



Rapport

Date de la séance du CE : 12 novembre 2025
Direction : Chancellerie d'État
N° d'affaire : 2023.STA.438
Classification : Non classifié

Loi sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration (Loi d'organisation, LOCA) (Modification)

Table des matières

1.	Synthèse	2
2.	Contexte	3
2.1	Commissions spécialisées	3
2.1.1	Examen des commissions spécialisées sur la base de la motion 142-2016	3
2.1.2	Examen des commissions spécialisées sur la base de la motion 048-2022	4
2.1.3	Nécessité de réviser l'article 37 LOCA	6
2.2	Collaboration du Conseil-exécutif avec d'autres cantons	6
2.2.1	Participation politique à des conférences gouvernementales et sectorielles nationales et régionales	6
2.2.2	Compétence financière du Conseil-exécutif pour les cotisations aux conférences gouvernementales et sectorielles	7
2.2.3	Participation à de nouvelles tâches en association avec d'autres cantons	8
3.	Caractéristiques de la nouvelle réglementation	9
3.1	Commissions spécialisées	9
3.1.1	Questions de fond sur les commissions spécialisées et leur réglementation dans la loi d'organisation ainsi que sur la position des membres de commission	9
3.1.2	Nouvel emploi du terme « commission spécialisée »	10
3.1.3	Réglementation du but et conditions préalables à l'institution de commissions spécialisées	10
3.1.4	Validité des nouvelles règles pour toutes les commissions spécialisées et distinction avec les autres commissions	11
3.1.5	Institution des commissions spécialisées	12
3.1.6	Indemnisation des membres des commissions	12
3.1.7	Examen périodique des commissions spécialisées et publication sur Internet	13
3.1.8	Renonciation à une réglementation plus stricte	13
3.2	Collaboration du Conseil-exécutif avec d'autres cantons	16
3.2.1	Participation politique à des conférences gouvernementales et sectorielles nationales et régionales	16
3.2.2	Compétence financière du Conseil-exécutif pour les cotisations aux conférences gouvernementales et sectorielles	17
3.2.3	Participation à de nouvelles tâches en association avec d'autres cantons	18
4.	Forme de l'acte législatif	19
5.	Comparaison de la réglementation des commissions spécialisées	19
5.1	Confédération	19
5.2	Situation dans certains cantons	20

6.	Commentaires de la systématique et des articles	20
6.1	Modification de la loi d'organisation : commissions spécialisées	20
6.2	Modification de la loi d'organisation : collaboration avec d'autres cantons.....	29
6.3	Modifications indirectes.....	31
6.3.1	Loi sur l'information et l'aide aux médias (LIAM).....	31
6.3.2	Loi sur l'archivage (LArch)	31
6.3.3	Loi sur l'Autorité bernoise de surveillance des institutions de prévoyance et des fondations (LABSPF).....	32
6.3.4	Loi sur le droit foncier rural et le bail à ferme agricole (LDFB)	32
6.3.5	Loi cantonale sur les allocations familiales (LCAFam)	32
7.	Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes	33
8.	Répercussions financières	33
8.1	Commissions spécialisées	33
8.2	Collaboration avec d'autres cantons	33
9.	Répercussions sur l'organisation et le personnel	33
9.1	Commissions spécialisées	33
9.2	Collaboration avec d'autres cantons	34
10.	Répercussions sur les communes	34
11.	Répercussions sur l'économie	34
12.	Résultat de la procédure de consultation	34
12.1	Commissions spécialisées	34
12.2	Collaboration avec d'autres cantons	35
13.	Proposition	35

1. Synthèse

La présente modification de la loi du 20 juin 1995 sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration (loi d'organisation, LOCA ; RSB 152.01) comporte deux volets thématiques : il s'agit, d'une part, de réglementer plus en détail les commissions spécialisées permanentes relevant de la compétence du Conseil-exécutif ou des Directions et de la Chancellerie d'État (art. 37 à 37e LOCA) et, d'autre part, de définir plus précisément, pour la première fois au niveau de la loi, la collaboration du Conseil-exécutif avec les autres cantons (art. 2b LOCA).

Pour le Conseil-exécutif, les commissions spécialisées sont un instrument précieux lui permettant de compléter et d'étendre les connaissances spécialisées disponibles au sein de l'administration. En outre, elles maintiennent le contact avec des groupes d'intérêts et certains groupes de population. Comme l'a demandé le Grand Conseil dans une déclaration de planification relative au rapport du Conseil-exécutif¹, la présente révision vise à préciser les principes généraux s'appliquant aux commissions spécialisées. Il s'agit en particulier d'inscrire dans la loi d'organisation des dispositions sur le but, sur les conditions préalables à l'institution de commissions spécialisées et sur l'examen de celles-ci. Les lois spéciales peuvent (et doivent) continuer à régler les divergences par rapport aux dispositions générales. Par ailleurs, les dispositions sur la Commission des fermages et la Commission des allocations familiales

¹ Rapport du Conseil-exécutif du 21 février 2024 « Vue d'ensemble et examen des commissions spécialisées : rapport sur la mise en œuvre de la motion 048-2022 »

sont abrogées dans le cadre des modifications indirectes puisque ces deux commissions sont supprimées. Enfin, une modification incontestée de la loi sur l'Autorité bernoise de surveillance des institutions de prévoyance et des fondations (LABSPF)² a été ajoutée au projet.

La nouvelle disposition régissant la collaboration du Conseil-exécutif avec les autres cantons reflète dans la loi d'organisation la « politique extérieure du Conseil-exécutif » telle qu'elle est pratiquée aujourd'hui. Au cœur de cette pratique figure notamment la participation politique aux conférences gouvernementales et sectorielles nationales et régionales. En outre, il convient de créer une base légale suffisante pour que le Conseil-exécutif puisse approuver de manière autonome les cotisations aux conférences gouvernementales et sectorielles (en particulier celles à la Conférence des gouvernements cantonaux [CdC]). En effet, de nouvelles tâches peuvent voir le jour dans le cadre de la collaboration avec les cantons, pour lesquelles il n'existe pas (encore) de base légale, c'est-à-dire de norme réglant l'attribution de la tâche, dans le droit intracantonale. Pour que le canton de Berne puisse s'engager dans ces nouvelles tâches en association avec d'autres cantons, le Conseil-exécutif doit pouvoir autoriser un cofinancement dans le cadre de sa compétence ordinaire en matière d'autorisation des dépenses.

2. Contexte

2.1 Commissions spécialisées

En vertu de l'article 37 de la loi d'organisation, le Conseil-exécutif, les Directions et la Chancellerie d'État peuvent avoir recours à des expertes ou experts extérieurs à l'administration cantonale (al. 1). Ils peuvent constituer des commissions dans lesquelles sont appelés à siéger des expertes ou experts ou des personnes représentant des groupes de population déterminés (al. 2). Ces commissions spécialisées viennent compléter les connaissances spécialisées disponibles dans l'administration cantonale. Elles permettent en particulier de remplir des tâches cantonales dans des domaines très techniques sans qu'il ne soit pour cela nécessaire d'embaucher de nouvelles collaboratrices et collaborateurs ou de mandater des externes (p. ex. Commission cantonale de maturité professionnelle [CCMP] et Commission des arts visuels). L'institution ciblée de commissions spécialisées permet aussi d'aborder des thèmes transversaux en toute connaissance de cause et de prendre en considération les demandes des groupes d'intérêts (p. ex. Commission cantonale de l'égalité, Commission cantonale d'éthique de la recherche).

Le grand nombre de commissions spécialisées du Conseil-exécutif et l'absence partielle de vue d'ensemble a mené le Grand Conseil à exiger à plusieurs reprises ces dernières années un examen de l'utilité de chaque commission spécialisée et la présentation plus transparente de leur inventaire.

2.1.1 Examen des commissions spécialisées sur la base de la motion 142-2016

Lors de la session de mars 2017, le Grand Conseil a adopté la motion 142-2016 déposée par la Commission de gestion (CGes) « Obtenir une vue d'ensemble des commissions »³ qui chargeait le Conseil-exécutif d'examiner attentivement les commissions spécialisées sous

² Loi du 17 mars 2014 sur l'Autorité bernoise de surveillance des institutions de prévoyance et des fondations (LABSPF ; RSB 212.223)

³ cf. Obtenir une vue d'ensemble des commissions (affaire n° 2016.RRGR.674)

l'angle de leur fonction, de leurs tâches, de leurs compétences, de leur utilité et de leur nécessité (ch. 1), d'en réduire le nombre d'un tiers (ch. 2) et de dresser chaque année la liste de toutes les commissions spécialisées (ch. 3).

Le Conseil-exécutif a reconnu la nécessité d'agir et a ordonné l'examen correspondant des commissions spécialisées. Il a toutefois renoncé à fixer un pourcentage de réduction des commissions spécialisées car il considérait un tel formalisme peu judicieux. La CGes s'est montrée satisfaite de la nouvelle liste et la motion 142-2026 a ainsi été classée, d'un commun accord avec la CGes. Depuis lors, le Conseil-exécutif et la Conférence des secrétaires généraux soumettent chaque année la liste des commissions spécialisées existantes à un examen critique. Une fois par législature, la liste est présentée à la CGes, la prochaine échéance étant fixée au mois de mars 2026 (liste actualisée à fin 2025)⁴.

2.1.2 Examen des commissions spécialisées sur la base de la motion 048-2022

Lors de la session d'hiver 2022, le Grand Conseil a adopté la motion 048-2022 « Vue d'ensemble et efficacité dans les commissions consultatives extraparlémentaires »⁵. La Chancellerie d'État a ensuite rédigé en collaboration avec les Directions un rapport qui examine à nouveau toutes les commissions spécialisées. Le 21 février 2024, le Conseil-exécutif a adopté le rapport « Vue d'ensemble et examen des commissions spécialisées : rapport sur la mise en œuvre de la motion 048-2022 » (ci-après « rapport du Conseil-exécutif ») à l'attention du Grand Conseil⁶. Le rapport contient des indications relatives à l'ensemble des 92 commissions spécialisées du canton (état : décembre 2023)⁷. Le Grand Conseil a pris connaissance du rapport le 4 juin 2024 et a adopté les sept déclarations de planification suivantes⁸ :

1.	CGes (Pauli)	Le Conseil-exécutif veille à ce que la vue d'ensemble des commissions spécialisées soit mise à jour annuellement.
2.	CGes (Pauli)	Le Conseil-exécutif veille à examiner périodiquement selon des critères uniformisés la liste des commissions spécialisées sous l'angle de l'efficacité, de la nécessité, des attributions et de la composition.
2a.	UDC (Leuenberger)	En présence de commissions dont le domaine d'activité est similaire, il convient d'examiner périodiquement la possibilité d'exploiter les synergies et de réduire les coûts en faisant fusionner les commissions existantes et en faisant siéger des personnes disposant des connaissances nécessaires dans ces entités ainsi « regroupées ».
3.	CGes (Pauli)	Le Conseil-exécutif précise dans la loi les principes les plus importants destinés à s'appliquer à l'ensemble des commissions spécialisées. Il inclura notamment des réglementations relatives à l'examen, à la mise en place et à la dissolution d'une commission ainsi qu'à l'indemnisation et à l'élection des membres et à la mise en place du secrétariat.
9.	Freudiger (UDC)	Au plus tard trois ans après la dissolution d'une commission spécialisée, le Conseil-exécutif ou la Direction dont relevait la commission en question

⁴ cf. Rapport d'activité 2022 de la Commission de gestion du 27 avril 2023, ch. 3.2.1
⁵ cf. Vue d'ensemble et efficacité dans les commissions consultatives extraparlémentaires (affaire n° 2022.RRGR.61)
⁶ cf. Vue d'ensemble et examen des commissions spécialisées (affaire n° 2024.STA.195)
⁷ Incluant 10 commissions scolaires des gymnases et 13 conseils d'école des écoles professionnelles cantonales / ES
⁸ cf. point 23 de l'ordre du jour de la session d'été 2024 et Journal du Grand Conseil

		soumet à la commission compétente du Grand Conseil un rapport sur les conséquences de la dissolution.
10.	Freudiger (UDC)	Au plus tard trois ans après la dissolution d'une commission spécialisée, le Conseil-exécutif ou la Direction dont relevait la commission en question présente sous une forme appropriée les mesures prises ou prévues pour bénéficier des connaissances spécialisées externes.
11.	Freudiger (UDC)	Le canton propose au secteur (promotion de la santé et lutte contre les dépendances) ses conseils et son soutien dans la création rapide d'une association destinée à assumer le rôle d'interlocutrice de la Direction et de l'administration dans ce domaine (voir rapport point 2.2.1.5.5, p. 114), pour autant que l'action du canton soit nécessaire et que le secteur le souhaite.

Les déclarations de planification (DP) sont ou ont été mises en œuvre comme suit :

- Les DP 1, 2 et 2a sont mises en œuvre dans le cadre de l'examen pour l'instant annuel. L'article 37e LOCA régit désormais l'examen (voir al. 1 et 2, à comparer avec les DP 2 et 2a) ainsi que la publication des commissions spécialisées sur Internet (al. 4, à comparer avec la DP 1).
- La présente modification législative met en œuvre la DP 3.
- Les DP 9 et 10 sont mises en œuvre dans des cas concrets par la Direction ou la Chancellerie d'État compétente.
- DP 11 : la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration (DSSI) a entamé en juillet 2024 déjà les travaux destinés à la mise en place d'une organisation de substitution. Lors des dernières séances de la Commission cantonale de promotion de la santé et de lutte contre les dépendances (SUGEKO), la DSSI a exprimé son soutien à la mise sur pied d'une telle organisation. En septembre 2025, les anciens membres de la SUGEKO se sont réunis (sans la participation du canton) pour adopter un premier document-cadre. L'objectif est de lancer une solution de substitution en 2026 sous la forme d'un réseau.

Dans son rapport, le Conseil-exécutif est parvenu à la conclusion que neuf commissions spécialisées pouvaient être dissoutes. Pour quatre de ces commissions spécialisées, une modification des bases légales est nécessaire. Pour les cinq autres, une modification au niveau de l'ordonnance suffit⁹. Le présent projet législatif dissout les commissions spécialisées suivantes au moyen d'une modification indirecte :

- Commission des fermages (DEEE) : abrogation de l'article 15, alinéa 3 et de l'article 16 de la loi du 21 juin 1995 sur le droit foncier rural et le bail à ferme agricole (LDFB ; RSB 215.124.1),
- Commission des allocations familiales (DIJ) : abrogation de l'article 31 de la loi cantonale du 11 juin 2008 sur les allocations familiales (LCAFam ; RSB 832.71).

Les modifications législatives nécessaires pour dissoudre la Commission pour la politique sociale, la politique de couverture du minimum vital et la politique de la famille ainsi que la Commission cantonale pour l'intégration de la population étrangère (toutes deux sous l'égide de la DSSI) sont intégrées dans la révision totale de la loi sur l'aide sociale (LASoc)¹⁰ en cours¹¹.

⁹ cf. rapport du Conseil-exécutif, ch. 3

¹⁰ Loi du 11 juin 2001 sur l'aide sociale (LASoc ; RSB 860.1)

¹¹ cf. modification du 13 novembre 2024 de l'OSH (cf. note de bas de page **Fehler! Textmarke nicht definiert.**), ch. 1 du rapport

2.1.3 Nécessité de réviser l'article 37 LOCA

Lors de l'examen des commissions spécialisées, le constat a été fait que l'article 37 LOCA est formulé de manière ouverte, voire trop ouverte. La disposition ne donne par exemple aucune indication sur le but, sur les conditions préalables à l'institution d'une commission spécialisée ni sur l'examen des commissions spécialisées. La CGes a elle aussi exprimé à plusieurs reprises le souhait de voir les bases légales précisées. Elle a indiqué que les dispositions de l'article 37 LOCA relatives aux circonstances permettant le recours à ces commissions sont trop vagues. Selon elle, il faudrait en particulier définir les critères devant être remplis pour qu'une commission spécialisée puisse être créée et introduire un examen régulier de la pertinence de ces organes¹².

Le Conseil-exécutif a décidé d'attendre que le Grand Conseil ait traité le rapport du Conseil-exécutif pour lancer la révision de l'article 37 LOCA afin de pouvoir intégrer à la révision législative d'éventuelles informations découlant des débats parlementaires. Par conséquent, le Conseil-exécutif a chargé la Chancellerie d'État d'initier la révision de l'article 37 LOCA immédiatement après les délibérations au sein du Grand Conseil et d'intégrer au projet les modifications de loi nécessaires à la dissolution des commissions spécialisées¹³.

2.2 Collaboration du Conseil-exécutif avec d'autres cantons

En vertu du fédéralisme coopératif, le canton de Berne coopère avec la Confédération et les autres cantons (art. 2, al. 2 ConstC). Selon l'article 90, alinéa 1, lettre a ConstC, le Conseil-exécutif représente le canton à l'intérieur et à l'extérieur. Il est donc l'interlocuteur des autorités fédérales et de celles des autres cantons. Cependant, le Conseil-exécutif assume aussi ce rôle assigné par la Constitution au travers de conférences gouvernementales et sectorielles institutionnalisées. Pour l'heure, l'action du Conseil-exécutif au niveau intercantonal, qui revêt une importance politique majeure pour la sauvegarde des intérêts du canton de Berne, n'est pas précisée plus avant dans le droit législatif cantonal.

En ce qui concerne les relations du Conseil-exécutif avec la Confédération, la LOCA se limite à régler le thème spécifique des conventions-programmes que le Conseil-exécutif conclut avec la Confédération, à l'article 21a de son chapitre 2 « Administration ».

2.2.1 Participation politique à des conférences gouvernementales et sectorielles nationales et régionales

Conformément à l'article 48, alinéa 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101), les cantons peuvent conclure des conventions entre eux et créer des organisations et des institutions communes. Ils peuvent notamment réaliser ensemble des tâches d'intérêt régional. Ce droit résulte déjà de la souveraineté des cantons (art. 3 Cst.) ainsi que de leur autonomie (art. 47, al. 1 Cst.) et de leur autonomie d'organisation (art. 47, al. 2 Cst.). Comme indiqué dans la doctrine, la collaboration horizontale des cantons dans le domaine institutionnel et contractuel remplit deux fonctions complémentaires qui se renforcent mutuellement. Il s'agit d'une part de défendre les intérêts des cantons face à la Confédération au travers de la coordination, de l'échange d'expériences et de l'adoption d'une position commune, afin de leur donner plus de poids, notamment dans le domaine de la politique

¹² cf. Rapport d'activité 2022 de la Commission de gestion du 27 avril 2023, ch. 3.2.1 et Rapport d'activité 2024 de la Commission de gestion du 1^{er} mai 2025, point 13

¹³ cf. ch. 4 de l'arrêté du Conseil-exécutif (ACE) n° 151 du 21 février 2024

extérieure et financière. D'autre part, une harmonisation régionale ou nationale des domaines politiques relevant de la compétence des cantons permet par ricochet d'accroître l'efficacité des réglementations étatiques et d'enrayer la tendance à une centralisation accrue¹⁴.

Le Conseil-exécutif siège au sein de plusieurs organes participant à la coopération intercantonale. La Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) est une *conférence nationale des gouvernements* d'importance capitale pour la coopération intercantonale. Fondée en 1993 par les 26 gouvernements cantonaux, elle a pour but de favoriser la collaboration entre les cantons dans leur domaine de compétences propre et d'assurer, dans les affaires fédérales touchant les cantons, la coordination et l'information essentielles des cantons¹⁵. Depuis sa fondation, le Conseil-exécutif défend les intérêts du canton de Berne au sein des organes de la CdC (en particulier au sein de l'assemblée plénière qui en est l'organe suprême). Il convient en outre de mentionner la participation de l'exécutif bernois au sein des *conférences gouvernementales régionales*, dont l'objectif est l'échange d'information, la coordination et la collaboration entre les cantons membres. Le canton participe à la Conférence des Gouvernements de Suisse occidentale (CGSO) depuis sa fondation en 1993 et à la Conférence des Gouvernements de la Suisse du Nord-Ouest (CGNO) en tant que membre associé depuis 1971.

En outre, la participation se fait aussi au sein des *conférences sectorielles* intercantionales, où se rencontrent les directrices et directeurs des Directions cantonales ou Départements cantonaux d'un domaine politique donné ou du moins apparenté. Le membre du gouvernement du canton de Berne responsable du domaine en question participe ainsi aux différentes *conférences sectorielles nationales* (p. ex. Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de l'instruction publique [CDIP], Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances [CDF], etc.), mais aussi *régionales*¹⁶.

2.2.2 Compétence financière du Conseil-exécutif pour les cotisations aux conférences gouvernementales et sectorielles

Selon le droit en vigueur, les compétences financières ordinaires que la Constitution octroie au Conseil-exécutif s'appliquent aussi aux cotisations des conférences gouvernementales et sectorielles. Par conséquent, le Conseil-exécutif peut arrêter les dépenses nouvelles périodiques jusqu'à concurrence de 200 000 francs ainsi que les dépenses liées (art. 89, al. 1, lit. b et c ConstC), tandis que les dépenses périodiques supérieures à 200 000 francs relèvent de la compétence du Grand Conseil (art. 76, al. 1, lit. e ConstC).

Selon une pratique établie de longue date, les cotisations du canton de Berne à la CdC relèvent de dépenses liées, pour lesquelles le Conseil-exécutif est donc compétent¹⁷. Selon l'article 30, alinéa 2 LFin¹⁸, une dépense est liée si elle ne présente pas les caractéristiques définies à l'article 30, alinéa 1 LFin faisant d'elle une dépense nouvelle ; en d'autres termes, lorsque l'organe compétent ne dispose d'aucune liberté d'action pour ce qui est de son montant, de la date à laquelle elle sera engagée ou d'autres modalités. L'absence de liberté d'action peut résulter d'une obligation découlant d'une convention. De telles obligations ne peuvent donner lieu à des dépenses liées que si elles ont été contractées de façon légitime au sens de l'ordre

¹⁴ cf. pour l'ensemble du paragraphe : Andreas Auer, *Staatsrecht der schweizerischen Kantone*, Berne : 2016, p. 326 ss, n. 779 et 783

¹⁵ art. 1, al. 2 de la Convention du 8 octobre 1993 sur la Conférence des gouvernements cantonaux (ci-après, convention sur la CdC).

¹⁶ Le rapport annuel du Conseil-exécutif au Grand Conseil sur les relations extérieures du canton de Berne indique quel membre du gouvernement bernois siège au sein de quelles conférences gouvernementales et sectorielles. Pour l'année 2024, prière de se référer à l'ACE 1330/2024 du 18 décembre 2024, annexe 2 du rapport.

¹⁷ cf. par exemple les ch. 3.2 et 5 du rapport (en allemand) relatif à l'ACE 35/2025 du 22 janvier 2025 Conférence des gouvernements cantonaux (CdC). Autorisation de dépenses pour la cotisation. Crédit d'engagement. Crédit d'objet 2025

¹⁸ Loi du 15 juin 2022 sur les finances (LFin ; RSB 620.0)

législatif. Par conséquent, le rapport sur la LFin indique que (seuls) les contrats approuvés par l'organe compétent financièrement peuvent justifier des dépenses liées¹⁹.

Le principe de la participation du canton de Berne aux conférences gouvernementales et sectorielles nationales établies et réunissant l'ensemble des cantons n'a jamais été contesté sur le plan politique. Les ministres en charge de la santé publique, par exemple, sont réunis dans un organe de coordination politique depuis 1919 déjà (cf. ACE 1258/2021 relatif à la cotisation du canton à la CDS pour la période 2022-2026). Le besoin croissant de coordination des tâches cantonales s'est accompagné d'une augmentation des dépenses de différentes conférences, sans que l'adhésion du canton de Berne à ces conférences ne repose forcément sur des bases formelles répondant aux exigences du droit en vigueur. La pratique a toutefois longtemps consisté à qualifier ces dépenses comme étant liées, puisqu'une démission du canton était de fait impensable et que la liberté d'action relative au montant de la cotisation annuelle était nulle du fait des dispositions statutaires des conférences. Ainsi, la plupart des conférences se financent, selon leurs statuts, grâce aux cotisations cantonales qui sont majoritairement calculées sur la base du nombre d'habitantes et d'habitants (cf. p. ex. art. 14 de la convention sur la CdC). Le budget annuel est régulièrement arrêté par la conférence plénière (cf. art. 6, al. 3 de la convention sur la CdC [a contrario]), au sein de laquelle siègent les représentantes et les représentants de tous les cantons.

En ce qui concerne l'évolution historique des cotisations cantonales à la CdC, il convient de mentionner que cette cotisation s'élevait à 13 803 francs en 1994, première année de cotisation. Au vu du montant de la cotisation, le Conseil-exécutif était donc à l'époque compétent pour signer lui-même la convention sur la CdC, sans avoir à la présenter au Grand Conseil²⁰. Depuis, la cotisation du canton de Berne a augmenté : elle est passée de 13 803 francs (1994, 1995), à 182 184 (2000), puis à 420 152 (2010) et enfin à 410 006 francs (2025). Depuis 2006, la cotisation annuelle à la CdC évolue à un niveau relativement constant, qui se situe autour des 400 000 francs (entre 378 912 [2006] et 424 355 francs [2011]).

L'ajout prévu d'une clause de délégation de compétence à la loi d'organisation pour les cotisations aux conférences gouvernementales et sectorielles vise donc à matérialiser une pratique de longue date et à fournir une base satisfaisant au droit en vigueur.

2.2.3 Participation à de nouvelles tâches en association avec d'autres cantons

L'importance de la CdC et des autres conférences intercantionales tient aussi du fait que ces organes sont devenus les interlocuteurs principaux des cantons pour les projets de la Confédération. Ils constituent le forum des cantons au sein duquel il est possible de prendre le pouls des affaires, de discuter des besoins et de coordonner la mise en œuvre de projets. Comme le montrent divers exemples de ces dernières années, de nouvelles tâches facultatives, mais auxquelles le canton souhaite lui aussi prendre part, peuvent voir le jour dans le cadre des conférences intercantionales. Lorsque de telles tâches s'accompagnent de coûts, il faut, d'une part, observer les compétences ordinaires en matière de dépenses (voir l'introduction du ch. 2.2.2 ci-avant). D'autre part, les subventions cantonales périodiques au sens de l'article 5, alinéa 1, seconde phrase LCSu²¹ nécessitent une base légale, indépendamment de leur montant. Cela concerne donc également les cotisations qui relèvent en principe de la compétence financière du Conseil-exécutif. Comme le précise le rapport sur la LCSu²², cette

¹⁹ cf. pour l'ensemble de la problématique le rapport du 10 novembre 2021 sur la LFin, p. 16 s.

²⁰ Notons que dans aucun canton, la convention sur la CdC n'a été approuvée par un Parlement.

²¹ Loi du 16 septembre 1992 sur les subventions cantonales (LCSu ; RSB 641.1)

²² Rapport du 28 janvier 2015 concernant la modification de la loi sur les subventions cantonales (LCSu), p. 8

disposition garantit que de nouvelles tâches permanentes ne pourront être financées que sur la base d'une réglementation légale. Sont aussi considérés comme base légale les traités internationaux et les traités intercantonaux (concordats) dont le contenu porte sur un objet qui est soumis à la votation facultative (cf. art. 62, al. 1, lit. b ConstC). Ainsi, la documentation à ce sujet semble indiquer que l'article 5, alinéa 1, seconde phrase LCSu exige une base légale formelle ou une base bénéficiant d'une légitimité équivalente (votation facultative) pour autoriser le financement de (nouvelles) tâches permanentes, ce qui exclut une mise en œuvre au niveau de l'ordonnance uniquement ou qui se fonde directement sur une norme de principe ou une convention intercantonale dont la conclusion ressortit exclusivement au Conseil-exécutif (cf. art. 88, al. 4 ConstC). Pour que le Conseil-exécutif puisse participer – dans le cadre de sa compétence en matière d'autorisation de dépenses – plus facilement à de nouvelles tâches au niveau intercantonal, une nouvelle base légale doit être créée.

3. Caractéristiques de la nouvelle réglementation

3.1 Commissions spécialisées

3.1.1 Questions de fond sur les commissions spécialisées et leur réglementation dans la loi d'organisation ainsi que sur la position des membres de commission

Depuis toujours, le gouvernement et l'administration, dans l'exercice de certaines tâches publiques, ne se laissent pas conseiller uniquement par des individus disposant d'une expertise dans le domaine en question, mais aussi par des commissions spécialisées²³. Les commissions spécialisées sont un instrument précieux pour le Conseil-exécutif et l'administration, qui leur permet de compléter et d'étendre les connaissances spécialisées disponibles au sein de l'administration. En outre, les commissions spécialisées permettent d'entretenir le contact avec des groupes d'intérêt. Autre avantage : les conclusions des commissions spécialisées représentent déjà le résultat d'avis et d'intérêts consolidés²⁴. Dans le canton de Berne, les commissions spécialisées sont en outre utiles à l'exécution de la législation (voir ch. 3.1.3 infra, relatif au but). D'une manière générale, on peut dire que les commissions spécialisées satisfont un besoin de l'administration dans bien des domaines. Du point de vue des groupes d'intérêts, elles revêtent en particulier l'avantage qu'elles leur permettent d'intervenir à un stade plus précoce et de mieux présenter leurs intérêts au canton (p. ex. lors de la modification de bases légales)²⁵.

Par conséquent, avoir une base légale générale relative aux commissions spécialisées dans la loi d'organisation demeure judicieux. Cette disposition doit toutefois être précisée, conformément au souhait exprimé par le Grand Conseil dans une déclaration de planification relative au rapport du Conseil-exécutif. Il faut en particulier inscrire dans la loi des dispositions sur le but, sur les conditions préalables à l'institution de commissions spécialisées et sur l'examen de celles-ci. Les lois spéciales peuvent (et doivent) continuer à régler les écarts par rapport aux dispositions générales de la loi d'organisation.

²³ cf. art. 37, al. 1 à 3 LOCA et rapport du 12 septembre 1994 présenté par la Direction des finances au Conseil-exécutif à l'attention du Grand Conseil concernant la loi sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration (loi d'organisation, LOCA), Journal du Grand Conseil 1995, annexe 29, p. 11 (ci-après, rapport LOCA), commentaire de l'article 37

²⁴ Voir aussi « Commissions consultatives extraparlémentaires, rapport du 20 juin 2022 du Contrôle parlementaire de l'administration à l'intention de la Commission de gestion du Conseil des États » (FF 2022 3007 ; ci-après, rapport de la Confédération), p. 4 Lien vers tous les documents du Contrôle parlementaire de l'administration (CPA), en ce qui concerne les commissions consultatives extraparlémentaires : Rapports d'évaluation CPA.

²⁵ Voir aussi le rapport de la Confédération, p. 27

En ce qui concerne la protection des données, les commissions spécialisées sont considérées comme des autorités au sens de l'article 2, alinéa 1, lettre *i*, chiffre 1 de la nouvelle loi cantonale sur la protection des données (LCPD)²⁶, raison pour laquelle elles sont soumises à la LCPD.

Les membres de commissions spécialisées sont considérés, au regard du droit du personnel, comme des prestataires de services à titre accessoire qui ont été élus pour une période de fonction déterminée (art. 3, al. 7 de la loi sur le personnel [LPers]²⁷). Les prestataires de services à titre accessoire sont des personnes qui exercent une fonction pour le canton mais qui ne se trouvent pas dans des rapports de travail avec le canton (art. 3, al. 5 LPers). Seules les dispositions de la loi sur le personnel concernant la période de fonction, la progression générale des traitements, le secret de fonction, la récusation, l'interdiction d'accepter des dons, les activités annexes et la responsabilité s'appliquent aux prestataires de services à titre accessoire (art. 2, al. 3 LPers)²⁸. Par conséquent, les membres de commission sont en particulier tenus au secret de fonction (art. 58 LPers) et ne sont autorisés à utiliser les informations non publiques dont ils ont connaissance dans le cadre de leur activité au sein de la commission qu'en rapport avec l'exercice de cette activité (voir au niveau fédéral, art. 8^{fbis}, alinéa 1 OLOGA²⁹).

3.1.2 Nouvel emploi du terme « commission spécialisée »

Dans l'actuel article 37, alinéa 2 LOCA, il est question de « commissions ». Désormais, on aura recours au terme « commission spécialisée », qui s'est établi dans la pratique, est davantage spécifique et se distingue mieux des commissions du Grand Conseil (voir les explications au ch. 6.1 [commentaire de l'art. 37a LOCA]).

3.1.3 Réglementation du but et conditions préalables à l'institution de commissions spécialisées

Les 92 commissions spécialisées listées dans le rapport du Conseil-exécutif assument des tâches fort variées. En outre, les règles de fond concernant le but, l'organisation, les tâches, le rythme des séances, la composition, etc. diffèrent pour chaque commission spécialisée. Il est donc difficile d'identifier des caractéristiques concrètes valables pour toutes les commissions spécialisées. De manière très générale, les commissions spécialisées se distinguent toutefois par le fait que ce sont des organes permanents, qui conseillent le Conseil-exécutif et l'administration (p. ex. Commission sur l'exercice de la prostitution [ComEP]) ou sont utiles à l'application de la législation (p. ex. les commissions des examens). Le *but* des commissions spécialisées doit être inscrit en conséquence dans la loi (voir les explications au ch. 6.1 [commentaire de l'art. 37a, al. 1 LOCA]).

En ce qui concerne les *conditions préalables à l'institution* de commissions spécialisées, au niveau fédéral, l'article 57b LOGA³⁰ prévoit que les commissions extraparlimentaires peuvent être instituées lorsque l'accomplissement des tâches requiert des savoirs particuliers dont l'administration fédérale ne dispose pas ou qu'elle exige la participation précoce des cantons ou

²⁶ Le Grand Conseil a examiné la révision totale de la LCPD en première lecture lors de la session d'été 2025. La seconde lecture est prévue pour la session d'hiver 2025 (cf. affaire n° 2019.JGK.647 Loi cantonale sur la protection des données [LCPD] [Modification]).

²⁷ Loi du 16 septembre 2004 sur le personnel (LPers ; RSB 153.01)

²⁸ cf. Rapport du 10 mars 2004 sur la loi sur le personnel (LPers), Journal du Grand Conseil, session de juin 2004, annexe 20, p. 9 (commentaires de l'art. 2, al. 3 et 4 et de l'art. 3, al. 5 à 8)

²⁹ Ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA ; RS 172.010.1)

³⁰ Loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA ; RS 172.010)

d'autres milieux intéressés. Les conditions prévues par la Confédération peuvent être reprises par le canton moyennant de légères adaptations (voir les explications au ch. 6.1 [commentaire de l'art. 37a, al. 2 LOCA]).

3.1.4 Validité des nouvelles règles pour toutes les commissions spécialisées et distinction avec les autres commissions

Les nouveaux articles 37a à 37e LOCA sont en principe valables pour *toutes* les commissions spécialisées permanentes relevant du domaine de compétence du Conseil-exécutif ou des Directions et de la Chancellerie d'État, sous réserve toutefois du droit supérieur (Confédération) ou d'une loi cantonale spéciale. Les dispositions s'appliquent donc aussi aux commissions spécialisées suivantes :

- Commissions spécialisées *constituées en vertu d'une base légale à l'échelon de la loi*, soit les organes régis par le droit fédéral et les organes institués en vertu d'une loi cantonale (cf. ch. 1.1 et 1.2 du rapport du Conseil-exécutif).
- Commissions spécialisées *relevant du domaine de compétence du Conseil-exécutif, mais accompagnées d'une clause de délégation dans une loi spéciale* (ch. 2.1 du rapport du Conseil-exécutif). Au sujet de ces commissions spécialisées, la loi spéciale prévoit déjà que le Conseil-exécutif ou les Directions peuvent instituer une commission spécialisée (p. ex. Commission d'experts pour l'archéologie et Commission d'experts pour la protection du patrimoine, art. 36, al. 3 LPat³¹). Dans certains cas, la loi fixe déjà certaines exigences ou définit ce que le Conseil-exécutif doit régler dans l'ordonnance correspondante (p. ex. Conseils d'école des écoles professionnelles cantonales / ES, art. 18 LFOP³² ; Commission sur l'exercice de la prostitution [ComEP], art. 19 LEP³³).

En ce qui concerne les commissions spécialisées au sens de l'article 37a ss LOCA, il s'agit de

- commissions spécialisées *permanentes*
Par conséquent, l'article 37a, alinéa 1 LOCA prévoit que les commissions spécialisées sont des organes permanents qui servent à conseiller le Conseil-exécutif et l'administration.
 - À ne pas confondre avec les commissions spécialisées non permanentes (cf. art. 4, al. 2 OO DSSI³⁴, art. 4, al. 2 OO FIN³⁵, art. 3, al. 2 OO DTT³⁶ et art. 4, al. 2 OO DEEE³⁷, qui mentionnent les commissions consultatives non permanentes).
- *relevant du domaine de compétences du Conseil-exécutif ou des Directions et de la Chancellerie d'État*. Il ressort déjà de la systématique de la loi d'organisation que les commissions spécialisées au sens de l'article 37a ss LOCA sont des commissions spécialisées de l'administration centrale, puisque ledit article 37a ss se trouve parmi les dispositions relatives à l'« administration centrale »³⁸.
 - À ne pas confondre avec les commissions parlementaires, c'est-à-dire les commissions du Grand Conseil : commissions de surveillance (p. ex. Commission des finances [CFin]), Commissions des institutions politiques et des relations extérieures (CIRE) et commissions spécialisées [du Grand Conseil] (p. ex. Commission de la formation [CFor])³⁹. La Commission de rédaction (CRéd) constitue un cas particulier : elle est certes

³¹ Loi du 8 septembre 1999 sur la protection du patrimoine (LPat ; RSB 426.41)

³² Loi du 14 juin 2005 sur la formation professionnelle, la formation continue et l'orientation professionnelle (LFOP ; RSB 435.11)

³³ Loi du 7 juin 2012 sur l'exercice de la prostitution (LEP ; RSB 935.90)

³⁴ Ordonnance du 30 juin 2021 sur l'organisation et les tâches de la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration (ordonnance d'organisation DSSI, OO DSSI ; RSB 152.221.121)

³⁵ Ordonnance du 18 octobre 1995 sur l'organisation et les tâches de la Direction des finances (ordonnance d'organisation FIN, OO FIN ; RSB 152.221.171)

³⁶ Ordonnance du 18 octobre 1995 sur l'organisation et les tâches de la Direction des travaux publics et des transports (ordonnance d'organisation DTT, OO DTT ; RSB 152.221.191)

³⁷ Ordonnance du 18 octobre 1995 sur l'organisation et les tâches de la Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement (ordonnance d'organisation DEEE, OO DEEE ; RSB 152.221.111)

³⁸ Chapitre 2 « Administration », section 2.2 « Administration centrale », sous-section 2.2.3a [nouveau] « Recours à des spécialistes externes »

³⁹ cf. Commissions du Grand Conseil

régie par la législation sur le Grand Conseil et a pour but de conseiller à la fois le Conseil-exécutif, l'administration et le Grand Conseil, mais elle est présidée par la chancière ou le chancelier et est rattachée à la Chancellerie d'État (art. 134, al. 1 RGC⁴⁰ et art. 5, al. 1, lit. a OO CHA⁴¹). Par conséquent, du point de vue du Conseil-exécutif, la CRéd peut aussi compter parmi les commissions spécialisées au sens de l'article 37a ss LOCA.

- À ne pas confondre avec les commissions spécialisées de la Justice (p. ex. la commission de l'interprétariat qui est dirigée par le Parquet général⁴² et la commission des examens d'avocat qui est rattachée à la Cour suprême sur le plan administratif⁴³). En d'autres termes, la Justice n'est pas concernée par les règles relatives aux commissions spécialisées.
- *dans lesquelles, outre d'éventuels membres du personnel cantonal (cf. ch. 3.1.8.1), siègent également des spécialistes externes qui mettent à disposition de l'administration cantonale des connaissances spécialisées externes pour l'accomplissement de diverses tâches.*
 - À ne pas confondre avec les commissions judiciaires ou les autorités de justice (p. ex. Commission cantonale des recours en matière fiscale [CRF], Commission d'estimation en matière d'expropriation et Commission des améliorations foncières⁴⁴).
 - À ne pas confondre avec les groupes de travail et les organisations de projet internes à l'administration ayant un savoir spécialisé correspondant (voir art. 35, al. 2 LOCA⁴⁵).

3.1.5 Institution des commissions spécialisées

Dorénavant, les commissions spécialisées ne pourront plus être instituées qu'au moyen d'une loi ou d'une ordonnance édictée par le Conseil-exécutif. Une commission spécialisée ne pourra plus être créée par une Direction ou la Chancellerie d'État ni par arrêté du Conseil-exécutif (voir art. 37a, al. 3 LOCA et les commentaires de l'article au ch. 6.1). Cette règle satisfait une demande de la CGes.

3.1.6 Indemnisation des membres des commissions

Comme les contextes varient fortement, il est préférable de ne pas introduire de règles uniformes concernant l'indemnisation des membres des commissions dans la loi d'organisation. En revanche, l'article 37d LOCA prévoit, tout comme au niveau fédéral, une clause de délégation de compétence selon laquelle il incombe au Conseil-exécutif de régler l'indemnité des membres des commissions par voie d'ordonnance (voir explications du ch. 6.1 [commentaire de l'art. 37d LOCA]). À l'article 80, alinéa 1 de la loi sur le personnel (LPers), il est inscrit que les prestataires de services à titre accessoire – parmi lesquels figurent aussi les membres de commission (voir ch. 3.1.1 supra) – perçoivent une indemnité pour leur activité, dont le montant est fixé par le Conseil-exécutif ou par l'unité administrative habilitée par lui.

⁴⁰ Règlement du Grand Conseil du 4 juin 2013 (RGC ; RSB 151.211)

⁴¹ Ordonnance du 18 octobre 1995 sur l'organisation et les tâches de la Chancellerie d'État (ordonnance d'organisation CHA, OO CHA ; RSB 152.211)

⁴² cf. Interprétariat

⁴³ cf. art. 35, al. 4 de la loi du 11 juin 2009 sur l'organisation des autorités judiciaires et du Ministère public (LOJM ; RSB 161.1). Voir à cet égard l'art. 3, al. 2 de la loi du 28 mars 2006 sur les avocats et les avocates (LA ; RSB 168.11) en rel. avec l'art. 38, al. 2, lit. e LOJM, selon lequel les membres sont nommés par le plénum de la Cour suprême. Par ailleurs, l'art. 2, al. 4 de l'ordonnance du 25 octobre 2006 sur l'examen d'avocat (OExA ; RSB 168.221.1) définit que le secrétariat de la commission des examens d'avocat est assuré par la Cour suprême.

⁴⁴ cf. Commission cantonale des recours en matière fiscale (CRF), Commission d'estimation en matière d'expropriation (CEE) et Commission des améliorations foncières (CAF)

⁴⁵ « II [Le Conseil-exécutif] peut confier les affaires qui relèvent de plusieurs unités administratives à un service de coordination, à une conférence, à un groupe de travail ou à un groupe d'organisation spécialement constitués. »

3.1.7 Examen périodique des commissions spécialisées et publication sur Internet

L'examen périodique des commissions spécialisées par le Conseil-exécutif ainsi que la publication sur Internet sont désormais réglés à l'article 37e LOCA, satisfaisant ainsi les demandes formulées dans les déclarations de planification 2 et 2a relatives au rapport du Conseil-exécutif (voir ch. 2.1.2 et explications du ch. 6.1 [commentaire de l'art. 37e LOCA]).

3.1.8 Renonciation à une réglementation plus stricte

3.1.8.1 Composition

Seuls les principaux points concernant la composition des commissions spécialisées sont repris dans la loi d'organisation, à savoir les dispositions déjà en vigueur concernant les expertes et experts ou la représentation de groupes de population déterminés, la représentation des sexes et de la minorité francophone (cf. art. 37b, al. 1 à 3 LOCA). Si nécessaire, la composition peut être précisée dans la législation spéciale.

L'édition de dispositions dans les domaines suivants a été évaluée et écartée :

– *Détermination d'un nombre maximum de membres de commission*

Au niveau fédéral, en règle générale, les commissions extraparlimentaires ne peuvent compter plus de 15 membres (art. 57e, al. 1 LOGA). Tout dépassement du nombre maximal de membres d'une commission parlementaire prévu par la loi n'est autorisé qu'à titre exceptionnel et doit être justifié (art. 8d OLOGA). Selon le Conseil-exécutif, fixer un nombre maximal de membres, qui peut être dépassé au cas par cas, n'apporte aucune plus-value. Il doit rester possible de décider, pour chaque commission, le nombre adéquat de membres pour accomplir les tâches concernées. Ce nombre peut être fixé dans l'acte spécial (loi/ordonnance) ou par arrêté du Conseil-exécutif ou de la Direction/Chancellerie d'État compétente. Ainsi, il existe d'une part des commissions spécialisées dans lesquelles doivent siéger des spécialistes issus de domaines variés ou des représentantes et représentants de diverses organisations. Dans ces commissions, un nombre élevé de membres est opportun (p. ex. Commission cantonale d'éthique de la recherche⁴⁶ ou Conseil pour la formation professionnelle⁴⁷). D'autre part, il est plus judicieux pour certaines commissions spécialisées d'avoir un faible nombre de membres (p. ex. les Commissions culturelles⁴⁸).

– *Prescriptions relatives à une limitation de la durée de fonction et à l'âge des membres de commission*

Il existe de telles réglementations dans différents cantons : AG (en règle générale durant 12 ans au maximum et jusqu'à 70 ans révolus), VS (en principe pendant 12 ans au maximum) et ZH (ne pas avoir atteint 70 ans révolus au moment de l'élection ou de la réélection). Dans le canton de Berne, il n'est pas prévu d'introduire de telles restrictions concernant les membres de commission. Une limitation de la durée de fonction peut être contre-productive pour le maintien du savoir de chaque commission spécialisée.

⁴⁶ Cf. art. 2, al. 1 de l'ordonnance du 20 août 2014 sur la Commission cantonale d'éthique de la recherche (OCCER ; RSB 811.05), qui prévoit que la commission d'éthique se compose d'une présidente ou d'un président, de deux vice-présidents ou vice-présidentes et de 27 autres membres au maximum.

⁴⁷ Cf. art. 4, al. 1 de l'ordonnance du 9 novembre 2005 sur la formation professionnelle, la formation continue et l'orientation professionnelle (OFOP ; RSB 435.111), qui prévoit que le Conseil pour la formation professionnelle compte 20 membres.

⁴⁸ Cf. art. 32 de l'ordonnance du 13 novembre 2013 sur l'encouragement des activités culturelles (OEAC ; RSB 423.411.1), qui prévoit que les commissions culturelles comprennent cinq à dix membres et que la Direction de l'instruction publique et de la culture détermine le nombre de membres de chacune des commissions.

- *Prescriptions relatives à la participation du personnel cantonal au sein des commissions*
À la Confédération, les membres de l'administration fédérale ne peuvent être nommés membres d'une commission que dans des cas dûment motivés (art. 57e, al. 3 LOGA). Dans le canton de Berne, les agentes et agents cantonaux ont toujours pu siéger au sein d'une commission spécialisée. Dans certains cas, la cheffe ou le chef de la Direction assume même la présidence⁴⁹. Cela semble judicieux pour l'échange entre l'administration et les commissions spécialisées, qui ont pour but d'apporter des connaissances spécialisées externes (voir le titre de l'actuel art. 37 LOCA et celui de la nouvelle sous-section 2.2.3a) Une directive ne permettant aux agentes et agents cantonaux de siéger dans une commission spécialisée que dans des cas dûment motivés n'est pas adéquate pour le canton de Berne et irait à l'encontre de l'objectif des commissions, à savoir l'échange entre le personnel cantonal et les spécialistes externes.
- *Complément concernant la région et les groupes d'âges et d'intérêts*
Au niveau fédéral, les commissions extraparlimentaires doivent être composées de façon équilibrée selon les régions, les groupes d'âges et les groupes d'intérêts, compte tenu des tâches à accomplir (art. 57e, al. 2 LOGA) Dans le canton de Berne, l'article 4, alinéa 1 ConstC⁵⁰ prévoit qu'il faut tenir compte des besoins des minorités linguistiques, culturelles et régionales. Contrairement à la Confédération, dans le canton de Berne, la représentation de la minorité francophone et des deux sexes est prioritaire lors de la composition des commissions spécialisées. Quant à la représentation des régions ainsi que des groupes d'âges et d'intérêts, le but de chaque commission spécialisée doit rester le critère central pour décider du poids à accorder à chacune des caractéristiques citées. Pour toutes ces raisons, il faut renoncer à inscrire une telle disposition dans la loi d'organisation. En revanche, la représentation équitable des régions et des groupes d'âges et d'intérêts peut être mentionnée au besoin dans les lois spéciales⁵¹.

3.1.8.2 Organe d'élection

La loi d'organisation en vigueur ne contient aucune disposition sur l'organe d'élection des commissions spécialisées.

À la *Confédération*, c'est le Conseil fédéral qui nomme les membres (art. 57c, al. 2 LOGA), dans le canton d'Argovie, le département compétent (§ 6, al. 1 DelV⁵²).

Dans le canton de Berne, ce sont le plus souvent (dans environ 40 cas) les Directions et la Chancellerie d'État qui nomment les membres des commissions spécialisées, suivies du Conseil-exécutif (dans environ 15 cas). Parfois, l'élection des membres est répartie entre le Conseil-exécutif et la Direction/la Chancellerie d'État : la présidence est nommée par le Conseil-exécutif et les membres par la Direction ou la Chancellerie d'État (dans environ 4 cas). Dans certains cas, l'organe d'élection est l'office compétent (environ 4 cas) ou une autre autorité (Bureau du Grand Conseil). Il y a aussi des cas où il n'existe pas d'organe d'élection et où les commissions spécialisées se constituent elles-mêmes, ou encore où la délégation est nommée par les organisations que les membres représentent (environ 10 cas). Enfin, il existe aussi les

⁴⁹ p. ex. Commission de rédaction, présidée d'office par la chancelière ou le chancelier ; Commission d'experts pour la protection du patrimoine, présidée par la directrice de l'INC.

⁵⁰ Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (ConstC ; RSB 101.1)

⁵¹ cf. p. ex. art. 13, al. 3 de l'ordonnance du 22 octobre 2014 sur l'intégration de la population étrangère (ordonnance sur l'intégration, OInt ; RSB 124.111) relatif à la Commission de l'intégration : « Sont prises en compte lors du choix des membres leurs compétences spécifiques. Il faut en outre veiller à une représentation équitable des régions géographiques et linguistiques ainsi que des deux sexes. » Rappelons que la Commission de l'intégration sera dissoute dans le cadre de la révision totale de la LASoc (voir ch. 2.1.2 supra).

⁵² Ordonnance du canton d'Argovie du 10 avril 2013 sur la délégation des compétences du Conseil d'État (Delegationsverordnung, DelV ; SAR 153.113)

cas de figure suivants : Confédération et Direction (1), Conseil-exécutif et Gouvernement jurassien (2), Direction et Association des communes bernoises (1).

Comme il existe différents organes d'élection dans la pratique, il faut renoncer à inscrire dans la loi d'organisation une réglementation relative à l'organe d'élection. La solution bernoise consistant à permettre différents organes d'élection en fonction de la commission spécialisée est plus flexible et s'adapte mieux à la commission en question. L'élection par la Direction ou la Chancellerie d'État plutôt que par le Conseil-exécutif est en outre souvent plus adaptée à l'échelon étatique et donc moins laborieux (p. ex. lors du changement d'un membre de commission isolé, en dehors d'une éventuelle élection de renouvellement général). Il convient toutefois de régler la nomination des membres des commissions spécialisées dans la législation spéciale correspondante (cf. art. 37a, al. 4 LOCA).

3.1.8.3 Secrétariat

La loi d'organisation en vigueur ne se prononce pas sur les secrétariats de commission.

À la *Confédération*, l'article 8i^{bis} OLOGA régit les secrétariats de commission. Il y est défini que chaque commission extraparlamentaire dispose d'un secrétariat géré par une unité de l'administration fédérale centrale (al. 1). La cheffe ou le chef et le personnel du secrétariat sont soumis au droit du personnel applicable au personnel de l'administration fédérale centrale (al. 2). Les dispositions spéciales ou de l'acte d'institution contraires sont réservées (al. 3).

À notre connaissance, toutes les commissions spécialisées du canton de Berne disposent d'un secrétariat. En règle générale, ces secrétariats sont gérés par l'unité administrative de la Direction compétente ou de la Chancellerie d'État. Mais il existe aussi d'autres cas de figure : p. ex. la conduite du secrétariat du Foyer scolaire du Château de Cerlier (FSCC), du Centre de pédagogie spécialisée Landorf Köniz – Schlössli Kehrsatz (CPSKK), du Foyer d'éducation Lory (FEL) et de la Station cantonale d'observation de Bolligen (BeoB) incombe aux institutions concernées (art. 9, al. 1 OIPR⁵³).

En ce qui concerne la réglementation des secrétariats, on trouve souvent des dispositions au niveau de l'ordonnance, qui diffèrent en fonction de la commission spécialisée :

- Souvent, il est simplement indiqué quelle unité administrative de l'administration centrale assume le secrétariat de la commission spécialisée (p. ex. Commission cantonales pour les expériences sur les animaux, Commission cantonale pour la protection des animaux⁵⁴ et Commission cantonale de maturité professionnelle [CCMMP]⁵⁵). Pour les commissions culturelles, l'article 41, alinéa 1 OEAC indique que l'Office de la culture gère le secrétariat pour les commissions culturelles, sauf disposition contraire de la présente ordonnance ou accord contraire au cas par cas entre l'Office et la commission concernée.
- Il n'est pas rare que les lois spéciales ne contiennent aucune réglementation spécifique sur les secrétariats ou qu'il est uniquement écrit que les commissions spécialisées se constituent elles-mêmes (p. ex. Commissions scolaires des gymnases⁵⁶, Commission sur l'exercice de la prostitution⁵⁷ et Comité consultatif pour les prisons et les divisions cellulaires / Comité consultatif de la direction de l'EP Witzwil / Commission d'accompagnement de l'EP St-Jean⁵⁸).

⁵³ Ordonnance du 29 juin 2022 sur les institutions pédagogiques résidentielles de la Direction de l'intérieur et de la justice (OIPR ; RSB 152.221.131.2)

⁵⁴ art. 16, al. 1 de l'ordonnance du 21 janvier 2009 sur la protection des animaux et les chiens (OPAC ; RSB 916.812)

⁵⁵ art. 70, al. 3 OFOP

⁵⁶ art. 44, al. 3 de l'ordonnance du 7 novembre 2007 sur les écoles moyennes (OEM ; RSB 433.121)

⁵⁷ art. 8, al. 5 de l'ordonnance du 5 décembre 2012 sur l'exercice de la prostitution (OEP ; RSB 935.901)

⁵⁸ art. 5 de l'ordonnance du 22 août 2018 sur l'exécution judiciaire (OEJ ; RSB 341.11)

- Dans des cas isolés, on trouve aussi des réglementations plus détaillées sur les secrétariats (Commission cantonale d'éthique de la recherche [CCER Berne]⁵⁹).

Les secrétariats assument diverses tâches pour les commissions spécialisées (p. ex. travaux de fond, invitations aux séances, procès-verbal). Comme ils sont souvent gérés par l'unité administrative de la Direction compétente ou de la Chancellerie d'État, ils font aussi le lien entre la commission spécialisée et l'administration cantonale. En revanche, comme déjà mentionné, tous les secrétariats ne sont pas gérés par la Direction compétente. Il est même envisageable que dans certains cas, le secrétariat ne doive pas être assumé par la Direction compétente, pour certaines raisons spécifiques. Ainsi, le Grand Conseil exige que le secrétariat de la Commission cantonale de protection des sites et du paysage (CPS) soit complètement autonome. Le Conseil-exécutif souligne toutefois que cette autonomisation entraîne la disparition des effets de synergie liés à la gestion du secrétariat par une instance interne à l'administration (voir ch. 6.3 et ch. 7.4 du rapport du Conseil-exécutif du 27 novembre 2024 « Protection des sites et du paysage dans le canton de Berne : rapport de mise en œuvre de la motion 190-2021 et du chiffre 1, point 2 de la motion 184-2021 »)⁶⁰.

Comme le statut des secrétariats n'est pas toujours le même, il n'est pas opportun d'introduire une réglementation générale au niveau de la loi. Il faut en particulier éviter d'inscrire dans la loi d'organisation que le secrétariat de chaque commission spécialisée doit être assumé par la Direction compétente ou la Chancellerie d'État. Si besoin est, la législation spéciale (en principe au niveau de l'ordonnance) peut prévoir d'éventuelles dispositions sur les secrétariats. Il convient toutefois de tenir compte du fait que chaque commission spécialisée est rattachée administrativement à une Direction ou à la Chancellerie d'État, conformément au nouvel article 37c, alinéa 1 LOCA. En d'autres termes, même si la Direction compétente ou la Chancellerie d'État n'assume pas le secrétariat de la commission spécialisée, elle est responsable du classement de tous les documents essentiels de la commission spécialisée (p. ex. les procès-verbaux) dans le programme de gestion des affaires BE-GEVER, puis de leur archivage (voir art. 9, al. 1, lit. b LArch⁶¹ en rel. avec art. 11, al. 3 OArch⁶² ; voir aussi ch. 6.1 infra [commentaire de l'art. 37c, al. 1 LOCA] et ch. 6.3.1 [modification indirecte de l'art. 9, al. 1, lit. b LArch]).

3.2 Collaboration du Conseil-exécutif avec d'autres cantons

3.2.1 Participation politique à des conférences gouvernementales et sectorielles nationales et régionales

La nouvelle disposition régissant la collaboration du Conseil-exécutif avec les autres cantons et la Confédération reflète dans la loi d'organisation la pratique de la « politique extérieure du Conseil-exécutif » telle qu'elle est appliquée aujourd'hui. Cette pratique englobe notamment la participation politique aux conférences gouvernementales et sectorielles nationales et régionales, afin notamment de défendre les intérêts communs des cantons face à la Confédération. Il s'agit ainsi de concrétiser pour la première fois les dispositions constitutionnelles relatives à la coopération du Conseil-exécutif avec la Confédération et les autres cantons (art. 2, al. 2 et art. 90, al. 1, lit. a ConstC) au niveau de la loi.

⁵⁹ art. 6 OCCER

⁶⁰ cf. *Protection des sites et du paysage dans le canton de Berne*. Le Grand Conseil a pris connaissance du rapport du Conseil-exécutif le 4 mars 2025.

⁶¹ Loi du 31 mars 2009 sur l'archivage (LArch ; RSB 108.1)

⁶² cf. art. 11, al. 3 de l'ordonnance du 4 novembre 2009 sur l'archivage (OArch, RSB 108.111) : « Les Directions et la Chancellerie d'État veillent à ce que les documents des commissions de l'administration centrale de leur ressort soient archivés et assument en cela les tâches des autorités soumises à l'obligation de proposer leurs documents. »

Cette nouvelle base légale a aussi raison, du moins en partie, de la critique issue de la doctrine selon laquelle il manque une base légale pour les organes gouvernementaux et administratifs intercantonaux. En ce qui concerne la CdC, Andreas Auer⁶³ note par exemple que son importance centrale pour la Confédération et les cantons tranche avec la fragilité de ses bases légales et son manque de légitimité démocratique. L'insertion du nouvel article 2b, alinéa 1 permettra ainsi du moins d'inscrire le principe fondamental de la participation du Conseil-exécutif à des organes intercantonaux et en particulier à la CdC. De ce fait, le principe de la légalité, qui consiste à fixer les grandes lignes de l'organisation et des tâches des autorités dans une loi au sens formel (art. 69, al. 4, lit. d ConstC), est également respecté.

3.2.2 Compétence financière du Conseil-exécutif pour les cotisations aux conférences gouvernementales et sectorielles

Comme expliqué ci-avant au chiffre 2.2.2, il a jusqu'à présent été admis, en raison de l'absence dans les faits de liberté d'action au sein des conférences gouvernementales et sectorielles, que les cotisations cantonales à ces conférences étaient des dépenses liées (art. 30, al. LFin). D'autant plus que la participation du canton de Berne aux conférences gouvernementales et sectorielles nationales n'a jamais été contestée au niveau politique. Le Conseil-exécutif a adopté les cotisations annuelles en conséquence, sur la base de l'article 89, alinéa 2, lettre c ConstC. En théorie, le canton de Berne dispose en revanche d'une potentielle liberté d'action dans certaines conférences en vertu de leurs bases légales. Par conséquent, les cotisations du canton, en particulier celles revenant à la CdC, doivent être qualifiées de nouvelles dépenses périodiques, puisque c'est au Grand Conseil qu'incombe leur approbation, leur montant étant supérieur à 200 000 francs (art. 89, al. 2, lit. b en rel. avec l'art. 76, al. 1, lit. e ConstC). Que le Conseil-exécutif reste compétent pour l'arrêté de crédit semble incontesté au niveau politique, puisqu'il est question de sa propre action au niveau intercantonal et qu'il s'agit de la représentation des intérêts du canton inscrite dans la Constitution (art. 90, al. 1, lit. a ConstC).

Selon l'article 69, alinéa 1 ConstC, les compétences du corps électoral peuvent être déléguées au Grand Conseil et au Conseil-exécutif à condition que la délégation soit limitée à un domaine déterminé et soit prévue par une loi qui en fixe le cadre. Elles ne peuvent être déléguées directement à aucune autre autorité. Les compétences du Grand Conseil peuvent être déléguées au Conseil-exécutif aux mêmes conditions (art. 69, al. 2 ConstC). Selon le commentaire de la Constitution, les « compétences » comprennent notamment les compétences législatives et financières⁶⁴. Le législateur a déjà fait usage de cette délégation dans d'autres domaines du droit en déléguant au Conseil-exécutif la compétence en matière financière du peuple et du Grand Conseil, par exemple lors de paiements effectués par le canton (art. 30, al. 4 de la loi sur le marché du travail [LMT]) ou dans le domaine des legs et des fondations non autonomes (art. 54, al. 4 LFin).

Le nouvel article 2b, alinéa 2 vise à créer une base légale suffisante pour que le Conseil-exécutif ait compétence pour arrêter les cotisations qu'il verse aux conférences gouvernementales et sectorielles. Une telle délégation se limite d'une part aux compétences en matière d'autorisation de dépenses pour les cotisations aux conférences gouvernementales et sectorielles. Il s'ensuit que les compétences financières ordinaires continuent de s'appliquer aux cotisations du canton à d'autres organes intercantonaux (p. ex. l'ANS), même lorsque ceux-ci ont été fondés dans le cadre de conférences gouvernementales et sectorielles intercantionales (voir aussi l'alinéa 3 pour la norme réglant l'attribution de nouvelles tâches). D'autre part, la

⁶³ Andreas Auer, Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Berne 2016, p. 326 ss

⁶⁴ Manuel de droit constitutionnel bernois, Walter Kälin/Urs Bolz (éd.), Berne 1995, commentaire de l'art. 69, al. 1, chiffre 4

clause de délégation de compétence n'a aucun impact sur la répartition des compétences en matière d'approbation de traités intercantonaux qui est inscrite dans la Constitution. Ainsi, si un nouveau traité intercantonal lié à des obligations financières doit être conclu, il incombera toujours au Grand Conseil de l'approuver, pour autant que le traité ne ressortisse pas exclusivement au Conseil-exécutif (voir art. 74, al. 2, lit. b et art. 88, al. 4 ConstC).

3.2.3 Participation à de nouvelles tâches en association avec d'autres cantons

Des exemples issus de la pratique montrent que de nouvelles tâches peuvent voir le jour dans le cadre de la collaboration entre les cantons et la Confédération. Il n'existe alors pour ces tâches pas (encore) de base légale, au sens d'une norme réglant l'attribution de la tâche, dans le droit intracantonal. Lorsque ces nouvelles tâches communes intercantionales ne concernent que des thèmes spécifiques et que la tâche du canton se limite au cofinancement périodique dans le cadre de la compétence financière du Conseil-exécutif, la création d'une base légale formelle réglant l'attribution de la tâche au sens de l'article 5, alinéa 1, deuxième phrase LCSu semble exagérée. Pour cette raison, le nouvel article 2b, alinéa 3 doit permettre au Conseil-exécutif de décider de la participation du canton de Berne à de nouvelles tâches en association avec d'autres cantons et dans le cadre de la compétence en matière financière du Conseil-exécutif. Parmi ces tâches figurent en règle générale celles des conférences gouvernementales et sectorielles. Ces tâches sont facultatives pour le canton de Berne et les autres cantons, car il n'existe aucune obligation statutaire (voir ch. 2.2.2 supra) ou relevant du droit fédéral quant au cofinancement de celles-ci. Ces tâches ne font pas partie des attributions ordinaires des conférences et sont assumées en marge de celles-ci.

Le premier cas d'application de cette disposition est le soutien cantonal à la nouvelle *Institution suisse des droits humains (ISDH)*⁶⁵. L'ISDH est née d'un projet-pilote du Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH) sis à l'Université de Berne. Il s'agit d'une collectivité de droit public qui vise à assumer les tâches définies par le droit fédéral de promotion et de protection des droits de l'homme en Suisse (voir art. 10b, al. 1 de la loi fédérale du 19 décembre 2003 sur des mesures de promotion civile de la paix et de renforcement des droits de l'homme [RS 193.9]). Conformément à l'article 10a, alinéa 2 de la loi fédérale précitée, l'objectif est que les cantons prennent en charge les coûts d'infrastructure. L'assemblée plénière de la CdC du 22 septembre 2023 a fixé le montant de la subvention des cantons à l'ISDH pour les années 2024 à 2026 ainsi que la clé de répartition du montant entre les cantons⁶⁶. Le Conseil-exécutif s'est donc engagé au niveau politique (et contractuel) à verser une subvention annuelle d'infrastructure à hauteur de 27 864 francs pour le canton de Berne. Le canton de Berne encourage certes le respect des droits de l'homme conformément à l'article 54, alinéa 2, deuxième phrase ConstC, mais cette tâche se focalise sur la coopération internationale, tandis que les tâches de l'ISDH ont pour objectif la protection des droits humains en Suisse principalement. La disposition constitutionnelle générale relative au caractère absolu du champ d'application des droits fondamentaux (art. 27, al. 1 ConstC) semble trop peu spécifique pour une norme réglant l'attribution d'une tâche et ne convient donc pas comme base légale du financement des subventions périodiques du canton de Berne à l'ISDH⁶⁷. Par conséquent, l'article 2b, alinéa 3 crée une base légale suffisante au sens d'une norme générale

⁶⁵ Voir [Portrait | Institution suisse des droits humains](#)

⁶⁶ Un contrat entre la CdC et l'ISDH règle l'octroi du montant de base pour les années 2024 à 2026.

⁶⁷ Manuel de droit constitutionnel bernois, Walter Kälin/Urs Bolz (éd.), Berne 1995, le commentaire de l'article 27, chiffre 4 indique concernant l'article 27, alinéa 1 ConstC, avec renvoi au rapport, que, pour que les droits fondamentaux soient réalisés dans l'ensemble de l'ordre juridique, les autorités doivent y contribuer par des mesures actives. De telles mesures sont en partie prévues directement par la Constitution (voir art. 10, al. 3 ConstC : le canton et les communes encouragent la réalisation de l'égalité de fait entre l'homme et la femme ; art. 18, al. 2 et 3 ConstC ; art. 24, al. 3 ConstC). Dès lors, il peut être retenu que les mesures requièrent une base légale spécifique.

réglant l'attribution d'une tâche, de sorte que l'ISDH peut être soutenue périodiquement au titre de nouvelle tâche en association avec d'autres cantons.

Il convient d'indiquer que les bases légales au sens d'une norme réglant l'attribution d'une tâche résultent, pour les subventions existantes périodiques à la CdC (subventions à la Fondation ch comprises) ou à d'autres conférences intercantionales (CGSO, CGNO), de l'activité gouvernementale constitutionnelle de représentation des intérêts du canton (art. 90, al. 1, lit. a ConstC). Comme démontré au chiffre 3.2.1, cette tâche constitutionnelle est concrétisée par l'article 2b, alinéa 1.

Il faut distinguer la question de la suffisance des bases légales pour les subventions périodiques (norme réglant l'attribution de tâches) traitée ici de la thématique de l'article 2b, alinéa 2, grâce auquel la compétence financière est déléguée au Conseil-exécutif dans le domaine spécifique des cotisations (clause de délégation de compétence).

4. Forme de l'acte législatif

Les prescriptions relatives aux commissions spécialisées déjà en vigueur à l'article 37, alinéas 2 et 3 LOCA sont complétées (voir nouveaux art. 37a à 37e LOCA et ch. 3.1.1 supra).

Comme mentionné au chiffre 3.2.1 supra, la nouvelle disposition régissant la collaboration au niveau intercantonal prend en considération le principe de la légalité (art. 69, al. 4, lit. d ConstC) puisque les grandes lignes de la pratique éprouvée de l'importante activité gouvernementale vis-à-vis des cantons sont inscrites dans la loi. La compétence financière du Conseil-exécutif pour les cotisations aux conférences gouvernementales et sectorielles crée en outre une clause de délégation de compétence suffisante (art. 69, al. 1 et 2 ConstC).

5. Comparaison de la réglementation des commissions spécialisées

5.1 Confédération

La Confédération dispose d'une réglementation détaillée de ses commissions extraparlimentaires au niveau de la loi et de l'ordonnance (art. 57a à 57g LOGA [7 articles]) et art. 8a à 8i OLOGA [15 articles]). Elle fait la distinction entre les commissions consultatives qui donnent des avis et préparent des projets et les commissions décisionnelles qui disposent d'un pouvoir de décision (art. 8a OLOGA). Il faut toutefois souligner que les commissions extraparlimentaires de la Confédération ne sont pas comparables avec les commissions spécialisées du canton de Berne sur le plan conceptuel. Les commissions consultatives de la Confédération visent à conseiller le Conseil fédéral et l'administration fédérale et n'ont que des fonctions de conseil (art. 57a, al. 1 LOGA en rel. avec art. 8a, al. 1 OLOGA). À l'inverse, il existe dans le canton de Berne des commissions spécialisées qui ne servent pas (uniquement) à conseiller le Conseil-exécutif et l'administration, mais assument aussi des tâches d'exécution. On peut citer à titre d'exemple les commissions des examens qui sont responsables de l'organisation des différents examens et décident, par exemple, de la réussite ou de l'échec des examens (p. ex. Commission des examens de notaires, Commission cantonale de maturité professionnelle, Commission cantonal d'examen pour les écoles de culture générale). Au niveau fédéral, les membres de commission sont nommés pour une période de quatre ans et ne peuvent être qu'externes à la Confédération. La réglementation fédérale peut certes être reprise dans certains cas, moyennant certains ajustements, dans le canton de Berne ; en revanche,

une réglementation aussi détaillée au niveau de la loi (et de l'ordonnance) n'est pas adéquate pour le canton de Berne.

La réglementation du canton de Berne doit par conséquent être moins détaillée et offrir en tout point davantage de flexibilité que celle de la Confédération⁶⁸.

5.2 Situation dans certains cantons

Parmi les 15 cantons ayant été examinés dans le cadre de la présente comparaison, dix disposent dans leur loi d'organisation respective d'une réglementation concernant le gouvernement et l'administration cantonale (AG, BS, GR, FR, SO, SH, GL, SZ, NE, ZH). Très rudimentaires, ces réglementations comportent un à trois articles (un seul article pour la plupart). Deux cantons disposent d'une seule réglementation au niveau de l'ordonnance (LU : uniquement au titre de tâche générale de l'administration cantonale intitulée « encadrement des commissions » [Betreuung der Kommissionen] et VS : un article dans son règlement sur l'organisation de l'Administration cantonale). Trois cantons ne présentent pas de dispositions dans leur loi d'organisation (SG, TG, AI).

En ce qui concerne les dispositions relatives à l'indemnisation des membres de commission, onze cantons disposent de règles correspondantes, la grande majorité d'entre elles étant inscrites au niveau de l'ordonnance, voire dans une instruction ou un arrêté. Dans quatre cantons, nous n'avons pas trouvé de disposition à ce sujet.

Comme les réglementations dans les cantons sont rarement plus détaillées que l'article 37 LOCA en vigueur, ces dispositions n'ont pu servir pour la nouvelle réglementation du canton de Berne que dans des cas isolés (voir réglementation à l'art. 37c LOCA relative au rattachement administratif à une Direction).

6. Commentaires de la systématique et des articles

6.1 Modification de la loi d'organisation : commissions spécialisées

Sous-section 2.2.3 Planification et coordination

Cette sous-section règle les processus internes à l'administration (art. 35) et les procédures de corapport internes à l'administration (art. 36). Les articles 35 et 36 LOCA restent inchangés.

Sous-section 2.2.3a (nouvelle) Connaissances spécialisées externes

Contrairement à la sous-section 2.2.3 qui concerne la planification et la coordination internes à l'administration, la nouvelle sous-section 2.2.3a fait référence aux connaissances spécialisées externes à l'administration. Il peut être fait appel à des connaissances spécialisées externes *pour une situation donnée* (p. ex. consultation d'expertes et experts, d'associations, de services spécialisés externes ou par la formation de groupes d'expertise non permanents) ou par des échanges au sein d'un *organe permanent, à savoir une commission spécialisée permanente*. Ainsi, une commission spécialisée est en permanence à disposition du Conseil-exécutif et de l'administration cantonale, c'est-à-dire pour plusieurs affaires (voir aussi art. 37a, al. 1 « organes permanents »)⁶⁹.

⁶⁸ cf. à ce propos les explications au ch. 3.1.8.2 supra relatives à l'organe d'élection et au ch. 3.1.8.1 et au ch. 6.1 infra (commentaire de l'art. 37b, al. 2 LOCA) relatif à la composition.

⁶⁹ Voir aussi le rapport de la Confédération, p. 17 (commentaires de l'art. 57a LOGA « conseil permanent »).

Article 37 Spécialistes

En vertu de l'*alinéa 1 modifié*, le Conseil-exécutif, les Directions et la Chancellerie d'État peuvent avoir recours à des spécialistes externes à l'administration cantonale. Selon le libellé de cet article de principe, les autorités peuvent faire appel à des connaissances spécialisées *en fonction des situations*. L'article reprend le droit en vigueur, à l'exception de l'harmonisation de la terminologie (« experts et expertes externes » est remplacé par « spécialistes externes », comme dans le titre de l'article). Les *alinéas 2 et 3* sont abrogés et leurs contenus sont reportés dans les nouveaux articles 37a, alinéa 3 (institution par le Conseil-exécutif) et 37b (composition).

Le terme « *spécialistes* » tel qu'utilisé jusqu'à présent dans le titre de l'article 37, alinéa 1 LOCA doit être conservé et utilisé de façon cohérente dans le reste de l'article (synonymes : professionnelles et professionnels, expertes et experts, spécialistes). Ce terme doit être compris dans un sens large. Les spécialistes peuvent par exemple être des expertes et experts issus du domaine des sciences, de l'économie privée ou de toute association professionnelle. Les spécialistes peuvent bien sûr être des individus, mais aussi des associations, des bureaux et des organisations.

Article 37a (nouveau) Commissions spécialisées : 1. But et conditions préalables

Concernant la systématique : Le titre de l'article, « commissions spécialisées », est exceptionnellement pourvu d'un sous-titre puisqu'il n'est pas possible d'ajouter une division supplémentaire à la loi d'organisation et que les cinq nouveaux articles relatifs aux commissions spécialisées doivent être synthétisés (voir titres des articles 37a à 37e)⁷⁰.

Concernant le terme « commissions spécialisées » : Dans l'actuel article 37, alinéa 2 LOCA, il est question de « commissions ».

Le terme de « *commission* » a été introduit à l'article 37, alinéa 2 LOCA il y a bientôt 30 ans. Désormais, il convient d'utiliser le terme plus précis de « commissions spécialisées ». On trouve aujourd'hui déjà le terme de « commission spécialisée » dans le recueil des lois bernoises BELEX, pour certaines commissions spécialisées (p. ex. Commission spécialisée de la biodiversité, art. 35 OPN⁷¹). Dans la pratique aussi, le terme de « commission spécialisée » est prépondérant (p. ex. motion 142-2026, rapport du Conseil-exécutif⁷²). Dans la base de données terminologique du canton, « commission » est synonyme de « commission du Grand Conseil ». Quant aux diverses « commissions spécialisées » qui sont listées dans cette même base de données, la notion de conseil à l'administration y occupe une place importante (p. ex. commission culturelle). Le terme de « commission spécialisée » est plus spécifique que celui de « commission » car il souligne qu'il s'agit en premier lieu de faire appel à des connaissances spécialisées (voir aussi la nouvelle systématique : sous-section 2.2.3a [nouvelle] « Connaissances spécialisées externes »). Avec le terme « commissions spécialisées », la loi d'organisation distingue ainsi les organes en question des commissions du Grand Conseil. Le terme « *commission extraparlamentaire* » a été écarté en toute conscience. Il est certes mentionné au numéro 152.25 du recueil systématique bernois, mais n'apparaît pas dans l'ordonnance du 2 juillet 1980 concernant les indemnités journalières et de déplacement des membres des commissions cantonales (RSB 152.256) qui figure sous cette catégorie (il y est question de « commissions cantonales »). Enfin, le terme de « commissions

⁷⁰ cf. Directives du canton de Berne sur la procédure législative (DPL), module 3 : Directives sur la technique législative (DTL), ch. 2.1.2.2.

⁷¹ Ordonnance du 10 novembre 1993 sur la protection de la nature (OPN ; RSB 426.111)

⁷² La motion 048-2022 à la source du rapport parlait de « commissions consultatives extraparlémentaires ».

extraparlimentaires » est un peu trop large, puisqu'il englobe en principe toutes les commissions qui ne relèvent pas de la compétence du Grand Conseil (soit non seulement les commissions relevant du domaine de compétence du Conseil-exécutif, mais aussi par exemples celles relevant de la Justice).

Concernant l'*alinéa 1* (but) : l'actuelle loi d'organisation ne s'exprime pas directement sur le but des commissions (spécialisées). Il ressort toutefois du titre de l'article 37 et de son alinéa 1 que le recours à des « connaissances spécialisées externes » consiste à consulter des « spécialistes » (p. ex. à l'aide de mandat d'expertise).

Le *rapport du Conseil-exécutif* offre une vue d'ensemble des 92 commissions spécialisées permanentes (état : décembre 2023)⁷³. Il ressort du rapport que les commissions spécialisées assument tout un éventail de tâches différentes. Il est donc difficile d'identifier des caractéristiques concrètes valables pour toutes les commissions spécialisées. Parmi les activités typiques des commissions spécialisées, on peut citer, comme au niveau fédéral, l'examen de projets sous un angle technique particulier, la rédaction de prises de position internes à l'administration et la participation à la préparation d'affaires du Conseil-exécutif ou des Directions⁷⁴. Par ailleurs, les commissions spécialisées peuvent (et doivent) aussi fournir des conseils préventifs, en anticipant de possibles évolutions dans leur domaine et en présentant les pistes pour y répondre.

En outre, les commissions spécialisées existantes disposent de bases légales différentes. Certaines commissions spécialisées sont régies par une loi fédérale ou cantonale. Les commissions spécialisées relevant du domaine de compétence du Conseil-exécutif doivent s'appuyer soit sur une clause de délégation de compétence soit sur l'article 37, alinéa 2 LOCA. En outre les règles de fond concernant le but, l'organisation, les tâches, les séances, la composition, etc. sont aussi très différentes d'une commission spécialisée à l'autre. De manière très générale, on peut toutefois affirmer que les commissions spécialisées conseillent souvent le Conseil-exécutif ou l'administration⁷⁵ ou concourent à l'application de la législation (p. ex. les commissions des examens). Elles se distinguent par là des commissions du Grand Conseil, qui assument les tâches de surveillance à l'égard du Conseil-exécutif et de l'administration (commissions de surveillance, voir art. 36 ss RGC) ou préavisent les affaires du Conseil-exécutif (Commission des institutions politiques et des relations extérieures ainsi que les commissions spécialisées du Grand Conseil, voir art. 39 s. RGC).

Sur la base de ces explications, il convient désormais de reformuler le but des commissions spécialisées à l'article 37a, alinéa 1 LOCA, à savoir « conseiller le Conseil-exécutif et l'administration » et mettre en œuvre des « tâches d'exécution » prévues par la législation. Il ressort du terme « collèges inscrits dans la durée » que les commissions spécialisées régies par l'article 37a ss LOCA sont des commissions spécialisées permanentes⁷⁶. Le Conseil-exécutif ainsi que les Directions et la Chancellerie d'État peuvent en revanche également instituer des commissions spécialisées consultatives non permanentes (voir ch. 3.1.4 supra). En

⁷³ Incluant 10 commissions scolaires des gymnases et 13 conseils d'école des écoles professionnelles cantonales / ES

⁷⁴ cf. bref avis de droit Uhlmann, ch. 16

⁷⁵ cf. p. ex. Commission sur l'exercice de la prostitution (ComEP) : « À cet effet [application uniforme de la présente loi], le Conseil-exécutif peut mettre sur pied une commission spécialisée pour le canton et les communes, qui peut se voir déléguer des tâches d'évaluation. » (art. 19, al. 1 en rel. avec al. 2 LEP, art. 8 OEP) ; groupe sécurité canton-communes : « Un groupe sécurité canton-communes est constitué pour agir en tant qu'organe spécialisé consultatif du canton et des communes. Il traite des questions essentielles de collaboration entre canton et communes en vue de la mise en œuvre de la présente loi. » (art. 58, al. 1 et 2 de la loi du 10 février 2019 sur la police [LPol ; RSB 551.1] ; voir aussi art. 36 à 39 de l'ordonnance du 20 novembre 2019 sur la police [OPol ; RSB 551.111]) ; Commission de la chasse et de la protection de la faune sauvage (CCPFS) : « La CCPFS est l'organe d'expertise et de consultation de la Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement dans les domaines de la chasse, de la planification de la chasse, du gibier, des dommages causés par la faune sauvage et de la protection des animaux. Elle apporte son soutien à l'Office de l'agriculture et de la nature et à l'Inspection de la chasse et les conseille. » (art. 34, al. 3m de l'ordonnance du 26 février 2003 sur la chasse [OCh ; RSB 922.111] ; voir aussi art. 29 de la loi du 25 mars 2002 sur la chasse et la protection de la faune sauvage [LCh ; RSB 922.11]).

⁷⁶ cf. aussi la réglementation fédérale à l'art. 57a, al. 1 LOGA : « Les commissions extraparlimentaires conseillent en permanence le Conseil fédéral et l'administration fédérale dans l'accomplissement de leurs tâches. »

ce qui concerne la terminologie, c'est à dessein que le terme de « permanent » n'est pas utilisé dans l'acte normatif pour qualifier les commissions spécialisées, puisque l'accent doit être mis sur « inscrits dans la durée ». En effet, les commissions spécialisées s'inscrivent certes dans la durée, mais ne siègent selon les circonstances que quelques fois par année.

Concernant l'*alinéa 2* (conditions préalables) : par rapport au droit actuel, des conditions préalables devant être satisfaites en vue d'instituer une commission spécialisée sont désormais définies à l'*alinéa 2*. La réglementation est calquée sur celle de la Confédération (voir art. 57b, let. a et b LOGA).

La loi prévoit dorénavant que les commissions spécialisées peuvent être instituées lorsque l'accomplissement des tâches requiert des savoirs particuliers dont l'administration ne dispose pas (condition n° 1), ou la participation précoce de milieux intéressés (condition n° 2). La formulation est exhaustive et correspond en substance à l'actuel article 37, alinéa 2 LOGA (« commissions dans lesquelles sont appelés à siéger des experts ou expertes », « commissions dans lesquelles sont appelées à siéger des personnes représentant des groupes de population déterminés »). En revanche, le terme plus ouvert de « milieux intéressés » remplace celui de « groupes de population déterminés » (comme à l'art. 57b, let. b LOGA). Les conditions préalables doivent en principe être formulées de la manière la plus ouverte qui soit, de sorte à permettre un recours flexible aux commissions spécialisées. L'idée reste néanmoins d'ancrer ces conditions afin de créer un cadre à l'institution des commissions spécialisées. Il ressort de l'article 37a, alinéa 2 LOGA que les commissions spécialisées ne peuvent en principe être instituées qu'en présence d'au moins une des deux conditions énoncées. La deuxième phrase de l'*alinéa 2* précise que les lois spéciales restent réservées. En d'autres mots, le législateur peut aussi instituer une commission spécialisée dans un cas particulier où les conditions prévues à l'article 37a, alinéa 2 LOGA ne seraient pas remplies.

Selon le domaine, la thématique ou le cas, il peut être judicieux de garantir l'échange entre l'administration et les spécialistes ou les délégations des milieux intéressés au sein d'une commission spécialisée permanente et non pas en formant des groupes de travail temporaires ou en ouvrant une consultation *ad hoc*. Le constat a été fait au niveau fédéral que les tâches des commissions peuvent rarement être remplacées par des mandats externes. Selon les enquêtes effectuées, cette impossibilité s'explique avant tout par le fait qu'une commission se charge aussi de consolider différentes expertises et que la stabilité de sa composition garantit une bonne connaissance des sujets traités et des contextes. Les personnes interrogées ont en outre invoqué l'argument de l'indépendance des membres des commissions, assurée par le fait qu'ils ne dépendent pas financièrement de l'administration⁷⁷. Enfin, même lorsque la tâche consiste à impliquer les milieux intéressés, recourir à des mandats externes ne présente guère d'intérêt. En effet, le savoir des commissions est à portée de main en cas d'affaires urgentes⁷⁸.

Concernant la condition « savoirs particuliers » : conformément à l'article 37a, alinéa 2 LOGA, les commissions spécialisées peuvent être instituées lorsque l'accomplissement des tâches requiert des savoirs particuliers dont l'administration ne dispose pas. Ce libellé doit être compris dans un sens large. Autrement dit, le but est de permettre en principe la formation d'une commission spécialisée chaque fois que l'administration estime judicieux de consulter des spécialistes externes réunis sous la forme d'un organe permanent. Le fait qu'un certain savoir spécialisé soit disponible au sein de l'administration ne contredit pas en soi la création d'une commission spécialisée. De manière générale, la formation d'une telle commission se justifie en particulier lorsque l'administration peut ainsi avoir accès aux connaissances spécifiques des

⁷⁷ Rapport de la Confédération, p. 39 s.

⁷⁸ Strebel (loc. cit.), ch. 15 s.

membres de la commission et renoncer à mettre en place ses propres structures⁷⁹. À titre d'exemple, on peut citer les diverses commissions culturelles qui émettent les recommandations pour les récompenses culturelles (commission de cinéma, commission intercantonale des arts de la scène, etc.). Sur recommandation de ces commissions culturelles, le canton de Berne octroie des bourses, des subventions et des prix à certaines actrices et acteurs culturels ou à certaines associations culturelles. Les différentes commissions des examens s'orientent elles aussi sur les connaissances spécialisées d'externes.

Concernant la condition « participation précoce de milieux intéressés » : les commissions spécialisées représentent un instrument efficace pour défendre les intérêts d'organisations issues des milieux politiques et économiques et de la société ainsi que pour exercer une influence plus ou moins directe sur l'activité des administrations⁸⁰. Elles visent en particulier à garantir la participation « précoce » de certains milieux, c'est-à-dire dès le début d'un (possible) projet et non pas uniquement en présence d'une affaire concrète. À titre d'exemple, une commission spécialisée peut discuter de l'opportunité d'agir dans un domaine donné. Le terme de « milieux intéressés » nouvellement introduit sur la base de l'article 57b, lettre b LOGA doit être compris dans un sens large. L'idée est de pouvoir en particulier instituer des commissions spécialisées qui puissent garantir l'échange spécialisé entre le canton de Berne et les autorités fédérales ou communales ainsi qu'avec les entreprises chargées de tâches publiques. On peut citer à titre d'exemple le Conseil cantonal des transports qui fait office d'organe d'échange entre la Direction des travaux publics et des transports et les principaux acteurs des transports publics locaux et régionaux. Il permet un échange d'informations relatives à des thématiques actuelles des transports publics entre la Confédération, le canton de Berne, les régions et les entreprises de transport.

Concernant l'*alinéa 3* (institution par une loi cantonale ou par une ordonnance du Conseil-exécutif) : l'article 37a, alinéa 3 LOCA constitue la base légale générale sur laquelle s'appuie le Conseil-exécutif pour instituer une commission spécialisée, même en l'absence d'une autorisation inscrite dans une loi spéciale (voir actuel art. 37, al. LOCA). Une institution n'est toutefois possible qu'en présence d'au moins une des conditions prévues à l'article 37a, alinéa 2 LOCA.

L'actuelle loi d'organisation prévoit que le Conseil-exécutif, mais aussi les Directions et la Chancellerie d'État puissent constituer des commissions (art. 37, al. 2 en rel. avec al. 1 LOCA). Il n'est pas défini si le Conseil-exécutif et les Directions doivent instituer les commissions spécialisées par voie d'ordonnance ou par arrêté. Partant, le Conseil-exécutif et les Directions étaient jusqu'ici libres de constituer les commissions spécialisées au sens de l'article 37, alinéa 2 LOCA par ordonnance ou par arrêté. Parmi les 35 commissions spécialisées ayant été constituées sur la base de l'article 37, alinéa 2 LOCA⁸¹,

- au moins 32 ont été instituées par le *Conseil-exécutif*⁸², et
- au moins 30 par une *ordonnance* du Conseil-exécutif (la base légale pour ce faire peut aussi se trouver p. ex. dans l'ordonnance d'organisation de la Direction compétente ou de la Chancellerie d'État). Les deux commissions spécialisées ayant été constituées par ACE s'appuient sur des ACE plus anciens, datant de 1995/2011 ou 2007 (voir note de bas de page 8).

⁷⁹ cf. rapport de la Confédération, p. 8

⁸⁰ cf. bref avis de droit Uhlmann, ch. 15

⁸¹ C'est-à-dire 35 des 92 commissions totalisées dans le rapport du Conseil-exécutif (commissions spécialisées ayant une fonction de conseil : 18, autres commissions spécialisées : 17).

⁸² Deux commissions spécialisées ont été constituées par des arrêtés du Conseil-exécutif plus anciens (1995 et 2011 : Conseil cantonal des transports, 2007 : Groupe de coopération contre la traite d'êtres humains [GCT]). Pour deux commissions spécialisées, seul l'article 37 LOCA est indiqué au titre de base légale, sans autre arrêté du Conseil-exécutif (Commission spécialisée de la viticulture et Commission spécialisée pour les prestations écologiques requises et la détention respectueuse des animaux de rente). Pour la Commission des pâturages boisés Jura bernois, la loi cantonale sur les forêts tient lieu de base légale (art. 38 et 45 de la loi cantonale du 5 mai 1997 sur les forêts [LCFo ; RSB 921.11]).

Désormais, seul le *Conseil-exécutif* pourra instituer des commissions spécialisées, l'idée étant qu'il lui revient à lui de décider de la nécessité d'une commission spécialisée. Aujourd'hui déjà, les Direction et la Chancellerie d'État ainsi que le Conseil-exécutif procèdent chaque année à l'évaluation des besoins. En outre, l'institution par le Conseil-exécutif favorise une certaine uniformité entre les Directions et la Chancellerie d'État. Le fait que les Directions et la Chancellerie d'État n'aient pas ou que peu fait usage de la compétence dont elles bénéficiaient jusqu'alors atteste par ailleurs d'une absence de besoin en ce sens. Les Directions et la Chancellerie d'État ont toutefois encore la possibilité de recourir à des spécialistes pour une situation donnée (voir art. 37, al. 1 LOCA).

Par ailleurs, les commissions spécialisées ne peuvent plus être instituées par un arrêté, mais plus que par une *ordonnance* du Conseil-exécutif. Cette règle correspond à la pratique prédominante et présente l'avantage que les commissions du Grand Conseil ont toujours la possibilité de se prononcer en faveur de l'institution ou de la dissolution d'une commission spécialisée en vertu de leurs droits d'information et de consultation sur les projets d'ordonnance (voir art. 41 LGC⁸³).

L'*alinéa 4* prévoit que la législation cantonale règle au moins les tâches et l'organisation des commissions spécialisées ainsi que la nomination de leurs membres. Les dispositions sur les tâches, l'organisation ainsi que la nomination des membres des commissions spécialisées peuvent, selon la commission spécialisée, se trouver au niveau de la loi ou d'une ordonnance du Conseil-exécutif (cf. Disposition transitoire art. T2-1, al. 2).

Article 37b (nouveau) 2. Composition

Conformément à l'*alinéa 1*, les commissions spécialisées se composent de spécialistes ou de délégations des milieux intéressés. Cette formulation correspond en substance à l'actuel article 37, alinéa 2, première phrase LOCA (« Ils peuvent constituer des commissions dans lesquelles sont appelés à siéger des experts ou expertes ou des personnes représentant des groupes de population déterminés. »). La formulation « spécialistes *ou* de délégations des milieux intéressés » garantit la possibilité de siéger au sein d'une commission spécialisée aussi bien aux spécialistes qu'aux délégations des milieux intéressés. Comme à l'article 37a, alinéa 2 LOCA, le terme plus ouvert de « milieux intéressés » remplace celui de « groupes de population déterminés » (voir commentaire de l'art. 37a, al.2 LOCA ci-avant)

L'*alinéa 2* correspond à l'actuel article 37, alinéa 3, deuxième phrase LOCA, abstraction faite du terme « commission spécialisée », qui remplace « commission ». Selon cet alinéa, les deux sexes sont si possible représentés à raison de 30 pour cent au moins dans chaque commission spécialisée. Il convient de conserver la flexibilité de la disposition en vigueur afin de ne pas compliquer outre mesure la recherche des spécialistes qualifiés. En outre, il est préférable de fixer un objectif dans la loi (« 30 pour cent au moins ») plutôt qu'une disposition générale, moins concrète, exigeant une représentation « équilibrée » ou « adéquate ».

Dans la pratique actuelle, l'objectif de 30 pour cent au moins n'est pas atteint dans une commission spécialisée sur trois (état : décembre 2023). Il existe donc des commissions spécialisées où les hommes sont prédominants (p. ex. Conseil cantonal des transports, Commission de la chasse et de la protection de la faune sauvage, Comité consultatif pour les prisons et les divisions cellulaires, Commission cantonale d'examen pour les métiers techniques pour la partie germanophone du canton), mais aussi des commissions spécialisées où ce sont les femmes qui prédominent (p. ex. Commission cantonale de l'égalité et Commission des

⁸³ Loi du 4 juin 2013 sur le Grand Conseil (loi sur le Grand Conseil, LGC ; RSB 151.21)

bibliothèques). Lorsque les membres sont délégués par les différentes organisations, le canton n'a aucune influence sur l'équilibre entre les sexes (p. ex. Commission spéciale Protection civile). Le fait que l'objectif de 30 pour cent n'est pas atteint dans une commission spécialisée sur trois montre qu'une disposition légale correspondante est toujours et encore nécessaire.

Si les membres de commission sont élus par le Conseil-exécutif, il incombe à la Direction compétente ou à la Chancellerie d'État de fournir des indications sur la composition (sexes et minorité francophone) dans le cadre de l'affaire correspondante du Conseil-exécutif, lors d'une élection de renouvellement général ou une élection complémentaire. L'inscription d'une telle réglementation dans la loi n'a pas été retenue, car cela serait trop détaillé au niveau de la loi. Un contrôle supplémentaire de la composition et donc du rapport hommes-femmes peut être réalisé dans le cadre de l'examen annuel au sens de l'article 37e LOCA.

Concernant l'*alinéa 3* (représentation de la minorité francophone) : il convient de conserver la formulation ouverte de l'actuel article 37, alinéa 3 LOCA, selon laquelle les sensibilités spécifiques de la minorité francophone doivent être prises en compte. Il est judicieux de différencier la représentation de la minorité de langue française en fonction de la commission spécialisée : dans la Commission spécialisée de la viticulture, la part de viticultrices et viticulteurs dans la partie francophone du canton de Berne est plus faible que dans la partie germanophone, raison pour laquelle, les membres sont majoritairement germanophones. En revanche, il existe aussi des commissions spécialisées au sein desquelles ne siègent que des membres francophones (p. ex. Commission de l'École cantonale de langue française de Berne, Commission des moyens d'enseignement et des plans d'études de l'école obligatoire pour la partie francophone du canton, Commission scolaire francophone spécifique au Gymnase de Bienne et du Jura bernois, commission cantonale de maturité spécifique, Commission des congés de formation pour la partie francophone du canton, Commission des pâturages boisés Jura bernois). Dans certains cas, des sièges sont garantis à la minorité de langue française (Conseil pour la formation professionnelle et Commission cantonale de maturité professionnelle) ou alors le Conseil du Jura bernois (CJB) ou le Conseil des affaires francophones de l'arrondissement de Biel/Bienne (CAF) ont un droit de proposition (p. ex. conseils d'école des écoles professionnelles cantonales/ES, voir art. 40, al. 2a OFOP). En ce qui concerne la commission cantonale de l'égalité, le CJB et le CAF peuvent donner leur avis en amont sur les candidatures issues du Jura bernois et de l'arrondissement administratif de Biel/Bienne. Certaines délégations d'organisations de langue française sont parfois aussi détachées dans les commissions spécialisées (p. ex. Conseil cantonal des transports avec une représentation du CJB et Commission spécialisée de la biodiversité avec deux personnes issues du Jura bernois).

Article 37c (nouveau) 3. Rattachement administratif

Cette nouvelle disposition prévoit le rattachement administratif de chaque commission spécialisée à une Direction ou à la Chancellerie d'État. Le rattachement administratif ne doit toutefois pas explicitement être ancré dans la loi ou dans une ordonnance, s'il découle simplement de la compétence sectorielle de la Direction ou de la Chancellerie d'État. Des réglementations similaires se trouvent dans les actes normatifs des cantons d'Argovie, de Fribourg, de Glaris et de Zurich.

La Direction ou la Chancellerie d'État à laquelle se rattache la commission spécialisée

- doit procéder à l'examen des commissions spécialisées relevant de sa compétence à l'attention du Conseil-exécutif (art. 37e, al. 1 à 3 LOCA),
- est responsable de publier les informations concernant ses commissions spécialisées sur Internet (voir art. 37e, al. 4 LOCA). En outre, les commissions spécialisées sont listées dans l'Annuaire officiel par Direction/Chancellerie d'État,

- veille à l'archivage des documents de ses commissions spécialisées et assume à cet égard les tâches des autorités soumises à l'obligation de proposer leurs documents (art. 11, al. 3 OArch, à comparer aussi avec l'art. 9, al. 1, lit. b LArch et les commentaires de la modification indirecte au ch. 6.3.1 infra).

Article 37d (nouveau) 4. Indemnisation

La loi d'organisation en vigueur ne connaît pas de réglementation relative à l'indemnisation des membres des commissions. L'article 80, alinéa 1 LPers prévoit toutefois que les prestataires de services à titre accessoire – parmi lesquels figurent aussi les membres de commissions spécialisées (voir ch. 3.1.1 supra, dernier paragraphe) – perçoivent une indemnité pour leur activité, dont le montant est fixé par le Conseil-exécutif ou par l'unité administrative habilitée par lui. Les montants des indemnités fixés par le droit fédéral sont réservés (art. 80, al. 2 LPers). Le 2 juillet 1980, sur demande de la Direction des finances, le Conseil-exécutif a adopté l'« ordonnance concernant les indemnités journalières et de déplacement des membres des commissions cantonales » (RSB 152.256 ; ci-après, l'ordonnance). Selon l'article 1, alinéa 1 de l'ordonnance, les indemnités des membres des commissions sont réglées par cette ordonnance, pour autant qu'il n'existe pas de prescriptions particulières à cet effet. Sont réputées commissions cantonales celles qui sont instituées en vertu de dispositions légales ou constituées par le Conseil-exécutif (art. 1, al. 2 de l'ordonnance). Cette définition devrait convenir à toutes les commissions spécialisées listées dans le rapport du Conseil-exécutif.

Il ressort de l'évaluation du rapport du Conseil-exécutif, en ce qui concerne l'indemnisation des membres de commissions spécialisées, que l'ordonnance est applicable dans la plupart des cas, parfois assortie d'une disposition complémentaire dans la législation spéciale⁸⁴. Mais il existe aussi des cas où l'indemnisation n'est réglée que dans la loi spéciale (p. ex. Commission des examens de notaires). Dans de rares cas, aucune indemnité journalière ni indemnité de déplacement n'est versée⁸⁵. Il existe aussi d'autres cas spéciaux, par exemple pour lesquels le Conseil-exécutif délègue à la Direction compétente la responsabilité de régler l'indemnisation par voie d'ordonnance⁸⁶.

Comme les contextes varient fortement, il est préférable de ne pas introduire de règles uniformes concernant l'indemnisation des membres de commissions spécialisées dans la loi d'organisation. L'article 37d LOCA établit toutefois, comme au niveau fédéral, une clause de délégation de compétence pour l'ordonnance déjà en vigueur, laquelle fera l'objet d'une révision à l'issue de la présente modification de la loi d'organisation.

Article 37e (nouveau) 5. Examen et publication

L'alinéa 1 prévoit désormais que le Conseil-exécutif contrôle périodiquement toutes les commissions spécialisées sous l'angle de leur nécessité, de leur effet, de leurs tâches et de leur composition. Le texte de loi s'inspire ici de la réglementation au niveau fédéral et de la déclaration de planification n° 2 de la CGes relative au rapport du Conseil-exécutif, qui demande que la liste des commissions spécialisées fasse l'objet d'un examen périodique sous l'angle de l'efficacité, de la nécessité, des attributions et de la composition. L'examen satisfait

⁸⁴ Selon la législation spéciale, une indemnité supplémentaire est souvent versée à la présidence (p. ex. Commission cantonale de maturité professionnelle [CCMP] et commissions culturelles [p. ex. Commission des bibliothèques ou Commission de cinéma]). Pour le Comité spécialisé en matière sportive (CSMS), des dispositions spéciales pour les personnes employées en vertu du droit public sont réservées. Quant à la Commission d'économie générale, la loi qui s'y rapporte prévoit d'indemniser par ailleurs l'activité en section telle que les séances.

⁸⁵ P. ex. Commission de géoinformation. Dans le cas de la Commission sur l'exercice de la prostitution (ComEP) et du Groupe de coopération contre la traite d'êtres humains (GCT), les membres sont des collaboratrices et collaborateurs du canton ou des communes ou des collaboratrices et collaborateurs de prestataires de services qui reçoivent des subventions de l'État. Dans le cas du Conseil cantonal des transports, les membres sont élus pour représenter leur organisation. Dans certains cas, il convient de souligner que seules de rares indemnités peuvent être revendiquées (p. ex. Commission spéciale Protection civile [PCI], où il est prévu que les représentantes et représentants des communes participent aux réunions durant leurs heures de travail).

⁸⁶ cf. art. 138, al. 1, lit. a et e OFOP pour les membres des commissions d'examen et les présidentes et présidents du Conseil pour la formation professionnelle et des commissions (cf. art. 91 ss ODFOP)

également la demande portée par l'UDC dans la déclaration de planification n° 2a (voir ch. 2.1.2 supra).

Une différenciation quant à la fréquence des contrôles est opérée à l'*alinéa 2* : ainsi, le Conseil-exécutif examine au moins une fois par législature les commissions spécialisées instituées par le droit fédéral ou une loi cantonale (lit. a), tandis qu'il examine chaque année celles qu'il a instituées par voie d'ordonnance (lit. b). En effet, la marge de manœuvre du Conseil-exécutif est plus limitée en ce qui concerne les commissions spécialisées instaurées par le droit fédéral ou par une loi cantonale, raison pour laquelle un examen tous les quatre ans suffit. L'examen de toutes les commissions au moins une fois par législature satisfait par ailleurs le souhait de la CGes que la liste lui soit soumise une fois par législature (voir ch. 2.1.2 supra).

Concernant l'*alinéa 3* : s'il ressort de l'examen que les conditions prévues à l'article 37a, alinéa 2 LOCA ou dans la loi spéciale correspondante ne sont plus satisfaites, le Conseil-exécutif dissout la commission spécialisée ou en propose la dissolution au Grand Conseil. Le Conseil-exécutif a compétence pour dissoudre lui-même les commissions spécialisées qu'il a instituées par voie d'ordonnance sur la base de l'article 37a, alinéa 3 LOCA. Quant aux commissions spécialisées instituées par une loi cantonale et à celles relevant du domaine de compétence du Conseil-exécutif mais en vertu d'une clause de délégation de compétence dans la loi spéciale, le Conseil-exécutif propose leur dissolution au Grand Conseil. La compétence cantonale en matière d'organes régis par le droit fédéral est plus limitée, mais le Conseil-exécutif pourrait en tout cas déposer une demande en ce sens au service fédéral compétent. La loi ne prévoit que les conditions qui président à la dissolution d'une commission spécialisée, mais pas, par exemple, celles qui demandent l'ajustement de son organisation. S'il résulte de l'examen que l'organisation doit être adaptée, il faut lancer les travaux requis. Si l'examen montre que la composition ne répond pas aux exigences légales, il conviendra de prendre ce critère en compte lors des prochaines élections des membres de commission. Pour ce qui est de l'information à la commission spécialisée en question, il incombe à la Direction compétente ou à la Chancellerie d'État d'informer cette dernière dans un délai raisonnable de la dissolution prévue ou de toute modification de son organisation.

Pour que le public soit informé des différentes commissions spécialisées, de leurs tâches, de leur organisation, des membres qui les composent et des bases légales sur lesquelles elles se basent, ces indications sont publiées sur Internet conformément à l'*alinéa 4*. Une liste de toutes les commissions spécialisées, avec pour chaque commission un lien vers la page Internet de la Direction compétente pour de plus amples informations, est publiée dans l'annuaire officiel, autrement dit sur la page Internet de la Chancellerie d'État. Cette mesure met en œuvre la déclaration de planification n° 1 relative au rapport du Conseil-exécutif (voir ch. 2.1.2 supra).

T2 Disposition transitoire (nouveau)

Art. T2-1 (nouveau) Bases légales des commissions spécialisées

La disposition transitoire vise à ce que les bases légales de toutes les commissions spécialisées qui ne correspondent pas encore au nouveau droit soient modifiées d'ici au 31 décembre 2029. Cette disposition concerne d'une part la nécessité d'une base légale suffisante pour instituer une commission spécialisée en vertu de l'article 37 a, alinéa 3 LOCA (*al. 1*). Conformément au rapport du Conseil-exécutif du 21 février 2024, les commissions spécialisées suivantes ne reposent sur aucune base légale spécifique ou sur une base insuffisante en vertu du nouveau droit. C'est notamment le cas lorsqu'elles ont été instituées au moyen d'un simple arrêté du Conseil-exécutif :

- Conseil cantonal des transports (DTT) (cf. ch. 2.2.1.3.1 Rapport du Conseil-exécutif)
- Commission spécialisée de la viticulture (DEEE) (cf. ch. 2.2.1.17.1 Rapport du Conseil-exécutif)

- Commission spécialisée bernoise pour les prestations écologiques requises et la détention respectueuse des animaux de rente (BFO) (DEEE) (cf. ch. 2.2.1.18.1 Rapport du Conseil-exécutif)
- Groupe de coopération contre la traite d'êtres humains GCT (DSE) (cf. ch. 2.2.2.15.1 Rapport du Conseil-exécutif)
- Commission d'examen de chasse (DEEE) (cf. ch. 2.2.2.16.1 Rapport du Conseil-exécutif [ordonnance de Direction uniquement])

D'autre part, cette disposition contraint les commissions spécialisées en vertu de l'article 37a, alinéa 4 LOCA à définir leurs tâches et leur organisation ainsi que la nomination de leurs membres dans une loi cantonale ou une ordonnance du Conseil-exécutif. Si ces dispositions sont manquantes, les bases légales correspondantes sont à créer (*al.* 2).

L'examen des commissions spécialisées a lieu au moins une fois par législature pour les commissions spécialisées instituées par le droit fédéral ou cantonal (art. 37e, al. 2, lit. a LOCA). Une fois par législature, la liste est présentée à la CGes, les prochaines échéances étant fixées à mars 2026 (liste actualisée à fin 2025) et mars 2030 (liste actualisée à fin 2029). Les bases légales manquantes devraient donc être adoptées d'ici au deuxième examen des commissions spécialisées.

6.2 Modification de la loi d'organisation : collaboration avec d'autres cantons

Article 2b **Collaboration avec d'autres cantons**

La nouvelle disposition régissant la collaboration concerne la tâche du gouvernement consistant à représenter le canton à l'extérieur et en particulier à sauvegarder les intérêts du Conseil-exécutif au niveau intercantonal et indirectement face à la Confédération. Sur le *plan systématique*, elle s'insère en tant que nouvel article 2b LOCA à la sous-section 1.1.1 Généralités, à la suite du mandat défini dans les grandes lignes (art. 1 LOCA), des obligations gouvernementales (art. 2 LOCA) et des tâches relevant du programme gouvernemental de législature (art. 2a LOCA).

Comme expliqué au chiffre 3.2.1, l'*alinéa 1* concrétise les dispositions constitutionnelles imposant au canton de collaborer avec la Confédération et les autres cantons et au Conseil-exécutif d'assumer la représentation du canton (art. 2, al. 2 et art. 90, al. 1, lit. a ConstC). La disposition sur la collaboration intercantonale s'inspire de l'article 1, alinéa 2 de la convention sur la CdC, qui définit le but de la CdC : ainsi la participation du Conseil-exécutif aux conférences vise-t-elle d'une part à favoriser la collaboration au niveau intercantonal et d'autre part à défendre les intérêts communs des cantons face à la Confédération.

Il est renvoyé à la vue d'ensemble du chiffre 2.2.1 pour ce qui concerne les conférences gouvernementales et sectorielles nationales et régionales auxquelles le Conseil-exécutif participe. Il convient de préciser que la chancière ou le chancelier siège à la Conférence des chanceliers d'État et que, partant, cet organe compte parmi les conférences sectorielles nationales (voir la fonction de la Chancellerie d'État en tant qu'état-major du Conseil-exécutif, art. 92, al. 2 ConstC et art. 19, al. 1, lit. a LOCA, ainsi que son statut de Direction, art. 25b LOCA). Parmi les conférences évoquées à l'alinéa 1, il convient de distinguer les conférences spécialisées (comme la Conférence suisse des institutions d'action sociale [CSIAS] ou la Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse [CCPCS]), lesquelles permettent un échange au niveau de l'administration entre les cadres spécialisés et au sein

desquelles ne siègent en règle générale pas de membres du gouvernement⁸⁷. Tandis que les intitulés des conférences intercantionales des directrices et directeurs font encore majoritairement état du masculin uniquement (« conférences des directeurs »), l'article 2b utilise le terme plus inclusif de « conférences sectorielles ».

Avec l'*alinéa 2*, la compétence financière du Grand Conseil dans le domaine spécifique des « cotisations aux conférences gouvernementales et sectorielles » est déléguée au Conseil-exécutif (voir ch. 3.2.2 supra). Comme mentionné, cette clause de délégation doit en particulier être créée dans l'optique des cotisations annuelles à la CdC. Elle offre en outre une base légale suffisante pour les conférences sectorielles dont la cotisation cantonale est supérieure à 200 000 francs et pour lesquelles aucune dépense liée ne peut en principe être invoquée.

Les cotisations du canton fondées sur une convention entre le Conseil fédéral et la CdC, comme l'Administration numérique suisse (ANS)⁸⁸, ne figurent pas parmi les cotisations au sens de l'*alinéa 2* et continuent de relever de la compétence financière du Grand Conseil en raison du montant de la dépense.

Il ne faut pas oublier que le Conseil-exécutif a, dans certains cas, délégué aux Directions et à la Chancellerie d'État les compétences en matière d'autorisation de dépenses que lui confèrent la Constitution et la loi (art. 70, al. 3, lit. a LFin en rel. avec art. 36, al. 1 OFin). Avec la réserve relative à la compétence des Directions et de la Chancellerie d'État en matière d'autorisation de dépenses, il est précisé que cette prérogative leur est laissée et qu'elles peuvent continuer à approuver par exemple les dépenses nouvelles périodiques inférieures ou égales à 100 000 francs destinées aux conférences sectorielles⁸⁹.

L'objectif visé par l'*alinéa 3* est de permettre au Conseil-exécutif de participer à de nouvelles tâches au niveau intercantonal qui, jusqu'à présent, ne reposaient sur aucune base légale cantonale (voir ch. 3.2.3 supra). Les tâches peuvent venir de tout domaine politique au sein duquel des tâches sont, du point de vue du Conseil-exécutif, appelées à être réalisées conjointement. Cette disposition vise à éviter qu'il faille créer une base légale formelle pour la moindre cotisation périodique du canton. Comme mentionné, la cotisation annuelle du canton de Berne pour la période 2024-2026 à l'ISDH s'élève à 27 000 francs, de sorte que le rapport entre le travail à fournir pour édicter une disposition légale spécifique et le montant de la cotisation n'est pas favorable.

Les cantons et en particulier les conférences gouvernementales et sectorielles sont les organes avec lesquels le Conseil-exécutif peut assumer une nouvelle tâche commune (voir répartition au ch. 2.2.1). Comme le montre l'exemple de l'ISDH, l'institution peut se baser sur le droit fédéral et remplir une nouvelle tâche à laquelle le canton de Berne souhaiterait participer financièrement, conjointement aux autres cantons.

Comme mentionné concernant l'*alinéa 2*, les Directions et la Chancellerie d'État autorisent notamment les nouvelles dépenses périodiques jusqu'à concurrence de 100 000 francs (art. 70, al. 3, lit. a LFin en rel. avec art. 36, al. 1 OFin). Le montant périodique de 27 000 francs versés à l'ISDH peut donc être autorisé par la Chancellerie d'État, compétente en la matière, en vertu de la nouvelle norme réglant l'attribution de la tâche à l'*alinéa 3*. La base légale de cette tâche doit en revanche être édictée par le Conseil-exécutif dans l'ordonnance.

⁸⁷ cf. répartition dans Auer, p. 327 ss, en particulier n° 803 et 805

⁸⁸ cf. Convention-cadre de droit public concernant l'Administration numérique suisse du 17 décembre 2021

⁸⁹ Le libellé de la clause de délégation de compétence est calqué sur l'article 21p de la loi du 19 mars 1992 sur l'école obligatoire (LEO ; RSB 432.210) : *Le Conseil-exécutif est seul compétent pour autoriser les dépenses visées à l'article 21o, alinéa 1, sous réserve des compétences de la Direction de l'instruction publique et de la culture en la matière.*

6.3 Modifications indirectes

6.3.1 Loi sur l'information et l'aide aux médias (LIAM)

Section 2.2

La section 2.2 traite de la publicité des séances du Conseil-exécutif (art. 7 LIAM) et de celles des « commissions instituées par le Conseil-exécutif » (art. 8 LIAM). Sur le plan terminologique, le terme de « commissions » est remplacé par celui de « commissions spécialisées » dans le titre de la section ainsi qu'à l'article 8 (voir ch. 0 supra).

Article 8, alinéas 1 à 3

Le nouvel alinéa 1 énonce que les séances des commissions spécialisées au sens de l'article 37a LOCA ne sont pas publiques, sauf si la législation spéciale prévoit le contraire. Ainsi, la non-publicité des séances des commissions spécialisées est la norme. L'éventuel caractère public des séances devrait être inscrit dans un acte législatif (loi, décret, ordonnance). En précisant « commissions spécialisées au sens de l'article 37a LOCA », il est clair qu'il s'agit de toutes les commissions spécialisées relevant du domaine de compétence du Conseil-exécutif. Il ne s'agit donc pas uniquement des « commissions spécialisées instituées par le Conseil-exécutif » (teneur actuelle), mais aussi de celles qui sont régies par le droit fédéral ou instituées par une loi cantonale (voir ch. 3.1.4 supra).

L'actuel alinéa 2 peut être abrogé puisque l'alinéa 1 dispose que l'éventuel caractère public des séances devrait être régi par la législation.

L'actuel alinéa 3 fait quant à lui référence au cas des séances publiques au sens de l'actuel alinéa 2 (voir rapport LIAM⁹⁰, p. 5 [commentaire de l'art. 8]) et peut donc également être abrogé. Quant au secret de fonction des membres de commission, prière de se référer au chiffre 3.1.1 supra.

Article 11, alinéa 3

Une correction linguistique est apportée à l'allemand (« die » Öffentlichkeit).

6.3.2 Loi sur l'archivage (LArch)

Article 9, alinéa 1, lettre b

Comme l'obligation de proposer les documents vaut aussi pour les commissions spécialisées instituées par le droit fédéral ou une loi cantonale spéciale ainsi que pour celles assorties d'une clause de délégation de compétence dans la loi spéciale, il n'est désormais plus question des commissions spécialisées instituées par le Conseil-exécutif, mais des commissions spécialisées au sens de l'article 37a LOCA (voir art. 37a, al. 3 LOCA et les explications au ch. 3.1.4 supra). Sur le plan terminologique, le terme « commissions » est remplacé par celui de « commissions spécialisées ».

L'article 11, alinéa 3 OArch précise cette disposition légale et prévoit que les Directions et la Chancellerie d'État veillent à ce que les documents des commissions de l'administration centrale de leur ressort soient archivés et assument en cela les tâches des autorités soumises à

⁹⁰ Rapport de la Chancellerie d'État de mars 1992 au Conseil-exécutif à l'attention du Grand Conseil relatif à la loi sur l'information à la population (loi sur l'information ; LI), Journal du Grand Conseil 1992, annexe 75

l'obligation de proposer leurs documents. Le nouveau terme « commissions spécialisées » sera également introduit dans cet article lorsque l'occasion se présentera.

6.3.3 Loi sur l'Autorité bernoise de surveillance des institutions de prévoyance et des fondations (LABSPF)

Article 7, alinéas 3 et 4

Selon l'article 7, alinéa 4 LABSPF, le Conseil-exécutif du canton de Berne, après avoir pris connaissance des documents mentionnés à l'alinéa 2, lettre / (comptes, rapport annuel, évaluation du risque financier pour le canton et rapport de l'organe de révision de l'ABSPF), les transmet à la CGes. Entre-temps, selon l'analyse de la CGes et de la Direction de l'intérieur et de la justice (DIJ), cette tournure a perdu son importance. Puisqu'aucun projet législatif adéquat ne se profile pour l'heure dans le domaine de compétence de la DIJ qui permettrait une modification indirecte immédiate, l'article 7, alinéa 4 LABSPF est abrogé dans le cadre de la présente modification législative. Par la même occasion, la graphie des montants à cinq chiffres est mise à jour à l'alinéa 3 (apostrophe au lieu de l'espace).

6.3.4 Loi sur le droit foncier rural et le bail à ferme agricole (LDFB)

Article 15, alinéa 3 et article 16 (abrogation)

Dans son rapport du 21 février 2024, le Conseil-exécutif est parvenu à la conclusion que la Commission des fermages, sous la houlette de la DEEE, pouvait être dissoute⁹¹. Les articles correspondants de la LDFB peuvent donc être abrogés.

En effet, le nombre d'affaires ayant trait au fermage décroît depuis des années et la latitude lors de la mise en œuvre des prescriptions fédérales est nulle (contrôle des fermages, affermage par parcelles). Comme dans d'autres domaines spécialisés, la protection des intérêts doit en principe se faire dans le cadre du processus législatif et non pas lors de l'exécution. Par ailleurs, les parties à un contrat ont toujours la possibilité de faire recours contre les décisions du service compétent de l'Office de l'agriculture et de la nature (OAN). L'abandon de la Commission des fermages réduit la charge administrative et le délai de traitement (suppression de la voie de circulation).

6.3.5 Loi cantonale sur les allocations familiales (LCAFam)

Article 31 (abrogation)

Dans son rapport du 21 février 2024, le Conseil-exécutif est parvenu à la conclusion que la Commission des allocations familiales, sous la houlette de la DIJ, pouvait être dissoute⁹². L'article 31 LCAFam s'y rapportant peut donc être supprimé.

⁹¹ cf. ch. 3 et ch. 1.2.32 du rapport du Conseil-exécutif ainsi que ch. 4 de l'ACE n° 151 du 21 février 2024

⁹² cf. ch. 3 et ch. 1.2.21 du rapport du Conseil-exécutif ainsi que ch. 4 de l'ACE n° 151 du 21 février 2024

7. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes

La présente modification de loi n'est pas inscrite dans l'« Engagement 2030, programme gouvernemental de législature 2023 à 2026 »⁹³, mais elle ne va pas à l'encontre des objectifs stratégiques non plus.

8. Répercussions financières

8.1 Commissions spécialisées

L'article 37e, alinéas 1 à 3 LOCA crée la base légale de l'examen périodique des commissions spécialisées par le Conseil-exécutif. Si une commission spécialisée existante est dissoute à la suite de ce processus (comme actuellement la Commission des fermages et la Commission des allocations familiales), cela peut engendrer une réduction des charges financières (indemnité des membres de commission, travail du secrétariat, etc.). Comme les commissions spécialisées font aujourd'hui déjà l'objet d'un examen annuel et que les informations mises à jour sont publiées, la révision de la loi ne devrait en principe pas engendrer de coûts administratifs supplémentaires ou uniquement des coûts minimes.

8.2 Collaboration avec d'autres cantons

La délégation des compétences financières au Conseil-exécutif (art. 2b, al. 2) reflète dans la loi d'organisation une pratique établie de longue date en ce qui concerne les cotisations à la CdC, raison pour laquelle cette modification ne devrait en principe pas entraîner de répercussion financière. Cela vaut aussi pour les cotisations cantonales aux autres conférences qui sont aujourd'hui déjà réalisées par le Conseil-exécutif au titre de dépenses liées.

L'article 2b, alinéa 3 constitue une norme réglant l'attribution de tâches, sans changement de compétences financières, raison pour laquelle il ne devrait en principe pas engendrer de répercussions financières par rapport au droit en vigueur. Il va néanmoins faciliter la participation du Conseil-exécutif à de nouvelles tâches en association avec d'autres cantons sans qu'une base légale formelle soit nécessaire pour ce faire.

9. Répercussions sur l'organisation et le personnel

9.1 Commissions spécialisées

Le projet n'entraîne en principe aucune répercussion sur le personnel (voir ch. 8.1 supra relatif aux répercussions financières). D'un point de vue organisationnel, les bases des commissions spécialisées dans le domaine de compétence du Conseil-exécutif sont renforcées. En particulier, le but et les conditions préalables à l'institution d'une commission spécialisée sont désormais définis dans la loi. En outre, les commissions spécialisées ne peuvent être instituées que par la loi ou une ordonnance du Conseil-exécutif. L'examen périodique vise à garantir que les commissions spécialisées permanentes soient rattachées au niveau organisationnel à

⁹³Engagement 2030 Programme gouvernemental de législature

l'organe adéquat pour conseiller le Conseil-exécutif et l'administration. Si une commission spécialisée est abandonnée à l'issue de cet examen, d'autres mesures organisationnelles peuvent être mises en place (mandat externe, groupe de travail temporaire, etc.) pour remplir une tâche et pour garantir l'implication de connaissances spécialisées externes ou de milieux intéressés.

9.2 Collaboration avec d'autres cantons

Le nouvel article 2b ne devrait engendrer aucune répercussion sur le personnel et l'organisation puisqu'il reflète surtout la collaboration établie de longue date du Conseil-exécutif au sein des organes intercantonaux.

10. Répercussions sur les communes

Le projet n'a pas d'impact sur les communes. À noter toutefois que des représentantes et des représentants de communes ou de l'Association des communes bernoises (ACB) siègent aussi dans certaines *commissions spécialisées* (p. ex. Commission de géoinformation, Groupe sécurité canton-communes et Commission sur l'exercice de la prostitution).

11. Répercussions sur l'économie

L'évaluation effectuée sur la base de la liste de contrôle pour l'analyse d'impact de la réglementation a montré que le projet n'a dans l'ensemble pas de répercussions notables sur la charge administrative ou financière des entreprises ou sur l'économie.

12. Résultat de la procédure de consultation

Une procédure de consultation a été menée sur le présent projet entre le 15 mai et le 15 août 2025, à laquelle 16 organisations ont pris part (4 autorités cantonales, 2 communes municipales, 7 partis, 3 associations). 11 autorités et associations ont renoncé à donner leur avis. Dans l'ensemble, les modifications de la loi d'organisation proposées ont recueilli l'approbation des parties prenantes.

12.1 Commissions spécialisées

Les participantes et participants ont dans l'ensemble apprécié que des règles plus précises soit fixées concernant les commissions spécialisées.

Plusieurs parties prenantes ont demandé l'ajout d'exigences supplémentaires à la loi d'organisation, comme la définition de la durée des mandats, la limitation de ceux-ci ou la définition d'un nombre maximum de membres (cf. p. ex. les requêtes de l'UDF, du PVL, de l'UCI et de l'UDC). Le Conseil-exécutif a renoncé à ajouter ces règles supplémentaires, car selon lui, seules les dispositions les plus importantes doivent figurer dans la loi d'organisation. Les détails peuvent si nécessaire être réglés dans la législation spéciale. Par exemple, fixer un nombre maximal de membres, qui peut être dépassé au cas par cas, n'a aucun intérêt selon le Conseil-exécutif. Chaque commission spécialisée doit pouvoir décider elle-même, en toute flexibilité, du nombre adéquat de membres dont elle a besoin pour accomplir les tâches qui lui incombent.

La demande du PEV et de l'UCI de créer une disposition transitoire pour les commissions spécialisées qui ne disposent d'aucune base légale au sens de l'article 37a, alinéa 3 LOCA (cf. nouvel art. T2-1) a été prise en compte. Conformément aux remarques de la direction administrative de la magistrature et de la Cour suprême, il a été expressément spécifié dans le rapport que la Justice n'est pas concernée par les règles régissant les commissions spécialisées et que la Commission des examens d'avocat est rattachée à la Justice.

12.2 Collaboration avec d'autres cantons

La nouvelle réglementation relative à la collaboration du Conseil-exécutif avec d'autres cantons a été accueillie favorablement par les participantes et participants à la procédure de consultation. L'article 2b proposé a, dans l'ensemble, été considéré comme une disposition judicieuse et dans l'air du temps, puisqu'il ancre la pratique déjà établie de la coopération intercantonale dans la loi. Il a toutefois aussi été souligné que le cofinancement de nouvelles tâches devait être transparent, respecter le principe de proportionnalité et avoir un lien direct avec le canton de Berne (Chambre économique de l'Oberland bernois). Pour l'UDF, le contrôle démocratique ne doit pas être négligé en ce qui concerne l'accomplissement des tâches intercantionales et en particulier le cofinancement de nouvelles tâches. L'UDC a demandé de compléter la disposition en indiquant que le Conseil-exécutif est tenu de protéger les intérêts des régions et des communes dans le cadre de l'exercice de la coopération intercantonale. Elle a motivé sa requête par son inquiétude concernant la légitimité démocratique des conférences sectorielles nationales et régionales et l'influence limitée des communes, en particulier, sur les décisions prises par ces conférences. Le Conseil-exécutif a renoncé à intégrer l'ajout proposé, car le droit constitutionnel lui enjoint de représenter le canton, notamment au sein des conférences intercantionales (art. 90, al. 1, lit. a ConstC). Cela dit, il assume la responsabilité politique de prendre en compte les intérêts du canton et tout particulièrement ceux des communes (mais aussi du Grand Conseil, de la Justice, de la société bernoise et de l'économie), principe qui ne doit pas spécifiquement être ancré dans la loi.

13. Proposition

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'adopter la présente modification de la loi d'organisation (LOCA).