

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



Rapport d'activité 2014 de la Commission de gestion (Commission de haute surveillance jusqu'au 31.5)

**Proposition de la CGes au Grand Conseil :
prise de connaissance**

Etat au 23 avril 2015

Table des matières

Abréviations.....	3
Editorial.....	4
1 Thèmes prioritaires	5
1.1 Enquête sur l'affaire de Thorberg.....	5
1.2 Investigations sur le domaine de l'asile.....	6
1.3 Renforcement de la haute surveillance dans le domaine de la promotion économique	7
2 Activités des sections.....	8
2.1 Affaires communes.....	8
2.2 Bureau.....	11
2.3 Section FIN/ECO/INS	12
2.4 Section TTE/JCE/CHA.....	18
2.5 Section SAP/POM	21
3 Interventions de la CGes	25
4 Coordination et participation.....	26
4.1 Séances communes en vertu de l'article 30, alinéa 1 LGC	26
4.2 Expression d'un avis en vertu de l'article 30, alinéa 4 LGC.....	26
5 Examen préliminaire de rapports.....	27
6 Affaires relevant des relations extérieures.....	27
6.1 Examen préliminaire des affaires relevant des relations extérieures.....	27
6.2 Tâches supplémentaires dans le domaine des relations extérieures	28
7 Examen des pétitions et des requêtes.....	28
8 Perspectives	28
9 Proposition	28
ANNEXE I – Composition de la CGes et charge de travail.....	29
1) Composition de la commission	29
2) Volume de travail.....	29

Abréviations

ABSPF	Autorité bernoise de surveillance des institutions de prévoyance et des fondations
AIB	Assurance immobilière Berne
aLGC	Ancienne loi sur le Grand Conseil (en vigueur jusqu'au 31 mai 2014)
CACEB	Caisse d'assurance du corps enseignant bernois
CEP	Commission d'enquête parlementaire
CF	Contrôle des finances
CFin	Commission des finances
CHA	Chancellerie d'Etat
CHS	Commission de haute surveillance
CIAT	Commission des infrastructures et de l'aménagement du territoire
CIP	Commission interparlementaire de contrôle
CJus	Commission de justice
CSéc	Commission de la sécurité
CSoc	Commission de la santé et des affaires sociales
Dél CdG	Délégation des commissions de gestion des Chambres fédérales
ECO	Direction de l'économie publique
FIN	Direction des finances
FIS	Système d'informations financières
HES-SO	Haute Ecole Spécialisée de Suisse occidentale
IBB	Besoin individuel d'encadrement
INS	Direction de l'instruction publique
JCE	Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques
LCPC	Loi sur les caisses de pension cantonales
LGC	Loi sur le Grand Conseil (RSB 151.21)
LPers	Loi sur le personnel
LRens	Loi sur le renseignement
LSE	Loi sur le statut du corps enseignant
OACOT	Office des affaires communales et de l'organisation du territoire
OB BE	Optimisation des marchés publics dans l'administration cantonale
OIC	Office des immeubles et des constructions
OPAH	Office des personnes âgées et handicapées
OPLÉ	Office de la privation de liberté et des mesures d'encadrement
OPM	Office de la population et des migrations
PEBP	Procédure d'évaluation des besoins particuliers et des prestations
PERSISKA	Système d'information sur le personnel du canton
POCA	Police cantonale
POM	Direction de la police et des affaires militaires
Rapport VEB	Rapport à l'intention de la CGes sur les mandats qu'exercent des conseillers d'Etat et des membres de l'administration cantonale dans des sociétés dans lesquelles le canton détient une participation et autres institutions et organes, ainsi que sur la rémunération qu'ils perçoivent à ce titre
RCE	Rapports du canton de Berne avec ses entreprises publiques et d'économie mixte
RGC	Règlement du Grand Conseil (RSB 151.211)
RPT	Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons
SAP	Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale
SEMI	Service cantonal des migrations
SPU	Services psychiatriques universitaires de Berne
TTE	Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie

Editorial

« Seul le changement permet de rester fidèle à soi-même. » Ces paroles de l'auteur-compositeur-interprète allemand Wolf Biermann résument très bien l'année que vient de passer la Commission de gestion. Le nouveau droit parlementaire, entré en vigueur le 1^{er} juin 2014, au début de la nouvelle législature, a marqué une coupure à de nombreux égards : le changement le plus évident est le changement de nom, de Commission de haute surveillance à Commission de gestion. Les affaires du domaine des relations extérieures, champ d'activité qui avait gagné en importance au fil des ans, ne relèvent par ailleurs plus de sa compétence. Depuis le 1^{er} juin 2014, le traitement des pétitions et des requêtes, un autre champ d'activité de la CHS, incombe à la Commission de justice. La réduction du nombre de sections de la CGes est quant à elle une conséquence indirecte de la révision du droit parlementaire : elles sont passées de quatre à trois et leurs contours ont été modifiés pour rééquilibrer la charge de travail.

Beaucoup de changements en fin de compte – et pourtant le cœur de la Commission de gestion est resté le même : elle est toujours chargée d'exercer la haute surveillance sur le Conseil-exécutif, l'administration cantonale et les autres organisations chargées de tâches publiques. La création des commissions spécialisées permanentes lui permet même de se consacrer encore mieux à cette tâche.

Ma vie politique a elle aussi connu de grands changements en milieu d'année : après avoir été élu par le Grand Conseil, le 4 juin 2014 j'ai eu l'honneur de présider pour la première fois une séance de la CGes. Avant cela, en tant que membre de la CHS et chef de section, j'ai eu une année pour me familiariser avec le domaine d'activité et les habitudes de la commission. J'ai très vite remarqué ce qui fait la spécificité de cette commission : à la commission de haute surveillance, la politique n'est pas partisane mais objective. Le travail de la commission n'est pas marqué par les confrontations et la multiplication des propositions individuelles mais par la recherche du consensus, de décisions unanimement acceptées. Je tiens beaucoup à perpétuer cette culture qui transcende les intérêts partisans et j'estime que cela a très bien fonctionné au premier semestre. Un grand merci à tous les membres de la commission pour leur travail et leur contribution à la collaboration constructive. Mes remerciements s'adressent évidemment aussi aux membres qui ont quitté la commission au cours de l'année écoulée. Parmi eux je pense tout particulièrement à Hans-Jörg Rhyn : à la tête de la commission durant le premier semestre, il a su la diriger prudemment mais sûrement alors qu'avec le rapport sur le domaine de l'asile et l'affaire de Thorberg, l'attention publique était braquée sur elle.

L'exposé des activités de la CHS et de la CGes ci-après montre que la commission est loin de s'être cantonnée au domaine de l'asile et à l'affaire de Thorberg. Et il atteste que si beaucoup de choses ont changé, la commission est cependant restée fidèle à sa vocation première – comme le chante Wolf Biermann.

*Peter Siegenthaler
Président de la Commission de gestion*

1 Thèmes prioritaires

1.1 Enquête sur l'affaire de Thorberg

Fin janvier 2014, le directeur des Etablissements de Thorberg a fait la une des journaux. On lui reprochait notamment de tutoyer deux détenus. Comme la Direction de la police et des affaires militaires (POM) l'a alors déclaré, le directeur de la police et des affaires militaires avait déjà demandé une enquête interne en automne 2013 car des critiques anonymes avaient pointé du doigt des manquements dans la direction de l'établissement. De nouveaux indices et reproches étant venus accabler le directeur des Etablissements de Thorberg, le directeur de la police et des affaires militaires l'a alors suspendu provisoirement de ses fonctions le 3 février 2014. Le jour suivant, la POM a indiqué qu'une enquête externe sur les Etablissements de Thorberg, préalablement lancée par l'Office de la privation de liberté et des mesures d'encadrement (OPL), allait être étendue : Monsieur Benjamin Brägger, chargé de cours de droit d'exécution des peines aux universités de Berne et de Lausanne, a été mandaté non seulement pour vérifier la capacité de gestion de la direction, mais aussi pour voir si la procédure qui avait conduit à la nomination du directeur des Etablissements de Thorberg en 2011 s'était déroulée correctement.

L'affaire de Thorberg avait déjà occupé la Commission de haute surveillance. Une enquête administrative ayant déjà été initiée, la commission s'était d'abord abstenue de lancer sa propre enquête. Comme elle en a informé la POM fin février 2014, elle s'était cependant réservé le droit d'éventuellement réévaluer la situation une fois les résultats de l'enquête externe connus. Compte tenu des reproches formulés, dans le même courrier, la CGes regrettait que l'enquête externe ait été commandée non par le Conseil-exécutif, mais par le directeur de la police et des affaires militaires.

Fin juin 2014, la Commission de gestion (qui a succédé à la CHS au 1^{er} juin 2014) s'est informée des résultats de l'enquête administrative lors d'un entretien avec le directeur de la police et des affaires militaires et l'expert externe. Dans son communiqué de presse, la commission appréciait l'objectivité de l'enquête, qui a révélé de gros problèmes d'organisation et de gestion des Etablissements de Thorberg et des défauts de surveillance de la part de l'OPL. La commission a chargé sa section SAP/POM d'analyser en détail le rapport de Monsieur Brägger et de mettre en évidence les points qui posent toujours problème aux yeux de la CGes. En août 2014, la Commission de gestion est parvenue à la conclusion que toute la lumière n'avait pas encore été faite sur le comportement des responsables politiques dans l'affaire de Thorberg. C'est pourquoi la CGes a décidé (avec une abstention) de charger la section compétente d'examiner plus en détail le rôle joué dans cette affaire d'une part par le Conseil-exécutif dans son ensemble et d'autre part par le directeur de la police et des affaires militaires.

La section SAP/POM a commencé ses investigations en demandant tous les documents retraçant les agissements du Conseil-exécutif et du directeur de la police et des affaires militaires en lien avec l'affaire de Thorberg entre août 2013 et février 2014. Comme certains de ces documents contenaient des informations dignes de protection, la CGes a pris des dispositions appropriées pour garantir le secret (cf. chap. 2.2.2). Après avoir consulté les documents reçus, la section SAP/POM a décidé de poursuivre ses investigations en procédant à des interrogatoires. La CGes terminera son enquête au plus tôt à l'automne 2015 et en exposera les résultats dans son prochain rapport d'activité.

1.2 Investigations sur le domaine de l'asile

En février 2014, la Commission de haute surveillance a présenté au Grand Conseil un rapport¹ synthétisant les résultats de l'enquête conduite pendant une année sur le domaine de l'asile. La commission avait passé au crible deux domaines : d'un côté les structures et les processus de l'Office de la population et des migrations (OPM), de l'autre la collaboration entre l'autorité de migration et les partenaires contractuels.

Concernant le premier point, la commission n'a pas mené sa propre enquête. Elle s'est avant tout assurée de la résolution des problèmes mis en évidence dans l'analyse du cabinet d'audit et de conseil KPMG et dans le rapport de révision du Contrôle des finances². Pour ce faire, la CHS s'est tenue au courant de la mise en œuvre des mesures à l'aide des rapports trimestriels de la Direction de la police et des affaires militaires (POM). A l'occasion d'une visite à l'OPM, la section en charge de l'enquête s'est également intéressée au système informatique Asydata et aux créances des caisses d'assurance-maladie. En fin de compte, aux yeux de la CHS, la POM n'a pas totalement réussi à apporter toute la transparence demandée. La CHS a relevé en particulier les problèmes suivants :

- Pas d'interface avec le système de traitement des données
- Collaboration insuffisante entre les Finances et le Service cantonal des migrations (SEMI)
- Responsabilités négligées

La CHS a également estimé que la collaboration entre l'OMP/SEMI et les partenaires contractuels laissait à désirer, le départ de personnes-clés et le changement à la tête du Service des migrations l'ayant affaiblie. A partir des auditions réalisées auprès du personnel de l'administration, la CHS a identifié trois domaines problématiques :

- Absence de stratégie
- Communication défailante
- Déséquilibre entre le contrôle de gestion et le contrôle hiérarchique

La CHS a formulé huit recommandations à partir des conclusions de son enquête. Le 19 mars 2014, le Grand Conseil a pris connaissance du rapport par 143 voix et cinq abstentions. Deux déclarations de planification ont également été clairement adoptées : elles demandaient d'une part que la POM mette en œuvre les recommandations émises dans le délai d'un an et d'autre part que la Commission de gestion (qui a succédé à la CHS au 1^{er} juin 2014) présente un rapport complémentaire au Grand Conseil en temps utile.

Pour le rapport complémentaire, la CGes s'est enquis tous les trimestres auprès de la POM des progrès de la mise en œuvre des recommandations. A cette fin, la section SAP/POM, chargée par la commission de poursuivre les investigations, a dépouillé les rapports de révision du Contrôle des finances et a approfondi les informations ainsi obtenues en s'entretenant avec des

¹ <http://www.gr.be.ch/etc/designs/gr/media.cdwsbinary.DOKUMENTE.acq/3df899572c4f4facaf1dd20799aac6ca-332/1/PDF/2014.RRGR.139-Beilage-F-80708.pdf>

² Le 26 février 2015, la CGes a écrit au Conseil-exécutif pour l'inviter, en vertu de l'article 55, alinéa 1 LGC, à s'exprimer sur son rapport d'activité. Profitant de cette possibilité, dans son courrier du 25 mars 2015, le Conseil-exécutif a fait des remarques à propos de deux affaires. Selon l'article 55, alinéa 3 LGC, les rapports des commissions du Grand Conseil contenant des recommandations présentent également l'avis de l'autorité concernée. Dans un souci de transparence, la CGes intègre par conséquent les adaptations proposées en note, dans la mesure où elle ne les adopte pas tacitement (p. ex. coquilles). Le Conseil-exécutif a commenté le point 1.2 comme suit : « L'initiative de l'Office de la population et des migrations (OPM) n'est à notre avis pas ou pas suffisamment mise en valeur. C'est pourquoi nous proposons de compléter le deuxième paragraphe de la manière suivante : « la commission s'est avant tout assurée de la résolution des problèmes mis en évidence dans l'analyse du cabinet d'audit et de conseil KPMG, *préalablement commandée par l'OPM*, et dans le rapport de révision du Contrôle des finances *qui y a fait suite* » » [trad.]

délégations de la POM. Comme le contrôle de la mise en œuvre dépasse la durée de l'exercice, il faudra y revenir dans le prochain rapport d'activité.

1.3 Renforcement de la haute surveillance dans le domaine de la promotion économique

Depuis 2008, la section FIN/ECO de la Commission de haute surveillance se tenait informée de l'activité de la Promotion économique en menant des entretiens annuels avec la Direction de l'économie publique (ECO). Suite à la révision du droit parlementaire, il a d'abord fallu se demander si la Commission de gestion (qui a succédé à la CHS au 1^{er} juin 2014) devait hériter de ce dossier. En effet, on aurait aussi pu le confier à la Commission des finances, qui fait désormais office de commission spécialisée chargée des affaires de l'ECO.

Une fois cette question tranchée, la section compétente de la CGes a poursuivi les efforts visant à affermir le contrôle politique sur ce domaine (voir aussi le rapport d'activité 2013 de la CHS). Pour ce faire, début 2014 elle a proposé à l'ECO différentes solutions qui pourraient permettre de fournir à la haute surveillance parlementaire un compte rendu annuel plus fouillé de la promotion économique³. L'ECO et la CGes ont par la suite convenu qu'à compter de 2015 la section FIN/ECO/INS devrait recevoir davantage d'informations statistiques sur la promotion économique durant l'année précédente. Forte de ces informations, la section demandera par ailleurs qu'on lui présente à l'avenir des cas concrets de promotion. Les projets discutés pourront avoir réussi ou échoué (projets interrompus ayant bénéficié du soutien de la Promotion économique du canton de Berne). Le compte rendu annuel mettra également l'accent sur les critères de promotion, l'analyse de l'utilité régulièrement conduite ainsi que les activités de conseil de la Promotion économique du canton de Berne.

³ Le Développement stratégique économique et le Tourisme et développement régional sont regroupés dans le service Promotion économique depuis le 1^{er} mai 2013.

2 Activités des sections

2.1 Affaires communes

2.1.1 Rapports de gestion des Directions

Indépendamment de la compétence formelle de la Commission des finances, la CHS examinait elle aussi par le passé les rapports de gestion des Directions. La réforme du droit parlementaire ayant donné naissance à de nouvelles commissions spécialisées au 1^{er} juin 2014 d'une part et en raison de son importante charge de travail d'autre part, au premier semestre 2014, la commission a décidé de ne plus le faire.

Durant l'exercice, la commission a terminé son examen du rapport de gestion 2012 de la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie (TTE). En décembre 2013, la commission avait notamment demandé à la TTE un complément d'information sur le calendrier de l'introduction du compte immobilier (cf. rapport d'activité 2013 de la CHS). Il s'agit d'un outil important pour hiérarchiser les mesures d'entretien et de maintien de la valeur des bâtiments. Comme l'a indiqué la TTE à la commission l'année sous rapport, plusieurs choses doivent d'abord être réglées avant que le compte immobilier ne puisse être introduit : il est prévu de réunir les conditions techniques nécessaires à un tel compte à l'Administration des finances avant le 1^{er} janvier 2016 de sorte que l'Office des immeubles et des constructions (OIC) puisse ensuite se mettre au travail et introduire le compte immobilier au 1^{er} janvier 2017.

2.1.2 Contrôle des décomptes et des effets des affaires de crédit

Conformément à son mandat de haute surveillance, la CGes, et avant elle la CHS, charge le Contrôle des finances de contrôler les décomptes de certaines affaires de crédit⁴. Les effets des mesures découlant de ces affaires l'intéressent également, l'efficacité comptant parmi les critères essentiels de la haute surveillance.⁵ Pour analyser les effets des affaires de crédit, la commission se fonde sur les objectifs déclarés dans le rapport qui accompagne chaque affaire du Grand Conseil.

GIBB Viktoriastrasse 71, Berne – Examen des décomptes

La CHS s'est penchée sur les résultats du mandat de contrôle spécial du crédit « TTE 0103/2007– Berne, Viktoriastrasse 71 ; École professionnelle industrielle et artisanale de Berne (GIBB). Rénovation et construction d'un bâtiment supplémentaire pour la section des métiers du bâtiment ». Le Contrôle des finances avait abouti à différents constats. Dans un premier temps, la commission a invité les Directions impliquées dans ce projet de construction – la TTE et l'INS – à rendre compte de la mise en œuvre des recommandations du Contrôle des finances.

Dans le cas de l'INS, chargée de l'équipement du complexe scolaire Viktoria, le contrôle spécial avait révélé différentes faiblesses dans le déroulement des projets de construction. Ainsi, certaines parties de l'équipement avaient été financées par le compte de fonctionnement alors qu'elles auraient dû donner lieu à un crédit d'objet, certaines modifications étaient insuffisamment documentées et certaines directives des marchés publics n'étaient pas respectées. Des irrégularités dans les demandes de subventions sont également apparues : une subvention de l'ancien Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie⁶ destinée à l'équipement avait certes été demandée dans les temps, mais le Contrôle des finances n'était pas en mesure d'affirmer

⁴ En vertu de l'article 22, alinéa 2, lettre a aLGC (CHS) et de l'article 37, alinéa 2, lettre b RGC (CGes)

⁵ Cf. article 22, alinéa 2, lettre d aLGC (CHS) et article 60, lettre b RGC (CGes)

⁶ Fin 2012 l'OFFT (Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie) a fusionné avec le Secrétariat d'Etat à l'éducation et à la recherche (SER) pour former le Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI).

que cela aurait été le cas en l'absence de contrôle spécial. Dans sa réponse à la CHS, l'INS a confirmé son intention de mettre en œuvre toutes les recommandations du Contrôle des finances et a également montré où en était la mise en œuvre de chacune de ces recommandations. Fin avril 2014, la CHS a ainsi pu constater avec satisfaction que l'INS avait de toute évidence tiré les leçons de ce contrôle spécial et lancé différentes mesures visant à éviter ces écueils lors de prochains projets de construction. Dans sa lettre à l'INS, la commission a également ajouté qu'elle attendait de la Direction qu'elle tire le meilleur parti possible des subventions de tiers, notamment en en faisant la demande à temps. A cet égard, la CHS a renvoyé à une autre recommandation du Contrôle des finances : la création d'un registre central des subventions de tiers afin de s'assurer que les responsables de projet n'oublient aucune subvention possible.

Selon la commission, cette recommandation du Contrôle des finances s'adressait avant tout à la TTE, plus précisément à l'OIC, chargé de la direction générale des projets de construction. La CHS a par conséquent demandé à la TTE de donner son avis sur cette recommandation et sur d'autres recommandations résultant du contrôle spécial. La TTE a expliqué dans une première réponse qu'elle avait déjà largement mis en œuvre les recommandations du Contrôle des finances ou qu'elle allait le faire. La réponse de la TTE concernant le registre central des subventions de tiers n'a toutefois pas satisfait la CHS : la TTE considère que la recommandation se réfère exclusivement aux processus et documents internes à l'office, alors que la commission estime qu'il faudrait créer un registre pour *toutes les Directions*, qui réunirait toutes les subventions de tiers actuellement possibles et pourrait également être utilisable par d'autres Directions. Pour donner plus de poids à sa requête, la commission a adressé un nouveau courrier à la TTE. Dans sa réponse, la TTE a souligné qu'il fallait se poser la question des subventions de tiers à plusieurs reprises au cours d'un même projet. Si un registre central interdirectionnel est effectivement utile, d'expérience, le plus important est d'être en contact permanent avec les autorités impliquées, ce qu'un registre ne saurait remplacer. La Commission de gestion (qui a succédé à la CHS au 1^{er} juin 2014) ne s'est pas satisfaite de cette réponse non plus, ce dont elle a fait part à la TTE par écrit en août 2014 : « Compte tenu de la situation financière du canton, la CGes considère extrêmement choquant de ne pas profiter de toutes les subventions de tiers possibles. La commission est convaincue qu'un tel registre central peut contribuer à ce que cela ne se produise pas. Pratiquement oublier des subventions de tiers ou les toucher comme par enchantement – comme cela s'est produit avec l'affaire 0103/2007 – est inacceptable. C'est pourquoi la commission maintient que la recommandation du Contrôle des finances doit être mise en œuvre comme énoncé. » [trad.] La section TTE/JCE/CHA prévoit de rendre visite à l'OIC en 2015 et à cette occasion de s'enquérir en particulier de la mise en œuvre de cette recommandation⁷.

GIBB Viktoriastrasse 71, Berne – analyse des effets

Dans quelle mesure les objectifs déclarés dans le rapport relatif à cette affaire du Grand Conseil ont-ils effectivement été atteints ? Le projet de construction, qui comprenait la rénovation de l'ancien bâtiment et la construction d'un nouveau au numéro 71 de la Viktoriastrasse, à Berne, devait permettre de réunir deux sections de la GIBB dans un seul complexe. On peut également lire dans le rapport de 2006 qu'il devait permettre de résoudre durablement les problèmes de locaux de la section des métiers du bâtiment. Comme l'INS l'a écrit à la Commission de haute surveillance, ce premier objectif a été atteint. La commission a cependant été très surprise

⁷ Dans sa prise de position du 25 mars 2015 (voir note de bas de page 2), le Conseil-exécutif demande l'ajout suivant : « Par son courrier du 4 septembre 2014, la TTE laissait entendre qu'elle allait mettre en œuvre la recommandation du Contrôle des finances et qu'elle l'informerait des mesures prises lors de la visite. Concernant les subventions de tiers, la TTE a également indiqué qu'il s'agissait certainement d'un malentendu : la subvention accordée tardivement par la ville de Berne n'a pas été « pratiquement oubliée » mais c'est la ville de Berne qui, alors que la réalisation du projet avait déjà commencé, a décidé de mettre en œuvre des mesures de protection contre le bruit à la Viktoriastrasse. Ces mesures ont profité au canton de Berne puisque la ville a pris en charge une partie des coûts des nouvelles fenêtres anti-bruit du GIBB. L'OIC a évidemment demandé à toucher cette subvention de la ville de Berne et l'a créditée sur le compte du projet. » [trad.]

d'apprendre que les problèmes de locaux de la section des métiers du bâtiment ne sont aucunement résolus sur le long terme. Bien au contraire : deux ans et demi après l'ouverture du complexe de la Viktoriastrasse, l'INS informait déjà la CHS que les locaux ne suffisaient pas. Cela a suscité des critiques à la commission. Elle a écrit une nouvelle lettre à l'INS pour lui demander à l'avenir d'accorder une attention particulière à l'analyse consciencieuse des besoins lors de la planification de tels projets.

Examen de deux subventions accordées à la Fondation Gotthelf par le Fonds de loterie

A la demande de la Commission des finances, en 2013, la Commission de haute surveillance a chargé le Contrôle des finances de vérifier, lors de la révision des services de 2014, la bonne utilisation de deux subventions accordées à la Fondation Gotthelf par le Fonds de loterie⁸. La CHS a évalué les résultats du Contrôle des finances l'année sous rapport et est parvenue à la conclusion qu'il fallait intensifier la surveillance de la POM et du Fonds de loterie dans deux domaines : elle suggère d'une part d'exiger de la Fondation Gotthelf qu'elle fournisse chaque année à la CHS la preuve qu'elle fait l'usage prévu des subventions. Elle recommande d'autre part que le Fonds de loterie concentre davantage ses activités de surveillance et de contrôle sur les montants importants. La POM s'est finalement déclarée prête à tenir compte des souhaits de la commission dans les deux cas. La CGes (qui a succédé à la CHS au 1^{er} juin 2014) a refermé ce dossier en août 2014, en transmettant à la Commission des finances le résumé des résultats de ses clarifications.

Contrôles 2014

En 2014, deux affaires de crédit ont été contrôlées :

- POM 0236/2006 : Police cantonale. Crédit-cadre pour les années 2006 à 2012 en faveur du nouveau réseau radio cantonal intégré au réseau national de sécurité POLYCOM (106,99 mio. Fr.)⁹
- JCE 1270/2005 et 1480/2008 : Encouragement des fusions de communes, subventions cantonales ; crédit-cadre 2006-2009 (8 mio. Fr) et crédit-cadre 2010.2013 (13 mio. Fr.)

Le Contrôle des finances a remis les rapports de ces deux contrôles extraordinaires à la CGes en novembre et en décembre 2014. La commission les évaluera en 2015 et publiera son compte rendu dans son prochain rapport d'activité.

2.1.3 Analyse d'évaluations

Une tâche majeure de la haute surveillance consiste à vérifier l'efficacité de l'action du Conseil-exécutif et de l'administration. Pour ce faire, par le passé, la Commission de haute surveillance a passé chaque année au peigne fin une étude commandée par une Direction¹⁰. Les nouvelles bases légales permettent à la CGes (qui a succédé à la CHS au 1^{er} juin 2014) de poursuivre cette pratique¹¹. La commission ayant été très occupée par d'autres affaires, l'année sous rapport elle n'a cependant pas eu le temps de procéder à une telle évaluation.

⁸ En 2005 le Grand Conseil a accordé en tout 6,5 millions de francs à la Fondation Gotthelf, dont 6 millions destinés à une nouvelle édition critique et historique de l'œuvre littéraire de Gotthelf de l'Université de Berne. En 2010, il a accordé 3,27 millions de francs supplémentaires pour l'achat et la rénovation du presbytère de Lützelflüh et la création d'un centre Gotthelf.

⁹ Le contrôle extraordinaire de ce crédit a été demandé par la Commission des finances à la Commission de haute surveillance en janvier 2014.

¹⁰ Elle se fondait pour cela sur l'article 22, alinéa 2, lettre c aLGC.

¹¹ Article 37, alinéa 2, lettre a et article 60, lettre b RGC.

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

La surveillance de la mise en œuvre des ordonnances exploratoires édictées par le Conseil-exécutif fait partie des attributions de la CGes comme auparavant de celles de la CHS (la CGes a succédé à la CHS au 1^{er} juin 2014)¹². En 2014, aucune ordonnance exploratoire n'était en vigueur ni n'a été adoptée par le Conseil-exécutif ou est entrée en vigueur.

2.2 Bureau¹³

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

2.2.1 Règlement de la commission

Les tâches de la commission ayant été modifiées par la révision du droit parlementaire, son règlement – qui date de 2005 – a été complètement revu. Le nouveau règlement se fonde sur la nouvelle loi sur le Grand Conseil (LGC) et sur le nouveau règlement du Grand Conseil (RGC). Adopté par la CGes en août dernier, il définit ses tâches, son organisation et ses processus. Avec ce règlement, la commission se conforme à la LGC, qui oblige les commissions de surveillance à prendre les dispositions nécessaires pour garantir le secret (cf. art. 43, al. 3 LGC). Les commissions de surveillance ont toutes inséré dans leur règlement la même disposition soumettant la consultation d'informations à la signature d'une déclaration de confidentialité. Le règlement de la CGes décrit en outre les autres mesures envisageables pour garantir le secret de fonction (cf. chapitre 2.2.2). Le règlement prévoit en outre que la CGes édicte des directives sur les principes de l'exercice de la haute surveillance. La commission a décidé d'attendre le printemps 2016 pour édicter ces directives, une fois qu'elle aura une certaine expérience.

2.2.2 Dispositions de protection du secret

A la demande du bureau et en vertu de son nouveau règlement, la Commission de gestion a décidé des affaires pour lesquelles prendre des dispositions supplémentaires de protection du secret. Ainsi, les dossiers suivants n'ont été remis qu'aux membres des sections concernées et à la présidence : affaire de Thorberg (cf. ch. 1.1), investigations sur l'asile (cf. ch. 1.2), haute surveillance sur les activités de protection de l'Etat (cf. ch. 2.5.8) et haute surveillance sur la promotion économique (cf. ch. 1.3). Les autres membres de la commission qui souhaiteraient consulter ces documents doivent le faire dans les locaux du secrétariat. Dans l'affaire de Thorberg et dans les investigations sur le domaine de l'asile, certains documents ne sont remis aux membres des sections que sous forme d'exemplaires personnels numérotés.

2.2.3 Délimitation des compétences par rapport aux autres commissions

Au second semestre, la création de nouvelles commissions permanentes spécialisées et la redéfinition du champ d'action des commissions de surveillance existantes qui en a découlé ont ponctuellement causé des problèmes de délimitation des compétences. A la demande de la Commission de la sécurité (CSéc), une délégation de la CGes a montré à la CSéc en quoi diffèrait leur travail et comment elles pourraient conjuguer correctement et efficacement leurs activités. La CGes et la Commission de la santé et des affaires sociales (CSoc) ont trouvé un arrangement quant à la répartition de leurs tâches sur une affaire concrète (cf. ch. 2.5.9). Indépendamment de

¹² Article 22, alinéa 2, lettre e aLGC (CHS) et article 37, alinéa 2, lettre e RGC (CGes)

¹³ Lors de la séance constitutive du 4 juin 2014, la CGes a décidé que la Section des mandats prioritaires s'appellerait désormais le bureau. Ses tâches et les conditions pour y siéger ne changent pas mais elles sont désormais énoncées dans le règlement de la commission.

la révision du droit parlementaire, cela faisait longtemps que la CGes avait besoin de se mettre d'accord avec la CFin sur les moyens d'éviter les redondances sur certains dossiers. Il s'agissait en particulier de trouver une solution pour coordonner les rapports trimestriels du Contrôle des finances (cf. ch. 2.2.6). La solution trouvée par les présidences a ensuite été favorablement accueillie par les commissions : la CFin conservera la responsabilité des rapports trimestriels du Contrôle des finances mais informera rapidement la CGes des activités qu'elle aura développées.

2.2.4 Participation à la consultation sur la Directive sur le Grand Conseil

Après avoir été invitée, fin 2013, à prendre position sur le projet de Directive sur le fonctionnement du Grand Conseil (Directive sur le Grand Conseil [Dir-GC]), la Commission de haute surveillance a adopté sa réponse début 2014. Elle y soulignait qu'elle se félicite et trouve objectivement juste que la CGes puisse continuer à exercer la haute surveillance sur la promotion économique comme le propose le projet. La commission a par ailleurs proposé de petites retouches qui ont toutes été retenues.

2.2.5 Surveillance de différents postes à responsabilités

En vertu du règlement du Grand Conseil, la CGes exerce la surveillance sur le chancelier, le secrétaire général du Grand Conseil et le délégué à la protection des données.¹⁴ La Commission de justice et la Commission des finances font de même avec certains postes à responsabilités. En 2013, la Commission de haute surveillance avait décidé de renforcer et de systématiser sa surveillance sur ces personnes. Dans un premier temps, la commission s'est demandé comment sont réglées les compétences qui interviennent dans le classement ou la préparation des candidatures aux trois postes à responsabilités. Dans un second temps, la Commission de gestion (qui a succédé à la CHS au 1^{er} juin 2014) a invité une délégation de la CGes du canton de Bâle-Ville à venir lui présenter son modèle de surveillance. Les conclusions tirées de cet entretien seront connues en 2015.

2.2.6 Rapports trimestriels du Contrôle des finances

Comme la Commission des finances, la CGes reçoit un rapport du Contrôle des finances tous les trois mois. La commission a pris connaissance des résultats de ces rapports trimestriels.

2.3 Section FIN/ECO/INS¹⁵

2.3.1 L'informatique dans le canton de Berne

En avril, après six bons mois de travail, l'entreprise AWK a présenté les résultats de son audit indépendant de l'informatique à la Commission de haute surveillance et à la Commission des finances lors d'une séance commune. Dans son rapport¹⁶, l'AWK est parvenue à la conclusion qu'à long terme, des solutions normalisées et une plus forte centralisation pourraient permettre de réduire les coûts annuels de l'informatique de 14 pour cent, ou 24 millions de francs. En comparant le canton de Berne à d'autres cantons et à des entreprises privées, l'AWK a constaté que le canton de Berne avait par ailleurs besoin d'une direction informatique stratégique. Le canton

¹⁴ La révision du droit parlementaire n'a rien changé à la compétence de la Commission de gestion d'un point de vue matériel. Avant le 1^{er} juin 2014, cette compétence n'était énoncée qu'à l'article 38, alinéa 1, lettre d de la loi sur le personnel. Elle figure désormais également dans le règlement du Grand Conseil (art. 37, al. 5 RGC). La désignation « secrétaire du parlement » a été remplacée dans les deux textes par « secrétaire général du Grand Conseil ».

¹⁵ Lors de la séance constitutive du 4 juin 2014, la CGes a décidé de dissoudre la section CHA/INS et de transférer les affaires de l'INS à la section FIN/ECO.

¹⁶ http://www.be.ch/portal/fr/index/mediencenter/medienmitteilungen.meldungNeu.html/portal/fr/meldungen/mm/2014/04/20140403_16_38_regierungsrat_willinformatikkostensenken

n'aurait ni stratégie informatique générale ni organe stratégique doté des compétences nécessaires, deux choses qu'il devrait créer de toute urgence selon l'AWK. Le canton n'utiliserait par ailleurs pas assez les synergies interdirectionnelles et en dépit de quelques efforts de standardisation, de nombreuses exceptions aboutiraient à des solutions décentralisées. Enfin, l'AWK estime que les interfaces FIS (Finanzinformationssystem) et Persiska (Système d'information sur le personnel du canton), chères à l'entretien, posent également problème.

En mai, les deux commissions ont décidé de déposer ensemble une motion urgente¹⁷ demandant au Conseil-exécutif de « mettre en œuvre sans délai et de façon systématique les recommandations » du rapport de l'AWK. A la session de juin, le Grand Conseil a adopté cette intervention à une très large majorité, la plupart des exigences à l'unanimité. Le parlement a ainsi soutenu la requête des deux commissions, qui demandaient à être régulièrement informées de l'évolution de la mise en œuvre. Au cours du second semestre, la Commission de gestion (qui a succédé à la CHS au 1^{er} juin 2014) s'est renseignée auprès du Conseil-exécutif, oralement et par écrit, sur le projet IT@BE, dans lequel le Conseil-exécutif a réuni les 46 recommandations.

Parallèlement à cela, la CGes a réfléchi au rôle qu'elle entend jouer à l'avenir dans le suivi du projet. Elle est parvenue à la conclusion qu'elle aimerait prendre un peu de distance. Elle souhaite ainsi se distinguer de la Commission des finances (CFin), qui n'est pas seulement une commission de surveillance mais fait en outre office de commission spécialisée pour les affaires de la Direction des finances et sera à ce titre chargée un jour de préavisier les crédits en rapport avec la mise en œuvre de IT@BE. Le premier rapport écrit sera présenté aux deux commissions début 2015.

Comme chaque année, la section compétente de la commission a mené son entretien annuel sur l'informatique en août. Cet entretien était cette fois encore consacré à la mise en œuvre du projet IT@BE. Comme les années précédentes, la section s'est également enquis de l'état d'avancement de différents projets de centralisation ainsi que du fonctionnement de la BEDAG.

2.3.2 Indemnisation des membres de conseils d'administration et de fondation

Ces dernières années, la Commission de haute surveillance a régulièrement critiqué la réglementation de l'indemnisation des membres de l'administration cantonale qui représentent le canton dans des conseils d'administration et de fondation. Fin 2013, la commission a décidé une fois encore de s'intéresser de près à l'indemnisation des membres du Conseil-exécutif qui représentent le canton au sein de conseils d'administration et de fondation. L'affaire Conti dans le canton de Bâle-Ville a poussé la question sur le devant de la scène médiatique nationale début 2014 et provoqué le dépôt de plusieurs interventions parlementaires¹⁸. Le Conseil-exécutif bernois a décidé en début d'année de réexaminer la réglementation en vigueur et d'impliquer étroitement la CHS dans le projet de révision. Concrètement, le Conseil-exécutif prévoyait de présenter à la CHS un rapport analysant la situation actuelle et expliquant comment cela se passe dans d'autres cantons et à quoi pourrait ressembler la future réglementation dans le canton de Berne. L'intention du Conseil-exécutif était de dialoguer avec la commission pour sélectionner les propositions à même de rallier une majorité politique. Dans une prise de position, la CHS se félicite certes de voir que le Conseil-exécutif est prêt à élaborer un rapport d'orientation complet. Elle ne

¹⁷ Motion 109-2014 CFIN/CHS : Audit indépendant de l'informatique : mettre les recommandations des experts en œuvre

¹⁸ Les interventions parlementaires suivantes ont été adoptées sous forme de postulat à la session de mars : motion 271-2013 Studer (PBD) : Indemnisation des représentants du canton dans les conseils d'administration ; motion 016-2014 Müller (UDC) : Revenu accessoire : devoir de transparence et de correction ; motion 025-2014 PLR (Haas) : Représentation du canton dans les conseils d'administration ; motion 033-2014 Augstburger (UDC) : Revenus accessoires des membres du Conseil-exécutif et des cadres : reversement au canton. Les questions suivantes ont été traitées à l'heure des questions de la session de janvier : Berger Christoph (UDC) : Prestations aux anciens membres du Conseil-exécutif ; Hirschi Irma (PSA) : Rétribution des membres des conseils d'administration des hôpitaux ; Imboden Natalie (Les Verts) : Revenus accessoires des cadres supérieurs de l'administration cantonale.

souhaite cependant pas être associée au projet de révision, comme proposé. Elle est seulement disposée à faire office de groupe consultatif et à discuter le rapport avec la Direction des finances. La CHS a refusé de garantir qu'elle soutiendra certaines solutions ou qu'elle ne s'y opposera pas. Le rapport du Conseil-exécutif à l'intention de la CGes sur les mandats qu'exercent des conseillers d'Etat et des membres de l'administration cantonale dans des sociétés dans lesquelles le canton détient une participation et autres institutions et organes, ainsi que sur la rémunération qu'ils perçoivent à ce titre (rapport VEB) est paru après les vacances d'été. Après avoir d'abord examiné le rapport en interne, le Commission de gestion (qui a succédé à la CHS au 1^{er} juin 2014) en a discuté avec la Direction des finances. La majorité des membres de la commission préférerait nettement les variantes dans lesquelles les indemnités reviennent intégralement au canton. A l'occasion de cet entretien, la commission a par ailleurs fait comprendre qu'en tant que commission de haute surveillance, elle ne peut pas préavisier le projet de révision à l'intention du Grand Conseil. Il faut confier cette tâche à la commission spécialisée compétente.

A partir du rapport VEB et de son échange avec la Direction des finances, la commission a relevé deux domaines problématiques supplémentaires :

- **Absence de vue d'ensemble** : il n'y a pas eu par le passé de liste récapitulative des participations, des mandataires et de leurs indemnités pour tout le canton. La CGes juge qu'une telle vue d'ensemble fait cruellement défaut. C'est pourquoi indépendamment du modèle qui sera finalement choisi, la CGes recommande au Conseil-exécutif de tenir un tel registre.
- **Personnel de l'administration cantonale siégeant dans des conseils d'administration et de fondation à titre privé** : certaines institutions dont le canton est actionnaire ou qui jouent un rôle politique important pour le canton comptent des membres du personnel cantonal dans leur conseil d'administration ou de fondation. La CGes estime que cette situation est problématique lorsque ceux-ci y siègent à titre privé : si l'institution ne souhaite pas que le canton soit officiellement représenté dans ses organes, alors ceux-ci ne doivent pas accueillir de membres de l'administration cantonale – à titre privé non plus. Autrement, des conflits de loyauté et d'intérêt peuvent surgir étant donné qu'il n'est pas possible de dissocier complètement les deux rôles. C'est la raison pour laquelle la CGes conseille de compléter les bases légales lors de la révision prévue.

La CGes a chargé le Conseil-exécutif de prendre position sur ces recommandations au début de 2015. La CGes y reviendra donc dans son prochain rapport d'activité.

Dans le prolongement de ses activités relatives au rapport VEB, à la fin de l'année, la CGes s'est également renseignée auprès de la Direction des finances sur le temps de travail basé sur la confiance. En effet, contrairement à ce à quoi s'attendait la commission, le rapport VEB ne proposait aucune solution d'indemnisation pour les modèles de temps de travail basé sur la confiance. En raison de ce que lui avait dit la Direction des finances, la commission était partie du principe qu'une fois achevées la révision de la loi sur les caisses de pension et la révision de la loi sur le statut du corps enseignant et de la loi sur le personnel, le Conseil-exécutif s'occuperait en priorité d'introduire le temps de travail basé sur la confiance chez les cadres supérieurs et que cette introduction n'était qu'une question de temps. La CGes a pris connaissance des différents modèles de temps de travail basé sur la confiance et a décidé de temporiser. Elle a cependant informé le Conseil-exécutif qu'elle se réserve le droit de passer à l'action lorsque le Conseil-exécutif aura décidé quelles propositions soumettre au Grand Conseil pour mettre en œuvre les motions qu'il avait adoptées et qui demandaient l'introduction du temps de travail basé sur la confiance.

2.3.3 Renforcement de la haute surveillance dans le domaine de la promotion économique

Cet objet est traité au chapitre 1.3.

2.3.4 Visite de l'Office du personnel

La Commission de gestion a bouclé ce dossier durant l'exercice. La section FIN/ECO de l'ancienne CHS avait rendu visite à l'Office du personnel en novembre 2013, suite à quoi elle lui avait adressé différentes questions par écrit. Les questions de la CHS portaient notamment sur la garantie d'une application uniforme du droit du personnel dans l'administration cantonale (en particulier dans les conventions de départ) et l'uniformisation de l'évaluation des collaborateurs et des collaboratrices dans les différentes Directions. Dans un second temps, l'Office du personnel a finalement tenu compte des souhaits de la commission de la manière suivante :

- Base légale pour le concours de l'Office du personnel aux conventions de départ : la révision de l'ordonnance sur le personnel au 1^{er} janvier 2015 a permis de remédier à un défaut : les Directions et la Chancellerie d'Etat doivent désormais solliciter le concours de l'Office du personnel même pour les conventions de départ relevant de la compétence du Conseil-exécutif. Un nouvel alinéa de l'ordonnance sur le personnel précise en outre que l'Office du personnel est associé dès que se profile une résiliation des rapports de travail d'un commun accord.
- Intensification des échanges entre les spécialistes cantonaux du droit du personnel des différentes Directions : avec la création au 1^{er} août 2014 de la section Législation sur le personnel et prévoyance professionnelle, l'Office du personnel entend affirmer sa position de centre de compétences en droit du personnel et en prévoyance professionnelle au sein de l'administration cantonale. Outre l'institutionnalisation prévue des échanges interdirectionnels, l'Office du personnel a créé de nouveaux canaux de communication et depuis l'automne 2013, il offre régulièrement des cours de droit du personnel à destination des responsables du personnel et des cadres.
- Mesures destinées à unifier les évaluations dans les Directions : à partir d'une évaluation de l'Office du personnel sur la progression des salaires du personnel cantonal en 2014, le Conseil-exécutif a constaté dans un arrêté que plusieurs unités d'organisation attribuent parfois des notes nettement trop élevées (A+ ou A++). Il ressort de l'arrêté du Conseil-exécutif que la Direction de la police et des affaires militaires et les trois hautes écoles sont conscientes de cette situation et en parleront avec les personnes responsables.

2.3.5 Gestion des risques et des participations

L'année écoulée a fait office de transition dans la gestion des risques et des participations : au premier semestre, la Commission de haute surveillance a clos le dialogue sur les risques de l'année précédente en écrivant au Conseil-exécutif. Dans sa lettre, la commission a souligné une nouvelle fois les attentes fondamentales qu'elle nourrit après la réalisation, en 2013, de fiches de mesures tant pour les risques opérationnels que pour les risques généraux. Ces fiches de mesures serviront d'une part à donner un aperçu complet de tous les risques pertinents du canton. Grâce à elles d'autre part, le Conseil-exécutif se penchera au moins une fois par an sur les risques les plus importants pour le canton. Pour que ces fiches de mesures soient complètes, il faut toutefois que les risques résultant des participations y figurent. Et la CHS a constaté que les premières fiches de mesures réalisées péchaient sur ce point.

En août, la Commission de gestion (qui a succédé à la CHS au 1^{er} juin 2014) a conduit le premier dialogue sur les risques selon le nouveau modèle avec la Direction des finances (FIN) :

comme ce dialogue dépendait largement des fiches de mesures, il a été avancé de décembre à août afin de le rapprocher de l'adoption des fiches de mesures par le Conseil-exécutif. La commission voulait surtout savoir ce que la FIN avait appris lors de l'élaboration de ces fiches et à quoi ressemblait la collaboration avec les Directions. Sur la base des explications données par la FIN, la CGes a constaté que la FIN s'était efforcée de participer plus activement à l'élaboration des fiches de mesures afin que la vue d'ensemble des risques couvre tout le canton et soit plausibilisée. Selon la commission, la consultation informelle qui a eu lieu pour la première fois avant la version définitive des fiches va également dans le bon sens. Il reste cependant encore beaucoup à faire pour standardiser la saisie des risques et consolider l'évaluation des risques. Les fiches de mesures ne mentionnaient par exemple le thème « démographie » qu'en tant qu'aspect particulier très spécifique. Deux Directions ont distingué deux risques, l'un général, l'autre opérationnel, dans une situation que la commission avait qualifiée de risque général. Pour donner plus de valeur aux fiches de mesures, la CGes a proposé au Conseil-exécutif de les rendre plus parlantes, par exemple en indiquant si un risque était plus ou moins élevé que l'année précédente. La commission estime que grâce à ces informations supplémentaires, les fiches seront utiles au Conseil-exécutif pour exercer ses responsabilités et s'occuper une fois par an des risques stratégiques significatifs du canton. La CGes veut absolument s'assurer que le Conseil-exécutif remplisse sa fonction dans le domaine de la gestion des risques. Pour éviter toute confusion dans les responsabilités, la CGes a annoncé qu'à moyen terme elle ne souhaitait plus recevoir qu'un extrait des fiches de mesures. Le Conseil-exécutif donnera son avis sur ces propositions cette année.

Le dialogue sur les risques ayant été anticipé et associé aux fiches de mesures, la commission n'a plus eu le temps de traiter les rapports du canton de Berne avec ses entreprises publiques et d'économie mixte (RCE). La commission a par conséquent décidé qu'il fallait, avant l'été 2015, élaborer un plan montrant comment à l'avenir exercer la haute surveillance sur d'autres organismes investis de tâches publiques et sous quelle forme traiter les RCE. Dans un premier temps la commission a confirmé au Conseil-exécutif qu'il fallait mettre en œuvre les recommandations déjà émises pour renforcer la pertinence des rapports. Le Conseil-exécutif se prononcera également sur ce point cette année.

2.3.6 Indemnisation supplémentaire des membres de la commission administrative de la CACEB

A la suite d'une requête¹⁹, la CHS s'est intéressée aux 12 000 francs d'indemnisation supplémentaire que le canton a versés aux représentants et représentantes de l'employeur à la commission administrative de la Caisse d'assurance du corps enseignant bernois (CACEB) entre juin 2006 et mai 2014. La CHS s'est enquis des conditions légales de l'indemnisation et de sa finalité auprès du Conseil-exécutif. Le Conseil-exécutif l'a renvoyée à l'article 46, alinéa 5 de la loi du 14 décembre 2004 sur la Caisse d'assurance du corps enseignant bernois (LCACEB), en vertu duquel le Conseil-exécutif nomme et mandate les représentants et représentantes de l'employeur à la commission administrative. Le Conseil-exécutif a justifié l'indemnisation supplémentaire en invoquant d'une part le risque qu'un tel mandat peut faire peser sur la réputation, et d'autre part la plus grande facilité de recrutement des représentants et représentantes. Bien que les requêtes et les pétitions soient du ressort de la Commission de justice (CJus) depuis l'entrée en vigueur du nouveau droit parlementaire au 1^{er} juin 2014, c'est la Commission de gestion (qui a succédé à la CHS à l'entrée en vigueur du nouveau droit parlementaire) qui a mis un point final au traitement de la requête. Elle est parvenue aux conclusions suivantes :

¹⁹ En vertu de l'article 22, alinéa 2, lettre f aLGC, il incombait à la Commission de haute surveillance de préavisier et de traiter les pétitions et autres requêtes relevant de sa compétence. Avec la réforme du droit parlementaire, cette compétence a été transférée à la Commission de justice (cf. art. 38, al. 3 RGC).

- La CGes reconnaît certes que la situation financière critique de la CACEB et l'élaboration d'un rapport par la commission d'enquête parlementaire (CEP) en 2005 avaient quelque chose d'exceptionnel et que les nouveaux membres de la commission administrative de la CACEB ont été confrontés à des exigences extrêmement élevées. Dans ce contexte, on comprend tout à fait que les experts indépendants et les expertes indépendantes aient demandé d'être indemnisés convenablement pour leur travail à la commission administrative.
- La CGes est toutefois d'accord avec l'auteur de la requête à propos des indemnités supplémentaires versées. On peut s'interroger tant sur la légalité et la régularité que sur l'opportunité de l'inégalité de traitement entre représentants et représentantes de l'employeur et des employés de la CACEB d'une part, et entre représentants et représentantes de l'employeur de la CACEB et de la Caisse de pension bernoise (CPB) d'autre part. Mis à part cela, les arguments invoqués par le Conseil-exécutif pour justifier l'indemnisation supplémentaire ne sont pas tout à fait convaincants.
- Pour la CGes, cette indemnisation doit par conséquent cesser à partir du mandat qui commencera en juin 2014 pour s'achever en mai 2018.

2.3.7 Promotion des talents

En août 2013, la CHS avait décidé de s'intéresser de plus près à la promotion des talents et en particulier à l'encouragement du sport et de vérifier l'efficacité de ces actions et leur conformité aux objectifs. Au début de l'exercice, la commission a reçu une documentation complète de la Direction de l'instruction publique (INS). Certaines questions d'ordre général n'ayant toutefois pas trouvé de réponse, la commission a chargé la section CHA/INS d'approfondir ces points dans un entretien avec des représentants et représentantes de l'INS.

Après avoir évalué les résultats de cet entretien, la Commission de gestion (qui a succédé à la CHS au 1^{er} juin 2014) a fait les constats suivants :

- **Pas de base légale** : le travail de la CGes a révélé que les bases légales ne suffisent pas pour accorder un soutien financier aux écoles qui proposent des programmes d'encouragement aux jeunes talents sportifs ou artistiques. Le projet Sport-Culture-Etudes de la ville de Bienne, à titre expérimental depuis une bonne dizaine d'années, a déjà été prolongé plusieurs fois.
- **Pas de stratégie** : parallèlement à cela, la CGes constate que les offres destinées à promouvoir les talents – au secondaire I – ne sont que très peu coordonnées et pilotées. Selon la CGes, avec la prolifération des offres intervenue entre-temps, le canton ne pourra plus faire autrement dans un avenir plus ou moins proche que de prendre en charge certaines fonctions de pilotage et de donner des lignes de conduite claires concernant le soutien financier. La Direction de l'instruction publique a déjà reconnu certains problèmes, et prévoit par exemple d'harmoniser les procédures d'admission des jeunes dans les programmes de promotion du sport des écoles moyennes. La commission a été satisfaite de constater que les institutions qui proposent des programmes de promotion des talents sont évaluées et soumises à une analyse des effets. Elle ne saisit néanmoins pas bien quelle stratégie le canton poursuit avec les offres qu'il soutient ou promeut. C'est pourquoi en plus de bases légales, le canton devrait élaborer une stratégie qui montrera clairement ses priorités en termes de promotion des talents et les moyens qu'il se donne pour atteindre ses objectifs. Etant donné qu'au niveau cantonal le sport relève de deux Directions, il serait bon que ces travaux s'inscrivent dans une perspective interdirectionnelle.

Sur la base des réactions de la Direction de l'instruction publique aux constats de la CGes, la commission a chargé une délégation de la section permanente de creuser encore certains points dans un entretien avec le directeur de l'instruction publique.

2.4 Section TTE/JCE/CHA²⁰

2.4.1 Irrégularités présumées dans l'extraction de matériaux

L'extraction de matériaux ayant pris une dimension politique après les révélations de la presse, selon lesquelles il existerait un cartel dans ce domaine, la CGes a décidé d'approfondir le sujet. La Commission des infrastructures et de l'aménagement du territoire (CIAT) s'étant déjà penchée sur l'implication et le rôle des autorités cantonales lorsqu'elle a préavisé le rapport sur l'aménagement du territoire, la CGes a commencé par l'inviter à lui soumettre une liste de questions à aborder dans l'enquête. La CIAT donnera sa réponse cette année.

2.4.2 Construction hors des zones à bâtir

La CGes a clos ce dossier l'année sous rapport : en 2013, la section compétente de l'ancienne Commission de haute surveillance s'était informée en détail auprès de représentants et représentantes de l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT) sur sa pratique en matière d'autorisation en-dehors des zones à bâtir. La CHS a déploré l'absence d'une vue d'ensemble cantonale des abus dans ce domaine. Elle a donc invité la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques (JCE) à demander aux préfetures, dans le cadre de la surveillance hiérarchique, de fournir de telles données et informations.

La JCE a tenu compte de cette demande au premier semestre 2014 : par l'intermédiaire des préfetures, elle a demandé aux autorités communales de police des constructions de recenser les constructions illicites en-dehors des zones à bâtir. Sur la demande expresse de la CHS, il ne devait pas s'agir de recenser les cas insignifiants telles que les fenêtres de toit, mais d'infractions substantielles au droit des constructions (changements de destination inclus). La JCE a fait parvenir les résultats à la CHS à la mi-mai 2014 :

- Durant la période concernée (2011-février 2014), 504 infractions présumées ou constatées ont été relevées sur l'ensemble du territoire cantonal. Une remise en état a été ordonnée dans un cas sur cinq environ. Dans 40 pour cent des cas la situation a été régularisée a posteriori ; les 40 pour cent de cas restants étaient encore en suspens au moment du recensement ou avaient été résolus (procédure sans objet retirée).
- Entre 2011 et 2013, l'OACOT a examiné en moyenne 2 700 demandes de permis de construire par an pour des bâtiments ou des installations hors de la zone à bâtir, alors que des infractions ont été relevées dans 160 cas par an (6%), des infractions toutefois généralement mineures selon la JCE. Dans ces conditions, la JCE est parvenue à la conclusion qu'il n'y a pas à intervenir dans le domaine de la police des constructions hors des zones à bâtir.

La Commission de gestion (qui a succédé à la CHS au 1^{er} juin 2014) a évalué les résultats de ce recensement au second semestre de 2014. Dans une lettre envoyée à la JCE en guise de conclusion, elle a exprimé son soulagement face au nombre relativement faible de constructions illégales hors des zones à bâtir. Elle a néanmoins souligné que les chiffres reposaient sur ce qu'avaient déclaré les communes et qu'il était difficile d'estimer le nombre de cas non recensés dans ce domaine. Une inconnue demeure. Même si d'après les résultats, la commission ne juge

²⁰ Lors de la séance constitutive du 4 juin 2014, la CGes a décidé de dissoudre la section CHA/INS et de transférer les affaires de la CHA à la section TTE/JCE.

elle non plus pas nécessaire d'intervenir dans la police des constructions hors des zones à bâtir, elle est convaincue de l'utilité de ce recensement : non seulement c'est la première fois que l'on dispose d'une vue d'ensemble – bien que probablement imparfaite – des constructions illégales hors des zones à bâtir dans le canton de Berne. Mais selon la CGes, le recensement aura aussi indirectement un effet préventif et de sensibilisation.

En juin 2014 s'est ouverte la consultation sur la révision de la loi sur les constructions. Le projet du Conseil-exécutif prévoit une optimisation de l'exécution de la procédure de police des constructions en cas de construction hors des zones à bâtir. Dans le courrier déjà mentionné plus haut, la CGes saluait cette exigence tout en exprimant sa surprise : en septembre 2013, la JCE n'avait-elle pas soutenu à l'ancienne CHS que les moyens destinés à la surveillance des autorités qui délivrent les permis suffisaient ? Comme la CGes l'a clairement montré à la JCE, elle aurait aimé que la JCE l'informe d'elle-même des nouvelles propositions et réflexions à ce sujet.

2.4.3 Haute surveillance concomitante : nouvelle place du Wankdorf à Berne

La haute surveillance s'exerce en principe a posteriori. Lorsque les risques sont complexes et importants ou lorsque l'affaire s'étale sur une longue période, une haute surveillance concomitante peut cependant s'avérer nécessaire²¹.

Depuis 2011, la Commission de haute surveillance se tient informée tous les six mois de l'évolution du projet de la place du Wankdorf. Bien que les travaux soient terminés depuis la fin 2012, ce projet a continué à occuper la commission l'année sous rapport. La commission cherchait en particulier à savoir dans quelle mesure le consortium pouvait encore faire valoir des créances, et pour quel montant. Dans son rapport rendu fin avril 2014, la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie (TTE) faisait observer que le consortium n'avait pas encore fait parvenir de compte final et qu'on ne pouvait par conséquent encore rien dire sur d'éventuelles créances. La TTE présumait également qu'il ne serait pas possible de fournir toutes les preuves nécessaires à une reconnaissance juridique des créances et que les différends devraient être traités avec un service de conciliation. Dans ces circonstances et compte tenu qu'une procédure serait probablement assez longue, la CGes (qui a succédé à la CHS au 1^{er} juin 2014) a décidé de ne plus suivre ce projet de si près. C'est la raison pour laquelle la commission a demandé à la TTE d'attendre début 2015 pour l'informer à nouveau de l'évolution de la situation.

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

En 2013, la Commission de haute surveillance a décidé de s'informer tous les six mois, au moyen d'un rapport écrit, des progrès du projet de rénovation complète et d'agrandissement des Gymnases des Prés-de-la-Rive à Bienne et de l'évolution des risques associés. Afin d'éviter les doublons, ce gros projet est suivi en coordination étroite avec le Contrôle des finances (CF), ce qui constitue une première. L'année sous rapport, la commission s'est intéressée avant tout au risque de facturation de suppléments de la part de l'entreprise totale chargée de la réalisation du projet. Il est ressorti des deux rapports remis fin mars et fin septembre 2014 par la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie (TTE) que l'entreprise totale avait déposé ou annoncé différentes créances : selon la TTE, une partie de ces factures résulte des contraintes liées à la construction des bâtiments provisoires, une autre partie à la découverte inattendue d'amiante. Dans son second rapport, elle a mentionné de nouveaux suppléments liés aux contraintes imposées par l'Assurance immobilière Berne à propos des mesures anti-incendie lors de rénovations. Ces factures ayant soulevé des questions, la section compétente de la Commission de gestion (qui a succédé à la CHS au 1^{er} juin 2014), a décidé de demander son avis au CF,

²¹ Le nouveau droit parlementaire énonce expressément ce principe de la haute surveillance (cf. art. 58, al. 2 RGC).

qui avait contrôlé ce projet de construction de son côté en été 2014. Selon le CF, il faut faire la distinction entre les suppléments fondés et les suppléments infondés. Mais même les créances rejetées parce qu'infondées présentent un risque résiduel pour le maître d'ouvrage vu qu'il n'est pas possible d'obtenir de l'entreprise totale une déclaration définitive de renonciation aux créances ayant valeur juridique avant les comptes finaux. Le CF soutient la position de la TTE, qui rejette les suppléments de l'entreprise totale, à l'exception des surcoûts engendrés par la découverte inattendue d'amiante dans les façades et les canalisations et son élimination, et estime que l'évaluation des risques résiduels par la TTE est suffisante. La CGes a pris connaissance de cette évaluation et continuera à exercer sa haute surveillance concomitante en 2015.

2.4.5 Autorité bernoise de surveillance des institutions de prévoyance et des fondations (ABSPF)

Après une réforme structurelle fédérale de la prévoyance professionnelle, la surveillance sur les institutions de prévoyance sises dans le canton de Berne au 1^{er} janvier 2012 a été retirée à l'administration centrale et l'Autorité bernoise de surveillance des institutions de prévoyance et des fondations (ABSPF) a vu le jour. Afin de profiter des synergies, le Conseil-exécutif a également transféré la surveillance sur les fondations classiques et sur les caisses de compensation pour allocations familiales à l'ABSPF. L'examen du premier rapport annuel de cette institution par la Commission de haute surveillance en 2013 a soulevé différentes questions touchant à la surveillance et à la haute surveillance. La commission a alors reçu le plan de surveillance de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques (JCE). Cela lui a permis de s'assurer de la forme que devait prendre la surveillance du côté de la JCE. Ayant l'intention de classer cette affaire, la commission a été surprise d'apprendre lors de l'adoption de la loi sur l'Autorité de surveillance des institutions de prévoyance et des fondations (LABSPF) qu'en vertu de l'article 7, alinéa 4 LABSPF, le Conseil-exécutif doit faire suivre le rapport annuel de l'ABSPF à la CGes une fois qu'il en a pris connaissance. Cette disposition ne figurait pas dans le projet mis en consultation. Dans une prise de position adressée à la JCE, la commission condamnait par conséquent le fait qu'elle n'ait pas été officiellement informée de cet ajout. La commission était d'autant plus étonnée que la JCE aurait eu le temps et l'occasion d'en informer la CHS dans l'un de leurs nombreux courriers.

En raison de ces antécédents, la Commission de gestion (qui a succédé à la CHS au 1^{er} juin 2014) a pris connaissance du rapport 2013 de l'ABSPF au second semestre.

2.4.6 Processus dans les ponts et chaussées

Au début de l'année, la Commission de haute surveillance s'est intéressée de près à un rapport du Contrôle des finances (CF) sur la conservation du réseau routier cantonal. Le CF y faisait différentes constatations d'importance « moyenne » et « faible » et émettait par ailleurs des recommandations. Globalement, le Contrôle des finances a constaté que les processus définis se déroulaient correctement dans les arrondissements d'ingénieur en chef. Dans certains domaines, le CF a cependant relevé un potentiel d'amélioration et de standardisation. Il est notamment parvenu à la conclusion que la constitution des lots variait fortement, et que cela dépendait parfois des valeurs-seuil qui permettent une procédure ouverte. La TTE a fait savoir que l'Office des ponts et chaussées était déjà en train de mettre en œuvre les mesures suggérées par le CF et a évoqué la formation prévue pour les inspecteurs et inspectrices des routes. Après une première lecture, la section compétente a approfondi le rapport dans un entretien avec la CF afin de pouvoir décider de l'ampleur des actions à entreprendre. Dans son courrier final à la TTE, la CGes (qui a succédé à la CHS au 1^{er} juin 2014) a constaté avec satisfaction que la TTE s'était montrée disposée dès le début à mettre en œuvre les recommandations et à donner suite aux constatations d'importance « moyenne » et « faible ». La commission juge important de suivre durablement les recommandations touchant aux marchés publics.

2.5 Section SAP/POM

2.5.1 Affaire de Thorberg

Cet objet est traité au chapitre 1.1.

2.5.2 Investigations sur le domaine de l'asile

Cet objet est traité au chapitre 1.2.

2.5.3 Passation de marchés informatiques à la POCA

En février 2014, différents médias ont fait savoir qu'ils soupçonnaient la Police cantonale (POCA) et deux entreprises informatiques de népotisme. La Direction de la police et des affaires militaires (POM) a alors confié au Contrôle des finances (CF) un mandat de contrôle spécial des procédures de la Police cantonale bernoise en matière de marchés publics et d'appels d'offres. Etant donné la situation, la Commission de haute surveillance a renoncé à mener sa propre enquête mais a demandé à la POM de lui faire parvenir son rapport une fois qu'elle l'aurait terminé²².

En juin 2014, la section compétente de la Commission de gestion (qui a succédé à la CHS au 1^{er} juin 2014) a rencontré différents représentants et représentantes de la POM, de la POCA et du CF qui l'ont informée des résultats de ce contrôle spécial. Ce rapport contenant des données particulièrement dignes de protection, il n'a pas été publié ; il a cependant été mis à la disposition de la section SAP/POM avant cette présentation. La CGes a pu constater avec satisfaction que dans les deux cas étudiés les soupçons de corruption ne se sont pas confirmés et que les moyens financiers avaient été utilisés comme prévu par le mandat. Le contrôle spécial a néanmoins mis au jour différents problèmes dans les marchés publics et les soumissions de la POCA. La CGes a écrit à la POM que la POM et la POCA devaient rapidement et rigoureusement suivre les recommandations du CF à ce sujet. Selon la CGes, le traitement des conflits d'intérêt et l'amélioration de l'exercice des responsabilités à cet égard mériteraient une attention particulière. La CGes renvoie dans ce contexte aux mesures de lutte contre la corruption élaborées dans le cadre du projet OB BE (projet d'optimisation des marchés publics dans l'administration cantonale). Selon la commission, ces mesures ne devraient pas uniquement être mises en œuvre au plus vite à la POCA et à la POM, mais dans toutes les Directions. C'est la raison pour laquelle la CGes a demandé au directeur de la police et des affaires militaires de soumettre cette requête au Conseil-exécutif, ce qu'il a fait en lui adressant une note d'information en août 2014. La CGes a par ailleurs inscrit les marchés publics et la lutte contre la corruption dans sa planification pluri-annuelle.

2.5.4 Unité Etoine

Le rapport d'un ancien employé sur les « conditions inadmissibles régnant dans l'unité de psychiatrie médico-légale Etoine » avait incité le directeur de la santé publique en 2013 à considérer ces reproches comme une dénonciation à l'autorité de surveillance et à les faire examiner par l'ancien membre de l'exécutif zougais Hanspeter Uster. La Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP) a soumis le rapport à la CHS avant même d'informer le public de ses résultats. La commission a alors analysé le rapport en détail et est parvenue aux conclusions suivantes :

²² Cette décision résulte de la motion Blaser 048-2014 (Situation intenable à la POM), qui demandait une enquête détaillée sur les affaires et processus à la POM. Outre le domaine de l'asile et l'affaire de Thorberg, le motionnaire mentionnait aussi les acquisitions informatiques de la Police cantonale. Dans sa réponse du 20 mars 2014, le Bureau du Grand Conseil conseillait d'attendre les conclusions des analyses en cours et proposait d'adopter la motion sous forme de postulat. Lorsque les conclusions auront été publiées, il appartiendra à la Commission de gestion d'examiner si les investigations doivent être poussées plus loin. Le Grand Conseil a adopté la motion sous forme de postulat à la session de juin 2014 par 95 voix contre 49 et deux abstentions.

- La CHS est satisfaite d'apprendre que les problèmes de l'Unité Etoine ne peuvent pas être qualifiés « d'abus » et que les accusations selon lesquelles le projet serait un échec ne sont pas fondées.
- Selon la commission, le rapport a toutefois mis au jour de graves défauts. Le manque de clarté dans l'orientation générale de l'Unité Etoine constitue le principal problème. Elle est d'accord avec le constat du rapport : c'est dès le début de la planification qu'il aurait fallu définir les bases conceptuelles de l'Unité et non à son ouverture ou au début de la construction. D'autant plus que les divergences dans les exigences se voyaient déjà lors de la conception.

A partir du Rapport Uster et de la dénonciation à l'autorité de surveillance, la commission a questionné la SAP par écrit sur l'ampleur des absences pour cause de maladie, les fluctuations de manière générale, les besoins immédiats en locaux et le traitement accordé aux personnes en détention provisoire. La Commission de gestion (qui a succédé à la CHS au 1^{er} juin 2014) a pris connaissance des réponses de la SAP. La clarification des questions d'ordre conceptuel s'est confirmée en tête des priorités. La CHS a dit qu'elle souhaitait que la SAP suive toutes les recommandations du Rapport Uster et que la commission puisse savoir où en est la mise en œuvre grâce au rapport semestriel sur les SPU (cf. chap. 2.5.5)

2.5.5 Rapport SPU

Des remous à la direction des Services psychiatriques universitaires de Berne (SPU) ont conduit fin 2012 à la création d'un comité consultatif dit « UPD Board », chargé de soutenir la direction des SPU (cf. rapport d'activité 2013 de la CHS). Afin de pouvoir suivre l'évolution de la situation aux SPU, en février 2013, la CHS a invité le Conseil-exécutif à l'informer de l'activité de l'UPD Board – remplacé au 1^{er} janvier 2014 par le conseil transitoire des SPU – dans un rapport semestriel écrit. Fin avril 2014, la commission a ajouté une exigence au rapport sur les SPU : désormais, il doit aussi rendre compte de la mise en œuvre des huit recommandations qui sont ressorties de l'enquête administrative de Hanspeter Uster sur l'Unité de psychiatrie médico-légale Etoine (cf. chap. 2.5.4).

Le deuxième rapport, à la mi-mai, présentait les priorités et les défis des SPU en 2014. En faisaient notamment partie pour le Conseil-exécutif la présidence à repourvoir à la direction des SPU²³, la révision du règlement d'organisation, l'élaboration d'une stratégie de soins dans l'optique des SPU dans leur ensemble et l'autonomisation des institutions psychiatriques d'ici au 1^{er} janvier 2017. Ce deuxième rapport ne faisait qu'effleurer la mise en œuvre des recommandations relatives à l'Unité Etoine ; dans une lettre au Conseil-exécutif, la Commission de gestion (qui a succédé à la CHS au 1^{er} juin 2014) s'est toutefois montrée compréhensive compte tenu des délais. Le passage concernant la future structure des SPU n'a par contre pas satisfait la commission (fin 2013, la CHS avait expressément demandé des approfondissements dans le deuxième rapport). C'est pourquoi la CGes a demandé au Conseil-exécutif de lui faire parvenir le règlement d'organisation des SPU après son approbation par le directeur de la santé publique et de la prévoyance sociale afin de se faire une idée plus précise de la future structure dirigeante des SPU. Le Conseil-exécutif a satisfait à cette exigence en envoyant le troisième rapport à la mi-novembre. La CGes s'en occupera début 2015.

2.5.6 Refoulement de personnes internées à vie

En juin, le public a appris qu'une personne relevant de l'exécution des peines et mesures bernoise avait été placée en liberté conditionnelle à la condition qu'elle regagne immédiatement son

²³ Stefan Aebi, nommé par le Conseil-exécutif le 21 mai 2014, a pris ses fonctions de nouveau président de la direction et de directeur général des SPU le 1^{er} juillet 2014.

pays. La Commission de gestion a alors décidé de se renseigner plus en détail auprès de la Direction compétente sur ce cas concret et sur la fréquence de telles mesures. La Direction de la police et des affaires militaires (POM) a pu répondre favorablement aux besoins de la commission. La CGes a notamment appris qu'il s'agissait d'un cas unique et que les libérations conditionnelles de personnes internées doivent absolument rester exceptionnelles. Sur la base de ces informations, la commission a décidé d'en rester là et de classer l'affaire.

2.5.7 Proportionnalité des interventions de police

L'année sous rapport, la commission a réussi à boucler une affaire qui lui restait de 2011. A l'époque, plusieurs groupements avaient déposé une requête²⁴ demandant que la CHS étudie attentivement une intervention des forces de police qui avait eu lieu au festival Buskers en août 2011. Lors de cette intervention, deux personnes avaient été appréhendées parce qu'elles récoltaient des signatures, en grand groupe et sans autorisation, sur le périmètre du festival. Elles ont subi une fouille au corps et une décision d'interdiction d'accès les a empêchées de poursuivre leur récolte de signatures jusqu'à la fin du festival. Les deux personnes concernées ayant recouru aux voies de droit, la commission a renvoyé l'affaire jusqu'à l'entrée en force du jugement. La réponse à cette requête a donc été repoussée à 2014.

Après avoir obtenu des éclaircissements auprès de la Direction de la police et des affaires militaires (POM) ainsi que de la Direction de la sécurité, de l'environnement et de l'énergie de la ville de Berne et sur la base des décisions sur recours entrées en force, l'année sous rapport, la commission a fait parvenir son avis définitif aux auteurs de la pétition.

Pour la commission, il était clair qu'elle n'a pas à se prononcer sur des cas concrets. Elle n'avait par conséquent pas non plus à évaluer les décisions résultant de procédures concrètes. D'après les considérants en droit des deux décisions, la CHS ne voyait aucune raison de penser que le droit politique fondamental de récolter des signatures et les droits de la personnalité avaient été malmenés. Un examen plus approfondi a toutefois révélé quelques imperfections : par exemple, à aucun endroit les documents de la Police cantonale n'expliquaient comment les agents et agentes de police en étaient arrivés à soupçonner une infraction à la loi sur les stupéfiants, motif ayant justifié les fouilles corporelles. Les deux jugements montrent également clairement que les activistes politiques étaient passés outre le champ d'application spatial et temporel de l'autorisation, à la formulation pourtant sans équivoque. Dans ces circonstances, la CHS n'a pas jugé nécessaire d'étudier plus en détail les activités de la Police en rapport avec la collecte de signatures dans l'espace public.

2.5.8 Surveillance des activités cantonales de protection de l'Etat

En 2013, la CHS s'est pour la première fois appuyée sur des documents écrits pour exercer la haute surveillance sur les activités cantonales de protection de l'Etat. L'année sous rapport, la commission a procédé de la même manière. Elle a reçu un rapport écrit sur les activités de protection de l'Etat de l'année écoulée ainsi que les notes prises par le directeur de la police lors des inspections. Après avoir examiné les documents, la section compétente a constaté qu'une observation de la CHS avait permis d'éclaircir un point particulier. Il n'en reste pas moins que ces documents seuls n'ont permis à la CHS d'exercer la haute surveillance que de manière très limitée.

²⁴ Conformément à l'article 22, alinéa 2, lettre f aLGC, il incombait à la Commission de haute surveillance de préavisier et de traiter les pétitions et autres requêtes relevant de sa compétence. Avec la réforme du droit parlementaire, cette compétence a été transférée à la Commission de justice (cf. article 38, alinéa 3 RGC). C'est pourquoi ce sous-chapitre concerne le premier semestre et la législation alors en vigueur.

La commission a eu l'occasion d'approfondir certains aspects du rapport annuel lors d'un entretien avec la Direction de la police et des affaires militaires (POM). Comme tout au long de l'année écoulée, le thème dominant a été la loi sur le renseignement (LRens) et ses conséquences sur la haute surveillance cantonale. Le projet adopté en février par le Conseil fédéral à l'intention du parlement prévoit que la haute surveillance sur les activités cantonales de protection de l'Etat qui s'appuient sur la liste d'observation du Service de renseignement de la Confédération relève exclusivement de la Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales (DéLCdG). Les parlements cantonaux peuvent quant à eux contrôler de manière indépendante l'exécution des mesures. Cette surveillance s'appuie elle aussi sur la LRens mais ne se base pas explicitement sur une liste d'observation.

La Commission de gestion (qui a succédé à la CHS au 1^{er} juin 2014) a voulu creuser la question en demandant par écrit à la POM comment s'articulerait l'exécution selon la liste d'observation par rapport à l'exécution indépendante si la LRens s'appliquait d'ores et déjà en l'état. Il s'agit d'une question purement hypothétique vu que pour l'instant la LRens n'a été étudiée que par la commission consultative du Conseil national. Dans un corapport, la DéLCdG avait émis de fortes réserves à l'égard du projet du Conseil fédéral, en particulier du règlement de la haute surveillance. La DéLCdG avait notamment renvoyé à la prise de position de la Conférence législative intercantonale (CLI), un organe commun à tous les parlements cantonaux. En 2013, à l'initiative de la CHS, douze cantons de cet organe s'étaient déclarés prêts à participer à la consultation et à défendre une haute surveillance cantonale forte. La CGes suivra donc attentivement les débats sur la LRens au parlement fédéral.

Etant donné que la Commission de gestion ne peut pas exercer totalement la haute surveillance à partir de documents écrits, la commission a décidé qu'en 2015 cette section participerait de nouveau à une inspection de l'organe de protection de l'Etat conduite par le directeur de la police et qu'elle en profiterait pour consulter la liste.

A la fin de l'année, la commission a invité le président de la Commission de gestion de Bâle-Ville à venir lui expliquer l'organisation de la surveillance et la haute surveillance dans le canton de Bâle-Ville : en 2011 Bâle-Ville a créé une surveillance hiérarchique étendue, exercée par trois personnes indépendantes de l'administration. Cet organe de contrôle présente chaque année un rapport d'activité à la Commission de gestion. La surveillance hiérarchique étendue décharge la haute surveillance, qui peut s'abstenir de procéder elle-même à l'examen des données recueillies ou de participer à des inspections. La commission décidera l'année qui vient de la suite à donner à cette comparaison avec le modèle bâlois.

2.5.9 Visite de l'Office des personnes âgées et handicapées (OPAH)

L'année sous rapport la Commission de haute surveillance puis la Commission de gestion (qui a succédé à la CHS au 1^{er} juin 2014) s'est intéressée à deux sujets relevant de l'OPAH, comme en 2012 et 2013 : la planification des investissements dans le domaine du handicap et la mise en œuvre du plan stratégique en faveur des personnes handicapées.

- Planification des investissements dans le domaine du handicap

Les institutions pour personnes handicapées qui veulent réaliser un projet d'investissement et ont conclu un contrat de prestations avec l'OPAH ou disposent d'une autorisation d'exploiter en vertu de l'ordonnance sur les foyers peuvent demander une participation du canton. L'OPAH établit un plan d'investissement pour dix ans dans lequel elle ne fait figurer que les projets annoncés à l'office. La CHS avait critiqué cette situation en 2013 et invité la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (SAP) à améliorer la planification des investissements afin de maintenir une vue à 360° des besoins d'investissements dans ce domaine. En février 2014, la

SAP s'est déclarée prête à rassembler les données manquantes avec l'association SOCIAL-BERN. Elle a cependant attiré l'attention de la commission sur le fait que ce relevé devrait alourdir encore un peu plus le supplément de planification sectorielle (différence entre les projets autorisés en vertu de la planification des besoins et les comptes de l'année en question). Selon la SAP, les résultats seront disponibles mi-2015 puis portés à la connaissance de la CGes.

- Mise en œuvre du plan stratégique en faveur des personnes handicapées

En réponse à une requête concernant le projet *RPT Adultes handicapés*, la Commission de haute surveillance avait demandé en 2013 à la GEF de lui rendre compte des progrès de cet important projet au printemps 2014 (cf. rapport d'activité 2013 de la CHS). Suite à la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), la gestion et le financement des besoins des personnes handicapées ont été transférés de la Confédération aux cantons. Selon le plan stratégique en faveur des personnes handicapées que le canton de Berne a élaboré par la suite et que le Conseil fédéral a adopté en 2011, les personnes handicapées doivent pouvoir choisir entre aller en institution et bénéficier d'une assistance. Le soutien financier doit être accordé en fonction des besoins individuels induits par le handicap, déterminés par un service d'évaluation indépendant. Ces objectifs exigent un changement radical de cap : on passe d'un financement par objet à un financement par sujet, un changement qui ne devrait pas avoir de répercussion sur les coûts. Le canton de Berne est actuellement en train d'élaborer un nouvel outil d'évaluation, la PEBP (procédure d'évaluation des besoins particuliers et des prestations). L'année sous rapport, la Commission de gestion s'est focalisée sur ce nouveau système et a échangé plusieurs fois avec la SAP à ce sujet. Au début, les cantons de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne participaient au développement de la PEBP, mais tous deux ont quitté le projet en 2013 pour des questions de risques. Ils ont misé sur un autre outil, validé et déjà utilisé par une grosse douzaine de cantons, appelé IBB (besoin individuel d'encadrement). Selon la SAP, l'IBB n'est pas adapté au plan stratégique bernois en faveur des personnes handicapées car il se base exclusivement sur les institutions et ne tient absolument pas compte du domaine ambulatoire. Comme la SAP l'a dit à la CGes, les associations bernoises concernées partagent cet avis ; et toutes les personnes concernées sont convaincues de la validité de la PEBP. La CGes a pris note de ces remarques en octobre 2014 sans toutefois revenir sur ses réserves : étant donné la portée financière et la complexité de l'entreprise, le fait que le canton de Berne porte à lui seul la responsabilité de la PEBP constitue selon la CGes un énorme risque. D'autant plus qu'au vu de la feuille de route prévue et de l'important délai avant que le nouveau système d'évaluation ne soit opérationnel, on peut également se demander si les objectifs fixés sont réalisables. La haute surveillance pouvant s'exercer concomitamment au traitement des affaires en vertu de l'article 58, alinéa 2 du règlement du Grand Conseil (RGC), la CGes a par conséquent décidé en octobre 2014 de continuer à suivre la mise en œuvre du projet *RPT Adultes handicapés*. Bien que la haute surveillance s'exerce en principe a posteriori, d'après le rapport sur le RGC (article 58), lorsque les risques sont graves et complexes ou lorsque l'affaire s'étale sur une longue période, il peut aussi être indiqué de l'exercer de manière concomitante. Dans ce dossier, la haute surveillance concomitante est étroitement coordonnée avec la Commission de la santé et des affaires sociales (CSoc), qui, à l'avenir s'occupera elle aussi de la mise en œuvre du plan stratégique en faveur des personnes handicapées.

3 Interventions de la CGes

Le 30 mai 2014, la Commission de haute surveillance a déposé conjointement avec la Commission des finances la motion urgente 109-2014 « Audit indépendant de l'informatique : mettre les recommandations des experts en œuvre » (cf. chap. 2.3.1). Le Grand Conseil a adopté l'intervention à une très nette majorité, la plupart des exigences même à l'unanimité.

4 Coordination et participation

Le nouveau droit parlementaire exige à l'article 30 LGC que les commissions coordonnent leurs travaux. La loi prévoit plusieurs façons de le faire. L'année sous rapport, la commission a recouru à deux d'entre elles.

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

La CGes et les commissions spécialisées ont dû se mettre d'accord pour se répartir les champs d'intervention. Une délégation de la CGes a ainsi présenté à la Commission de la sécurité (CSéc) l'idée qu'elle se fait de leur collaboration. Les présidences de la CGes et de la CSéc ont trouvé une solution pour se tenir régulièrement informées de la mise en œuvre du plan stratégique en faveur des personnes handicapées sans empiéter sur leurs plates-bandes respectives (cf. chap. 2.5.9).

4.2 Expression d'un avis en vertu de l'article 30, alinéa 4 LGC

La CGes a donné son avis à deux autres commissions dans deux affaires :

- Avis à l'attention de la Commission de justice (CJus) : la CJus a demandé à la CGes de prendre position sur une requête qui critiquait les événements survenus aux établissements de Thorberg. Dans son avis, la CGes a rappelé que les questions d'ordre général et les aspects fondamentaux constituent le cœur de ses activités. Elle a cependant fait remarquer que l'enquête administrative menée dans les établissements de Thorberg ainsi qu'à l'Office de la privation de liberté et des mesures d'encadrement a révélé qu'il était urgent d'intervenir sur la structure, l'organisation et la culture des établissements de Thorberg pour remédier à de gros dysfonctionnements et que la commission attend la mise en œuvre des recommandations d'un expert externe.
- Avis à l'attention de la Commission des institutions politiques et des relations extérieures (CIRE) : dans le contexte de la publication du programme gouvernemental de législature 2015-2018, la CGes a rendu un corapport dans lequel elle explique pourquoi elle n'a pas, en tant que commission de surveillance, à se prononcer sur le contenu matériel du programme.

5 Examen préliminaire de rapports

La CHS puis la CGes ont fait l'examen préliminaire des rapports suivants en leur qualité d'organe de haute surveillance ²⁵:

CHS

- Rapport d'activité 2013 du Bureau pour la surveillance de la protection des données (session de juin)
- Rapport d'activité 2013 du Secrétariat du parlement (session de juin)
- Rapport de gestion 2013 de la Haute école spécialisée bernoise (HESB) (session de juin)
- Rapport de gestion 2013 de la Haute école pédagogique bernoise (PHBern) (session de juin)

CGes

- Rapport « Projets de la Direction de l'instruction publique dans les domaines du controlling de la formation et du conseil aux institutions de formation (session de septembre)

La commission a proposé la prise de connaissance pour chacun de ces rapports. Le Grand Conseil l'a suivie dans tous les cas.

6 Affaires relevant des relations extérieures

Conformément à l'article 22, alinéa 3 aLGC, les affaires relevant des relations extérieures étaient du ressort de la Commission de haute surveillance. Avec la réforme du droit parlementaire, cette compétence a été transférée aux différentes commissions spécialisées et à la Commission des institutions politiques et des relations extérieures (CIRE)²⁶. Le présent chapitre concerne donc exclusivement le premier semestre de l'exercice et la législation alors en vigueur.

6.1 Examen préliminaire des affaires relevant des relations extérieures

Dans le domaine des relations extérieures, la CHS a fait l'examen préliminaire des rapports suivants en application de l'article 22, alinéa 3, lettre *b* aLGC :

- Rapports d'information 2012 de la Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin aux membres de la Commission interparlementaire de la Convention scolaire romande (CIIP) ; comptes 2012 ; budget 2014 ; Rapport annuel 2013 de la commission interparlementaire de contrôle de la Convention scolaire romande (CIP CSR) (session de mars)
- Rapport d'information des Comités stratégiques aux membres de la Commission interparlementaire de contrôle de la HES-SO pour l'année 2012 ; comptes annuels 2012 et budget 2014 ; Rapport annuel 2013 de la commission interparlementaire de contrôle de la HES-SO (CIP HES-SO) (session de juin)

²⁵ CHS (art. 22, al. 2, lit. *b* aLGC) et CGes (art. 37, al. 2, lit. *c* RGC)

²⁶ Cf. article 39, alinéas 2 et 6 et article 40, alinéa 3 RGC

6.2 Tâches supplémentaires dans le domaine des relations extérieures

Outre les deux affaires qu'elle a préavisées à l'intention du Grand Conseil, la CHS s'est également occupée d'autres affaires touchant aux relations extérieures :

- En avril, la CHS a pris connaissance pour la dernière fois de la liste actualisée des affaires en cours dans le domaine des relations extérieures. Vu l'imminence du changement de compétence, la CHS n'a demandé de précisions ni sur les affaires ressortissant au Grand Conseil ni sur celles de la compétence exclusive du Conseil-exécutif.

7 Examen des pétitions et des requêtes

Conformément à l'article 22, alinéa 2, lettre f aLGC, il incombait à la Commission de haute surveillance de préavisier et de traiter les pétitions et autres requêtes de son ressort. Avec la réforme du droit parlementaire, cette compétence a été transférée à la Commission de justice (cf. article 38, alinéa 3 RGC). Le présent chapitre concerne donc le premier semestre de l'exercice et la législation alors en vigueur.

Trois requêtes ont été adressées à la commission au premier semestre. Dans deux cas, la commission n'est pas entrée en matière parce qu'il s'agissait de cas particuliers ou de préoccupations trop indéterminées pour qu'elle puisse comprendre ce que l'on attendait d'elle. Une requête était reprise de l'année précédente. Toutes les requêtes ont pu être réglées (cf. chapitres 2.3.6 et 2.5.7).

8 Perspectives

Bien que la révision du droit parlementaire n'ait pas altéré le cœur de la mission de la Commission de gestion, la CGes a parfois dû se demander comment mener à bien ses tâches sans empiéter sur le territoire des nouvelles commissions spécialisées. La CGes présume que de telles questions se reposeront à l'avenir et qu'elle sera régulièrement amenée à s'interroger sur son propre travail.

9 Proposition

La Commission de gestion propose au Grand Conseil de prendre connaissance du présent rapport d'activité 2014.

Berne, le 23 avril 2015

Au nom de la Commission de gestion :

Le président : P. Siegenthaler

Le secrétaire : M. Ehrler

ANNEXE I – Composition de la CGes et charge de travail

1) Composition de la commission

Du fait du changement de législature, six personnes ont quitté la commission au 31 mars 2014 : Jean-Pierre Aellen (PS/JS/PSA), Peter Bonsack (UDF), Ursula E. Brunner (PS/JS/PSA), Christoph Grimm (pvl), Roland Matti (PRD), et Hans-Jörg Rhyn (PS/JS/PSA), le président de la commission. Les 17 membres de la CGes ont été élus lors de la séance constitutive du Grand Conseil, le 4 juin. Le Grand Conseil a élu Peter Siegenthaler (PS/JS/PSA) président de la CGes. Tanja Sollberger (pvl) a annoncé son départ de la commission pour la fin de l'année.

Une règle prévoit que l'on ne puisse pas être membre de la même commission plus de huit ans. Avec la réforme du droit parlementaire, le compteur a été remis à zéro. Ainsi, le nombre d'années passées à la Commission de haute surveillance ne compte pas.

Nom	Groupe	Membre de la CGes depuis	Membre de la CHS depuis
Beutler Melanie	PEV	2014	2013
Daetwyler Francis	PS/JS/PSA	2014	-
Feller Erich	PBD	2014	2013
Flück Peter	PLR	2014	2011
Graber Samuel	UDC	2014	2010
Hadorn Christian	UDC	2014	2010
Haudenschild Rita	Les Verts	2014	2012
Hess Erich	UDC	2014	-
Müller Moritz	UDC	2014	2010
Reber Fritz	UDC	2014	2010
Ruchti Fritz (vice-président)	UDC	2014	2009
Sancar Hasim	Les Verts	2014	-
Schenk Marianne	PBD	2014	2013
Siegenthaler Peter (président)	PS/JS/PSA	2014	2013
Sollberger Tanja	pvl	2014	-
Zryd Andrea	PS/JS/PSA	2014	-
Zybach Ursula	PS/JS/PSA	2014	-

2) Volume de travail

Au premier semestre, la Commission de haute surveillance a tenu quatre séances ordinaires et une séance extraordinaire. La CGes (qui a succédé à la CHS au 1^{er} juin 2014) a quant à elle tenu huit séances ordinaires. A cela s'est ajoutée la séance introductive destinée en particulier aux nouveaux membres de la commission.

Au cours du premier semestre, les sections et les délégations ad hoc ont tenu en tout 21 séances en rapport avec l'exercice de la haute surveillance sur le Conseil-exécutif et l'administration, l'examen préliminaire de rapports et le traitement de certains thèmes. 29 séances supplémentaires ont eu lieu après l'entrée en vigueur de la révision du droit parlementaire.

Sur toute l'année, les séances ont été légèrement plus nombreuses que les années précédentes. Au second semestre, la CGes comptait par ailleurs une section en moins que les années précédentes à la même époque.