session d'automne 2021, le Grand Conseil a pris connaissance de l'audit de la CGes « BLS SA et exercice de la surveillance par le canton » et chargé la DTT d'informer la CGes, d'ici l'hiver 2022, de la mise en œuvre de chacune des huit recommandations formulées. Fin 2022, la CGes a reçu un rapport de la part de la DTT qu'elle a ensuite examiné dans les détails avec une délégation de la DTT. Au début de l'année 2023, la commission en a évalué la mise en œuvre, tiré ses conclusions et fait connaître sa prise de position à la DTT. La commission a constaté que l'élaboration d'une loi BLS, actuellement en cours, permettra de combler dans un avenir proche une lacune juridique considérable et ainsi de mettre en œuvre une recommandation centrale de la CGes. La commission s'est dite convaincue que cette loi sera de nature à renforcer considérablement la surveillance de BLS SA si les termes de la loi sont clairs et précis. Cependant, la mise en œuvre de certaines recommandations ne sera visible que si le Conseil-exécutif en arrive à devoir assumer ses responsabilités en cas d'incidents ou de crises. La question sera alors de savoir s'il les honore et s'il intervient en conséquence. Au final, la CGes en conclut que le degré de mise en œuvre de chacune des recommandations a été variable, raison pour laquelle elle a exprimé le souhait que les travaux en cours soient poursuivis. Ayant l'intention de clore le sujet pour le moment, la commission a néanmoins fait savoir à la DTT qu'elle a pris bonne note du dossier BLS SA qu'elle entend soumettre à un contrôle ultérieur dans quelques années.

Arrêt du Tribunal administratif et conséquences : le répit aura été de courte durée pour la CGes. En effet, le Tribunal administratif cantonal a rendu en janvier 2023 un arrêt relatif à un litige entre le CF et BLS SA, arrêt qu'il a rendu public et faisant état du rejet des principaux points formulés dans le recours formé par BLS SA. À noter que celle-ci s'était opposée à une décision du CF, qui avait exigé que certains documents lui soient remis en vue d'examiner une contribution de l'État. Il s'agissait en l'occurrence d'un rapport d'audit approfondi mandaté par le conseil d'administration de BLS destiné à tirer au clair les responsabilités concernant le scandale des indemnités trop élevées versées par les pouvoirs publics. Ce rapport a été rédigé par la société PwC en 2020 pour le compte de BLS SA. En outre, les procès-verbaux du conseil d'administration de 2018 à 2022 faisaient également partie de la documentation.

Étant donné que BLS SA a renoncé à se pourvoir contre cet arrêt, le CF a demandé au printemps 2023 que les documents correspondants lui soient remis, ce à quoi BLS SA s'est conformée. Après une analyse approfondie, le CF a présenté ses conclusions au Conseil-exécutif au mois de mai dans un courrier dont une copie a également été envoyée à la CFin et à la CGes. Le CF y dépeint une fraude systématique aux indemnités. Il en arrive à la conclusion qu'à partir de 2000, BLS SA a sciemment et systématiquement perçu des indemnités exemptes de légitimité dans le domaine du transport régional de voyageurs. À la lecture des procès-verbaux de 2021 et 2022 du conseil d'administration, le CF a en outre constaté que BLS SA n'avait pas voulu reconnaître l'existence d'irrégularités dans ces domaines au sein de BLS SA. Qui plus est, celle-ci est allée jusqu'à remettre en question la qualité du travail effectué dans le cadre du rapport d'audit approfondi et a même demandé aux mandataires d'en supprimer certains passages. Aussi n'existe-t-il à ce jour qu'une version non finalisée de ce rapport. Le CF a demandé au Conseil-exécutif d'examiner dans quelle mesure il entendait agir au pénal et estimé qu'il était nécessaire de procéder à un examen complet des faits. Il a recommandé au Conseil-exécutif de réclamer à son tour les documents afin d'en avoir une vue d'ensemble. Le CF a en outre suggéré d'intervenir auprès de BLS SA pour que le rapport PwC soit finalisé et signé.

Après réception du courrier du CF, la CGes et la CFin se sont mises d'accord sur le fait que la CGes devait se pencher sur le sujet en raison de sa longue expérience et de ses acquis en la matière. Dans un premier temps, la CGes a toutefois considéré qu'il incombait au Conseil-exécutif d'exercer la surveillance de BLS et s'est donc abstenue d'exiger la remise du rapport PwC et des procès-verbaux.

Après un premier courrier intermédiaire envoyé avant les vacances d'été, dans lequel le Conseil-exécutif a fourni des informations sur le processus ainsi qu'une première évaluation sommaire sur le fond, il a informé en automne la CGes de ses conclusions et constatations. Ce courrier contenait également une expertise complémentaire mandatée par la DTT visant à analyser le rapport de révision PwC, en particulier en ce qui concerne la question des avantages et des inconvénients que pourrait avoir une plainte pénale contre BLS SA. Dans sa prise de position, le Conseil-exécutif a indiqué à la CGes avoir étudié le rapport PwC de manière approfondie et en avoir discuté avec la direction de BLS. Il ressort de ce rapport que BLS SA a commis des erreurs au cours des dernières années, qui ont conduit au versement de subventions injustifiées. Lors dudit entretien avec la direction de BLS, BLS SA a exposé au Conseil-exécutif, à la demande de celui-ci, ce qu'elle avait entrepris pour rectifier les erreurs du passé ; à cette occasion, la direction de BLS a, de l'avis du Conseil-exécutif, apporté des preuves suffisantes illustrant que BLS SA dispose aujourd'hui de dispositifs qui, selon l'estimation des services compétents, rendent le risque de fraude quasiment impossible. Se fondant sur le rapport d'expertise complémentaire, le Conseil-exécutif en est arrivé à la conclusion qu'il ne voyait pas l'utilité, en tout cas pas d'utilité majeure, de déposer une plainte pénale, étant donné que l'Office fédéral des transports (OFT) est d'ores et déjà en train de clarifier la question de la responsabilité pénale. En outre, le Conseil-exécutif assure, sur la base de ces investigations et d'autres éclaircissements, être parvenu à la conclusion que l'affaire des subventions de BLS est en grande partie réglée et qu'aucun intérêt regardant l'État n'est en péril aujourd'hui. Il n'en demeure pas moins qu'un suivi et un contrôle méticuleux des développements ultérieurs au sein de BLS SA doivent rester de mise.

La CGes a fait connaître sa position à ce sujet par écrit au Conseil-exécutif fin 2023. Tout d'abord, la commission s'est interrogée sur l'opportunité de confier un mandat externe pour vérifier les conclusions d'une entreprise spécialisée dans l'investigation des fraudes par une autre entreprise externe. La commission s'est référée à cet égard à son rapport « Recours à des expertes et des experts externes », dont le Grand Conseil a pris acte à une large majorité lors de la session d'automne 2021. Sur le fond, la commission a constaté que le rapport d'expertise complémentaire confirmait entièrement les conclusions du rapport PwC. Mais, à sa grande surprise, la CGes a constaté que le Conseil-exécutif avait, dans sa prise de position écrite, omis de se prononcer sur un point du rapport complémentaire. Celui-ci contenait en effet une remarque selon laquelle le rapport PwC avait identifié des aspects ayant été escamotés et que l'évaluation de ceux-ci pourrait avoir une influence sur les aspects plaidant pour ou contre une plainte pénale contre BLS SA. Par aspects escamotés, le rapport d'expertise complémentaire entendait deux thématiques que le rapport PwC n'avait fait qu'effleurer, à savoir que Busland AG, une filiale de BLS, pourrait être confrontée à un problème similaire à celui de BLS SA et qu'en outre, aucune analyse d'un centre de profit particulier n'avait été effectuée. À noter que les autrices et auteurs de l'expertise complémentaire avaient explicitement recommandé à la DTT d'évaluer ces points escamotés. La CGes a donc fait remarquer au Conseil-exécutif qu'on ne pouvait s'expliquer qu'il n'ait pas approfondi ces points. De l'avis de la CGes, le fait que le Conseil-exécutif n'ait pas informé le public des résultats de son analyse, comme elle l'avait recommandé, est également une occasion manquée.

Enfin, la CGes a également discuté de la question de savoir si elle devait également demander le rapport PwC et les procès-verbaux du conseil d'administration. La commission a toutefois décidé d'y renoncer, bien que le Tribunal administratif ait clairement conclu dans l'arrêt par lui rendu que les documents devaient être remis à la CGes si celle-ci les réclamait. Si la commission y a renoncé, c'est surtout parce qu'elle avait déjà traité de nombreux aspects dans son propre rapport de 2021 qui avaient de toute évidence été abordés dans le rapport PwC. Partant, la commission a informé le Conseil-exécutif que le fait d'y avoir renoncé ne signifiait nullement que la CGes ne voyait pas de potentiel d'optimisation au niveau de la surveillance exercée par le Conseil-exécutif et la DTT, au contraire : l'impression qui prédomine au sein de la commission est que la collaboration entre les responsables de BLS, la DTT et le Conseil-exécutif repose encore beaucoup sur la confiance et que la surveillance est trop passive.

Procédure de consultation sur la nouvelle loi BLS : en mars de l'année sous revue, le Conseil-exécutif a lancé la procédure de consultation relative à la nouvelle loi sur la participation du canton à BLS SA et à BLS Netz AG (LBLN). Comme la CGes est elle-même à l'origine de cette loi (voir le premier point ci-avant), non seulement elle n'a rien entrepris pour que l'acte législatif soit préavisé à l'attention du Grand Conseil en 2024, mais elle a de surcroît participé à la consultation durant l'année sous revue. Dans sa prise de position, la CGes a tout d'abord expliqué que les dispositions de la loi BKW, adoptée en 2018, avaient été en grande partie reprises dans le projet de loi tout en relevant que la réglementation dans ce projet de loi BLS en était réduite à un strict minimum. La CGes a critiqué le fait que le projet ne tienne aucunement compte des dernières avancées de la science du droit¹ et de la jurisprudence² concernant la surveillance des unités administratives devenues autonomes. Selon la CGes, certains aspects spécifiquement mentionnés dans le rapport de la CGes ont été réglés de manière insuffisante ou pas du tout. Ainsi, le projet ne délivre que des indications très générales sur les instruments dont le Conseil-exécutif doit se servir pour exercer sa surveillance. De l'avis de la CGes, le projet de loi ne fait que déléguer au Conseil-exécutif le soin d'édicter les règles correspondantes, sans lui donner de garde-fous substantiels. De surcroît, le projet reste muet sur la participation du Grand Conseil, qui doit être explicitement réglée dans une loi afin d'être conforme à la Constitution cantonale. La commission a également critiqué l'absence de

¹ Cf. Markus Müller/Ueli Friedrich «Umfang der Aufsicht und Oberaufsicht über andere Träger öffentlicher Aufgaben im Kanton Bern (Art. 78 KV, Art. 95 KV) – Gutachten zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Grossen Rates des Kantons Bern, 3. Mai 2021» (Avis de droit de Markus Müller et Ueli Friedrich relatif à l'étendue de la surveillance et de la haute surveillance sur les autres organisations chargées de tâches publiques dans le canton de Berne (art. 78 et 95 ConstC), 3 mai 2021, en allemand Cf. Andreas Stöckli/Elisabeth Joller «Totalrevision des Kantonalen Finanzkontrollgesetzes: Mitwirkungspflichten gegenüber der Finanzkontrolle im Kanton Bern – Gutachten zuhanden der Staatskanzlei des Kantons Bern», 15. März 2021. In: Jahrbuch 2020/21 Verwaltungsorganisationsrecht – Staatshaftungsrecht – öffentliches Dienstrecht, Hrsg. Schweizerische Vereinigung für Verwaltungsorganisationsrecht, S. 139-293 (Avis de droit d'Andreas Stöckli et Elisabeth Joller relatif à une révision totale de la loi cantonale sur le Contrôle des finances et l'obligation de coopérer avec le Contrôle des finances dans le canton de Berne, 15 mars 2021. In : Annuaire 2020/21 Droit public de l'organisation – responsabilité des collectivités publiques – fonction publique, éditeur : Association suisse de droit public de l'organisation, p. 139 à 293), en allemand

² Arrêt du Tribunal administratif du 25 janvier 2023 concernant BLS SA (n° de dossier : 100.2020.196U)

dispositions claires sur le thème central des conflits de rôles et d'intérêts, ainsi que le manque de précision quant à la mission spécifique dévolue à BLS SA par le canton. Aussi la commission a-t-elle insisté auprès du Conseil-exécutif pour que des améliorations substantielles soient apportées au projet d'ici son adoption définitive, et suggéré, pour les aspects susmentionnés, des améliorations d'ordre rédactionnelle concrètes.

Au cours de l'année, la DTT a informé la CGes que l'élaboration du projet définitif avait pris du retard en raison de la nécessité de procéder à des clarifications supplémentaires. En fin d'année, la DTT a remis à la CGes un rapport d'expertise confié à Peter Hettich, professeur de droit public économique à l'Université de Saint-Gall, afin de déterminer dans quelle mesure l'octroi de droits concrets d'influence et d'information vis-à-vis du gouvernement et du Grand Conseil est compatible avec le droit supérieur. La commission se penchera sur cette question de manière approfondie en 2024.

3. Activités interdirectionnelles

En 2023, la CGes s'est intéressée à différents sujets récurrents au rang desquels se trouvent les autres organisations chargées de tâches publiques, la gestion des risques, le reporting des grands projets et les rapports trimestriels du CF. La commission a également poursuivi son examen de l'efficacité du domaine de l'asile. Au cours de l'année sous revue, elle a en outre décidé de se pencher sur les thématiques que sont les conflits d'intérêts et la rédaction des procès-verbaux au sein du Conseil-exécutif.

3.1 Exercice de la haute surveillance sur d'autres organisations chargées de tâches publiques

a) Principes

En 2022, la CGes a communiqué au Conseil-exécutif les trois domaines dans lesquels elle estimait qu'il était impérieux d'agir en matière de surveillance des participations, des institutions et fondations cantonales, et formulé des recommandations en conséquence. Le Conseil-exécutif a pris position sur ces dernières fin 2022 (cf. rapport d'activité 2022 de la CGes, p. 17 ss).

Au cours du premier semestre de l'année sous revue, la commission a d'abord entendu Markus Müller, professeur de droit public à l'Université de Berne. Celui-ci a expliqué, notamment aux nouvelles recrues de la commission, les principales conclusions auxquelles il est parvenu avec Ueli Friederich dans l'avis de droit qu'ils ont rédigé en 2021 à la demande de la CGes (cf. rapport d'activité 2021 de la CGes, p. 5). La CGes a fait connaître sa prise de position par écrit au Conseil-exécutif au cours du second semestre de l'année en se basant sur ces explications.

- **Création d'une loi cantonale sur les participations** : la commission demeure convaincue que la loi est lacunaire à ce niveau. En effet, d'une part, il existe au sens de l'article 95 de la Constitution cantonale (ConstC) des dispositions constitutionnelles relatives aux autres organisations chargées de tâches publiques ainsi que, d'autre part, des Lignes directrices sur la gouvernance des entreprises publiques adoptées par le Conseil-exécutif. De l'avis de la CGes, c'est au législateur de concrétiser les dispositions constitutionnelles et de consolider dans un acte législatif les éléments qui n'ont jusqu'à présent été fixés qu'au niveau du Conseil-exécutif. Indépendamment des clarifications et des réflexions de la CGes, la motion interpartis 134-2023 « Création d'une nouvelle loi générale sur les participations du canton » a été déposée au cours de l'année sous revue. Cette motion allant exactement dans le même sens que la proposition de la CGes, la commission a décidé d'en soutenir les principales revendications. La question de savoir si un nouvel acte législatif séparé est effectivement nécessaire ou s'il serait également possible de compléter la loi d'organisation existante en ajoutant un chapitre sur la surveillance des autres organisations chargées de tâches publiques ainsi que des participations relevant de l'intérêt public n'est pas décisive selon la CGes. Celle-ci a précisé au Conseil-exécutif quels aspects concrets devaient absolument être réglés au niveau de la loi.

- **Ajout de précisions/de compléments aux lois portant sur les entreprises concernées et à leurs statuts** : dans sa réponse à la CGes fin 2022, le Conseil-exécutif avait lui-même indiqué reconnaître l'importance de définir clairement les bases légales et statutaires des autres organisations chargées de tâches publiques et des participations relevant de l'intérêt public. Il s'était référé à l'élaboration et à la révision en cours des stratégies de propriétaire, qui contribuent à préciser la raison d'être de la participation cantonale au sein des différentes institutions. Le Conseil-exécutif avait également annoncé qu'il examinerait dans quelle mesure des précisions seraient nécessaires lors de futures révisions de lois concernant les autres organisations chargées de tâches publiques. La CGes avait toutefois constaté avec étonnement que cette annonce n'a guère été suivie d'effets dans la première loi qui aurait pourtant pu offrir l'occasion d'apporter de telles précisions – fait d'autant plus regrettable qu'il s'agissait concernant la loi sur la participation du canton à BLS SA et à BLS Netz AG (LBLS) d'un nouvel acte législatif et que la marge de manœuvre aurait été importante. Or, le projet ne renfermait qu'une description fort vague du but de la participation à BLS SA sans ligne directrice qui eût permis à toutes les parties concernées de comprendre sans aucune ambiguïté en quoi consistait la tâche de l'État que BLS SA est censée accomplir. D'où les attentes de la commission que les précisions rédactionnelles nécessaires – notamment en ce qui concerne le but propre à une participation et l'accomplissement d'une tâche de l'État – soient apportées non seulement à la LBLS, mais aussi à tous les actes législatifs spécifiques en matière de participation qui seront prochainement révisés et soumis au Grand Conseil.
- **Systématisation du portefeuille** : la commission reste convaincue qu'il est nécessaire d'assainir le portefeuille historique du canton en matière d'organisations chargées de tâches publiques et de participations relevant de l'intérêt public, même si le Conseil-exécutif estime qu'il s'y emploie assidûment et qu'il s'est acquitté de cette tâche en 2022 lors de la retraite effectuée. Cela étant, la commission reconnaît le parallèle existant entre l'assainissement du portefeuille et la rédaction éventuelle d'une loi sur les participations. Aussi est-ce peut-être plus efficace de commencer par élaborer des bases légales, de s'appuyer sur celles-ci et d'en tirer les conséquences pour les différentes institutions. Dans ce contexte, la commission a informé le Conseil-exécutif que cette demande n'était pas prioritaire pour le moment.

La commission a donc mis un terme provisoire à cette question en général tout en poursuivant bien entendu son analyse spécifique, notamment dans le cadre des différentes tables rondes d'examen (voir ci-dessous).

b) Lignes directrices sur la gouvernance des entreprises publiques

En décembre 2020, le Conseil-exécutif a édicté les Lignes directrices du canton de Berne sur la gouvernance des entreprises publiques remplaçant la « Stratégie générale de surveillance et de controlling des participations, entreprises et institutions cantonales » (Stratégie RCE, relations entre le canton et ses entreprises publiques et semi-publiques) en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2021. La CGes a pris position sur les nouvelles directives destinées à renforcer de manière fondamentale la surveillance du Conseil-exécutif sur les autres organisations chargées de tâches publiques et fait savoir à ce dernier quelles modifications elle estime nécessaires de son point de vue (cf. Rapport d'activité 2021 de la CGes, p. 5 s.).

À la fin de l'année sous revue, le Conseil-exécutif a adopté une version mise à jour de ces Lignes directrices en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2024 qu'il a fait parvenir à la CGes pour information. Dans son rapport sur la mise à jour des directives, la CGes a constaté que le Conseil-exécutif avait fait bon usage des enseignements tirés de la pratique pour retoucher les directives. Dans l'ensemble, elle est arrivée à la conclusion que l'évolution de celles-ci va dans le bon sens. En particulier le renforcement du rôle de la Direction des finances (FIN) dans la gestion des participations est très important de l'avis de la CGes, cette fonction de trait d'union qu'endosse la FIN jouant un rôle essentiel en ce qu'elle permet de dégager une vue générale. La CGes a transmis ces observations par écrit au Conseil-exécutif en décembre de l'année du rapport et elle a insisté sur le fait qu'elle était favorable à ce qu'à l'avenir une procédure de corapport

soit menée auprès des Directions intéressées ou concernées et de la Chancellerie d'État (CHA) – et dans tous les cas auprès de la FIN, lors de l'adoption ou de l'examen d'une stratégie de propriétaire ou d'une stratégie de surveillance d'organisations chargées de tâches publiques et de participations relevant de l'intérêt public du premier cercle par la Direction spécialisée compétente. Dans cette optique, la consultation prévue auprès des entreprises et des institutions du deuxième cercle et le fait que la Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement (DEEE) fasse consensus en ce qui concerne les entreprises gérées par la FIN sont très à propos selon la CGes, celle-ci étant d'avis que l'effet sur toutes les Directions est bénéfique au regard de la gestion des participations.

La CGes a finalement demandé au Conseil-exécutif de se pencher sur ses remarques et suggestions concernant la mise à jour de ces directives.

c) Rapport lié aux Lignes directrices sur la gouvernance des entreprises publiques

Le rapport lié aux Lignes directrices sur la gouvernance des entreprises publiques rend compte des activités de toutes les institutions importantes et renseigne sur l'évolution de celles-ci ainsi que sur les risques. Fin 2022, la CGes a transmis au Conseil-exécutif, sur la base de ce rapport au titre de l'année 2021 et dans la perspective de celui concernant 2022, quatre demandes concernant la structure de ce rapport. En avril de l'année sous revue, le Conseil-exécutif a fait part à la CGes de ses conclusions concernant les demandes de la CGes qui avaient été examinées dans le cadre de l'élaboration dudit rapport pour 2022, à la suite de quoi la CGes a fait part de ses appréciations sur les conclusions du gouvernement en août de l'année sous revue.

- **Demande 1 – Regroupement des institutions par domaine** : de l'avis de la CGes, le rapport gagnerait en clarté si les entreprises et institutions étaient regroupées par domaine au lieu d'être classées par ordre alphabétique. À cet égard, le Conseil-exécutif a insisté sur deux points. Le premier : il n'est pas possible de procéder à des regroupements judicieux pour toutes les participations, le second : il faut en outre tenir compte du fait que dans certains domaines seule une participation apparaît. Le Conseil-exécutif a informé la CGes qu'il maintiendrait donc la forme actuelle du rapport.

La commission a en retour expliqué au Conseil-exécutif qu'elle restait convaincue de la nécessité de regrouper les institutions par domaine. Même si toutes les entreprises et institutions ne peuvent effectivement pas être classées dans un domaine, deux tiers peuvent tout de même l'être si l'on se base sur les quatre domaines usuels que sont la formation, la santé, la culture et les transports publics. La CGes a néanmoins renoncé à insister davantage sur cette question. Elle se réserve toutefois le droit de réévaluer la question si une loi sur la participation devait être élaborée.

- **Demande 2 – Justification des écarts au niveau des indications concernant les rémunérations** : la CGes souhaiterait que chaque modification apportée à la rémunération des organes de direction opérationnels et stratégiques par rapport à l'année précédente soit dorénavant justifiée dans le rapport. Le Conseil-exécutif a fait savoir à la commission qu'il comprenait parfaitement cette demande et qu'il y répondrait en ajoutant une ligne supplémentaire dans le rapport. La CGes a pris bonne note de l'intention du Conseil-exécutif en le remerciant de sa résolution prise de fournir à l'avenir des explications complémentaires à ce sujet dans le rapport lié aux Lignes directrices.

- **Demande 3 – Évaluation sommaire du respect des principes directeurs de rémunération** : la CGes reste convaincue qu'une évaluation, au moins sommaire, de la part du Conseil-exécutif sur la manière dont il estime avoir respecté les principes directeurs des Lignes directrices en matière de rémunération des organes de direction opérationnels et stratégiques devrait figurer dans le rapport lié aux Lignes directrices. Mais, d'après le Conseil-exécutif, une telle évaluation entraînerait une charge administrative importante. Comme celui-ci l'a signalé à la CGes, il prévoit en guise de compromis de mettre en œuvre la demande de la commission en faisant en sorte que le respect des directives de rémunération fasse dorénavant l'objet d'un questionnement périodique dans le cadre des entretiens de controlling et soit consigné par procès-verbal ; le rapport PCG de l'année suivante devra contenir une phrase standard à ce sujet. La CGes a pu constater que le Conseil-exécutif était disposé à prendre en compte cette demande. La commission a dit l'importance qu'elle attachait à ce qu'on ne se contente

pas de faire figurer une phrase standard pour la forme dans le rapport, mais qu'elle y apparaisse si et seulement si un contrôle a effectivement eu lieu.

- **Demande 4 – Ligne de conduite à propos des activités accessoires des membres des organes de direction opérationnels** : selon la CGes, la nécessité d'agir en ce qui concerne la réglementation des activités accessoires des cadres travaillant dans le domaine opérationnel est une question qui perdure. La commission appelle de ses vœux la mise en place de réglementations contraignantes et déclarées comme telles de la part du Conseil-exécutif. En revanche, celui-ci reste sur sa position qui consiste à dire qu'il n'est pas nécessaire d'agir. À son avis, la définition et l'aménagement concret de telles réglementations relèvent de la compétence des différentes entreprises et institutions. Cette réponse du Conseil-exécutif a surpris la CGes dans la mesure où l'ancienne directrice des finances s'était montrée ouverte à la proposition de la CGes au printemps 2022. Elle avait déclaré que le Conseil-exécutif pouvait émettre une telle recommandation uniquement s'il s'agit d'instaurer un *principe selon lequel* les entreprises fixent des règles. En réalité, la CGes avait simplement recommandé d'instaurer dans les Lignes directrices sur la gouvernance des entreprises publiques la nécessité d'y faire figurer des règles correspondantes. Comme le dit à juste titre le Conseil-exécutif, il appartient à chaque entreprise et institution de spécifier la teneur de ces règles. Dans ce contexte, la CGes a demandé au Conseil-exécutif de réexaminer attentivement la mise en œuvre de cette recommandation.

En septembre de l'année sous revue, la commission a de nouveau reçu la dernière version du rapport lié aux Lignes directrices sur la gouvernance des entreprises publiques. Outre les rubriques existant jusqu'à présent, le rapport contenait cette fois, entre autres, la raison des éventuels écarts par rapport à l'année précédente concernant les rémunérations versées aux membres des organes de direction opérationnels et stratégiques pour chaque organisation chargée de tâches publiques et chaque participation relevant de l'intérêt. Dans une lettre adressée au Conseil-exécutif à la fin de l'année sous revue, la CGes s'est dit satisfaite que cette demande de la CGes ait été prise en compte dans le rapport lié aux Lignes directrices 2022. Dans cette lettre, la CGes a en outre qualifié de positif le fait que quasiment toutes les institutions, à deux exceptions près, aient disposé fin 2022 d'une stratégie de surveillance et d'une stratégie de propriétaire mises à jour selon les nouvelles Lignes directrices. Enfin, la CGes a rappelé sa demande concernant la gestion des activités accessoires des membres des organes de direction opérationnels (voir demande 4 ci-dessus). La CGes n'a pas encore obtenu de réponse à ce sujet et n'a pu tirer aucune déduction du rapport actuel.

3.2 Haute surveillance dans le domaine de la gestion des risques

Depuis 2009, la CGes mène chaque année un dialogue sur la question des risques avec la FIN, qui représente l'ensemble du Conseil-exécutif. Le dialogue de l'année sous revue était pour la deuxième fois fondé sur les documents relatifs à la gestion des risques élaborés à partir du nouveau processus. Les risques recensés en vertu d'un processus uniforme ont fait l'objet d'un compte rendu sur les risques 2023. Un aperçu détaillé des risques transversaux et cantonaux a servi de base à cet entretien. Dans le cadre du nouveau compte rendu sur les risques, la commission a également décidé de conserver le questionnaire « Risiko im Fokus » (Le risque en ligne de mire) et creusé la thématique de l'insuffisance du degré de numérisation au sein de l'administration cantonale au cours de l'année sous revue en posant des questions à ce sujet.

Sur la base des documents et des explications de la FIN lors du dialogue sur les risques, la CGes a constaté avec satisfaction que le Conseil-exécutif avait pris des mesures et ajusté les processus et procédures conformément aux nouvelles Lignes directrices lorsque cela était nécessaire. De l'avis de la commission, le nouveau guide sur la rédaction des rapports sur les risques permet notamment de sensibiliser davantage à la gestion des risques au niveau de l'État. C'est sur ce retour adressé au Conseil-exécutif que la commission a clôturé ses travaux concernant cette thématique pour l'année sous revue. La

CGes organisera le prochain dialogue sur les risques l'année prochaine et se penchera à nouveau sur la question.

3.3 Examen de l'efficacité du système d'asile dans le canton de Berne

Après que la CGes a commencé à réfléchir en 2022 à un examen du système d'asile dans le canton de Berne (cf. Rapport d'activité 2022 de la CGes, p 34), la commission a précisé le cadre et l'objectif de son enquête au cours de l'année sous revue et entrepris de recueillir des informations. La CGes a tout d'abord posé différentes questions au Conseil-exécutif et demandé la remise de documents spécifiques. Dans le cadre de la collecte d'informations, une délégation de la commission a également participé aux auditions concernant deux stratégies de coûts préavisées par la Commission de la sécurité (CSéc) et la Commission de la santé et des affaires sociales (CSoc) en vue de la session d'automne. L'une des stratégies financières chiffre les coûts prévisibles dans les prochaines années pour l'intégration des personnes réfugiées reconnues et des personnes admises à titre provisoire, la seconde les coûts dus aux personnes mineures non accompagnées déboutées par une décision entrée en force ainsi que ceux dus aux personnes déboutées qui ont besoin d'un hébergement spécial. À la suite des auditions, la commission a défini un objectif d'enquête concret. Dans le cadre de la restructuration de l'asile dans le canton de Berne (NA-BE) entrée en vigueur en 2020, le canton avait formulé toute une série d'objectifs concrets à atteindre par le biais de cette réforme. Au cours de l'année sous revue, la commission en a sélectionné trois, dont elle souhaite examiner la réalisation de plus près à l'aide d'une analyse des effets.

- Objectif 1 : intégration rapide des personnes réfugiées reconnues comme telles et des personnes admises provisoirement
- Objectif 2 : intensification de la collaboration avec les milieux économiques et avec les bénévoles dans les contextes d'intégration
- Objectif 3 : exécution systématique des décisions de renvoi des personnes dont la demande d'asile a été rejetée

La commission s'est rapprochée des autorités et organisations concernées à l'automne 2023 afin d'obtenir des données et des chiffres, ainsi qu'une évaluation qualitative de la réalisation des trois objectifs généraux. Les réponses ont été reçues en décembre 2023 et seront examinées par la commission en 2024.

3.4 Surveillance des postes à responsabilité

La CGes exerce la surveillance sur le chancelier, le secrétaire général du Grand Conseil et le délégué à la protection des données (art. 37, al. 5 RGC et 38, al. 1, lit. d LPers). À l'appui de la stratégie de surveillance adoptée en 2016, la commission s'acquitte, depuis lors, de cette tâche en organisant chaque année un entretien de surveillance entre la présidence de la CGes et ces trois personnes. Au cours de l'année sous revue, la CGes a toutefois dû se résoudre à ne pas organiser d'entretien avec le secrétaire général du Grand Conseil. En effet, après que des discussions sur la pérennisation de cet entretien sont survenues l'année précédente (cf. Rapport d'activité 2022 de la CGes, p. 14), la présidence du Grand Conseil a fait connaître à la CGes début 2023 l'avis tranché qui est le sien : la surveillance des Services parlementaires et du secrétaire général du Grand Conseil incombe au Bureau et en particulier à la présidence du Grand Conseil, conformément à l'article 92 de la loi sur le Grand Conseil. Elle a en outre assuré la CGes qu'elle s'acquittait effectivement de cette tâche de surveillance. C'est pourquoi ni le Bureau du Grand Conseil ni le secrétaire général du Grand Conseil ne participeront à l'entretien avec la présidence de la CGes. Après un nouvel échange par écrit, la présidence du Grand Conseil, le secrétaire général du Grand Conseil et la présidence de la CGes se sont réunis pour discuter des compétences actuelles et futures. Au final, des divergences de vues demeurent sur la question de savoir si le rôle de surveillance de la CGes justifie ou non de tels entretiens de surveillance. La commission a toutefois accepté de renoncer à l'entretien annuel de surveillance avec le secrétaire général du Grand Conseil. Cela étant, la commission a clairement fait savoir quelles étaient ses attentes à l'égard de la présidence du Grand Conseil dans un courrier adressé à

cette dernière, à savoir que celle-ci organise un tel entretien une fois par an. La CGes a en outre suggéré de modifier les bases légales. En l'espèce, la CGes devrait obligatoirement, selon les termes de la loi, ouvrir une procédure de révocation si des motifs pertinents existent et en imposer l'ouverture. Mais, sans cet instrument qu'est l'entretien annuel de surveillance, la commission ne s'estime pas en mesure de le faire et ne veut pas en endosser la responsabilité. Afin d'éviter un éventuel cas d'espèce mettant en jeu un conflit de compétence, la commission estime qu'il est important de clarifier dès maintenant la situation en procédant à une modification des bases légales. Elle estime au surplus que cela est du ressort de la présidence du Grand Conseil. À la suite de ces discussions, la CGes a retouché sa stratégie de surveillance au cours de l'année sous revue.

Les deux autres entretiens de surveillance avec le délégué à la protection des données et le chancelier ont eu lieu comme à l'accoutumée. La commission, qui avait été informée par la présidence de leur teneur dans les grandes lignes n'a pas jugé nécessaire d'intervenir et pris acte des explications fournies.

3.5 Autres activités

- **Procès-verbal au Conseil-exécutif** : sur la base des résultats de l'enquête sur la transaction du Viererfeld, sur l'Assurance immobilière Berne et sur la surveillance de BLS SA, la commission a décidé, au cours de l'année sous revue, de se pencher de manière plus approfondie sur les procès-verbaux au sein du Conseil-exécutif. Dans un premier temps, la commission s'est procurée une bonne vue d'ensemble des bases légales dans le canton de Berne, dans d'autres cantons et au niveau fédéral. Elle a constaté une grande diversité en ce qui concerne les réglementations. Dans le canton de Berne, les procès-verbaux comportent un certain nombre d'informations conformément aux termes de l'ordonnance d'organisation (OO). Selon cette ordonnance, le chancelier doit tenir un procès-verbal mentionnant le nom des personnes présentes, le titre des affaires, les précisions éventuelles sur leur traitement ainsi que les décisions prises (cf. art. 9 OO CE). En outre, chaque membre du Conseil-exécutif peut faire mentionner dans le procès-verbal des décisions qu'il s'est prononcé contre un arrêté (art. 15 OO CE). Dans un second temps, la commission a demandé les procès-verbaux de trois séances du gouvernement ayant eu lieu au cours des deux dernières années. Ceux-ci ont fait émerger plusieurs questions au sein de la commission, qui en a discuté lors d'un échange avec le chancelier et la vice-chancelière. L'évaluation de cet échange aura lieu en 2024.
- **Gestion des conflits d'intérêts** : par le passé, plusieurs cas de conflits d'intérêts potentiels ont été signalés dans le canton de Berne, raison pour laquelle la CGes a décidé, au cours de l'année sous revue, de se saisir de cette thématique. Les discussions internes à la commission qui ont eu lieu jusqu'à présent révèlent d'ores et déjà assez clairement la nécessité de prendre en considération deux réalités : d'une part, celle des relations d'ordre personnel ou privé qui peuvent exister entre les personnes et celle des incompatibilités de fond dues aux conflits de rôles, d'autre part. L'année prochaine, la CGes décidera dans quelle mesure il est nécessaire d'agir et où elle entend intercéder dans ce domaine.
- **Article 32 de la loi cantonale sur le Contrôle des finances (LCCF)** : dans le cadre du contrôle extraordinaire de la CGes concernant NeVo/Rialto (cf. point 2.1), la commission a eu à appliquer pour la première fois le nouvel article 32 la loi cantonale sur le Contrôle des finances, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2023. De ce fait, la CGes n'a pas eu d'autre choix que de garantir l'implication de tiers, étant précisé qu'il s'agissait de surcroît d'un rapport non pas rédigé par ses soins mais par le CF. Dans le cadre de la révision de la LCCF, la CGes avait bataillé pour que cette disposition soit formulée de manière à ce que le droit d'être entendu soit accordé non pas à l'autorité qui mandate, mais à l'autorité qui le rédige, partant au CF (cf. Rapport d'activité 2021 de la CGes, p. 10 s.). La position du CF (avec le soutien de la CFin) a néanmoins trouvé sa traduction dans la loi puisque l'article 32 LCCF prévoit désormais que l'autorité mandante doit accorder le droit d'être entendu. Les expériences qu'a pu faire la CGes ont corroboré les scrupules qu'elle avait formulés à

plusieurs reprises lors de la révision de la loi. La CGes entend à présent saisir l'occasion pour s'investir à cet endroit en faisant, dans un premier temps, part de ses expériences au CF.

- **Entretien avec le Conseil-exécutif** : au cours de l'année sous revue, la CGes a constaté que les courriers du Conseil-exécutif adressés à la CGes avaient été, à plusieurs reprises, envoyés en copie à un vaste cercle de personnes – le comble ayant été atteint avec la prise de position du Conseil-exécutif sur les constats de la CGes dans le cadre de l'examen du projet NeVo/Rialto soumis au Conseil-exécutif pour avis (cf. point 2.1). En effet, le Conseil-exécutif avait envoyé une copie de sa prise de position à la CFin, à la CSéc, à la CJus, au CF et à la Direction de la magistrature – et ce, fait notable, sans même laisser le soin à la commission de présenter les résultats de ses travaux au public. La CGes s'est donc adressée au Conseil-exécutif à la fin de l'année 2023 en lui demandant un entretien afin d'obtenir des explications sur les motivations qui ont poussé le Conseil-exécutif à transmettre sans raison des copies de courriers confidentiels à une vaste liste de diffusion et également d'expliquer en quoi une telle façon de faire a gêné le travail de la haute surveillance.
- **Compte rendu sur les grands projets** : selon le point 1.3.8 « Contrôle des crédits d'engagement » figurant dans le « Manuel de comptabilité : Dépenses et autorisations de dépenses », les Directions sont tenues de présenter chaque année à la CFin et à la CGes un compte rendu standardisé pour tout projet dont le coût total dépasse dix millions de francs. Au cours de l'année sous revue, la CGes a décidé de soumettre certains de ses instruments à un examen, au rang desquels figure le compte rendu sur les grands projets. Aussi le parti pris de la CGes a-t-il été de ne pas poser de questions sur le degré d'avancement des différentes thématiques, les mesures de surveillance prises et les risques liés à certains projets, comme elle le faisait jusqu'à présent, ce, jusqu'à ce qu'elle ait tranché la question de la marche à suivre au sujet de cet instrument. Par conséquent, la CGes a pris acte du compte rendu sur les grands projets et fait le choix de n'entreprendre aucune autre activité. Elle reviendra sur ce sujet l'année prochaine, conformément aux modifications actées concernant cet instrument (cf. point 12.1).
- **Rapport trimestriel du Contrôle des finances I – Nouveau bâtiment de la médecine légale et de la recherche clinique** : en mars 2020, le CF avait informé dans son rapport trimestriel des défauts relevés sur le nouveau bâtiment affecté à la médecine légale et à la recherche clinique. Dans le cadre de ce projet, le CF a critiqué les coûts élevés engagés au titre de l'assistance externe prodiguée au maître d'ouvrage, mais aussi le fait que différents contrats n'avaient pas encore été signés au moment du contrôle. Au cours de l'année sous revue, le CF a demandé à la CFin et à la CGes de trancher la question de savoir si ce passage pouvait être biffé ou s'il était encore nécessaire de creuser le sujet. Après quoi la CGes s'est tournée vers la CFin en précisant que le projet était entretemps achevé et que, donc, aucun changement ne s'imposait au niveau de l'organisation du projet concret. Elle a en outre rappelé, en s'appuyant sur l'un de ses rapports, l'objectif de l'Office des immeubles et des constructions (OIC) de ne faire appel, à compter de l'année 2025, qu'à son propre personnel pour représenter les propriétaires et les maîtres d'ouvrage. Au vu de cette situation, la CGes en a conclu que ce passage pouvait être biffé à condition que les points restés en suspens aient été réglés. La CFin s'est ralliée à la position de la CGes et en a informé le Conseil-exécutif. En septembre 2023, le CF a biffé ce constat du rapport.
- **Rapport trimestriel du Contrôle des finances II – Scolarisation spécialisée** : s'est établie, au sein de la DSSI à partir de 2016, d'après le CF, la pratique consistant à placer systématiquement des enfants ainsi que des adolescentes et adolescents nécessitant une scolarisation spécialisée dans des institutions tierces qui ne disposaient pas des autorisations nécessaires. Selon le CF, en l'absence de contrats de prestations avec ces écoles, aucune surveillance systématique n'a été assurée. Selon le Conseil-exécutif, le problème a entretemps été résolu. La CGes a néanmoins recommandé au Conseil-exécutif de se pencher de manière proactive sur les tenants et aboutissants de cette collaboration avec des institutions ne disposant pas de l'autorisation

permettant de dispenser un enseignement spécialisé. La commission a estimé qu'il était essentiel que le Conseil-exécutif ne reste pas dans l'ignorance à ce sujet, mais au contraire qu'il fasse la lumière sur la question de savoir dans quelle mesure le bien-être et la protection de l'enfant ont été ou non garantis durant la période concernée. Dans une prise de position, le Conseil-exécutif a informé la CGes qu'il renonçait à lancer de telles investigations, car entretemps, hormis deux écoles privées, toutes les institutions mandatées à l'époque ont conclu un contrat de prestations avec l'office compétent. À ce jour, il reste encore seulement une écolière et un écolier qui sont concernés. Selon le Conseil-exécutif, les personnes impliquées ont été consultées dans les deux cas. En ce qui concerne tous les autres placements, l'accord des parents avait été obtenu dès le départ. La CGes a pris acte des explications du Conseil-exécutif.

- **Rapport trimestriel du Contrôle des finances III** : à part les deux activités susmentionnées, le rapport trimestriel du CF a du reste été l'élément déclencheur qui a poussé à demander à l'Office des transports publics et de la coordination des transports le rapport détaillé sur le contrôle de la contribution cantonale en lien avec les contributions aux frais d'investissements en faveur de la gare RBS et de la gare CCF de Berne (cf. point 4.7). Par ailleurs, la commission a pris connaissance de chacun des rapports trimestriels ; ceci en tenant compte également du fait que la responsabilité du traitement du rapport incombe à la CFin.
- **Rapport annuel du service chargé d'enregistrer les irrégularités** : le service chargé d'enregistrer les irrégularités, lequel est rattaché au CF, est un instrument de réduction des risques dont dispose l'administration cantonale. Au cours de l'année sous revue, la CGes a pris connaissance du huitième rapport annuel, dont il ressort que, pendant l'année 2022, 13 signalements ont eu lieu, dont 12 concernant des indemnités pour cas de rigueur en lien avec le COVID-19. Selon le rapport, ces signalements ont permis de mettre en évidence diverses failles et de prendre des mesures. Cependant, le nombre de signalements demeure plutôt modeste par rapport au nombre total de personnes que le canton emploie. En outre, aucun signalement n'a révélé de faits pénalement répréhensibles.
- **Rapport d'activité 2022 du Conseil du Jura bernois (CJB)** : conformément à l'article 13 de la loi sur le statut particulier du Jura bernois et sur la minorité francophone de l'arrondissement administratif de Biel/Bienne (loi sur le statut particulier [LStP]), le Conseil du Jura bernois soumet chaque année son rapport d'activité à la CGes. La Commission a pris connaissance de ce rapport.
- **Rapport d'activité 2022 du Conseil des affaires francophones de l'arrondissement de Biel/Bienne (CAF)** : conformément à l'article 42, alinéa 1 de la loi sur le statut particulier du Jura bernois et sur la minorité francophone de l'arrondissement administratif de Biel/Bienne (LStP), le Conseil des affaires francophones de l'arrondissement de Biel/Bienne soumet chaque année son rapport d'activité à la CGes. La commission a pris connaissance de ce rapport.

4. Activités dans le domaine de la Direction des travaux publics et des transports (DTT)

Dans le domaine de la DTT, la CGes s'est penchée à quatre reprises sur la mise en œuvre de recommandations qu'elle avait formulées dans des rapports à l'attention du Grand Conseil, à savoir sur les rapports concernant les incidents liés à la carrière Mitholz/Blausee, sur la transaction Viererfeld, sur la situation prévalant à l'Office des immeubles et des constructions (OIC) et sur la surveillance de BLS SA. Trois de ces dossiers ont pu être clos 2023, mais la commission poursuivra ses travaux en lien avec l'affaire Blausee en 2024. La commission s'est également occupée de la protection contre les crues de l'Aar entre Thoune et Berne ainsi que de l'accompagnement de la haute surveillance du Centre pédagogique de logopédie et d'entraînement auditif de Münchenbuchsee. La commission a pu clore ce dernier dossier en 2023.

4.1 Surveillance de BLS SA par le canton

Le compte rendu sur ce sujet est présenté au point 2.2.

4.2 Protection contre les crues de l'Aar entre Thoune et Berne

Sur la base de rapports antérieurs (cf. Rapport d'activité 2020 de la CGes, p. 26 s.), la CGes reçoit chaque année un rapport sur le degré d'avancement concernant les mesures de protection contre les crues de l'Aar entre Thoune et Berne.

En avril de l'année sous revue, la CGes a reçu le rapport d'étape 2023 de la part de la DTT et constaté que les projets, selon ce rapport, étaient toujours en bonne voie, tant au niveau du calendrier que sur le plan financier. Dans un courrier adressé à la DTT, la commission s'est toutefois interrogée sur la pertinence de cette information, sachant que seulement deux projets sur les 19 mentionnés sont bien engagés et se déroulent donc comme prévu, abstraction faite des projets achevés ou dépourvus de calendrier concret. La CGes a également pris note des écarts au niveau des coûts se faisant jour dans certains projets. Elle a fait savoir à la DTT qu'elle maintient sa position concernant l'enveloppe budgétaire : d'après elle, l'injonction de faire apparaître dans quelle mesure les projets ayant subi d'importantes modifications restent dans l'enveloppe doit pouvoir être satisfaite. Il semble à la CGes que les déclarations sur les écarts de coûts consolident les doutes exprimés précédemment par la commission, à savoir que la réalisation des projets coûtera finalement beaucoup plus cher.

Parallèlement au courrier adressé à la DTT, la CGes s'est également tournée vers la Commission des infrastructures et de l'aménagement du territoire (CIAT) et lui a fait part de quelques remarques d'ordre général concernant la protection contre les crues de l'Aar entre Thoune et Berne. Comme il incombe à la CIAT de préavisier les projets individuels qui faisaient autrefois partie du plan d'aménagement des eaux « aarewasser », la CGes a jugé opportun, dans une perspective de consolidation des connaissances, de sensibiliser cette dernière à certains aspects généraux, notamment en ce qui concerne les coûts et le calendrier.

- **Coûts** : pour tous les crédits liés à la protection contre les crues le long de l'Aar entre Thoune et Berne, il convient de respecter un plafond de coûts global d'environ 148 millions de francs (164 millions de francs en tenant compte du renchérissement). La Direction compétente s'est basée sur ce montant de coûts totaux amortis dans le plan d'aménagement des eaux. La CGes a fait savoir à la CIAT qu'il était important de garder un œil sur la situation globale des coûts lorsque la CIAT préavisie les dossiers traités individuellement à l'attention du Grand Conseil. En effet, si l'on se contente de réaliser un projet l'un après l'autre et d'établir un décompte final dans une vingtaine d'années, le risque est gros que les mesures réalisées coûtent beaucoup plus cher au total.
- **Délais** : à l'origine, le plan d'aménagement des eaux a été classé afin de permettre une réalisation plus rapide de l'ensemble des projets. Le rapport d'étape de la DTT indiquait que certains projets avaient déjà été achevés. Celle-ci a ensuite affirmé que la protection contre les crues entre Thoune et Berne était en bonne voie. Dans ce cas précis, la CGes a également recommandé à la CIAT d'être plus rigoureuse : il n'est pas étonnant que l'ensemble du projet soit actuellement en bonne voie de réalisation, si on place le curseur sur les projets incontestés lesquels ont été et seront réalisés en premier lieu.

En mai de l'année sous revue, la CIAT a informé la CGes qu'elle avait abordé les sujets soulignés par la CGes avec la DTT au moment de préavisier une affaire de crédit concernant l'ancien périmètre du projet « aarewasser ». La DTT estime que la situation des coûts globaux est globalement bonne, même s'il est bien difficile de comparer le projet « aarewasser » avec les projets actuels. En ce qui concerne le calendrier, la DTT a évoqué un manque de visibilité en termes de planification et qu'il fallait compter avec des retards concernant ce projet. Les raisons invoquées par la DTT vis-à-vis de la CIAT sont les recours en suspens et les tronçons de l'Aar dont certaines surfaces sont inscrites à l'Inventaire fédéral des paysages, sites et monuments naturels d'importance nationale, qui touchent à des projets de l'Office

fédéral de l'environnement et entraîneront par conséquent des retards. La CGes a pris connaissance du retour d'information de la CIAT. Elle attend le prochain rapport d'étape de la DTT pour l'année prochaine et rendra compte dans son rapport d'activité de l'évolution de son activité de haute surveillance sur cette thématique.

4.3 Mise en œuvre des recommandations relatives à l'enquête sur Blausee

Fin 2022, le Conseil-exécutif a rendu compte à la CGes de la manière dont il avait mis en œuvre les huit recommandations formulées au début de l'année par la CGes dans son rapport « Le rôle du canton dans les événements en lien avec la carrière de Mitholz/Blausee » (cf. Rapport d'activité 2022 de la CGes, p. 4).

Au cours de l'année sous revue, la commission a invité une délégation du Conseil-exécutif et de l'administration à répondre à des questions sur ce rapport. Pour résumer, le Conseil-exécutif avait conclu que le rapport présenté ne constituait qu'une information intermédiaire, car la mise en œuvre de certaines mesures nécessitait plus de temps et que, pour obtenir des améliorations efficaces, des analyses approfondies étaient nécessaires en raison de la complexité du dossier. Aussi avait-il proposé qu'une rallonge d'une année lui soit accordée pour rendre compte à la CGes, ce à quoi celle-ci a consenti en avril 2023 en précisant qu'elle attendait un nouveau compte rendu sur la mise en œuvre des recommandations pour début 2024. En mai 2023, la CGes a publié un communiqué de presse afin d'informer le public de ses conclusions et de celles du premier rapport.

La commission s'est néanmoins employée à investiguer plus avant en 2023. Tant pendant l'enquête que lors des échanges sur la mise en œuvre des recommandations, la DTT avait souligné à plusieurs reprises que le canton manquait de ressources en personnel pour renforcer la surveillance, par exemple pour porter main forte aux commissions des carrières dans les communes ou pour effectuer des contrôles inopinés. La DTT avait même effleuré l'idée d'une solution de financement et proposé que le secteur ou les entreprises à cause desquelles une excavation est nécessaire déboursent par exemple 50 centimes par mètre cube de matériaux excavé et entreposé en guise de contribution aux contrôles – prélèvement qui permettrait selon elle de financer sans problème les tâches de contrôle supplémentaires. Or, le fait que le Conseil-exécutif n'ait jamais eu la moindre velléité de mettre en œuvre cette idée de financement a suscité des interrogations au sein de la commission. Celle-ci a donc pris attache avec l'Association cantonale des graviers et du béton (KSE) et au cours de l'entretien mené avec cette dernière, il est apparu que la branche finançait déjà une grande partie des contrôles, à savoir tous les contrôles effectués par l'Inspection de l'Association suisse de l'industrie des graviers et du béton (ASGB). La KSE a fait comprendre à la CGes qu'il serait plus efficace, à son avis, de renforcer les contrôles à la source, c'est-à-dire sur le site même où les matériaux sont excavés. À ce propos, le secteur s'est montré ouvert à un renforcement ponctuel des contrôles sur les sites d'extraction de matériaux.

La commission n'avait pas encore tiré ses conclusions de cet entretien que la DTT lui a envoyé, pour consultation, un projet de révision de l'article 34 de l'ordonnance sur les constructions. La modification de l'ordonnance devait notamment permettre de mettre en œuvre les trois premières recommandations de la CGes, qui demandent qu'un terme soit mis à l'enchevêtrement constaté et de pourvoir au renforcement de la surveillance des sites d'extraction de matériaux. Après analyse approfondie, la commission est arrivée à la conclusion que les modifications proposées allaient dans le bon sens et que la clarification des compétences devrait apporter la clarté que la CGes appelle de ses vœux. Celle-ci estime également que l'obligation qui est faite aux exploitantes et exploitants de sites d'extraction de matériaux de prouver que le personnel concerné dispose bien des compétences nécessaires est appropriée. Elle suggère toutefois de spécifier que les tiers auxquels l'Office des eaux et des déchets (OED) peut faire appel pour remplir son devoir de surveillance doivent être indépendants.

Enfin, la commission s'est également prononcée sur le financement des contrôles supplémentaires, non seulement dans le cadre de la procédure de consultation relative à l'ordonnance sur les constructions,

mais aussi dans la perspective du deuxième rapport. La commission a informé le Conseil-exécutif d'un certain nombre de questions en suspens à ce sujet, les déclarations du secteur concernant le financement des contrôles ne correspondant pas à celles de la DTT. Ce que la commission ignorait par exemple, c'est si le canton aurait pu demander à l'ASGB de réaliser des contrôles inopinés plus fréquents sans que cela n'entraîne de coûts supplémentaires pour le canton. Ce qu'elle ne savait pas non plus, c'est dans quelle mesure les contrôles annoncés par l'ASGB pourraient être remplacés par des contrôles inopinés de l'OED sans coûts supplémentaires pour le canton. Enfin, ce qui avait également échappé à la connaissance de la CGes, c'est dans quelle mesure la convention avec l'ASGB pouvait encore servir de base dans la pratique actuelle ou future des contrôles. À noter que cet accord est en vigueur depuis 25 ans et qu'il n'a pas été modifié.

Lorsqu'en novembre de l'année sous revue, elle a eu l'occasion de se prononcer une nouvelle fois sur la révision de l'ordonnance sur les constructions dans le cadre d'une deuxième procédure de corapport, la commission a décidé de s'abstenir, ce avant tout pour des raisons de modus operandi. En effet, elle a pris le parti de se concentrer sur l'analyse du deuxième rapport relatif à la mise en œuvre des recommandations du rapport. Celui-ci lui est parvenu dans les délais, fin 2023. Elle l'examinera en 2024.

4.4 Mise en œuvre des recommandations de la CGes figurant dans le rapport sur la situation à l'Office des immeubles et des constructions (OIC)

Au milieu de l'année 2023, la DTT a rendu compte par écrit de la manière dont elle avait mis en œuvre les dix recommandations de la CGes figurant dans le rapport sur la « Situation à l'Office des immeubles et des constructions » datant de 2021, ce alors que la DTT avait déjà donné un premier aperçu à ce sujet en 2022 (cf. rapport d'activité 2022 de la CGes, p. 5). La CGes a pris acte des explications de la DTT et elle lui a fait savoir en 2023 que certes elle reconnaissait que de nouveaux progrès avaient été réalisés depuis le premier rapport mais que, nonobstant ceux-ci, elle attendait de la DTT qu'elle poursuive la mise en œuvre des recommandations encore en suspens avec la plus grande rigueur et qu'elle remplisse les objectifs définis par la CGes. Pour celle-ci, il s'agit notamment de la prise en charge systématique des tâches principales par des ressources internes à la DTT et donc de la réduction concomitante des mandats externes. La CGes s'est également dit frappée par l'augmentation manifeste du taux de fluctuation net à l'OIC en 2022 par rapport à l'année précédente. Les prochaines années nous diront s'il s'agissait d'une anomalie ponctuelle ou si c'était le signe avant-coureur d'une tendance qui s'inscrit dans le long terme. La CGes a toutefois demandé à la DTT de questionner cette évolution et d'en rechercher les raisons au cas où le taux resterait aussi élevé, voire s'il augmente encore davantage. En ce qui concerne la recommandation du rapport de la CGes relative à l'imputation des coûts des ressources concernant les locaux, le Grand Conseil avait adopté en mars 2022 la motion 084-2021 « Transparence sur les coûts du parc immobilier cantonal – introduction d'un modèle d'imputation des coûts ». La commission examinera en 2024 dans quelle mesure celle-ci a été mise en œuvre. Hormis cette affaire en suspens, la CGes a définitivement clos son enquête sur l'OIC au cours de l'année sous revue.

4.5 Mise en œuvre des recommandations de la CGes figurant dans le rapport sur la transaction immobilière du Viererfeld

Au cours du second semestre 2022, la DTT a informé la CGes de la manière dont elle avait mis en œuvre les trois recommandations de la CGes figurant dans le rapport sur la « Transaction immobilière Viererfeld » (cf. Rapport d'activité 2022 de la CGes, p. 29). Au cours de l'année sous revue, la commission a évalué les explications fournies et pris position à ce sujet vis-à-vis de la DTT.

- **Recommandation 1 (transparence des décisions de l'administration)** : la CGes a constaté de nettes améliorations. Aussi pour les transactions de plus d'un million de francs, il est désormais impératif de faire réaliser une expertise sur la valeur vénale. La commission a en outre pu se rendre compte de la manière dont les documents sont classés lors d'une transaction et de la nature de ces

documents dans le cadre d'une démonstration. La Commission partage l'avis de la DTT qui est que cette recommandation a été mise en œuvre.

- **Recommandation 2 (transparence des décisions du Conseil-exécutif)** : en ce qui concerne cette recommandation, une différence de vue fondamentale subsiste entre le Conseil-exécutif et la haute surveillance. Contrairement à la recommandation de la CGes, la DTT conclut qu'il n'y a pas lieu d'agir. Selon cette dernière, les décisions du Conseil-exécutif sont déjà consignées aujourd'hui, ce qui n'est pas le cas pour la prise de décision interne car ce ne serait pas compatible, selon elle, avec l'image d'une autorité collégiale de voir quelle est la position défendue par chacun de ses membres. Cet argument n'est pas convaincant pour la commission, le fait étant que le Conseil-exécutif s'accommode en fin de compte de l'existence de points escamotés. En effet, la transaction du Viererfeld n'est pas le premier dossier pour lequel la CGes a constaté qu'il n'existait pas d'informations fiables permettant de savoir si une affaire donnée a été discutée au sein du Conseil-exécutif, et si oui, sous quelle forme et à l'appui de quels arguments. La CGes s'est cependant rendu compte qu'il n'était pas pertinent de poursuivre cette discussion en se basant sur le seul exemple de la transaction du Viererfeld. C'est pourquoi elle a décidé d'approfondir la question en tant que thématique distincte (cf. point 3.5).
- **Recommandation 3 (contrôle des montants de plus-value)** : selon ses propres indications, la DTT a réexaminé les déclarations divergentes entre la ville de Berne et le canton de Berne concernant le montant du prélèvement de la plus-value, affichant une différence de 24,6 millions de francs. La recommandation de la CGes a donc été mise en œuvre. La CGes estime toutefois que des incertitudes subsistent. Selon la DTT, la différence entre le montant du prélèvement de plus-value de 34 millions de francs calculé par le canton et les 9,4 millions de francs communiqués par la ville de Berne résulte du fait que la ville a déduit des coûts supplémentaires pour la viabilisation et la planification. La commission est cependant d'avis que cela n'est guère plausible : si l'explication de la DTT était correcte, cela signifierait en fin de compte que le canton aurait cédé une parcelle du Viererfeld à la ville de Berne pour la moitié de sa valeur effective, et ce uniquement pour compenser les coûts de viabilisation, de mise au concours et de planification. La CGes a exprimé ses regrets vis-à-vis de la DTT de devoir se rendre à l'évidence qu'il n'est guère possible de tirer au clair le point de divergence entre la ville et le canton. D'autant plus que du côté de la ville de Berne, nul effort n'est perceptible pour rouvrir le dossier. Au final, cette équivoque vient corroborer les conclusions dont la CGes avait déjà fait état dans son rapport.

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

En mai 2017, la CGes a jeté son dévolu sur la nouvelle construction et la réalisation des bâtiments de remplacement du Centre pédagogique de logopédie et d'entraînement auditif de Münchenbuchsee (CPLEAM) et décidé d'exercer sa mission de haute surveillance concomitante sur cet objet. En mai de l'année sous revue, la DTT a remis à la CGes le douzième et dernier rapport d'étape du reporting semestriel effectué depuis le début. Dans un courrier final adressé à la DTT, la CGes a constaté avec satisfaction que le projet avait été mené à bien dans le respect des conditions-cadres requises en termes de qualité, de délais et de coûts. Selon le rapport, la remise en état des bâtiments existants a été effectuée par étape comme prévu et est maintenant terminée ; la remise en conformité est également achevée et les documents de révision ainsi que le décompte des travaux sont disponibles. Dans le rapport, la CGes a en outre constaté que le crédit accordé de 3 395 000 francs a été respecté et qu'à l'heure actuelle on peut même partir du principe que les réserves budgétisées ne seront pas épuisées. La commission a achevé sa mission de haute surveillance exercée sur le CPLEAM au cours de l'année sous revue.

4.7 Autres activités

- **Contrôle des subventions cantonales en faveur de la gare RBS et de la gare CFF de Berne** : à cause d'un passage dans le rapport trimestriel, la CGes a demandé au CF que le rapport complet sur

le contrôle des subventions cantonales en faveur de la gare RBS et de la gare CFF de Berne lui soit remis. Sur la base de ce rapport, la CGes a constaté que l'étude des projets de construction et les bases légales de financement du Fonds d'infrastructure ferroviaire (FIF) de la Confédération avaient été élaborées plus ou moins en même temps. Dans ces conditions, la CGes comprend que le canton ait voulu faire avancer le projet en engageant ses propres moyens financiers plutôt que de temporiser dans l'espoir que l'ensemble des coûts soient éventuellement pris en charge par le FIF. En effet, si le projet bernois avait été entièrement financé par ce fonds, il se serait forcément imposé au détriment d'autres projets de construction. Dans un courrier adressé à la DTT, la CGes a approuvé l'avis du CF selon lequel le Conseil-exécutif et le Grand Conseil auraient impérativement dû être informés par l'office compétent des différentes possibilités de subventionnement. D'autant qu'il s'agit d'une contribution financière tout à fait considérable, à savoir que 445 millions de francs proviennent des caisses du canton, et qu'un cofinancement par des fonds propres présente certes des avantages (réalisation plus rapide et plus fiable), mais aussi des risques substantiels (participation aux (sur)coûts). La CGes a donc insisté sur les attentes qu'elle a à l'avenir vis-à-vis de la DTT, à savoir que celle-ci présente en toute transparence les risques et les avantages inhérents à chaque futur projet ainsi que les autres possibilités de financement, afin que les organes compétents en matière financière puissent prendre leurs décisions en connaissance de cause.

5. Activités dans le domaine de la Direction de l'instruction publique et de la culture (INC)

Au cours de l'année sous revue, la commission a terminé ses travaux sur le Zentrum Paul Klee et la surveillance générale de l'école obligatoire. Concernant les remous en lien avec le Centre de formation professionnelle (CFP) de Bienne, la commission a adressé des constats et des recommandations à la Direction et attend de cette dernière qu'elle informe la CGes de leur mise en œuvre en 2024.

5.1 Incertitudes en lien avec la direction du Centre de formation professionnelle de Bienne

La CGes a reçu début 2023 un rapport du CF sur le mandat de contrôle extraordinaire relatif au Centre de formation professionnelle (CFP) de Bienne. La commission avait en effet prévenu l'INC en août 2022 qu'elle entendait regarder ce dernier de plus près étant donné l'importance des incertitudes auxquelles le centre de formation était confronté et à la suite desquelles l'INC avait demandé un contrôle extraordinaire (cf. rapport d'activité 2022 de la CGes, p. 16). S'appuyant sur le rapport de contrôle extraordinaire, la CGes a relevé dans une prise de position adressée à l'INC au cours de l'année sous revue que le CF avait fait la lumière sur la situation au CFP de Bienne et à l'Office des écoles moyennes et de la formation professionnelle (OMP) et qu'elle avait clairement identifié différentes lacunes. Du point de vue de la haute surveillance, il faudrait aborder en priorité les aspects suivants du contrôle extraordinaire du CF :

- **Renforcement de la surveillance par l'OMP** : le CF a constaté à propos de la surveillance exercée jusqu'à présent par l'OMP sur les écoles professionnelles qu'elle avait eu lieu dans un état d'esprit axé sur le consensus et la considération, à savoir que les problèmes étaient surtout traités de vive voix et que seules des recommandations étaient formulées à leur sujet. De l'avis de la CGes, cela explique qu'une telle dérive ait pu se produire au CFP de Bienne. Il est par exemple symptomatique que, vu les coûts élevés de l'informatique au CFP de Bienne, personne n'ait tiré la sonnette d'alarme et que personne ne se soit rendu compte que l'infrastructure informatique se trouvait dans un état préoccupant. Selon le CF, les responsabilités financière, stratégique et de direction sont des tâches que l'OMP n'est pas du tout censé déléguer, mais qu'il se doit au contraire d'assumer en propre. L'exercice de ces responsabilités a vraisemblablement été entravé voire empêché par l'absence tant du côté des écoles que de l'OMP, d'indicateurs suffisamment pertinents. Aussi est-ce au niveau du rôle que joue l'OMP que la CGes voit le plus grand besoin d'agir. En effet, il est urgent que l'OMP opère un changement de cap quant à la perception de son propre rôle : l'OMP doit impérativement reprendre et réinvestir pleinement et sans attendre le rôle d'organe central de contrôle et de surveillance dont il a la charge.

- **Définition des compétences et des tâches** : selon la CGes, l'examen du CF a révélé des chevauchements de compétences et de tâches à différents niveaux. À commencer par le conseil de l'école du CFP qui se considère comme un organe de surveillance stratégique alors qu'il devrait plutôt assumer un rôle d'écoute et d'accompagnement. Sans parler des doublons dans le cahier des charges de l'Inspection scolaire et celui de la direction de la section des écoles professionnelles qui ont en partie les mêmes tâches, ni des tâches qui sont attribuées à l'Inspection scolaire et qui ne devraient pas l'être eu égard aux principes de gouvernance. D'ailleurs, il convient d'examiner d'un œil critique les règles actuelles concernant les responsabilités dans la procédure de recrutement. La commission estime nécessaire de rectifier le tir et de consolider toutes ces dispositions afin de renforcer la surveillance. La CGes partage également l'avis du CF, qui estime qu'il faut rompre avec le principe de semi-autonomie des écoles.

Il existe deux autres domaines dans lesquels la CGes exige un examen approfondi des recommandations du CF par l'INC :

- **Nouvelles bases légales pour le personnel administratif des écoles** : dans son rapport, le CF a indiqué qu'il était relativement fréquent que du personnel administratif soit employé conformément à la loi sur le statut du corps enseignant (LSE). C'était d'ailleurs le cas de la directrice du CFP de Bienne. De l'avis du CF, cela implique plusieurs inconvénients pour le canton : les directrices et directeurs ainsi que les personnes employées dans l'administration ont, selon la LSE, en principe droit à des vacances plus longues, la possibilité de suivre des formations continues payées, un compte temps de travail et la possibilité de prendre une retraite anticipée. Selon le CF, un recrutement du personnel ayant lieu sur la base de la LSE est désavantageux à la fois au niveau du processus d'engagement et au niveau du processus de résiliation des rapports de travail (engagement et résiliation uniquement pour la fin d'un semestre) et il est susceptible, comme dans le cas présent, d'être coûteux et insatisfaisant pour toutes les parties concernées. Aussi la CGes a-t-elle signifié à l'INC d'explicitier les avantages et les inconvénients que présenterait une modification des bases légales.
- **Réorganisation régionale des écoles professionnelles** : selon le CF, le fait que toutes les écoles professionnelles constituent des unités organisationnelles distinctes risque d'entraîner une compétition entre les écoles situées au même endroit ou dans la même région et de créer des doublons. Le CF a donc recommandé de regrouper les écoles professionnelles d'une même région, ce qui permettrait d'en professionnaliser la gestion et d'en améliorer la qualité, la rentabilité, l'efficacité ainsi que l'efficacité. En même temps, cela réduirait le nombre d'interlocutrices et d'interlocuteurs pour l'OMP en tant qu'organe central de surveillance et de pilotage et faciliterait ainsi l'exercice de la surveillance. La CGes attend de l'INC qu'elle examine, sur ce terrain également, les conséquences positives et négatives d'un tel remaniement.

La commission a fait savoir à l'INC son attente envers elle de la voir faire à la section compétente à la mi-2024 un bilan oral de l'état de mise en œuvre des recommandations du CF et des quatre thématiques identifiées par la CGes ; dans le même temps, il s'agira également de renseigner sur le degré d'avancement de la procédure pénale qui est engagée.

L'INC a informé la CGes que le changement de système informatique avait d'ores et déjà porté ses fruits çà et là sur le plan du pilotage et de la surveillance. L'OMP travaille également à la consolidation de son organisation interne afin de renforcer la surveillance. Pour ce qui est des bases légales relatives à l'engagement des directrices et directeurs d'école et le remaniement organisationnel, l'INC assure vouloir en examiner les avantages et les inconvénients ainsi que les éventuelles conséquences. Elle s'est également engagée à rendre compte en détail de la mise en œuvre à la section compétente en 2024.

5.2 Programme de contrôle KoTrA : Zentrum Paul Klee (ZPK)

La CGes a pour mission légale d'exercer la haute surveillance sur les autres organisations chargées de tâches publiques. Il s'agit des établissements et autres institutions de droit public et privé (sociétés

anonymes, fondations, coopératives) que le canton a mis sur pied, dans lesquels il a des participations ou auxquels il a délégué des tâches publiques. La CGes prend connaissance chaque année du compte rendu d'exercice des organisations chargées de tâches publiques (rapport lié aux Lignes directrices sur la gouvernance des entreprises publiques), dans lequel le Conseil-exécutif rend compte des autres organisations chargées de tâches publiques et des participations relevant de l'intérêt public (cf. différenciation dans les Lignes directrices sur la gouvernance des entreprises publiques). Selon le programme d'exercice de la haute surveillance sur d'autres organisations chargées de tâches publiques, la CGes peut lancer un programme de contrôle en s'appuyant sur le rapport lié aux Lignes directrices sur la gouvernance des entreprises publiques. La CGes a retenu, sur la base de ce dernier, le Zentrum Paul Klee (ZPK). La commission en a informé le Conseil-exécutif par courrier fin décembre 2022 et sollicité l'envoi des documents correspondants.

Par le passé, la commission a toujours jeté son dévolu sur des institutions organisées en sociétés anonymes (Centre hospitalier Bienne SA, BKW SA, BLS SA) ainsi que sur un établissement de droit public (AIB) pour les soumettre à son programme de contrôle KoTrA. En décidant de retenir le ZPK, la commission a donc eu pour la première fois affaire à une fondation. Après un premier examen des documents de l'INC en lien avec le ZPK, la CGes a donc décidé, dans une prochaine étape, de clarifier avec un expert certaines questions relatives à la haute surveillance parlementaire des fondations. À cette fin, la commission a invité le professeur Felix Uhlmann à une réunion, en référence de quoi la CGes est parvenue aux conclusions générales suivantes, qu'elle a portées à la connaissance de l'INC à la fin de l'exercice :

- **Gestion des participations** : les Lignes directrices sur la gouvernance des entreprises publiques ne sont pas très adaptées au modèle sur lequel reposent les fondations. Le concept de participation d'intérêt public est un peu flou et il n'est pas facile d'y classer des fondations, les notions de contrôle et de participation leur étant difficilement applicables telles quelles. Il existe cependant un critère qui permet d'y voir plus clair, à savoir celui de la mise en question : une tâche donnée est-elle confiée à une fondation donnée en vertu de la loi ? Si la réponse est oui et qu'une telle loi existe, la probabilité qu'il s'agisse d'une autre organisation chargée de tâches publiques est forte. Dans le cas contraire, il pourra s'agir d'une participation relevant de l'intérêt public.
- **Tâche de la haute surveillance** : la tâche fondamentale incombant à la CGes en tant qu'organe de haute surveillance est de vérifier si la Direction, qui est liée par un contrat de prestations avec la fondation concernée, exerce le contrôle de la fondation comme il se doit. En outre, la haute surveillance peut également vérifier si les mécanismes de contrôle sont ajustés et suffisants.
- **Possibilités d'influence** : dans le cas des fondations, cela dépend essentiellement d'une part des personnes qui contrôlent le conseil de fondation et d'autre part de la provenance des numéraires. S'il s'agit de deniers publics, l'État peut aussi user de son influence, par exemple en soumettant l'octroi des fonds à des conditions. Quant à la marge de manœuvre du Parlement, elle se situe au niveau des bases légales que celui-ci peut tenter de modifier. En cas de subventions annuelles impliquant plusieurs millions de francs, il n'est pas rare qu'un mécanisme spécifique soit prévu au niveau législatif pour la conclusion de tels contrats, notamment dans la loi sur l'encouragement des activités culturelles ou dans une base légale dédiée. C'est par le biais de contrats de prestations que le Parlement peut influencer le plus, mais on aurait un cadre plus contraignant si les contrats de prestations étaient réglementés au niveau de la loi. Par ailleurs, le Parlement pourrait théoriquement décider de conditionner les contrats de prestations à l'approbation par le Grand Conseil.
- **Délimitation entre la surveillance des fondations et la haute surveillance parlementaire** : la surveillance des fondations a une certaine prise sur la question de savoir si le but de la fondation est respecté et, plus spécifiquement, sur l'utilisation correcte des fonds. En revanche, la surveillance des fondations ne vérifie pas si tel ou tel contrat de prestations est rempli, cette tâche incombant au canton – voire au Conseil-exécutif, à l'administration et, en fin de compte, au Parlement.

Sur la base des documents reçus, la CGes a pu obtenir un aperçu complet de l'activité de surveillance de la fondation ZPK dont s'acquitte l'INC et s'assurer que la surveillance de la Direction compétente en ce qui

concerne le respect du contrat de prestations est exercée de manière appropriée. La CGes pourra s'appuyer sur les connaissances générales qu'elle a acquises lors de ce programme de contrôle dans le cadre de la haute surveillance des fondations lorsqu'elle s'intéressera à nouveau à des fondations à l'avenir. La CGes a terminé ses activités relatives au ZPK à la fin de l'année sous revue.

5.3 Autres activités

- **Surveillance dans le domaine de l'école obligatoire** : après une analyse approfondie des instruments et des processus de surveillance dans le domaine de l'école obligatoire, la CGes a clos le sujet en octobre 2021 et fait divers constats (cf. rapport d'activité 2021 de la CGes, p. 22). Parallèlement, la commission avait demandé à la Direction compétente de lui remettre un document de travail qu'elle était en train d'élaborer en collaboration avec l'Association des communes bernoises (ACB) et les préfectures. Ce document était censé aider à déterminer à partir de quel moment un conflit survenant au niveau communal est du ressort du canton. Au cours de l'année sous revue, la commission s'est renseignée auprès de l'INC pour savoir où en était le projet, à la suite de quoi elle a reçu le document. Après examen de celui-ci, la commission est arrivée à la conclusion qu'il permettrait d'atteindre l'objectif visé et de mieux délimiter à l'avenir la frontière entre commune et canton en matière de surveillance dans le domaine de l'école obligatoire, surtout dans les cas où les conflits sont nombreux. La commission a ainsi définitivement clos le sujet.

6. Activités dans le domaine de la Direction de l'intérieur et de la justice (DIJ)

Au cours de l'année sous revue, la commission s'est penchée comme chaque année sur le degré d'avancement de la réalisation de trois aires de stationnement pour les gens du voyage suisses ainsi que sur le rapport annuel de l'Autorité bernoise de surveillance des institutions de prévoyance et des fondations (ABSPF). La CGes a clos provisoirement ses travaux sur l'influence exercée par la branche sur les associations régionales de planification dans le domaine de l'extraction de matériaux, de décharge et de transports (EDT).

6.1 Rapport sur les aires de stationnement pour les gens du voyage suisses

En vertu d'une charge dont le Grand Conseil avait assorti l'approbation, en septembre 2016, d'un crédit-cadre pour la planification et la réalisation de trois nouvelles aires de stationnement pour les gens du voyage suisses, la CGes reçoit chaque année un rapport à ce sujet. En ce qui concerne l'historique, la commission renvoie notamment au rapport d'activité de 2022 (cf. Rapport d'activité 2022 de la CGes, p. 30 s.), le dernier en date.

Dans un courrier adressé par la DIJ au début de l'année sous revue, celle-ci a vivement regretté que les informations fournies jusqu'à présent dans le cadre des rapports n'aient pas satisfait le besoin d'information de la CGes et que cela ait donné à penser que le travail de celle-ci n'était pas pris au sérieux. À la suite des nombreux échanges de courriers, la DIJ a proposé de revenir en détail sur les griefs à son encounter lors d'une réunion commune afin de les clarifier. La CGes a fait savoir à la DIJ qu'il était essentiel pour la commission que la collaboration se déroule de manière constructive, d'où sa décision d'accepter l'offre de discussion, bien qu'un échange de vues ait déjà eu lieu à ce sujet il y a environ un an. La CGes a saisi l'occasion pour préciser dans ce courrier adressé à la DIJ avant l'entretien les points qui, à son avis, sont en souffrance : collaboration, questions relatives au calendrier concernant le site de Muri ainsi que contribution de l'Office fédéral de la culture (OFC).

Lors d'un entretien en mars de l'année sous revue, les points soulevés par la CGes ont été discutés avec la DIJ. Dans un courrier adressé à la Direction, la commission a ensuite dit comprendre les conditions difficiles dans lesquelles la planification et la réalisation du site de Muri avaient lieu. Cet entretien a permis

à la CGes de mieux saisir les raisons poussant la DIJ à écarter toute solution de rechange. La commission reconnaît qu'une bonne collaboration avec la commune d'implantation est essentielle et sait qu'il n'y a qu'un seul protagoniste opposé à l'aire de stationnement de Muri, mais que le projet bénéficie par ailleurs d'un large soutien. En ce qui concerne les deux autres sites, Cerlier et Herzogenbuchsee, la CGes a pris acte du fait que les projets étaient en bonne voie de réalisation, voire réalisés ou bientôt achevés. La CGes juge les explications à propos de l'utilisation des contributions de l'OFC éclairantes. La commission a pris note du fait que la DIJ avait rectifié sa déclaration de 2021 dans laquelle il était dit que le crédit du canton serait inférieur à la contribution de l'OFC. La CGes a demandé à la DIJ de faire apparaître dans les rapports d'étape, comme pour les deux aires à Cerlier et Herzogenbuchsee, à quoi serviront les contributions de l'OFC si elles sont accordées pour réaliser l'aire de Muri.

En juin de l'année sous revue, la CGes a reçu une information intermédiaire en cours d'année, puis, en octobre de la même année, le rapport d'étape annuel de la situation. La commission a pu constater que l'aire de stationnement d'hiver à Cerlier pourra être ouverte en vue de la saison 2023/2024 et que l'aire de transit à Herzogenbuchsee pourra probablement être mise en service dans le courant de l'année 2024. En ce qui concerne l'aire de stationnement et de transit de Muri b. Berne, le rapport indique que la situation reste difficile, car il faut s'attendre à ce que les propriétaires foncières et fonciers déposent des recours et se pourvoient devant le Tribunal fédéral. La commission a pris acte du fait qu'il fallait donc compter avec de nouveaux retards. La CGes attend le prochain rapport d'étape en 2024 et informera sur l'évolution de la haute surveillance dans son prochain rapport d'activité.

6.2 Influence du secteur du gravier sur les associations régionales de planification EDT

Au cours de l'année sous revue, la CGes a clos cette thématique qu'elle avait abordée l'année précédente (cf. Rapport d'activité 2022 de la CGes, p. 28) par une prise de position à l'attention du Conseil-exécutif. La commission y expliquait que les faits relayés par les médias à propos de l'influence du secteur du gravier sur le plan directeur régional dans le domaine de l'extraction des matériaux, de la décharge et des transports (EDT) avaient permis une certaine sensibilisation au sein du Conseil-exécutif, de la Direction compétente, des conférences régionales et des régions d'aménagement ainsi que du secteur en général. De l'avis de la commission, les parties concernées n'ont pas seulement discuté des questions de gouvernance, mais elles ont également procédé à des rectifications au rang desquelles les versements de la branche au secrétariat de l'organe de l'EDT en faveur de l'association seeland.biel/bienne qui ont été stoppés. Nonobstant ces points positifs, la commission estime qu'il convient de s'occuper des points suivants.

- **Nécessaire clarification du rôle du secteur dans les processus EDT** : même si de premières discussions ont eu lieu, la commission estime qu'une mise au point s'impose. Face à celles et ceux qui avancent l'argument que ce secteur n'est pas représenté dans les organes décisionnels, la CGes rappelle que l'influence effective exercée par le secteur est immense. En effet, lorsqu'une commission EDT ou un groupe de travail EDT élabore des propositions concrètes de modification du plan directeur régional EDT avec la participation du secteur, la marge de manœuvre des organes de décision politiques devrait tout au plus consister à approuver une proposition ou à la rejeter. Or, étant donné les commissions EDT et les groupes de travail EDT concentrent en leur sein des connaissances spécifiques, les décideuses et décideurs se retrouvent dans une situation de dépendance vu que les propositions des organes préparatoires déploient un effet en amont qui est loin d'être négligeable, tant s'en faut. Aussi importe-t-il de ne pas sous-estimer non plus l'influence qui s'exerce sur les instances supérieures, car certaines représentations communales, qui siègent avec des représentantes et représentants du secteur dans les organes EDT, font également partie des organes de décision politiques et ont intérêt à ce que la proposition élaborée soit approuvée. Citons l'exemple de la conférence régionale de Berne-Mittelland : plus de la moitié des membres de la commission d'aménagement du territoire sont également membres du groupe de travail EDT. De sorte que si les membres du groupe de travail qui occupent une fonction politique se présentent ensemble à la commission « Aménagement du territoire », ils peuvent,

grâce à la majorité des voix, faire une proposition de la commission « Aménagement du territoire » qui n'est autre qu'une solution élaborée avec l'aide du secteur. La CGes a donc recommandé au Conseil-exécutif de définir, en effectuant un état des lieux complet, les structures et les processus permettant de garantir que le savoir du secteur soit recueilli sans créer de conflits d'intérêts et que l'indépendance des décisions politiques soit ainsi renforcée dans le même temps.

- **Renforcement des instruments juridiques de surveillance** : les régions du canton ne sont pas forcément toutes épaulées par une conférence régionale. Dans certaines zones, il n'existe que des régions d'aménagement organisées en association. La déclaration du Conseil-exécutif selon laquelle il ne dispose pas d'instruments de mise en œuvre à l'égard des régions d'aménagement est, selon la CGes, révélatrice d'une profonde lacune. Le Conseil-exécutif et la Direction compétente doivent disposer de moyens et d'instruments de mise en œuvre pour pouvoir intervenir si les prescriptions formulées par le canton – que ce soit au niveau du plan sectoriel EDT ou dans le manuel EDT – ne sont pas suivies d'effet dans les régions. S'il est vrai que le canton finance les conférences régionales, il faut dire que les régions d'aménagement ne sont pas en reste et qu'elles obtiennent elles aussi des contributions financières de sa part. De l'avis de la commission, c'est un motif suffisant qui justifie la nécessité d'exercer une surveillance systématique sur les régions d'aménagement également et d'intervenir si besoin est. La CGes a donc recommandé au Conseil-exécutif de prendre les dispositions nécessaires.
- **Prompte modification des prescriptions et des dispositions EDT** : le Conseil-exécutif a annoncé son intention de réviser les dispositions décisives pour la planification EDT – notamment le plan sectoriel EDT et le manuel EDT, ce dont la CGes se félicite. Toutefois, il ne devrait pas attendre que toutes les procédures de la Commission de la concurrence (Comco) soient définitivement closes pour s'y atteler, même si le Conseil-exécutif ne partage pas cet avis. Dans ce contexte, il convient de rappeler que la procédure la plus complexe de la Comco contre des entreprises EDT dans le canton de Berne est en cours depuis neuf ans et qu'aucun jugement n'a encore été rendu en première instance.

Le Conseil-exécutif a pris acte des recommandations de la CGes et annoncé qu'il en tiendrait compte dans le cadre du prochain rapport de controlling EDT. Celui-ci sera examiné par le Grand Conseil lors de la session d'été 2024. La CGes préavisera ce rapport³.

6.3 Révision de la loi cantonale sur la protection des données

Bien que la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques (JCE) ait envisagé dès 2017 une révision de la loi cantonale sur la protection des données (LCPD) (cf. Rapport d'activité 2021 de la CGes, p. 11), il a fallu attendre septembre 2020 pour que la DIJ remette le mandat législatif à la CGes et apporte de premiers éclaircissements sur la révision de la LCPD. En juin 2021, la DIJ a fourni à la commission le tableau synoptique ainsi qu'un extrait du projet de rapport correspondant. La CGes a émis de fortes réserves à ce sujet (cf. Rapport d'activité 2022 de la CGes, p. 12 et ss).

En juin de l'année sous revue, la DIJ a écrit à la CGes pour l'informer de l'ouverture de la procédure de consultation relative à la révision totale de la LCPD et lui a fait part du fait que les exigences, demandes et propositions formulées par la CGes dans le cadre de la consultation avaient été soigneusement examinées. Si certaines demandes ont été intégrées, la CGes a constaté que la majorité de ses suggestions avaient été abandonnées. La CGes part du principe qu'elle sera informée de l'évaluation de la procédure de consultation, suite à quoi elle se penchera à nouveau sur le sujet.

³ En vertu de l'article 55, alinéa 1 de la loi sur le Grand Conseil (LGC), la CGes a donné au Conseil-exécutif, par lettre du 1^{er} février 2024, la possibilité de se prononcer sur le rapport d'activité. Le Conseil-exécutif l'a fait et, dans une lettre datée du 27 mars 2024, il a pris connaissance des explications figurant dans le rapport d'activité de la CGes et formulé des remarques sur trois thématiques. L'article 55, alinéa 3 LGC dispose que les rapports des commissions du Grand Conseil dans lesquels des recommandations sont formulées doivent également présenter l'avis de l'autorité concernée. Conformément à une pratique bien établie, la CGes applique cette consigne en exposant en note de bas de page les avis qu'elle a choisis de ne pas reprendre. En ce qui concerne le point 6.2 (Influence du secteur du gravier sur les associations régionales de planification EDT), le Conseil-exécutif indique que de premières mesures ont déjà été prises. Il affirme que la DIJ prévoit par exemple de ne pas attendre les résultats de la procédure de la Comco, mais d'engager au plus vite la révision du plan sectoriel EDT et du manuel EDT (au second semestre 2024). Le Conseil-exécutif écrit en outre que, dans le cadre de cette révision, les dispositions et prescriptions relatives à l'organisation des planifications régionales EDT seront également revues de manière critique, en tenant compte des règles de gouvernance et de l'influence du secteur. Le Conseil-exécutif a indiqué avoir renoncé à rédiger un compte rendu correspondant dans le rapport de controlling EDT 2024, contrairement à ce qui était annoncé à l'origine, étant donné que la mise en œuvre des mesures concrètes était déjà entamée.

6.4 Rapports annuels de l'Autorité bernoise de surveillance des institutions de prévoyance et des fondations (ABSPF)

Depuis le 1^{er} janvier 2012, la surveillance exercée sur les institutions de prévoyance professionnelle ayant leur siège dans les cantons de Berne et de Fribourg ainsi que sur les fondations et les caisses d'allocations familiales bernoises est externalisée et rattachée à l'établissement de droit public ABSPF. D'après la loi (cf. art. 7, al. 4 LABSPF), c'est le Conseil-exécutif qui transmet le rapport annuel de l'ABSPF à la CGes après en avoir pris connaissance. Or, la CGes estime que cette disposition est inopportune et qu'elle devrait donc être supprimée lors de la prochaine révision majeure. En janvier 2017, la JCE a écrit à la CGes pour l'informer qu'elle était d'accord avec sa proposition de suppression de l'article et que la date de cette modification législative n'était pas encore arrêtée. La JCE a alors laissé entrevoir qu'elle procéderait à cette modification aussitôt que d'autres dispositions de la LABSPF devront être révisées ou amendées. Étant donné que plus de six ans se sont écoulés depuis le dernier courrier à ce sujet, la CGes s'est autorisée, en octobre de l'année sous revue, à demander à la DIJ des renseignements sur la situation actuelle concernant une révision de la loi. La DIJ a informé la commission qu'elle partageait toujours l'avis de la CGes selon lequel l'article 7, alinéa 4 de la LABSPF pouvait être supprimé purement et simplement, mais qu'aucune occasion de réviser la LABSPF ne s'était présentée depuis début 2017. Dans son courrier, la DIJ a laissé entendre qu'elle profiterait de la demande de la CGes pour examiner si une possibilité de modification indirecte de la LABSPF est susceptible de se présenter prochainement dans le cadre de révisions législatives idoines. La CGes en a pris acte avec satisfaction. Elle lui a demandé de l'informer sans tarder des résultats de son examen et des éventuels calendriers et de ne pas attendre qu'une révision (indirecte) soit possible pour ce faire.

Au cours de l'année sous revue, la CGes a examiné le rapport annuel 2022 de l'ABSPF. Selon ce dernier, l'ABSPF a exercé sa surveillance sur 1220 institutions, soit une fortune totale d'environ 234,7 milliards de francs. Le conseil de surveillance et la direction de l'ABSPF ont conclu dans ce rapport qu'aucun risque financier pour les cantons de Berne et de Fribourg n'était actuellement décelable. La CGes attend le prochain rapport ainsi qu'un retour de la part de la DIJ l'année prochaine.

7. Activités dans le domaine de la Direction des finances (FIN)

Au cours de l'année sous revue, la CGes s'est également penchée sur l'état de l'informatique cantonale. La commission informe à propos d'autres thématiques relevant de la compétence de la FIN au point 3, lequel est consacré aux activités interdirectionnelles, notamment à propos du dialogue annuel sur les risques ou des activités en rapport avec les Lignes directrices sur la gouvernance des entreprises publiques.

7.1 Haute surveillance concomitante sur l'informatique cantonale

En 2023, la CGes s'est penchée pour la deuxième fois sur le nouveau reporting TIC (Technologies de l'information et de la communication) du Conseil-exécutif. À l'occasion de l'entretien sur l'informatique, la commission a approfondi certaines thématiques et demandé à une délégation de la FIN de répondre à un certain nombre de questions sur le pilotage de l'informatique, la stratégie TIC, l'introduction de la nouvelle application de groupe SAP ainsi que sur les coûts globaux des TIC. Dans une prise de position à l'attention du Conseil-exécutif, la commission a déclaré apprécier le fait que l'une de ses demandes ait été satisfaite et que le projet PGI (progiciel de gestion intégré), à savoir l'introduction de SAP en tant qu'application de groupe, fasse désormais aussi l'objet d'un rapport. En outre, la commission a constaté avec satisfaction un premier infléchissement de l'évolution des coûts totaux se faisant jour après une décennie marquée par une croissance forte et continue. La commission estime toujours nécessaire d'améliorer la lisibilité des rapports écrits. Le reporting TIC annuel s'adresse à la Conférence pour l'administration numérique et les TIC (CNT), aux organes de la gouvernance pour l'administration numérique et les TIC, au Conseil-exécutif et aux commissions de surveillance. En effet, la CGes estime que la manière dont le reporting TIC est

rédigé est trop hermétique et qu'il est difficile pour le Conseil-exécutif et les commissions de surveillance d'en retirer les informations essentielles. Lors de l'entretien sur l'informatique, la FIN s'était prononcée contre la rédaction de rapports spécifiques, au motif qu'il était selon elle préférable de privilégier le travail de fond effectué par le personnel de l'informatique, vu les ressources limitées, plutôt que de lui demander de reformuler le rapport. Cela a soulevé la question, de l'avis de la CGes, de l'importance que les spécialistes accordent au fait que les membres des organes politiques (de surveillance) puissent réellement suivre et saisir tous les détails de la question. Aussi la commission a-t-elle réaffirmé son exigence minimale, à savoir qu'au moins le résumé du reporting TIC placé en début de rapport soit rédigé de manière claire et compréhensible pour toute personne non initiée.

En outre, le questionnement de la commission a porté sur la manière dont le pouvoir politique s'exerce dans le domaine de l'informatique. En d'autres termes, il s'agit de savoir si le Conseil-exécutif, en tant qu'organe de surveillance, dirige l'informatique ou si ce ne sont pas plutôt les spécialistes internes et externes de l'informatique qui s'en chargent. La CGes a eu l'impression que le Conseil-exécutif ne remettait pas suffisamment en question le travail des spécialistes, qu'il ne leur posait pas assez de questions critiques et qu'il ne les obligeait pas non plus à rendre compte de la réalisation des objectifs et des directives.

La gestion des applications spécialisées utilisées à l'échelle du canton est l'une des priorités de la stratégie TIC actuelle. La commission constate toutefois que le potentiel dans ce domaine n'est guère exploité. La CGes estime qu'un changement de braquet est nécessaire. D'ailleurs, les mots prononcés par les personnes responsables de l'introduction de SAP ont déplu à la CGes. Elles s'étaient en effet targuées d'avoir réussi à introduire SAP au bon moment, qui plus est sans enveloppe budgétaire supplémentaire, en insistant sur la gageure qu'elles avaient acceptée. Reste que la première étape de l'introduction de SAP a tout de même duré sept ans et qu'après l'introduction de SAP les défauts du système n'ont échappé à personne.

Le Conseil-exécutif a profité des retours de la CGes pour remanier son rapport. Il a proposé non seulement d'en revoir la forme mais aussi le format : à l'avenir, il présentera également un rapport succinct élaboré à partir du rapport complet. Le Conseil-exécutif a préparé deux ébauches à cet effet qu'il a transmises aux commissions de surveillance.

En ce qui concerne la remarque relative à la direction politique, le Conseil-exécutif s'est dit convaincu d'assumer la tâche de direction politique des TIC qui lui incombe de manière conforme au cadre et à l'étendue attachés et seyant à son rôle. Avec la loi sur l'administration numérique (LAN), le législateur a aménagé cette tâche en la déployant en plusieurs niveaux : Le Conseil-exécutif pilote la numérisation et l'utilisation des TIC, il édicte à cet effet une stratégie, incluant un calendrier de mise en œuvre et il veille à ce que l'organisation de la numérisation soit appropriée (art. 13 LAN). En ce qui concerne le potentiel des applications spécialisées, le Conseil-exécutif partage l'avis de la CGes. Il a toutefois souligné que le programme IT@BE avait déjà permis de diviser à peu près par deux le nombre d'applications spécialisées. En outre, la plupart des offices spécialisés sont désormais d'avis que le remplacement des applications spécialisées par des applications de groupe ou des solutions TIC de base est non seulement judicieux économiquement, mais aussi performant, car il permet aux offices spécialisés de concentrer leurs modestes ressources en personnel sur les applications présentant une valeur ajoutée technique décuplée.

La CGes s'est félicitée de l'engagement du Conseil-exécutif en faveur de l'amélioration des rapports et insisté en particulier sur les avantages d'un rapport succinct séparé. La CGes estime également que de nouveaux éléments graphiques, par exemple pour la présentation des chiffres clés, sont fort utiles car ils permettent de saisir plus rapidement les informations les plus importantes. La commission a aussi souligné l'importance décisive que revêt le rédactionnel, autrement dit la nécessité d'opter pour une langue claire afin de faciliter la compréhension du rapport par les personnes non initiées, en particulier en ce qui

concerne les chapitres qui seront repris dans le rapport succinct. La commission ne pourra en juger qu'en 2024, lorsque le prochain rapport sera disponible.

8. Activités dans le domaine de la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration (DSSI)

Dans le domaine de la DSSI, la CGes a achevé au cours de l'année sous revue ses travaux sur le Centre psychiatrique de Münsingen (CPM) et sur les soins psychiatriques dans le canton en général. Les activités de la CGes concernant l'Hôpital de l'Île à Berne étaient également sur le point d'être achevées au moment de la rédaction du présent rapport.

8.1 Reproches relatifs au Centre psychiatrique de Münsingen (CPM)

Au cours de l'année sous revue, la commission a achevé une enquête sur la qualité des soins dans les établissements psychiatriques cantonaux. L'élément déclencheur qui a incité la CGes à investiguer a été l'ensemble de reproches adressés au CPM selon lesquels l'institution était accusée d'employer des personnes appartenant à la communauté des Fleurs de cerisiers, de recourir de manière répétée à des mesures de contrainte et de propager des théories satanistes (cf. Rapport d'activité 2022 de la CGes, p. 32 s.).

Selon son appréciation, la CGes estime que les trois expertises différentes qui ont été réalisées ont permis une mise à plat complète des problèmes au sein du CPM. Les enquêtes demandées par la CGes ont révélé de graves lacunes et l'impérieuse nécessité d'agir. Les expertises ont attribué les nombreuses lacunes relevées au manque de savoir-faire, au manque de personnel au sein de la direction, au manque de sensibilité en matière de recours aux mesures de restriction de liberté, à la méconnaissance des bases légales et au traumatisme des services de soins aigus concernés. En résumé, il ressort des expertises l'existence de lacunes au sein de l'organisation et au niveau de la direction. La conclusion en est que l'embauche, dans le domaine des soins, de personnes appartenant à la communauté des Fleurs de cerisiers ou qui en sont proches n'est manifestement pas compatible avec les besoins d'un hôpital psychiatrique. Étant donné que les convictions de ces personnes sont en contradiction avec les principes et approches thérapeutiques s'appuyant sur la médecine et la science, les effets négatifs indirects sur l'accomplissement du mandat de soins dévolu à l'hôpital sont considérables. Quand bien même les expertes et experts ont jugé compréhensible le fait d'avoir recruté deux personnes issues de la communauté des Fleurs des cerisiers, compte tenu de la forte pénurie de personnel qualifié, elles et ils ont considéré que le recrutement d'une troisième personne avec laquelle le directeur médical entretenait une liaison amoureuse était critiquable. Dans le même temps, les expertes et experts ont conclu que rien ne semblait indiquer que des patientes et patients aient subi un préjudice. On ne peut pas non plus parler de mauvais traitement dans le cadre de l'essai effectué avec de la kétamine. Dans ce contexte, les recommandations faites à l'endroit du CPM sont les suivantes : renforcement de la gestion médico-professionnelle, limitation des mesures de restriction de liberté au sein d'unités de soins à un strict minimum, adaptation des consignes et élaboration des protocoles de traitement de concert avec les patientes et patients au lieu de « contrats » thérapeutiques décrétés à leur place.

Le conseil d'administration du CPM a réagi dès que les résultats des expertises sont tombés en relevant le directeur médical de ses fonctions et en étoffant la direction médicale de manière à répartir les responsabilités sur plusieurs épaules. En outre, l'institution a créé un service indépendant destiné au signalement des manquements. Le CPM SA a pris connaissance des recommandations et des constats critiques et reconnu la nécessité d'agir. Dans le prolongement de quoi, le conseil d'administration a annoncé son intention de mettre en œuvre différentes mesures.

Dans une prise de position à l'attention de la DSSI, la CGes a exprimé ses attentes, à savoir que les recommandations et propositions d'amélioration contenues dans les rapports continuent à être mises en

œuvre de manière systématique afin que la situation s'améliore durablement. Pour la CGes, il est important de renforcer la surveillance à tous les niveaux, aussi bien au sein du CPM qu'au niveau du conseil d'administration et de la DSSI. Car, en fin de compte, si des lacunes aussi graves sont à déplorer au CPM, c'est aussi dû au fait que les instances supérieures n'ont pas exercé leur surveillance comme elles auraient dû le faire. Aussi portent-elles une part de responsabilité dans le surgissement de ces nombreux désordres, en ayant laissé plus ou moins la direction opérationnelle agir à sa guise. À noter que ce n'est qu'après que les griefs ont été rendus publics que le conseil d'administration et la direction ont réagi.

En ce qui concerne l'attribution des trois expertises, la CGes estime qu'il aurait été plus judicieux que seulement la DSSI ou le Conseil-exécutif en confie le mandat à l'externe plutôt qu'à l'institution elle-même, pour deux d'entre elles, et à la DSSI pour la troisième. Cela aurait permis d'éviter les doublons et chevauchements au niveau des objets concrets des contrôles.

L'irritation au sein de la CGes a été patente à la suite d'une déclaration écrite de la DSSI datant de février 2023, selon laquelle elle ne disposait pas des expertises complètes et non caviardées que le CPM SA avait mandatées, ce d'autant que le canton est l'actionnaire unique du CPM SA. Conformément à la Constitution, cette institution est soumise à la surveillance du Conseil-exécutif en tant qu'autre organisation chargée de tâches publiques. Qui plus est, le canton doit également assumer une fonction de surveillance du fait de son rôle de commanditaire de prestations. Seule une analyse des trois expertises aurait permis à la DSSI de se faire une idée complète du contenu des rapports, donc de la situation au CPM et, partant, d'exercer sa surveillance.

En raison des incidents survenus au CPM, la CGes a finalement abouti à la conclusion que le service cantonal chargé d'enregistrer les irrégularités devrait dorénavant être le point de contact pour toutes les autres organisations chargées de tâches publiques. Pour l'instant, la loi cantonale sur le Contrôle des finances (LCCF) prévoit certes que le Conseil-exécutif peut prévoir, d'entente avec le CF, que ce dernier enregistre aussi les irrégularités signalées par les collaboratrices et collaborateurs des établissements cantonaux (cf. art. 40, al. 2 LCCF), mais aucune attribution de compétence claire en la matière n'est spécifiée, d'où la nécessité de créer des conditions claires. À noter que si le champ d'application du service chargé d'enregistrer les irrégularités était élargi, sa notoriété s'en trouverait accrue.

Pendant la phase où la CGes a mené ses investigations, le personnel des Services psychiatriques universitaires de Berne (SPU) a exprimé à l'automne 2022 dans une lettre ouverte que les soins psychiatriques dans le canton de Berne étaient de plus en plus mis à mal en raison du manque de personnel. Aussi la CGes a-t-elle décidé d'étendre ses investigations en thématisant la garantie de la qualité des soins de manière générale dans plusieurs courriers échangés avec la DSSI. Les réponses fournies par celle-ci n'ont en fin de compte pas permis à la CGes de savoir comment la qualité des soins est effectivement mesurée ni comment et quand la DSSI intercède pour améliorer la qualité des soins. Et ce, bien que les bases légales indiquent clairement les critères de mesure de la qualité des soins et les tâches que le Conseil-exécutif ou le canton doivent remplir. Citons notamment les dispositions suivantes :

Loi sur les soins hospitaliers

Art. 3 Principes

⁴ Il [le canton] vérifie la qualité des soins et des prestations de sauvetage.

Art. 12 Couverture des besoins

¹ Le Conseil-exécutif peut obliger par voie de décision un fournisseur à assurer des prestations si la couverture en soins n'est plus garantie. Dans le secteur du sauvetage, il peut y obliger un centre hospitalier régional (CHR).

² Il fixe le type, le volume et les modalités des prestations.

⁴ Le Conseil-exécutif peut imposer d'autres charges ou conditions si la couverture des besoins l'exige.

Ordonnance sur les soins hospitaliers

Art. 11b * Qualité

¹ La qualité de la fourniture des prestations dépend de la qualité des structures, des processus et des résultats.

² La qualité des structures est en particulier évaluée selon

- a l'effectif, la qualification et la disponibilité du personnel hospitalier,
- b les équipements médicaux.

Pour la CGes, la question se pose de savoir si la DSSI, dans son rôle d'autorité chargée de surveiller la qualité des prestations commandées, exploite bien tous les instruments et indicateurs légaux à sa disposition. Ceci d'autant plus qu'il s'agit, tant pour les SPU que pour le CPM, d'autres organisations chargées de tâches publiques qui sont la propriété exclusive du canton. Ainsi, même dans le cadre des moyens prévus par le droit des sociétés anonymes, la DSSI dispose de toute une palette d'instruments pour donner des directives à ses organisations chargées de tâches publiques et prendre des mesures correctives, à savoir en modifiant la stratégie du propriétaire, en abordant le sujet du non-respect des objectifs de qualité lors des entretiens de contrôle réguliers, en récusant les rapports lors de l'assemblée générale ou en modifiant la composition des conseils d'administration.

La commission a terminé son étude de la question sur ces constats qu'elle a fait remonter à la Direction compétente.

8.2 Programme de contrôle KoTrA : Services psychiatriques universitaires

La CGes puise dans le rapport annuel lié aux Lignes directrices sur la gouvernance des entreprises publiques pour sélectionner une autre organisation chargée de tâches publiques ou une participation relevant de l'intérêt public afin de contrôler, à titre d'exemple, la surveillance exercée par le Conseil-exécutif et la Direction compétente. Comme les années précédentes, elle s'est appuyée sur le programme d'exercice de la haute surveillance sur d'autres organisations chargées de tâches publiques (KoTrA).

Si le choix de la CGes s'est porté sur les Services psychiatriques universitaires (SPU) SA pour les soumettre à son nouveau programme de contrôle, cela est dû au fait que les indicateurs, qui étaient déjà à l'orange, étaient passés au rouge selon le dernier rapport lié aux Lignes directrices sur la gouvernance des entreprises publiques. De sorte que la commission a déduit des explications fournies sur le système de feu tricolore que le rouge signifiait que, sur la base des développements antérieurs, la pérennité de l'entreprise est remise en question et les objectifs du propriétaire ainsi que les valeurs limites des indicateurs définis dans la stratégie de surveillance ne peuvent guère être respectés. Aussi la CGes a-t-elle estimé qu'un examen plus approfondi des SPU s'imposait, ce d'autant plus qu'il est prévu de faire fusionner les SPU SA et le Centre psychiatrique de Münsingen (CPM). Selon la lettre d'information des SPU SA du mois de novembre de l'année sous revue, les conseils d'administration respectifs ont approuvé à l'unanimité, indépendamment l'un de l'autre, la fusion des SPU SA et du CPM ; le seul élément manquant étant la décision du Conseil-exécutif qui, selon le communiqué de presse des SPU SA, doit vraisemblablement intervenir à la fin de l'année sous revue. Par ailleurs, il est vrai que les indicateurs du CPM étaient aussi à l'orange, état de fait qui a également pesé dans la décision de la CGes. Enfin, cette dernière a fait part de ces raisons au Conseil-exécutif à la fin de l'exercice sous revue et lui a demandé de lui faire parvenir, comme il est d'usage lors du lancement d'un nouveau programme de contrôle KoTrA, les documents en rapport avec l'activité de surveillance du Conseil-exécutif et de la Direction compétente sur les Services psychiatriques universitaires. La CGes s'emploiera à se faire une idée de la situation à partir de ces documents et décidera ensuite de la marche à suivre.

8.3 Inquiétudes à l'Hôpital de l'Île

Les critiques à l'encontre de la direction opérationnelle ainsi que certaines déclarations à propos du taux de fluctuation élevé au sein du personnel, source de vives inquiétudes au sein de l'Hôpital de l'Île, ont

poussé la CGes en août 2022 à s'intéresser de plus près au Groupe de l'Île (cf. Rapport d'activité 2022 de la CGes, p. 33). Un échange écrit a eu lieu entre la CGes et le Conseil-exécutif, et la CGes a entendu le président de la direction, le président du conseil d'administration ainsi que la commission du personnel du Groupe de l'Île. Soucieuse de se faire une idée plus précise de la situation, la CGes s'est rapprochée de trois directrices et directeurs de clinique de l'Hôpital de l'Île dans le but de les convier à un entretien. Dans un courrier adressé à la CGes, le Conseil-exécutif a remis en question la procédure retenue par la CGes en vue d'informer le Conseil-exécutif conformément à la loi, peu avant la tenue des entretiens, et a expliqué qu'en conviant ces trois personnes à un entretien, la CGes était allée au-delà de la ligne tracée par l'avis de droit Müller-Friederich quant à l'étendue de la haute surveillance. En effet, selon cet avis, il conviendrait de discuter à chaque fois des entretiens et de la suite de la procédure avec la direction de l'Hôpital de l'Île. En agissant de la sorte, le Conseil-exécutif a finalement rendu impossible la tenue de ces entretiens, ce surtout à cause du fait qu'il a envoyé son courrier en copie au conseil d'administration, à la direction et aux trois membres concernés des directions respectives des cliniques de l'Hôpital de l'Île, ce qui a eu pour conséquence que les personnes contactées ont décidé de renoncer aux entretiens. De l'avis de la CGes, le Conseil-exécutif a par son intervention restreint les droits à l'information de la CGes et entravé substantiellement la commission dans l'exercice de sa haute surveillance. Et ce, bien que la loi stipule clairement que les commissions de surveillance statuent définitivement sur l'exercice de leur droit à l'information (cf. art. 37, al. 2 LGC). Tant et si bien qu'au bout du compte, la CGes n'a pas pu se forger une vue d'ensemble de la situation. La commission a fait parvenir ses constatations matérielles au sujet de l'enquête au Conseil-exécutif à la fin de l'année, afin que celui-ci puisse prendre position. La commission évaluera le retour d'information du Conseil-exécutif en 2024 et rendra sa décision à propos de ses constatations définitives sur cette base.

9. Activités dans le domaine de la Direction de la sécurité (DSE)

Au cours de l'année sous revue, la CGes a clôturé plusieurs affaires dont elle s'était saisie depuis déjà un certain temps au rang desquelles la visite auprès de la Police cantonale bernoise (poca) ainsi qu'un rapport sur l'utilisation des fonds de la Fondation Jeremias Gotthelf.

9.1 Contrôle extraordinaire NeVo/Rialto

Le compte rendu à ce sujet est présenté au point 2.2.

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

Au début de l'année sous revue, la section responsable de la CGes s'est penchée sur le compte rendu écrit relatif à l'activité cantonale de protection de l'État en 2022. Ce compte rendu était composé d'un rapport du commandant de la police, donc d'un rapport émanant de l'intérieur de la protection de l'État à l'échelle du canton, et d'un rapport de la DSE, donc de l'organe de surveillance de la protection cantonale de l'État. Lors d'un entretien avec une délégation de la DSE, les membres de la section ont abordé différentes thématiques issues des rapports afin de les approfondir : réorganisation au sein du Service de renseignement de la Confédération (SRC), gestion des corona-sceptiques ou certains incidents spécifiques dont il était question dans le compte rendu. Lors de l'entretien, les représentantes et représentants de la DSE ont indiqué qu'il était prévu d'appréhender divers aspects lors d'une rencontre avec une délégation du SRC. Concrètement, il s'agissait de savoir dans quelle mesure il est légal que les cadres de l'unité cantonale d'observation aient enregistré des données à des fins de renseignement de leur côté, bien que la loi fédérale sur le renseignement interdise aux autorités cantonales d'exécution de constituer leurs propres banques de données (cf. art. 46 LRens). Dans ce contexte, le service de renseignement cantonal souhaitait s'entretenir du caviardage ordonné par le SRC et examiner la question de savoir dans quelle mesure les anciennes autorités de recrutement sont informées a posteriori des découvertes faites par le service de renseignement. La DSE a fourni des informations écrites à ce sujet à la CGes au cours du

second semestre de l'année ; les réponses apportées ont satisfait la section dans une large mesure. Elle s'est toutefois réservée le droit de poser certaines questions complémentaires lors d'une prochaine occasion.

Une fois de plus, la mise à disposition de la CGes par la DSE de statistiques concernant le nombre de cas traités avec des paramètres modifiés a été source de confusion. En outre, des décalages inexplicables par rapport à l'année précédente ont été relevés. La CGes a donc demandé instamment à la DSE de reprendre à l'avenir les mêmes catégories afin de pouvoir identifier les évolutions à long terme. Pour la première fois, le nombre de cas de l'année 2022 a été ventilé par domaine de protection de l'État, c'est-à-dire qu'il était indiqué combien de cas ont été attribués à l'extrémisme et combien à l'espionnage.

En fin d'année, la section a participé à l'une des inspections semestrielles du directeur de la sécurité auprès de l'organe cantonal de protection de l'État. La commission procédera à l'évaluation de cet entretien au début de l'année 2024, lorsque la prochaine série de rapports écrits sera programmée.

9.3 Contrôle extraordinaire du crédit-cadre TIC

En 2021, la CGes avait chargé le CF d'effectuer un contrôle extraordinaire du crédit-cadre TIC (Technologies de l'information et de la communication) de la Police cantonale bernoise (poca) 2019-2020. La commission s'est penchée sur les résultats du rapport en 2022 et a achevé son contrôle extraordinaire la même année (cf. Rapport d'activité 2022 de la CGes, p. 6 s.).

Il restait toutefois un point en suspens : la CGes a pris note du fait que la DSE a conscience des préoccupations de la commission (optimisation du pilotage des dépenses TIC, accroissement de la transparence des coûts, obtention d'une vue d'ensemble des dépenses TIC) et qu'elle a déjà pris des mesures à cet égard. Selon la DSE, les réglementations, processus et instruments existants dans le domaine de la gestion des crédits ne fournissent qu'une aide restreinte pour répondre aux demandes, raison pour laquelle la DSE avait adressé ses constatations à la FIN, compétente en matière d'élaboration du prochain crédit-cadre TIC. La CGes a estimé qu'il était important que la DSE poursuive ses efforts en matière de gestion des crédits. Elle a donc demandé à cette dernière de la tenir au courant des résultats de l'élaboration des prochains crédits-cadres TIC 2024-2026.

En février de l'année sous revue, la DSE a écrit à la CGes pour lui faire part de ses conclusions concernant l'élaboration du crédit-cadre portant sur les TIC 2024-2026 DSE. De même, la DSE a informé la commission qu'elle avait adressé à la FIN les questions soulevées au niveau administratif, mais que celle-ci n'avait pas jugé nécessaire d'intervenir. La CGes a par ailleurs pu prendre connaissance du fait que le Conseil-exécutif estime lui aussi que des clarifications sont nécessaires dans le domaine des instruments et des processus de financement. Dans sa réponse à la DSE, la CGes s'est donc félicitée de la création d'un groupe de travail chargé de clarifier ces questions. La commission a finalement fait savoir à la DSE qu'elle clôturait certes le sujet, mais qu'elle continuerait à garder un œil dessus à un niveau supérieur dans l'exercice de la haute surveillance concomitante qui lui incombe en matière d'informatique cantonale.

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

Il convient à titre de bref historique de souligner l'intérêt, depuis 2016, de la CGes pour l'Office de l'exécution judiciaire (OEJ). Après l'analyse d'un rapport du CF, la commission était parvenue à différentes conclusions qu'elle avait communiquées à la Direction compétente. C'est de là qu'est né l'intérêt de la commission pour le plan directeur et la stratégie de l'exécution judiciaire. En 2017, la persistance de troubles à la prison de Thorberg avait conduit la CGes à programmer une visite de l'OEJ qui a finalement eu lieu le 2 novembre 2018. Dans le cadre de cette visite, la CGes avait fait part à la DSE de ses

conclusions et constatations via différents courriers et avait officiellement clôturé son étude sur l'exécution judiciaire dans le cadre de sa visite de 2020.

Toutefois, la commission n'a pas délaissé ce sujet pour autant, car en raison de l'adoption des déclarations de planification (DP) 6 et 12 relatives à la stratégie de l'exécution judiciaire, la CSéc et la CGes doivent être régulièrement informées du degré d'avancement des travaux et des clarifications prévues dans l'optique de l'examen concernant l'avenir de l'établissement pénitentiaire (EP) de Thorberg. En 2022, la CGes a reçu l'information annuelle sur la mise en œuvre des DP 6 et 12 relatives au plan directeur de la stratégie de l'exécution judiciaire, laquelle information était conforme aux attentes de la commission en termes d'étendue et de pertinence du niveau de précision. Mais, à la lumière des explications fournies, la CGes est parvenue à la conclusion que les interdépendances – notamment entre les trois phases du plan directeur – n'étaient pas suffisamment détaillées. La commission a adressé par courrier quelques observations et questions à la DSE dans la perspective du prochain rapport.

En mars de l'année sous revue, la DSE a remis à la CGes l'information annuelle sur la mise en œuvre des DP 6 et 12 relatives au plan directeur de la stratégie de l'exécution judiciaire et répondu dans ce cadre à différentes questions que la CGes avait posées sur la base du rapport de l'année précédente. Dans un courrier adressé à la DSE, la commission a ensuite informé la Direction que de très nombreuses incertitudes subsistaient, y compris l'absence de toute planification fiable des besoins, auxquelles s'ajoute la coordination entre les concordats sur l'exécution des peines et des mesures qui devait encore avoir lieu. En outre, le rapport entre les différentes décisions et phases fait totalement défaut. De l'avis de la CGes, l'existence, au départ, de contradictions entre les deux documents stratégiques de base – stratégie pénitentiaire et plan directeur, oblitère d'autant la situation. Dans l'ensemble, la CGes a constaté que de nombreuses questions se posent, qui doivent absolument être clarifiées avant la mise en œuvre d'autres mesures concrètes. Dans ce contexte, la commission a également fait référence au rapport 2016 de la Commission de gestion intitulé « Leçons tirées de la rénovation et de l'agrandissement du Foyer d'éducation de Prêles ». La commission estime que les conclusions et les quatre recommandations formulées à l'époque restent valables et plus que jamais d'actualité, surtout dans le contexte actuel. Vu l'évolution, elle doute en effet que les leçons aient vraiment été tirées. En effet, malgré de nombreuses incertitudes, le Conseil-exécutif a adopté un crédit pour la construction de nouveaux établissements pénitentiaires à l'attention du Grand Conseil. La CGes a donc décidé de recommander le rejet de ce crédit dans un corapport destiné à la CIAT. De l'avis de la CGes, il faut absolument clarifier les nombreuses questions en suspens avant que le Grand Conseil ne se prononce sur des crédits individuels dans le domaine de l'exécution des peines. Compte tenu du fait que, outre la CGes, la CSéc est elle aussi régulièrement saisies de questions relatives à l'exécution des peines et que cette dernière reçoit également le rapport régulier sur les deux DP 6 et 12, la CGes a décidé de renoncer à l'avenir à l'envoi d'un rapport annuel. Et ce, même si la CGes ne partage pas l'avis de la DSE selon lequel chacune des deux DP a entre-temps été mise en œuvre. La CGes a fait part de ces conclusions et du fait qu'elle mettait ainsi un terme à ses travaux sur le sujet dans un courrier adressé à la DSE en avril de l'année sous revue.

Parallèlement au courrier adressé à la DSE, la CGes s'est tournée vers la CIAT par le biais du corapport. Elle a également fait part à cette dernière de ses conclusions susmentionnées en renvoyant notamment aux pages 12 à 14 du rapport de la CGes « Leçons tirées de la rénovation et de l'agrandissement du Foyer d'éducation de Prêles ». La CGes est revenue derechef sur un certain nombre de points qu'elle a mis en exergue. Le premier : la nécessité de commencer avant toute chose par une étude du besoin, lequel doit servir de base à toutes les étapes ultérieures, étant précisé que cette étude doit se baser sur des données pertinentes. Le deuxième : la rentabilité des projets qui doit être examinée correctement comme prescrit par la législation (art. 3, al. 1, lit. a LFin) et donner lieu à la production d'un rapport transparent. Le troisième : la nécessité que les projets soient davantage évalués sous un point de vue plus global, plus cantonal. Le quatrième : la nécessité qu'un service indépendant soit chargé d'analyser les atouts et les risques inhérents aux projets complexes comportant des risques financiers. L'idée est de soumettre le besoin d'un projet de construction annoncée par une Direction au regard critique d'expertes et d'experts

indépendants extérieurs à l'administration, avant même l'étude détaillée du projet, cet examen étant le gage d'une conception globale, indépendante des intérêts de la Direction à l'origine de la demande, mais aussi de celle en charge de la réalisation du projet. Le cinquième : la nécessité de s'assurer que les tâches menées en collaboration avec plusieurs cantons s'inscrivent dans une planification intercantonale des besoins et que les projets soient bel et bien coordonnés. Dans les domaines pour lesquels la demande pourrait être soumise à de fortes variations, il faut intégrer à la planification et à l'exécution des dispositions permettant de réagir avec flexibilité à ces variations. Enfin, la CGes a demandé au Conseil-exécutif de ne se lancer dans des études de projets qu'une fois qu'il dispose de stratégies d'exploitation abouties.

Étant donné que, de l'avis de la CGes, de telles clarifications exhaustives n'ont pas été faites, ou de manière insuffisante, et que certaines questions d'ordre général n'ont pas été clarifiées, elle a recommandé à la CIAT, en sa qualité de commission consultative, de procéder au rejet des éventuelles affaires d'exécution en rapport avec la stratégie de l'exécution judiciaire, en l'assortissant de la charge d'effectuer les clarifications nécessaires et de présenter sur cette base des affaires dûment revues et corrigées au Grand Conseil. La CSéc a aussi remis à la CGes une copie de son corapport sur l'affaire de crédit « Anet, Lindenhof, Office de l'exécution judiciaire (OEJ), nouvelle construction pour la prison régionale et établissement pénitentiaire » à l'attention de la CIAT. La CGes a ainsi pu prendre connaissance du fait que la CSéc, contrairement à la position de la CGes, proposait à la CIAT d'approuver cet objet et non pas de le rejeter, à la suite de quoi la CIAT a décidé de déposer une proposition de renvoi assortie de charges, tout en prenant les remarques de la CGes en considération. Lors de la session d'été de l'année sous revue, le Grand Conseil a renvoyé l'affaire au Conseil-exécutif avec toutes les charges imposées par la CIAT.

9.5 Visite officielle auprès de la Police cantonale bernoise

La CGes a effectué une visite officielle auprès de la Police cantonale bernoise (poca) en septembre 2021. La commission a finalement clos l'affaire en février 2022. Ayant buté sur deux particularités dans le cadre de son travail avec la poca, au sujet desquelles la DSE avait promis de fournir des documents, la commission avait jugé bon, dans un premier temps, de mettre de côté les deux thématiques (l'une concernant une enquête auprès de la population, l'autre un essai pilote relatif aux caméras utilisées à des fins de conservation des preuves) et d'y revenir ultérieurement, une fois les documents disponibles. Après remise des documents fin 2022, la CGes s'est penchée sur ces deux sujets au début de l'année sous revue.

- En ce qui concerne l'**enquête auprès de la population**, les résultats font apparaître une très grande satisfaction avec le travail de la police. La commission a notamment salué la disposition de la poca à prendre au sérieux les retours critiques ainsi que les efforts déployés pour apporter des améliorations et les mettre en œuvre.
- La CGes s'est en outre penchée sur le rapport final du **projet pilote « caméras à des fins de conservation des preuves »**. Elle a relevé que l'utilisation de telles caméras et certaines fonctions spécifiques nécessitaient une base légale. La CGes a pris acte du fait que cette question fait l'objet de la révision en cours de la loi sur la police.

La commission a terminé son travail sur ces deux sujets au cours de l'année sous revue.

9.6 Autres activités

- **Rapport de la Fondation Jeremias Gotthelf** : la CGes s'est intéressée à cette fondation du fait de deux subventions du Fonds de loterie accordées par le Grand Conseil en 2005 et 2010 et dont le CF avait contrôlé l'exécution. Sur la base du rapport correspondant, la CGes avait recommandé à la Direction de la police et des affaires militaires (POM), telle qu'elle se nommait à l'époque, d'accroître la surveillance de la fondation. Aussi la DSE demande-t-elle chaque année à celle-ci la remise d'un rapport de gestion qu'elle transmet à la CGes. En juin de l'année sous revue, la CGes a reçu les documents relatifs à la Fondation Jeremias Gotthelf, à la suite de quoi elle a décidé

d'informer la fondation qu'un terme était mis, à ce stade, à la haute surveillance concomitante en raison de la longue durée de mise en œuvre du projet. Le rapport de gestion annuel n'a donc dorénavant plus lieu d'être fourni à la CGes. Celle-ci se réserve néanmoins le droit de reprendre la haute surveillance concomitante si besoin est, étant donné que, selon la commission, cette affaire n'a rien perdu de son acuité. Enfin, la CGes a remercié la Fondation Jeremias Gotthelf des efforts qu'elle continue de déployer afin de recevoir des contributions de tiers et appelé de ses vœux qu'elle se conforme, à l'avenir également, aux charges qui lui sont imposées par le Grand Conseil. C'est sur ce constat et en ces termes que la CGes a mis fin à l'examen du sujet.

- **Rapport d'expertise sur la dangerosité des balles en caoutchouc** : à l'automne 2023, un journal a relayé l'information selon laquelle la Police cantonale bernoise ferait usage depuis 2021 de nouveaux projectiles, à savoir des balles en caoutchouc, ledit journal s'étant alors référé à la réponse apportée par le Conseil-exécutif à une question posée lors de la session d'automne 2022. Dans cette question, le renseignement souhaité concernait les effets de la taille et de la densité de ces projectiles en termes de blessure. Pour rédiger son article, le journaliste avait demandé sur quoi étaient fondées les déclarations faites à l'époque et citait les propos de la DSE, selon lesquels les déclarations du Conseil-exécutif alors fournies s'appuyaient « sur une expertise externe » réalisée par une société externe sur mandat de la poca. Or, le fait est que, d'après les déclarations du directeur de l'entreprise faites à différents médias, il n'est pas possible de se prononcer sur le risque de blessure inhérent à ces projectiles sans avoir réalisé d'essais. Au vu de ces déclarations contradictoires, la CGes s'est adressée à la DSE pour qu'elle lui fasse parvenir le rapport d'expertise ayant servi de base à l'évaluation des effets produits par les nouvelles balles en caoutchouc. Le délai de remise n'expire qu'en 2024.

10. Activités dans le domaine de la Chancellerie d'État (CHA)

Les activités de la CGes qui ont eu trait à la Chancellerie d'État au cours de l'année sous revue figurent au point 3, qui présente les activités interdirectionnelles. Il s'agit notamment du dialogue sur les risques, dans le cadre duquel la Chancellerie d'État pilote la discussion « Risiko im Fokus » (le risque en ligne de mire). La Chancellerie d'État est également chargée de la thématique liée à la rédaction des procès-verbaux du Conseil-exécutif.

11. Activités dans le domaine de la Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement (DEEE)

La clôture du programme de contrôle visant l'Assurance immobilière Berne (AIB) ainsi que le rapport annuel sur la promotion économique et la promotion de l'innovation ont constitué les points forts de l'année sous revue.

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

La CGes mène un entretien annuel avec la DEEE sur la promotion économique. Selon l'ordonnancement traditionnel de cet échange, l'année en cours est abordée à travers le prisme de la promotion : sont fournis des statistiques, une liste caviardée en rapport avec la promotion en question et dans laquelle la commission pioche au hasard et se fait mettre au courant plus en détail, ainsi qu'un rapport concernant les projets soutenus en vertu de la loi sur l'encouragement de l'innovation (LEI).

En mai de l'année sous revue, la section compétente de la CGes a rencontré une délégation de la DEEE à l'occasion de l'entretien habituel sur la promotion économique. De l'avis de la commission, il a été très utile que tous les documents à traiter soient disponibles en même temps et que la commission ait pu aborder en

profondeur tous les aspects pertinents. Outre les sujets habituels, une intervention parlementaire sur la stratégie économique a également été évoquée lors de cet entretien (motion 200-2022 « Accroître le potentiel des ressources en renforçant l'attractivité du canton »). Le controlling de la stratégie étant de son ressort, la CGes reçoit tous les quatre ans le rapport de controlling de celle-ci. Du fait de cette compétence incombant à la CGes, la section s'est permis de poser quelques questions à ce sujet et de discuter de la position de la DEEE en ce qui concerne cette motion lors de cet entretien. Ladite motion demande en effet l'élaboration d'une nouvelle Stratégie économique ou la mise à jour de la stratégie économique. Selon la réponse du Conseil-exécutif à cette intervention, celui-ci estime toutefois qu'un remaniement de la stratégie n'apporterait pas d'amélioration significative, les éléments essentiels de la Stratégie économique 2025 ayant été intégrés au programme gouvernemental de législature.

La section a analysé les explications orales et écrites de la DEEE et informé la commission plénière des conclusions qu'elle en tire. La commission se réserve le droit de consulter les documents de la DEEE conformément au processus qu'elle avait elle-même instauré en raison du caractère hautement confidentiel des documents. Sur la base des conclusions de la section, la CGes a fait part des siennes par courrier à la DEEE en ces termes :

- **Données statistiques et éligibilité** : les informations fournies tant sur les données statistiques que sur l'éligibilité des projets choisis au hasard sont pertinentes. Dans le cadre des données statistiques en particulier, la commission considère que les déclarations d'ordre général, en particulier sur les tendances qui se dessinent, sont des informations précieuses. La CGes appelle de ses vœux la reprise de ce modus operandi pour le prochain rapport et d'y faire également figurer la manière dont la DEEE évalue les évolutions à long terme ainsi que la façon dont elle entend y faire face.
- **Rapport LEI** : pour ce qui est des explications relatives aux projets LEI, l'argumentation censée expliquer pourquoi le secrétaire général de la DEEE ne siège pas au conseil d'administration du Swiss Center for Design and Health (SCDH) en qualité de représentant du canton, au sens des Lignes directrices sur la gouvernance des entreprises publiques, n'a pas vraiment trouvé crédit auprès de la CGes. Pour filer la comparaison, dans le cas des fondations, le canton ne détient pas non plus d'actions dans le capital des différentes institutions ; il n'empêche que des représentantes ou représentants cantonaux siègent tout de même dans les organes de direction stratégiques pour faire valoir le point de vue du canton. Par ailleurs, la CGes a pris connaissance du fait que tout est en bonne voie en ce qui concerne le SCDH et que la DEEE est confiante de voir les objectifs non encore atteints bientôt réalisés. La CGes se penchera à nouveau sur cette question l'année prochaine et évaluera dans quelle mesure ces observations auront pu être confirmées.

Il est une déclaration de la DEEE concernant le Switzerland Innovation Park Biel/Bienne (SIPBB) qui a suscité l'étonnement de la CGes : la DEEE a expliqué qu'elle n'était pas satisfaite de toutes les décisions prises par le SIPBB, mais que la responsabilité au sens de la surveillance cantonale ne lui incombait plus. Du point de vue de la CGes, cette attitude est singulière à deux titres. D'une part, le canton a déboursé de l'argent et devrait donc avoir tout intérêt à ce que le projet réussisse dans le temps, y compris après le versement de la contribution. D'autre part, la DEEE a expliqué que des négociations étaient toujours en cours en vue de l'obtention de subventions. La CGes a insisté auprès de la DEEE pour qu'elle prenne position à ce sujet dans son prochain rapport. Comme il n'a pas été possible de répondre à toutes les questions de manière approfondie lors de cet entretien, en partie pour des raisons de temps, la CGes a en outre demandé à la DEEE de prendre position, dans le cadre du prochain rapport, sur les défis que pose l'élaboration du nouveau contrat de prestations avec le SIPBB.

- **Intervention parlementaire sur la Stratégie économique** : à la suite de l'entretien sur la promotion économique, le Grand Conseil a adopté la motion 200-2022 lors de la session d'été de l'année sous revue. La CGes a donc demandé à la DEEE de préciser, dans le cadre du prochain rapport, quelle sera la procédure prévue concrètement, maintenant que le Grand Conseil a adopté la motion, et si elle a déjà réfléchi à la manière dont les choses pourraient évoluer en ce qui concerne le rapport de controlling et le rôle de la CGes dans ce cadre.

- **Forme de la liste des dossiers** : la section a accepté la proposition de la DEEE de lui envoyer la liste non anonymisée des dossiers de subvention à partir de l'année prochaine, ce qui permettra dorénavant à la section de mieux cibler ses contrôles par échantillonnage. Comme par le passé, la liste ne sera accessible qu'à la présidence et aux membres de la section, étant précisé que cette dernière se réserve le droit de prendre d'autres mesures de confidentialité.

La commission attend le rapport 2023 sur l'année de subvention au cours de l'année qui vient, afin de réexaminer ces questions.

11.2 Programme de contrôle KoTrA : AIB

Au cours de l'exercice sous revue, la CGes a achevé son examen de la surveillance de l'Assurance immobilière Berne (AIB), qu'elle avait lancé dans le cadre du programme « Exercice de la haute surveillance sur d'autres organisations chargées de tâches publiques » (KoTrA) en 2022 (cf. Rapport d'activité 2022 de la CGes, p. 20). De l'avis de la CGes, après l'analyse de nombreux documents écrits, un échange avec la DEEE et un entretien avec une délégation de l'AIB, l'impression qui se dégage est tout à fait positive quant à la manière dont le Conseil-exécutif et la Direction compétente exercent leur surveillance sur l'AIB. Selon la commission, la loi sur l'assurance immobilière (LAIM) joue un rôle décisif à cet égard en ceci qu'elle donne un cadre à l'évolution de l'AIB. La CGes est par ailleurs d'avis que le Conseil-exécutif et la Direction compétente utilisent de manière adéquate les instruments prévus par les Lignes directrices sur la gouvernance des entreprises publiques pour exercer la surveillance. Du point de vue de la CGes, tant la DEEE que l'AIB assument dans l'ensemble correctement et de manière appropriée leur rôle d'organe de surveillance et d'organe surveillé. Cela dit, la CGes estime que des améliorations sont nécessaires dans certains domaines :

- **Surveillance par le Conseil-exécutif** : l'article 57 de la LAIm règle les tâches de surveillance du Conseil-exécutif : le Conseil-exécutif doit approuver chaque année le rapport de gestion et les comptes annuels de l'AIB. La CGes doute toutefois que le Conseil-exécutif soit en mesure, en raison du volume des documents respectifs, d'identifier en un coup d'œil les informations pertinentes dont il est censé disposer pour exercer sa surveillance sur l'AIB. Selon le rapport sur la LAIm (p. 19), il incombe notamment au Conseil-exécutif de procéder à la « vérification de la conformité à la stratégie du propriétaire et à ses objectifs stratégiques ». D'après la CGes, un *modus operandi* détaillé fait défaut ; elle n'a pas pu constater par exemple l'existence d'indicateurs permettant de mesurer la conformité aux objectifs du propriétaire. La CGes a donc recommandé à la DEEE de créer les instruments nécessaires.
- **Étendue et délimitation des activités des filiales⁴** : en 2010, le législateur a décidé que l'AIB pouvait exercer certaines activités dans le domaine de l'assurance privée. Les débats de 2010 et les discussions récurrentes montrent toutefois que ces activités ne font pas l'unanimité. Aussi est-ce d'autant plus important pour la CGes que le cadre légal soit rigoureusement respecté. Citons l'affaire Mica Insurance qui avait vu l'AIB mettre sur le marché un produit contrevenant au droit. Cet exemple illustre bien que les limites de ce qui est légalement admissible manquent parfois de clarté. La CGes n'a certes pas pu reconstituer avec certitude la date à laquelle le conseil d'administration de l'AIB a mis au courant la DEEE de Mica Insurance ni celle à laquelle la DEEE est intervenue. Mais le fait qu'il ait fallu mandater deux rapports d'expertise pour clarifier les questions en suspens concernant Mica Insurance met en lumière, selon la CGes, que le savoir-faire en matière de suivi des participations devrait faire l'objet d'un regroupement à l'intérieur du canton, comme la CGes l'avait déjà demandé à d'autres occasions (cf. recommandation 5, p. 31 du rapport « BLS SA et exercice de la surveillance par le canton – Audit de la CGes »). Il est également surprenant que les rapports d'expertise aient eu à clarifier ces deux questions-ci : la première, tirer au clair si la DEEE était en droit de restreindre a

⁴ Dans sa prise de position du 27 mars 2024, le Conseil-exécutif rappelle que le législateur a donné explicitement à l'AIB la possibilité, avec l'article 7 LAIm, d'exercer des activités accessoires par le biais de sociétés autonomes au sens du droit suisse des obligations.

posteriori l'activité commerciale de cette filiale ; la seconde, si elle était habilitée à lui interdire de proposer un produit déjà mis sur le marché.

Dans le rapport sur la révision totale de la LAlm en 2010, il était précisé qu'il incombait au Conseil-exécutif de surveiller les activités accessoires de l'AIB (p. 8) et que la surveillance du Conseil-exécutif s'étendait également aux sociétés autonomes (p. 19). Entretemps, l'AIB possède plusieurs filiales, dont la GVB Assurances privées SA. La CGes juge que des optimisations sont nécessaires en ce qui concerne ces filiales. La CGes estime surtout que, 13 années après l'entrée en vigueur de la LAlm, la DEEE et le Conseil-exécutif devraient procéder à un questionnement fondamental et examiner d'un œil critique si les activités sur le marché de l'assurance privée servent toujours les desseins et les objectifs initiaux. L'argument principal en faveur de l'étoffement du champ d'activité de l'AIB avait été l'augmentation de sa marge de manœuvre en lui donnant la possibilité de diversifier les risques. À l'époque, la révision totale de la LAlm en 2010 et l'ouverture à des activités plus étendues de l'AIB avaient été justifiées en grande partie par le fait que le montant des dommages naturels avait augmenté de 50 % par décennie. Or, la décennie de 2000 à 2009 a enregistré presque deux fois plus de sinistres (soit 1390 millions de francs) que la décennie suivante de 2010 à 2019 pendant laquelle le montant total des dommages s'est élevé à 791 millions de francs. Si l'on considère les chiffres de 2020 et 2021, il est fort possible que la décennie précédente soit une période marquée par des chiffres extraordinairement bas. Il y a néanmoins lieu de se demander s'il n'existe pas le risque que l'AIB et GVB Assurances privées SA soient toutes deux touchées de manière comparable et que le risque ne soit pas plutôt à la hausse pour l'AIB dans son ensemble, après des années aux dommages naturels considérables⁵.

D'ailleurs, la stratégie du propriétaire stipule que la présence des filiales sur le marché extracantonal doit se faire avec retenue. La CGes doute que cette exigence soit réellement prise en compte actuellement. L'argumentation de la DEEE qui entend par « retenue » le simple fait de ne pas pratiquer de marketing agressif ne convainc guère la CGes. En effet, si les filiales sont autorisées à travailler en dehors du canton, il est paradoxal de leur interdire dans le même temps de rechercher activement des mandats par le biais de la publicité et d'avoir une démarche de marketing. Une autre lecture plus cohérente pourrait consister à partir du principe que les filiales ne peuvent développer en général leur activité hors du canton que si elles usent d'une grande retenue. Il serait peut-être judicieux de clarifier de manière générale – le cas échéant en passant par le législateur – dans quelle mesure les filiales de l'AIB sont censées déployer leur activité en dehors du canton de Berne. La CGes a donc recommandé à la DEEE d'engager un processus de questionnement quant à la nécessité des activités des filiales et de démontrer que ces activités servent à l'accomplissement des tâches étatiques de l'AIB.

— Responsabilité financière du canton⁶ :

Les termes de la disposition de la LAlm selon lesquels le canton n'assume aucune responsabilité subsidiaire en cas d'insolvabilité (art. 54, al. 2 LAlm) suscitent de faux espoirs, selon la CGes. En effet, en cas de situation financière difficile pour l'AIB, son propriétaire n'aurait en fin de compte d'autre choix que de lui sauver la mise du fait de la pression politique. La CGes recommande à la DEEE d'examiner si cette disposition doit être supprimée lors d'une prochaine révision de la LAlm.

La DEEE a pris connaissance des constatations de la CGes et indiqué dans une prise de position qu'elle avait à cœur de poursuivre sa mission de surveillance proactive et de l'optimiser au fur et à mesure. Un examen approfondi du respect de la stratégie du propriétaire n'est à son avis ni indiqué ni opportun dans le cadre de l'approbation des comptes annuels de l'AIB ou des comptes rendus spéciaux selon le point 15 des Lignes directrices sur la gouvernance des entreprises publiques. En effet, un examen approfondi des

⁵ Dans sa prise de position du 27 mars 2024, le Conseil-exécutif considère non probante l'inquiétude exprimée par la CGes que l'AIB et GVB Assurances privées SA soient toutes deux touchées de manière comparable et que le risque s'accroisse donc pour l'AIB dans son ensemble, après des années aux dommages naturels considérables. Il rappelle que l'AIB assure les dommages causés par le feu ou dus aux éléments naturels alors que GVB Assurances privées SA les dommages dus aux séismes, aux crues et aux problèmes techniques. Le Conseil-exécutif souligne que les filiales peuvent proposer d'autres prestations sur le marché libre. Elles ne contribuent donc pas uniquement à la diversification des risques de l'AIB, mais aussi à la prévention des dommages en général.

⁶ Dans sa prise de position du 27 mars 2024, le Conseil-exécutif indique avoir pris connaissance de cette recommandation. Il se positionne en revanche clairement en défaveur de l'introduction d'une responsabilité subsidiaire du canton, puisque celle-ci pourrait peser sur les contribuables et remettrait en question l'indépendance de l'AIB. Il ajoute qu'en cas de hausse des dommages intervenant dans le domaine du monopole, l'AIB pourrait toujours adapter le tarif des primes de l'assurance immobilière.

objectifs du propriétaire a lieu dans le cadre de l'ajustement périodique de la stratégie du propriétaire et ces aspects de la question peuvent être abordés en cas de besoin ou à l'occasion des entretiens de controlling semestriels. En ce qui concerne les filiales, la DEEE est convaincue que leurs activités sont propres à diversifier les risques de l'AIB et qu'elles contribuent de la sorte à la stabilité de celle-ci ainsi qu'à l'accomplissement de ses tâches. De l'avis de la DEEE, il n'y a donc pas lieu de procéder à un examen fondamental des activités de l'AIB ou de ses filiales au sens du droit des assurances privées. En ce qui concerne la responsabilité financière, la DEEE estime ni nécessaire ni indiqué de modifier ou de supprimer l'article en question de la LAIm. La DEEE a par ailleurs souligné le fait que la situation financière de l'AIB est stable et l'a toujours été.

Dans sa réponse à la DEEE, la commission a objecté qu'elle maintenait ses recommandations et qu'elle attendait de la DEEE qu'elle tienne compte de ses préoccupations, à moins qu'elle ne s'y soit déjà conformée. La commission estime qu'il est essentiel qu'il y ait clarification des questions d'ordre supérieur par le législateur, notamment en ce qui concerne les activités des filiales.

En juin 2023, la présidence de la CFin a informé la présidence de la CGes de l'intention de la CFin de regarder de plus près les activités de l'AIB sur le marché des assurances privées, même si la CFin a parfaitement connaissance du fait que la CGes vient de passer l'AIB au crible dans le cadre du programme de contrôle (KoTrA). C'est pourquoi la présidence de la CFin a demandé à être informée par la CGes de ses conclusions, afin d'éviter les doublons. Vu que les commissions de surveillance peuvent échanger leurs documents entre elles conformément à l'article 48, alinéa 3 du règlement du Grand Conseil, la CGes a transmis ses conclusions à la CFin.

11.3 Autres activités

- **Contributions erronées du Service des paiements directs** : en novembre 2022, la DEEE a informé la CGes que ledit service avait versé des contributions erronées pour les années 2019 à 2021. En octobre 2022 déjà, la DEEE avait informé le public de cette erreur par le biais d'un communiqué de presse. En raison d'un calcul erroné, des montants incorrects ont été versés à des exploitantes et exploitants pendant trois ans, étant précisé que cette erreur a été découverte lors d'un essai en 2022, à la suite de quoi des investigations ont été immédiatement menées et la rectification de l'erreur effectuée. La commission a remercié la DEEE pour les informations fournies et, sur cette base, a conclu ne pas vouloir prendre d'autres mesures à cet égard.

12. Activités relatives à l'organisation et au fonctionnement de la CGes

Dans le cadre d'une retraite à laquelle elle a participé, la commission a entrepris de réexaminer différents instruments récurrents, ce qui a constitué le gros de ses activités internes au cours de l'année sous revue.

12.1 Examen de certains instruments de la CGes

Outre les dossiers particuliers, la CGes traite également différentes affaires ou différents instruments récurrents. De temps en temps, la commission devrait les examiner d'un œil critique afin de créer des créneaux permettant de procéder à des ajustements et de mettre en place de nouveaux leviers. Comme nous l'avons déjà indiqué dans la préface, la CGes a décidé de procéder à un tel examen dans le cadre de sa retraite effectuée pendant l'été de l'année sous revue. Dans un premier temps, la commission s'est procurée une vue d'ensemble de toutes les affaires récurrentes à travers le prisme de la nécessité d'agir ou non et elle a décidé d'établir des priorités. Lors de la retraite, la CGes s'est penchée de manière plus approfondie sur cinq dossiers et a également soumis à son examen quelques autres affaires. Ces dossiers ont toutefois été examinés dans le cadre du traitement régulier, étant donné qu'ils étaient de toute façon à

l'ordre du jour ou l'auraient été dans un avenir proche, raison pour laquelle l'examen de l'affaire en question a pu avoir lieu dans le cadre de la séance ordinaire.

- **Reporting sur les grands projets et haute surveillance concomitante sur les projets (de construction)** : les discussions ont fait apparaître un tel chevauchement entre la haute surveillance concomitante sur les projets (de construction) et le reporting sur les grands projets que la commission a décidé de discuter de ces deux instruments en même temps. Pour ce qui est de la suite qui y sera donnée, la CGes a décidé de garder la haute main sur le suivi des grands projets selon un mode opératoire ajusté. À l'avenir, la commission entend se concentrer sur les projets de plus de 50 millions de francs et décider ensuite, pour chaque projet, (1) s'il prend connaissance des informations, (2) s'il pose une seule fois des questions ou (3) s'il initie une activité de haute surveillance concomitante limitée dans le temps. Aussi la CGes a-t-elle adapté son modèle de reporting sur les grands projets en fonction de ces trois options. En revanche, elle a décidé d'abandonner la haute surveillance concomitante sur les projets (de construction) en tant qu'instrument standardisé et souhaite prévoir des suivis partiels, moins denses et surtout limités dans le temps, en cas de besoin en lien avec le reporting sur les grands projets (cf. l'option (3) dans la gradation ci-dessus).
- **Contrôle de la mise en œuvre** : dans le cadre de l'examen de cet instrument, la commission a décidé de continuer à charger le CF du contrôle de la mise en œuvre. La CGes s'est toutefois prononcée en faveur de légères modifications. Ainsi, conformément à ce qui prévalait à l'origine en ce qui concerne cet instrument, l'idée est plutôt de focaliser l'attention sur un projet qui a abouti et de charger le CF d'en contrôler la mise en œuvre et l'efficacité selon un modus operandi classique. Le choix continuera de s'effectuer sur la base d'une liste des affaires de crédit clôturées. Toutefois, seuls les projets à partir de cinq millions de francs (et non plus à partir de 2 millions de francs comme cela était le cas jusqu'à présent) seront désormais pris en considération, lesquels ont été clôturés au cours des trois dernières années (et non plus cinq).
- **Visite officielle** : après quelques discussions à propos de l'efficacité de cet instrument, la CGes a décidé d'abandonner les visites en tant qu'instrument standardisé annuel, tout en se réservant la possibilité d'en effectuer à tout moment. Pour ce faire, la commission a adapté ses directives en conséquence en adoptant une formulation potestative dans laquelle il est indiqué que la CGes peut effectuer des visites et non plus que celle-ci en effectue au moins une par an, comme auparavant.
- **Rapport d'activité de la Commission de gestion** : enfin, la commission a réfléchi à la structure de son propre rapport d'activité. En ce qui concerne le volume, la CGes a dit vouloir se conformer au principe qui commande de faire preuve de concision sans pour autant faire de concessions quant à l'exhaustivité du propos. Le parti pris lors de la rédaction de ce rapport est donc de mettre un point d'honneur à ne rendre compte que de ce qui s'est passé pendant l'année sous revue sans avoir l'ambition d'une lisibilité à toute épreuve de tous les contenus, sans avoir pour ambition de rendre intelligible tous les contenus quand on n'a pas lu les rapports. L'idée est de raccourcir radicalement l'historique et de renvoyer automatiquement aux rapports précédents afin d'écourter les différentes sous-parties dans le corps du texte. Cela dit, il est vrai que, pour de nombreuses affaires, le rapport est l'unique moyen de porter leur contenu à la connaissance du public, raison pour laquelle il convient de mentionner chaque affaire de l'année de référence. En revanche, il n'est plus nécessaire de renseigner en détail sur les sujets qui ont déjà fait l'objet d'un communiqué de presse. De même, au lieu de fournir derechef des explications sur les sujets qui ont fait l'objet d'un rapport séparé, il suffit de les sourcer en renvoyant au rapport correspondant. En ce qui concerne le plan du rapport, la commission a décidé de le structurer non plus en fonction des sections, mais en fonction des Directions.

Même si elle a achevé l'examen rigoureux des instruments pendant l'année sous revue, la CGes analyse, à chaque fois qu'elle traite un dossier, s'il y a lieu de modifier son approche, de sorte que l'examen des instruments reste l'une des grandes constantes de son travail.

12.2 Dispositions pour garantir le secret

Les commissions de surveillance ont édicté un règlement sur la protection du secret qui prévoit qu'elles peuvent prendre des mesures supplémentaires pour garantir la protection du secret (cf. art. 43, al. 4 LGG). Les mesures de protection du secret s'appliquent invariablement au rapport annuel sur la protection de l'État, au rapport sur la promotion économique et aux documents relatifs aux entretiens annuels de surveillance avec les responsables cantonales et cantonales. Dans ces trois cas, les documents ne sont accessibles qu'à un cercle restreint de personnes au sein de la commission. En ce qui concerne les documents relatifs à la protection de l'État et à la promotion économique, les membres ne reçoivent certains documents que sur papier sous forme d'exemplaire personnel. Au cours de l'année sous revue, la commission a pris des mesures temporaires de protection du secret dans deux autres domaines. Ainsi, un rapport d'examen extraordinaire du CF sur le Centre de formation professionnelle (CFP) de Bienne, commandé par l'INC, n'a été accessible qu'à un cercle restreint de personnes au sein de la commission. À noter que cette mesure est devenue caduque avec la publication du rapport par l'INC. Enfin, dans le cadre de ses investigations sur le Centre psychiatrique de Münsingen (CPM), la commission a reçu un rapport d'audit externe qui a passé au peigne fin la situation au CPM, tout d'abord dans une version caviardée uniquement. Puis, après avoir insisté auprès de la Direction compétente, la commission s'est finalement fait remettre une version non anonymisée. Étant donné que cette analyse externe était émaillée de nombreux noms, la commission a décidé de ne la rendre accessible qu'aux membres de la section compétente. Avec la clôture des analyses au cours de l'année sous revue, les mesures de protection du secret y afférentes ont été levées.

13. Examen préliminaire de rapports dans le domaine de la haute surveillance

Dans l'exercice de sa fonction d'organe de haute surveillance (cf. art. 37, al. 2, lit. c RGC), la CGes a préavisé les rapports suivants à l'attention du Grand Conseil :

- Rapport du Conseil-exécutif « Évaluation de la gestion de crise »
Dans ce rapport, la gestion de crise interne du canton pendant la pandémie de COVID-19, qui a fait l'objet d'un rapport d'enquête externe, est passée au crible. À noter que la CGes a préavisé ce rapport étant donné qu'il s'agissait d'une évaluation portant sur l'efficacité ; elle a proposé de prendre connaissance du rapport, y compris des deux déclarations de planification ci-après (cf. communiqué).
- 1. Le Conseil-exécutif prend des dispositions afin que des personnes ayant des compétences dans les travaux d'état-major puissent rapidement intervenir en cas de crise et apporter leur soutien.
- 2. Le Conseil-exécutif présente d'ici fin février 2024 à la CGes un rapport sur la mise en œuvre des mandats qu'il a confiés fin août 2022 à la DSSI et à la DSE.

Le Grand Conseil a pris connaissance du rapport lors de la session de printemps par 132 voix pour et deux abstentions, y compris les deux déclarations de planification.

- Rapport d'activité 2022 du Bureau pour la surveillance de la protection des données
Lors de la session d'été, le Grand Conseil a pris connaissance du rapport à l'unanimité, soit par 134 voix, conformément à la proposition de la CGes.
- Rapport d'activité 2022 des Services parlementaires
Lors de la session d'été, le Grand Conseil a pris connaissance du rapport à l'unanimité, soit par 137 voix, conformément à la proposition de la CGes.

14. Surveillance de la mise en œuvre des ordonnances exploratoires

Conformément au règlement du Grand Conseil, la CGes est chargée de surveiller la mise en œuvre des ordonnances exploratoires (cf. art. 37, al. 2, lit. e RGC). Comme leur nom l'indique, ces ordonnances permettent au Conseil-exécutif l'exploration, pendant un laps de temps clairement délimité, de nouvelles compétences, procédures ou réglementations qui viennent abroger provisoirement les dispositions en vigueur.

14.1 Ordonnance exploratoire sur l'autorisation provisoire de conduire un taxi (OET)

La DSE a fait parvenir à la CGes en mars 2023 l'ordonnance exploratoire sur l'autorisation provisoire de conduire un taxi (OET) le jour même de son adoption par le Conseil-exécutif par le biais d'un courriel. Cette ordonnance donne aux chauffeuses et chauffeurs de taxi de la ville de Berne une possibilité de rattrapage à l'examen d'aptitude ultérieurement à leur entrée dans la profession. Cet essai d'une durée de deux ans est censé pallier le manque de personnel sévissant dans cette branche et appréhender les moyens expédients pour envisager une libéralisation de la législation bernoise sur les taxis à l'avenir. La CGes a pris acte de cette ordonnance et demandé au Conseil-exécutif de lui soumettre le rapport d'évaluation et de controlling dès qu'il sera disponible. Aussi la date d'adoption de cette OET par le Conseil-exécutif a-t-elle suscité un certain étonnement au sein de la CGes étant donné qu'il l'a approuvée un jour avant le débat prévu au Grand Conseil à propos d'une intervention parlementaire portant sur ces aspects-là, à tout le moins sur des aspects similaires, à savoir la motion 250-2022 intitulée : « Contre la pénurie de personnel en échelonnant les conditions pour l'obtention d'une autorisation de conduire un taxi ». Certes, les motionnaires ont retiré leur intervention en renvoyant expressément à l'ordonnance exploratoire adoptée la veille. Il n'en reste pas moins que la situation aurait pu être tout autre si le Grand Conseil avait rejeté la motion : l'OET et la décision du Grand Conseil auraient été en parfaite contradiction l'une avec l'autre. En procédant de la sorte, le Conseil-exécutif a coupé court à la discussion sans autre forme de procès. La CGes subséquemment remet en question ce calendrier. D'autant qu'il n'y avait, de l'avis de la CGes, aucune raison de brûler les étapes en adoptant l'ordonnance exploratoire avant décision du Grand Conseil. Dans un courrier adressé à la CGes, le Conseil-exécutif a admis que le moment de l'adoption avait un caractère singulier du fait de la situation et indiqué que la précipitation était à mettre sur le compte de l'urgence du sujet. Il a ajouté qu'en raison de la pandémie de COVID-19 et de la forte concurrence sur le marché du travail, la branche des taxis de la ville de Berne souffre d'une grave pénurie de chauffeuses et chauffeurs. Vu qu'il s'agissait en outre d'une motion ayant valeur de directive, le Conseil-exécutif a estimé son *modus operandi* légitime. La commission a pris acte dudit courrier et se penchera à nouveau sur cette ordonnance lorsque le rapport d'évaluation sera disponible.

14.2 Ordonnance exploratoire sur les heures d'ouverture des magasins (OE heures d'ouverture des magasins)

Le Conseil-exécutif a approuvé fin octobre 2023 l'ordonnance exploratoire sur les heures d'ouverture des magasins (OE heures d'ouverture des magasins) et l'a mise en vigueur le 1^{er} décembre 2023. Ainsi, les commerces du centre-ville de Berne jouissent de la possibilité de rester ouverts plus tard le samedi (soit une heure de plus) pendant une période d'essai d'une durée de deux ans, ce qui revient à autoriser des horaires d'ouverture prolongés jusqu'à 18 heures. En revanche, les commerces voient leurs horaires d'ouverture réduites d'une heure le jeudi soir. La CGes s'est rendu compte que le Conseil-exécutif avait omis non seulement de l'informer par la voie directe de la promulgation de l'ordonnance sur les heures d'ouverture des magasins, mais aussi de lui faire parvenir les documents correspondants. Pour la CGes, cette façon de procéder est incompréhensible. En effet, la commission et le Conseil-exécutif s'étaient entendus en 2017 sur le devoir de celui-ci de prendre l'initiative d'informer la commission en cas d'édiction d'ordonnances exploratoires et surtout de lui en fournir la documentation y afférente. Dans une prise de position, elle a instamment prié le Conseil-exécutif de la tenir au courant systématiquement et en temps

utile ainsi que de lui fournir les documents correspondants si d'éventuelles autres ordonnances exploratoires sont susceptibles d'être édictées, sans quoi la CGes se verra obligée d'envisager la suppression de la possibilité de promulguer des ordonnances exploratoires par une mesure abrogative⁷.

La CGes ne s'est pas prononcée sur le contenu matériel de l'ordonnance exploratoire. Elle a constaté, en se basant sur l'analyse des documents accessibles au public concernant les heures d'ouverture des magasins, que les dispositions contraignantes en matière d'ordonnance exploratoire au rang desquelles figurent les dispositions relatives au but, à la durée et au contenu de l'essai concret sont respectées, comme le prévoit la loi d'organisation. La commission se penchera à nouveau sur cette question lorsqu'il s'agira d'évaluer l'essai et de décider si certaines dispositions doivent être transposées dans le droit ordinaire⁸.

15. Interventions parlementaires

La commission n'a pas déposé d'interventions parlementaires et le Parlement n'en a traité aucune au cours de l'année sous revue.

16. Coordination et participation

Le droit parlementaire exige des commissions qu'elles coordonnent leurs travaux (cf. art. 30 LGC). La loi énumère différentes possibilités pour y parvenir. Au cours de l'année sous revue, la commission a fait usage des possibilités suivantes :

16.1 Séances communes au sens de l'article 30, alinéa 1 LGC

Outre les accords informels qui ont pu être trouvés, les séances communes suivantes ont été organisées avec des représentantes et représentants d'autres commissions et organes du Grand Conseil au cours de l'année sous revue :

Participant·es et participants	Motif de la séance
Séance commune de la CSéc et de la CSoc avec participation d'une délégation de la CGes	Participation à la réunion introductive des deux commissions pour préaviser chacune des deux stratégies des coûts en matière d'asile
Présidence de la CGes et présidence de la CIAT	Information réciproque des deux présidences à propos du degré d'avancement de leurs commissions respectives sur la question du contrôle des coûts des projets de construction/grands projets.
Participation de la présidence de la CGes aux réunions rassemblant les présidences de commission	Invitation de la CFin à l'endroit des présidentes ou présidents de commission de faire une rétrospective de l'implication de leur commission dans le processus budgétaire et de discuter d'éventuelles optimisations
Présidence de la CGes et présidence de la CFin	Échange institutionnalisé entre les deux présidences de commission en marge de chacune des quatre sessions du Grand Conseil

⁷ Dans sa prise de position du 27 mars 2024 relative au présent rapport d'activité, le Conseil-exécutif regrette d'avoir omis d'annoncer immédiatement le nouvel acte. Il s'agit selon lui d'un oubli qui serait dû à l'urgence du projet mais aussi au fait que l'édition d'ordonnances exploratoires est un fait rare. Par conséquent, l'administration n'est guère coutumière de la pratique mentionnée. Le Conseil-exécutif indique profiter de l'occasion pour inscrire la pratique convenue entre la CGes et le Conseil-exécutif dans les directives sur la procédure législative. Cette action devrait garantir que d'éventuels projets similaires soient à l'avenir annoncés à la CGes dans le respect des délais.

⁸ Le Conseil-exécutif indique dans sa prise de position que l'évaluation par une entreprise externe prévue par la loi aura lieu et sera accompagnée par les partenaires sociaux. Il ajoute que la CGes sera informée des résultats intermédiaires en bonne et due forme.

Participation de la présidence du Grand Conseil à une réunion de la présidence de la CGes	Échange de vues sur la poursuite de l'entretien de surveillance avec le secrétaire général du Grand Conseil
Participation de la présidente de la CGes aux réunions du Comité Contrôle des finances	Réunion du Comité Contrôle des finances reconfiguré en 2023 à la suite de l'entrée en vigueur de la loi cantonale sur le Contrôle des finances (LCCF) ayant fait l'objet d'une révision totale. Le Comité se compose désormais d'une délégation du Conseil-exécutif, du chancelier, du chef du Contrôle des finances et du président de la CFin ainsi que de la présidente de la CGes. L'une des séances n'ayant pas pu avoir lieu, le comité s'est réuni à trois reprises uniquement en 2023.

16.2 Remise d'un avis conformément à l'article 30, alinéa 4 LGC

La CGes a rendu à quatre occasions un avis à l'attention d'une autre commission :

a) Avis à l'attention de la CJus

- Le traitement des pétitions et des requêtes est du ressort de la CJus. Sur invitation de la CJus, au cours de l'année sous revue, la CGes a rendu un avis sur trois requêtes, dont deux lui étaient initialement adressées. Les griefs concernent une procédure d'adjudication, une procédure de mise sous protection ainsi que la réalisation de fouilles corporelles dans un établissement pénitentiaire.

b) Avis à l'attention der CSéc

- Corapport sur le rapport « Planification détaillée de la modification de la forme juridique de l'Office de la circulation routière et de la navigation »

L'objet du rapport que la CSéc préavise pour la session de printemps 2024 concerne le projet de modification de la forme juridique de l'Office cantonal de la circulation routière et de la navigation (OCRN) en établissement de droit public. Si le Grand Conseil suit la proposition du Conseil-exécutif, l'OCRN deviendra dès lors ce que l'on appelle une autre organisation chargée de tâches publiques, selon les termes de l'article 95 de la Constitution cantonale, ce qui entraînera des conséquences sur la surveillance par le Conseil-exécutif et la haute surveillance par le Parlement. Dans son corapport à l'attention de la commission consultative, la CGes a tenu à faire part de certaines observations touchant au rapport susceptibles d'être pertinentes en ce qui concerne la question de la surveillance et de la haute surveillance. Elle a voué une attention particulière au projet de loi constitutive de l'établissement faisant partie du rapport. Au vu de ses expériences passées, la CGes a constaté que ce projet de loi constitutive de l'établissement présente encore des lacunes à plusieurs égards. Elle les brosse en ces termes : si l'on veut trouver la parade aux controverses politiques, il faut opter pour un dispositif clairement défini dans la loi, qui stipule but et mission de l'OCRN, ainsi que les limites de celui-ci. Le défi qu'entrevoit la commission est le suivant : le fait de devenir un établissement de droit public met l'OCRN en capacité de prendre ou de céder de son propre chef des participations. Dans les faits, bien souvent de telles entreprises de sous-traitance échappent plus ou moins totalement à la surveillance et à la haute surveillance du gouvernement et du Parlement. D'une manière générale, le Grand Conseil doit avoir conscience du fait qu'une externalisation de l'OCRN impliquerait une perte de compétences pour le Parlement. La CGes a clairement indiqué ne pas vouloir se prononcer sur la question de principe que représente l'externalisation. Toutefois, la CGes a recommandé à la CSéc de veiller, par le biais de déclarations de planification, à ce que les instruments de surveillance et de haute surveillance soient réglés avec plus de clarté et à ce que le but et le champ d'action du futur OCRN soient circonscrits, dans le cas où l'externalisation de l'OCRN serait réellement envisagée.

17. Proposition de la Commission de gestion

La Commission de gestion propose au Grand Conseil de prendre acte du présent rapport d'activité 2023.

Berne, le 25 avril 2024

Au nom de la Commission de gestion :

La présidente : R. Fuhrer

Le secrétaire : M. Ehrler

ANNEXE

1) Composition de la commission

Un changement a eu lieu au cours de l'année sous revue. Fin 2022, Martin Egger (PVL, Frutigen) a quitté la commission à cause de la durée du mandat limitée à huit ans. Thomas Brönnimann (PVL, Köniz) lui a succédé le 1^{er} janvier 2023.

Nom	Groupe	Au sein de la CGes depuis
Fuhrer Regina (présidente)	PS-JS	2017
Leuenberger Samuel (vice-président)	UDC	2017
Brönnimann Thomas	PVL	2023
Bütikofer Stefan	PS-JS	2022
De Meuron Andrea	Les VERT-E-S	2021
Fisli Karin	PS-JS	2022
Gerber Tom	UDC	2018
Gfeller Ueli	UDC	2018
Hebeisen Annegret	UDC	2020
Herren-Brauen Anita	Le Centre	2022
Klopfenstein Etienne	UDC	2022
Matti Matthias	Le Centre	2020
Müller Bänz	PS-JS	2021
Pauli Pauline	PLR	2022
Plüss-Zürcher Sibylle	PLR	2022
Widmer Manuel C.	Les VERT-E-S	2022
Zaugg-Graf Hannes	PVL	2022

2) Organisation de la commission

La commission compte trois sections de Direction, chacune composée de cinq ou six membres. Il s'agit des sections DTT/DIJ/CHA, FIN/DEEE/INC et DSSI/DSE. La commission dispose en outre d'un bureau, chapeauté par la présidente et composé de toutes les présidentes et de tous les présidents des sections ainsi que d'un membre de chacun des groupes politiques qui ne sont pas déjà représentés d'office.

3) Volume de travail

La Commission de gestion a tenu sept séances plénières d'une journée, trois séances d'une demi-journée et deux autres séances plus brèves. Le nombre de séances plénières a de nouveau légèrement augmenté par rapport à l'année précédente.

En 2023, le nombre de réunions de section (44 en tout) s'est situé dans la moyenne des années précédentes, étant précisé que c'est la section DSSI/DSE qui y a consacré le plus de temps (14 réunions à elle seule), ce qui est avant tout dû au logiciel NeVo/Rialto. La présidence de la commission vient tout de suite après la commission DSSI/DSE en termes de fréquence des réunions et totalise 11 séances.