



Geschäftsprüfungskommission
Commission de gestion

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

Rapport d'activité 2020 de la Commission de gestion

Modifié le

6. mai 2021

Table des matières

1.	Editorial	3
2.	Thèmes prioritaires.....	4
2.1	Surveillance de la mise en œuvre des ordonnances exploratoires	4
2.2	Haute surveillance sur d'autres organismes chargés de tâches publiques : BKW SA.....	6
3.	Activités des sections	8
3.1	Affaires communes	8
3.1.1	Contrôles extraordinaires effectués par le Contrôle des finances	8
3.1.2	Analyse d'évaluations	9
3.1.3	Surveillance de la mise en œuvre des ordonnances exploratoires édictées par le Conseil-exécutif	9
3.1.4	Mesures destinées à garantir le secret	9
3.1.5	Autres activités	9
3.2	Bureau	10
3.2.1	Incident en lien avec la décharge de Mitholz / Blausee.....	10
3.2.2	Révision de la loi cantonale sur le Contrôle des finances	11
3.2.3	Révision de la loi cantonale sur la protection des données	12
3.2.4	Surveillance de différents postes à responsabilité	13
3.2.5	Commissions spécialisées.....	13
3.2.6	Rapport annuel du service chargé d'enregistrer les irrégularités.....	14
3.2.7	Autres activités	15
3.3	Section FIN/DEEE/INC	16
3.3.1	Assujettissement à l'impôt des autres organismes chargés de tâches publiques.....	16
3.3.2	Haute surveillance concomitante sur l'informatique dans l'administration cantonale.....	16
3.3.3	Haute surveillance sur d'autres organismes chargés de tâches publiques	18
3.3.4	Haute surveillance sur la gestion des risques	22
3.3.5	Indemnités versées aux représentants et représentantes du canton	23
3.3.6	Rapport sur la promotion économique et celle de l'innovation	23
3.3.7	Contrôle subséquent marchés publics / lutte contre la corruption	24
3.3.8	Surveillance dans le domaine de l'école obligatoire	24
3.3.9	Autres activités	24
3.4	Section DTT/DIJ/CHA	25
3.4.1	Rôle du canton dans l'extraction de gravier et les décharges	25
3.4.2	Abandon du plan d'aménagement des eaux Aarewasser	26
3.4.3	Situation à l'Office des immeubles et des constructions.....	27
3.4.4	Surfaces d'assolement.....	28
3.4.5	Rapport sur les aires de séjour pour les gens du voyage.....	28
3.4.6	Haute surveillance concomitante : Centre pédagogique de logopédie et d'entraînement auditif de Münchenbuchsee	29
3.4.7	Autres activités	30
3.5	Section DSSI/DSE	30
3.5.1	Recours à l'aide sociale d'un prédicateur de la haine biennois	30
3.5.2	Visite à l'Office des affaires sociales – contrôle de suivi	31
3.5.3	Visite auprès de l'Office de l'exécution judiciaire.....	31
3.5.4	Surveillance des activités cantonales de protection de l'Etat	32
3.5.5	Autres activités	35
4.	Examen préliminaire de rapports dans le domaine de la haute surveillance.....	36
5.	Interventions	36
5.1	Interventions déposées	36
5.2	Interventions traitées.....	36
6.	Coordination et participation entre les commissions.....	36
6.1	Séances communes en vertu de l'article 30, alinéa 1	37
6.2	Présentation d'un avis en vertu de l'article 30, alinéa 4 LGC	37
7.	Proposition de la Commission de gestion.....	37
ANNEXE – Composition de la CGes et charge de travail		38
1)	Composition de la commission	38
2)	Volume de travail	38
Liste des abréviations		39

1. Editorial

Qu'ils soient écrits par le président d'une association de Milan, la cheffe d'une entreprise à Tokyo ou un politicien de Buenos Aires, partout dans le monde les rapports d'activité 2020 mentionnent tous le même terme : COVID-19. La Commission de gestion du Grand Conseil ne fait pas exception et ses membres ont dû s'adapter à la pandémie. Ainsi, la CGes a décidé de déplacer voire d'annuler certaines séances et celles qui ont pu se dérouler ont eu lieu dans la salle du Grand Conseil, qui accueille normalement dix fois plus de personnes. Le masque est devenu un accessoire incontournable et malgré cela le virus a touché certains et certaines d'entre nous.

A la suite des mesures arrêtées par les autorités pour éviter les rassemblements et des mesures de quarantaine, le vent du travail à distance a soufflé aussi sur le Parlement. Selon moi, la numérisation ouvre un champ de possibilités qui devrait être utilisé pour le travail parlementaire. Toutefois, penser que la politique sera bientôt une activité à exercer exclusivement depuis son domicile reviendrait à sous-estimer l'importance des échanges interpersonnels. Je suis convaincu que ces derniers demeurent essentiels au travail – notamment d'une commission telle que la CGes – et que même les meilleures solutions numériques ne pourront pas remplacer le contact humain. En effet, les décisions se prennent plus facilement quand les membres de la commission peuvent se rencontrer physiquement et exprimer leurs opinions aussi par des mimiques et des gestes. Les discussions sont plus animées, plus dynamiques, ce qui peut contribuer à aboutir à un consensus. C'est pourquoi nous avons opté pour des séances virtuelles uniquement dans de rares cas et pour des groupes restreints.

Heureusement, le coronavirus n'a pas plus eu raison des processus de travail de la CGes que du contenu des affaires traitées. Malgré la pandémie et les circonstances particulières, la commission est parvenue à remplir comme à l'accoutumée son mandat de haute surveillance sur le Conseil-exécutif, l'administration cantonale et les autres organisations chargées de tâches publiques. Non seulement la charge de travail n'a pas diminué, mais elle a même augmenté par rapport aux années précédentes. Certains thèmes prioritaires ont pris de l'ampleur durant l'année sous revue, comme par exemple le programme de contrôle de BLS SA, les constatations en lien avec l'Office des immeubles et des constructions (OIC) ou encore le début des investigations dans l'affaire de la décharge de Mitholz/Blausee. La CGes s'est également penchée sur de nombreux autres sujets, dont elle rend compte pour la première fois dans le présent rapport. La commission considère qu'il est important que le Grand Conseil et le public soient informés de ces affaires en particulier et de ses conclusions ainsi que du potentiel d'amélioration qu'elle voit dans l'activité étatique. L'exercice de la haute surveillance ne couvre certes pas tous les domaines, mais il déploie ses effets sur l'ensemble des tâches étatiques du canton de Berne.

Pour conclure, je tiens à remercier tous les membres de la commission pour leur engagement et leur flexibilité au long de l'année écoulée. J'espère que nous pourrons poursuivre notre travail en 2021 avec le même élan et les mêmes résultats, et bien sûr que nous resterons toutes et tous en bonne santé.

Peter Siegenthaler, président de la CGes

2. Thèmes prioritaires¹

2.1 Surveillance de la mise en œuvre des ordonnances exploratoires

Depuis le début de l'année 2005, la Commission de haute surveillance (CHS), devenue dans l'intervalle Commission de gestion (CGes), a pour mission d'exercer la surveillance de la mise en œuvre des ordonnances exploratoires (cf. art. 37, al. 2, lit. e du règlement du Grand Conseil, RGC). Les ordonnances exploratoires sont un instrument dont le Conseil-exécutif peut se servir, dans un cadre clairement défini et limité dans le temps (cf. art. 44 de la loi sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration, LOCA), pour édicter des dispositions dérogeant au droit en vigueur en vue de tester de nouveaux processus de travail et compétences. Le Conseil-exécutif doit évaluer l'efficacité des dispositions exploratoires qu'il promulgue. En se fondant sur son évaluation, il décide d'intégrer ou non ces dispositions au droit ordinaire.

Entre 2005 et 2017, le Conseil-exécutif n'a édicté qu'une seule ordonnance exploratoire (en 2005) qui introduisait, à des fins d'essais, une déclaration spontanée lors du contrôle des travaux de construction. A partir de 2017, le Conseil-exécutif a publié un nombre sensiblement plus important d'ordonnances exploratoires. La CGes a été interpellée en particulier par le fait que les prescriptions strictes qui sous-tendent les ordonnances exploratoires n'ont de son point de vue pas été systématiquement respectées.

Concrètement, la CGes s'est penchée sur les ordonnances exploratoires citées ci-après.

a) **Ordonnance exploratoire sur l'extension du périmètre d'action du Conseil des affaires francophones du district bilingue de Bienne à l'arrondissement administratif de Biel/Bienne (OECAF)**

L'OECAF dispose qu'à réception du second rapport d'évaluation, le Conseil-exécutif « décide du lancement ou non des travaux de modification de la loi sur le statut particulier afin d'ancrer l'extension du périmètre d'action du CAF dans le droit ordinaire » (cf. art. 11, al. 2 OECAF). Cependant, le Conseil-exécutif s'était mis à l'ouvrage bien avant que ce second rapport ne soit disponible. Ainsi avait-il, en février 2020 déjà, lancé un processus de consultation concernant la loi sur le statut particulier, en intégrant les dispositions y relatives issues de l'ordonnance exploratoire. En novembre 2020, le Conseil-exécutif a pris connaissance du second rapport d'évaluation portant sur cette ordonnance exploratoire, mais a également adopté simultanément la loi sur le statut particulier à l'intention du Grand Conseil. Contestable sur le plan juridique, cette démarche dévalorise par ailleurs l'évaluation et le controlling : en vertu de la LOCA, les essais doivent faire l'objet d'une évaluation, mais ceux-ci ont été réalisés (s'ils ont été réalisés) uniquement pour la forme. A la fin de l'année, la CGes s'est adressée par écrit au Conseil-exécutif pour lui faire part de ses réserves à ce sujet. A noter cependant que dans son message, la CGes mentionne aussi que l'intégration des dispositions de l'ordonnance exploratoire dans le droit ordinaire serait, de son point de vue, compréhensible sur le fond et opportune. Début 2021, le Conseil-exécutif a pris position par écrit sur les réserves exprimées par la Commission, faisant remarquer qu'il était tenu de limiter le plus possible la durée de validité des ordonnances exploratoires et d'élaborer sans tarder une réglementation sous forme de loi. La CGes reviendra sur cette thématique dans son prochain rapport d'activité.

b) **Ordonnance exploratoire sur la gestion des données dans le projet ERP, étape 1 (OE données ERP)**

Le Conseil-exécutif a édicté l'OE données ERP en septembre de l'année sous revue, puis l'a remise immédiatement à la CGes. Selon le rapport du Conseil-exécutif, cette ordonnance exploratoire constitue une

¹ En vertu de l'article 55, alinéa 1 de la loi sur le Grand Conseil (LGC), la CGes a donné au Conseil-exécutif, par lettre du 4 février 2021, la possibilité de se prononcer sur le rapport d'activité. Le Conseil-exécutif a répondu à cette invitation et a pris connaissance, dans une lettre datée du 7 avril 2021, de l'exposé fait dans le rapport d'activité de la CGes, tout en demandant des précisions sur deux points. L'article 55, alinéa 3 LGC dispose que les rapports des commissions du Grand Conseil dans lesquels des recommandations sont formulées doivent présenter également l'avis de l'autorité concernée. La CGes applique cette exigence de transparence en présentant les contenus de la prise de position dans une note de bas de page, à moins qu'elle ne les reprenne tacitement. La CGes a tenu compte tacitement des deux précisions en question dans son texte.

base légale permettant de migrer les données à partir du système cantonal existant vers le nouveau système de planification de ressources d'entreprise (système ERP) du canton. Toutefois, la CGes est d'avis que cette ordonnance ne représente pas une base légale convenable, et ce pour les raisons listées ci-après.

- *Absence de but* : selon l'article 44, alinéa 2, lettre a de la LOCA, une ordonnance exploratoire doit comprendre des dispositions concernant le *but des essais*. Dans sa teneur actuelle, l'OE données ERP ne prévoit pas de telles dispositions. Elle mentionne simplement, à l'article 1, alinéa 1, que son objet est « le traitement, pour une durée limitée, de données des systèmes auxiliaires du canton [...] dans le nouveau système SAP [...] visant à corriger les données et garantir leur intégrité. »
- *Controlling et évaluation* : l'OE données ERP contient certes des dispositions relatives au controlling et à l'évaluation (art. 3), mais il ne faut pas occulter le fait qu'elle n'entrevoit aucun essai dont le succès ferait l'objet d'un rapport de controlling et d'évaluation.
- *Entrée en vigueur et durée de validité* : le fait que cette ordonnance entre en vigueur avec effet rétroactif au 1^{er} août 2020 et que sa validité est limitée a priori à trois ans au plus constitue un autre élément indiquant qu'il ne s'agit pas d'un essai au sens de la LOCA.
- *Remplacement d'une base légale manquante* : le but véritable de cette ordonnance exploratoire consisterait à combler temporairement une lacune dans la législation relative à la protection des données. C'est dans ce sens que s'est exprimé le Conseil-exécutif dans son rapport relatif à l'OE données ERP (p. 2) : « Dans les bases juridiques actuellement en vigueur, il manque pour le but énoncé une base légale formelle relative au traitement des données, *raison pour laquelle* la présente ordonnance exploratoire doit être appliquée. » (traduction)

Dans un courrier, la CGes a prié le Conseil-exécutif d'édicter dès que possible une base légale appropriée concernant la migration des données. La commission a par ailleurs précisé au Conseil-exécutif qu'elle suivrait de très près les développements en matière d'ordonnances exploratoires. Si elle devait constater que des ordonnances exploratoires qui ne respectent pas les prescriptions strictes se multiplient, la commission se réserve le droit d'exiger, par l'intermédiaire d'une intervention parlementaire, que les dispositions légales relatives aux ordonnances exploratoires soient retirées de la LOCA. La CGes a par ailleurs fait part de ses réserves au délégué à la protection des données. Ce dernier a répondu en fin d'année par un courrier, dont la commission prendra connaissance l'année suivante toutefois.

Pour terminer, peu avant la fin de l'année sous revue, la Direction de l'intérieur et de la justice (DIJ) a indiqué à la CGes que le rapport de controlling pour le projet « eDéménagement » avait pris quelques mois de retard. Egalement fondé sur une ordonnance exploratoire (OE eDéménagement), ce projet prévoit, dans le cadre d'un essai à durée limitée, une procédure d'annonce électronique des arrivées et des départs dans les communes. Le rapport y afférent devrait être remis à la CGes non pas en janvier, mais en avril 2021. La commission reviendra sur ce point dans son prochain rapport d'activité.

2.2 Haute surveillance sur d'autres organismes chargés de tâches publiques : BKW SA

Au cours de l'année sous revue, la CGes a achevé son programme de contrôle de BKW SA et de la surveillance exercée sur cet organisme par le Conseil-exécutif. La CGes est parvenue à la conclusion que le Conseil-exécutif, en tant qu'actionnaire majoritaire de BKW SA, ne faisait pas assez fermement valoir ses intérêts. La CGes a recommandé au Conseil-exécutif de faire davantage usage de ses moyens de pilotage et d'influence. Selon la commission, le canton devrait, dans une perspective à moyen et long termes, définir plus clairement ses intérêts dans le cadre de la participation à BKW SA. Il s'agirait de clarifier quels intérêts étatiques précisément le canton défend en participant à BKW SA et de quelle manière il les pondère. Dans ce contexte, le canton doit en particulier prendre position concernant les activités de service controversées de BKW SA. Les analyses de la CGes ont débouché sur les neuf recommandations ci-après.

1. La CGes recommande au Conseil-exécutif – au-delà du mandat que lui a attribué le Grand Conseil concernant une éventuelle scission de BKW SA (motion 113-2019 Lanz / Aebi) – de clarifier quels risques et quelles opportunités une participation du canton à moyen et long termes impliquerait, puis de remettre un rapport sur la question au Grand Conseil.
2. La CGes recommande au Conseil-exécutif de formuler en termes plus précis, dans les bases et dispositions légales pertinentes (loi BKW, stratégie de propriétaire et programme de surveillance), l'intérêt fondamental pour le canton de participer à BKW SA ainsi qu'à définir des indicateurs destinés à évaluer dans quelle mesure les objectifs formulés ont été atteints. Il s'agirait de procéder à un examen critique, en particulier au sujet de l'importance des intérêts politiques et financiers.
3. La CGes recommande au Conseil-exécutif de rédiger les stratégies de propriétaire de manière plus concise et donc plus concrète. Les contenus de base devraient correspondre aux grands principes du canton. Si certains paramètres changent radicalement, la stratégie de propriétaire doit être mise à jour sans délai.
4. Les stratégies de propriétaire du canton varient considérablement selon la participation concernée, tant du point de vue de la structure que du fond. Par conséquent, la CGes réitère une recommandation émise précédemment, celle de définir une structure uniforme pour les stratégies de propriétaire, comme c'est le cas pour les programmes de surveillance.
5. La CGes mentionne une nouvelle fois une recommandation qu'elle avait déjà formulée, celle visant à développer la stratégie générale existante de surveillance et de controlling des participations, entreprises et institutions cantonales – pour en faire une directive exhaustive sur la bonne gouvernance d'entreprises publiques – ainsi qu'à examiner dans quelle mesure il conviendrait de fixer les principes essentiels régissant cette gouvernance au niveau de la loi, comme le font d'autres cantons.
6. Un salaire de plus de deux millions de francs pour la directrice générale de BKW SA dépasse clairement les limites de ce qui est approprié pour une entreprise majoritairement de droit public. Au cours des années 2014 à 2018, le Conseil-exécutif a systématiquement donné son feu vert pour que les représentants et les représentantes du canton approuvent aux assemblées générales les augmentations successives des rémunérations totales potentielles de la direction et donc acceptent par là même les bonds salariaux tels ceux survenus entre 2017 et 2018. La CGes s'attend à ce que les postulats adoptés en la matière par le Grand Conseil en septembre 2019 soient appliqués de manière cohérente.
7. Chargé de surveiller BKW SA, le Conseil-exécutif adopte une attitude trop passive par rapport à cet organisme : la CGes souhaite que le Conseil-exécutif, en tant qu'actionnaire principal, défende plus systématiquement les intérêts des pouvoirs publics et, en particulier, fasse davantage usage des moyens de pilotage et d'influence que lui confère le droit des sociétés anonymes.
8. Pour accroître la prise de conscience concernant les diverses participations du canton, la CGes recommande au Conseil-exécutif de présenter régulièrement des rapports sur les participations les plus importantes, en indiquant comment le Conseil-exécutif, la direction et (le cas échéant) les représentants et les représentantes du canton exercent leur fonction de surveillance.

9. La CGes recommande au Conseil-exécutif d'améliorer la transparence dans les rapports relatifs aux décisions en vue de l'assemblée générale et, le cas échéant, de mentionner le nom des experts et des expertes externes qui évaluent les activités de BKW SA.

Dans sa prise de position concernant les conclusions de la CGes, le Conseil-exécutif a indiqué être disposé à mettre en œuvre la majorité des recommandations. Dans cette optique, le Conseil-exécutif a annoncé, peu avant la fin de l'année sous revue, avoir édicté des directives sur la bonne gouvernance d'entreprises publiques. Selon les déclarations du Conseil-exécutif, cette réglementation, qui entre en vigueur le 1^{er} janvier 2021, devrait préciser et compléter les dispositions existantes dans le domaine du controlling des participations.

La CGes a remis ses constatations également à la Commission des finances (CFin). Cette dernière préavisera, selon toute vraisemblance après 2021, un rapport du Conseil-exécutif à l'intention du Grand Conseil. Ce document renseignera sur l'orientation que la participation du canton à BKW SA prendra à l'avenir. A l'origine de ce rapport se trouve une intervention adoptée par le Grand Conseil² qui exigeait que le Conseil-exécutif étudie une éventuelle scission de BKW SA.

La CGes avait par ailleurs partagé ses constatations concernant cette affaire dans un communiqué de presse.

² Motion Lanz / Aebi 113-2019, *Et si l'on scindait BKW en deux ?*

3. Activités des sections

3.1 Affaires communes

En principe, la CGes commande au moins une fois par an un contrôle extraordinaire au Contrôle des finances (CF). Au cours de l'année sous revue, la CGes s'est occupée d'un contrôle extraordinaire dont elle avait passé commande l'année précédente. Elle a par ailleurs repris une affaire en suspens issue d'un programme de contrôle antérieur.

3.1.1 Contrôles extraordinaires effectués par le Contrôle des finances

a) Programme de contrôle 2017 – remaniement parcellaire viticole

Dans le cadre de la haute surveillance qu'elle exerce, la CGes fait examiner l'exécution, autrement dit la mise en œuvre, de certaines affaires de crédit par le CF (cf. art. 37, al. 2, lit. b du règlement du Grand Conseil, RGC). Les effets des mesures déclenchées par telle ou telle affaire de crédit présentent également de l'intérêt, puisque l'efficacité fait partie des critères principaux de la haute surveillance (cf. art. 60, al. 1, lit. b RGC).

En août 2017, la CGes a chargé le CF d'un contrôle extraordinaire du crédit-cadre intitulé « Office de l'agriculture et de la nature : amélioration foncière ; Remaniement parcellaire des vignobles de Douanne – Gléresse – Daucher – Alfermée / Route nationale A5 ; Arrêté de principe, crédit-cadre ». En avril 2018, la commission avait remis différentes constatations et demandes à la Direction de l'économie publique (ECO), entre-temps devenue Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement (DEEE) dans le cadre de la réforme des Directions. La commission s'était alors réservé le droit de vérifier, une fois le projet achevé, que les mesures annoncées dans la prise de position de l'ECO aient été mises en œuvre (contrôle de la mise en œuvre). Par ailleurs, l'ECO avait été priée d'expliquer en fin de projet si une réduction des coûts de production ainsi qu'une amélioration des liens entre la viticulture et l'écologie avaient pu être atteintes (contrôle des effets). En décembre 2019, l'ECO a remis à la CGes le rapport final de la coopérative RGZ TLTA, le contrôle des résultats de la RGZ TLTA et le contrôle de l'efficacité économique de la RGZ TLTA. Sur la base de ces documents, la CGes a pu s'assurer de la réussite des objectifs économiques et écologiques du projet et constater que les effets du projet répondaient aux attentes. Par conséquent, la commission a été en mesure d'achever ses travaux en la matière pour l'année sous revue.

b) Programme de contrôle 2019 – recours à l'expertise externe

Durant l'année 2019, la CGes avait chargé le CF d'examiner les cas dans lesquels le Conseil-exécutif, les Directions et la Justice avaient eu recours à l'expertise externe. La commission s'intéressait à l'évolution dans le temps du volume des mandats et au degré de respect des prescriptions légales régissant les marchés publics. A la mi-mai 2020, le CF a remis un rapport à la CGes, à la suite de quoi le Conseil-exécutif a demandé une prise de position concernant ce document et les constatations et recommandations qu'il contient. La commission avait été quelque peu étonnée d'apprendre à ce sujet que le Conseil-exécutif pense qu'il n'est pas urgent d'agir directement à la suite des conclusions du CF. Aux yeux de la CGes, même s'il n'est pas *urgent* d'agir, cela ne signifie pas qu'il ne faut pas agir du tout. Ainsi, il est important pour la commission d'accorder l'attention nécessaire au contrôle extraordinaire et à ses résultats et de se demander quelles conclusions concrètes tirer des constatations du CF. La CGes envisage d'élaborer un rapport sur la question à l'intention du Grand Conseil. Dans le cadre de ce rapport, elle reconnaîtra pleinement sur le plan politique le rapport de contrôle extraordinaire et la prise de position du Conseil-exécutif.

c) Programme de contrôle 2020

En raison des nombreuses analyses nécessaires, le contrôle extraordinaire commandé en 2019 a été rendu disponible au printemps 2020 seulement. Au vu des circonstances et de la charge de travail élevée engendrée par de vastes analyses complémentaires, la commission a décidé de ne pas commander de contrôle extraordinaire dans le cadre du programme de contrôle ordinaire 2020.

3.1.2 Analyse d'évaluations

La haute surveillance est notamment chargée d'examiner l'action du Conseil-exécutif et de l'administration sur le plan de l'efficacité (cf. art. 37, al. 2, lit. a et art. 60, al. 1, lit. b RGC). Durant l'année sous revue et comme pour les exercices précédents, la CGes a renoncé à analyser une évaluation. Cela s'explique en partie par le fait que les évaluations confiées par le canton n'apparaissent plus dans le rapport de gestion annuel de ce dernier et ne sont donc plus connues.

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

Cette affaire est traitée au point 2.1.

3.1.4 Mesures destinées à garantir le secret

Dans leurs règlements, les commissions de surveillance prévoient la possibilité de prendre des dispositions supplémentaires pour garantir le secret (cf. art. 43, al. 4 de la loi sur le Grand Conseil, LGC). Au début de l'exercice sous revue, sept affaires de la CGes au total étaient concernées par des mesures complémentaires de protection du secret. Trois d'entre elles étaient des affaires récurrentes. Le rapport annuel relatif à l'activité cantonale de protection de l'Etat et la liste caviardée des entreprises soutenues par le secteur Promotion économique sont disponibles uniquement pour les membres de la section et la présidence. En outre, ces documents sont munis du nom du membre concerné et remis sous forme papier uniquement. Par ailleurs, les autres membres de la section ne sont pas autorisés à prendre part à des séances durant lesquelles les documents concernés sont discutés avec la direction compétente en la matière. La troisième affaire récurrente concerne les entretiens de surveillance annuels de la présidence de la CGes avec le chancelier, le délégué à la protection des données et le secrétaire général du Grand Conseil, sur lesquels la CGes exerce sa surveillance. Les procès-verbaux de ces entretiens sont réservés à la présidence. Dans tous les autres cas, la mesure complémentaire de protection du secret consiste à limiter l'accès des documents à la section concernée et à la présidence. Au cours de l'année, la commission a retiré de la liste trois affaires après avoir circonscrit les sujets concernés. Pour quatre nouvelles affaires cependant, la commission a décidé de restreindre l'accès (uniquement section concernée et présidence). Parmi ces affaires se trouvait celle de l'examen des activités liées à la décharge du Blausee. Dans cette affaire, seule la direction ayant reçu le mandat de réaliser une analyse indépendante a accès aux documents.

3.1.5 Autres activités

- **Gestion des communiqués de presse de la CGes :** en mars, un journal rapportait une décision de la CGes avant même que le communiqué de presse prévu à ce sujet ne soit publié. La commission a vivement condamné cette indiscretion, car pour que la haute surveillance puisse s'exercer, il est capital que les séances et les documents des séances des commissions de surveillance soient et restent confidentiels. Partant, la commission a procédé à certaines adaptations. Elle a

notamment décidé de communiquer plus rapidement ses décisions à l'avenir. Elle a informé par écrit le Conseil-exécutif de cette nouvelle pratique.

- **Echanges entre les présidents de la CFin et de la CGes et le collègue gouvernemental :** en juin, les présidents de la CFin et de la CGes ont rencontré le Conseil-exécutif dans son entier pour discuter de la collaboration entre l'administration et le Contrôle des finances (CF). Cette discussion a eu lieu à la suite de différents incidents au cours desquels le CF a estimé être gêné dans son travail et que certains documents n'étaient pas remis, voire détruits. Sur la base d'un entretien approfondi avec le chef du CF, les deux présidents de commission ont décidé de s'adresser au Conseil-exécutif, avec pour objectif principal de s'assurer que le CF puisse exercer son mandat légal sans restriction et de manière indépendante. Le Conseil-exécutif est convenu qu'il souhaiterait commander une évaluation et examiner quels dossiers liés à d'autres organismes chargés de tâches publiques dans l'administration doivent être stockés et mis également à la disposition du CF. Les deux commissions ont par conséquent décidé de ne plus contribuer à l'élaboration du mandat d'analyse et se sont donc provisoirement retirées cette affaire.

3.2 Bureau

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

3.2.1 Incident en lien avec la décharge de Mitholz / Blausee

Mi-septembre, différents médias publiaient des informations sur la mortalité massive dans la pisciculture Lac bleu SA. Selon ces sources, les poissons auraient été empoisonnés par des résidus de déblais provenant du tunnel de faîte du Lötschberg exploité par BLS Netz AG. Les déblais auraient illégalement été stockés provisoirement, voire mis en décharge dans la gravière de Mitholz, si bien que des résidus se seraient retrouvés dans le Blausee lors d'épisodes de fortes précipitations, affectant ainsi la pisciculture. Quelques jours seulement après la parution de ces accusations, la CGes a décidé, à l'occasion d'une séance extraordinaire, d'ouvrir une enquête et fait part de son intention dans un communiqué de presse. En octobre, la commission a examiné de premiers documents et décidé de confier la réalisation de l'enquête au Bureau. Elle a choisi de ne pas créer une nouvelle section, car le Bureau constitue déjà un organe équilibré politiquement et en mesure d'entamer les travaux immédiatement. En parallèle, elle a adopté une réponse à l'intention du Bureau du Grand Conseil en lien avec les motions 250-2020 et 251-2020, qui exigeaient l'institution d'une commission d'enquête parlementaire (CEP) pour faire la lumière sur cet incident du Blausee. La commission arguait principalement que la CGes a déjà accumulé une expérience méthodologique ainsi qu'une certaine connaissance des dossiers, alors qu'une CEP devrait le cas échéant commencer par acquérir ces éléments. Selon la CGes, il est judicieux qu'elle se charge de cette enquête étant donné qu'elle s'est déjà mise à l'ouvrage et qu'elle bénéficie ainsi d'une avancée décisive par rapport à une éventuelle CEP. Dans sa prise de position, la CGes a indiqué vouloir terminer son enquête avant la fin de la législature et donc faire rapport au Grand Conseil au plus tard lors de la session de printemps 2022. Pour pouvoir mener l'enquête du Blausee dans un degré de détail suffisant, la commission a demandé au Bureau une augmentation temporaire du personnel du secrétariat de la commission. Dans sa réponse aux deux interventions, le Bureau s'est rangé à l'avis de la CGes et a prié le Grand Conseil de refuser les demandes de création d'une CEP. Il a par ailleurs approuvé une augmentation temporaire des ressources du secrétariat de la CGes pour autant que le Grand Conseil n'opte pas pour l'instauration d'une CEP. Les postes pour le secrétariat et les procès-verbalistes ont été mis en place début 2021.

Lors de la session d'hiver, la motion 251-2020 a été retirée et la motion 250-2020 rejetée par dix voix contre 132 et cinq abstentions. Le Grand Conseil a ainsi implicitement attribué à la CGes la tâche de poursuivre les travaux qu'elle avait entamés.

Immédiatement après la décision, la section responsable a intensifié ses activités et exigé des documents de la part des différentes parties impliquées. Elle a en outre restreint l'étendue de l'analyse. Fondamentalement, l'analyse devrait montrer quelle responsabilité repose sur le canton (c'est-à-dire le Conseil-exécutif, la Direction et les offices responsables ainsi que les autres organismes chargés de tâches publiques impliqués) pour d'éventuelles défaillances en lien avec l'affaire des déblais du Blausee. Pour ce faire, la section a défini sept points pour lesquels le rôle du canton doit être clarifié en détail :

- (1) rôle du canton en matière de surveillance dans le domaine de l'extraction et des décharges ;
- (2) rôle du canton en matière de protection des eaux souterraines et de protection de l'eau potable ;
- (3) rôle du canton concernant l'élevage de l'entreprise Lac Bleu SA ;
- (4) rôle du canton concernant un engagement de police qui aurait été prétendument annulé ;
- (5) rôle du canton concernant l'assainissement du tunnel de faîte du Lötschberg ;
- (6) rôle du canton en tant qu'actionnaire (minoritaire) de BLS Netz AG ;
- (7) rôle de BLS Netz AG.

La commission remettra des informations sur l'évolution de ses travaux futurs dans son prochain rapport d'activité ainsi que dans un rapport séparé.

3.2.2 Révision de la loi cantonale sur le Contrôle des finances

Au cours de l'année sous revue, le Conseil-exécutif a provisoirement terminé les travaux relatifs à la révision totale de la loi cantonale sur le Contrôle des finances (LCCF) entamés en 2017 par la Commission des finances (CFin). En août, il a mis le projet entièrement révisé en consultation publique et a invité la CGes et la CFin à participer, avant tout parce que la CGes et la CFin, dans le cadre de la procédure de co-rapport interne à l'administration, avaient défendu des positions divergentes concernant la disposition sur l'implication de tiers. Le Conseil-exécutif a donc proposé deux variantes pour l'article 31 P-rév-LCCF dans le projet soumis à consultation publique.

Variante 1 pour l'art. 31, al. 1	Variante 2 concernant l'art. 31, al. 1
Dans le cadre de mandats de contrôle extraordinaire, l'autorité mandante donne aux tiers qui n'appartiennent pas au service contrôlé et auxquels il est reproché un manquement à leurs devoirs ou dont les intérêts sont directement et considérablement touchés la possibilité de se prononcer sur les faits qui les concernent.	Dans le cadre de mandats de contrôle extraordinaire, le Contrôle des finances donne aux tiers qui n'appartiennent pas au service contrôlé et auxquels il est reproché un manquement à leurs devoirs ou dont les intérêts sont directement et considérablement touchés la possibilité de se prononcer sur les faits qui les concernent.

Les deux commissions de surveillance ont essayé, sur demande du Conseil-exécutif, de trouver une solution commune concernant l'article 31. Les deux présidences de ces commissions se sont ainsi rencontrées pour échanger. Elles n'ont cependant trouvé aucun accord. C'est pourquoi la CGes a une nouvelle fois montré, dans le cadre de sa réponse à la consultation, pourquoi elle jugeait la variante 2 clairement préférable (auditions de tiers par le Contrôle des finances CF).

- **La responsabilité ne peut pas être déléguée.** L'implication de tiers a lieu pour des raisons d'équité. Tout tiers à qui il est reproché un manquement à ses devoirs doit avoir la possibilité de se prononcer sur les faits. Seule la variante 2, où le CF est impliqué, permet de garantir que les éléments pertinents seront le cas échéant inclus dans le rapport du CF. Ce n'est que lorsque le mandant d'un contrôle extraordinaire exerce ce droit qu'un rapport peut être écrit. Il manque un important maillon de la chaîne qui ne peut pas être « ajouté » via une audition a posteriori par l'autorité mandante (variante 1). Pour conclure, une audition des organes concernés sert aussi l'assurance-qualité. Si l'audition de tiers est effectuée par le CF, l'organe mandant peut compter sur le fait que

les constatations du CF ont été faites en toute connaissance des arguments de tous les acteurs critiqués.

- **Il ne faut pas engendrer d'inégalité de traitement.** La variante 2 permet de garantir que les règles en matière d'audition ne soient pas totalement différentes pour les organes internes à l'administration d'une part et les tiers d'autre part. En effet, la variante 1 impliquerait que le CF n'auditionne jamais de tiers, alors qu'elle le ferait systématiquement pour les organes internes (indépendamment des constatations matérielles). La variante 2 n'implique pas non plus que les tiers soient automatiquement auditionnés, mais seulement (et impérativement dans ce cas) lorsque le CF leur reproche d'avoir manqué à leurs obligations ou si leurs intérêts sont directement et considérablement touchés.

Dans sa prise de position, la commission s'est exprimée également sur la composition prévue du Comité Contrôle des finances (art. 34 P-rév-LCCF). Le projet soumis à consultation publique prévoyait que le Comité Contrôle des finances comprenne le président ou la présidente de la CFin, le président ou la présidente de la CGes, le directeur ou la directrice des finances, un autre membre du Conseil-exécutif ainsi que la personne qui dirige le CF (sans droit de vote). Par ailleurs, devraient participer aux séances le chancelier ou la chancelière ainsi que le secrétaire ou la secrétaire de la CFin (sans droit de vote non plus). La CGes a réitéré sa demande que le ou la secrétaire de la CGes fasse partie du comité, sans bénéficier d'un droit de vote.

Pour terminer, la CGes a formulé une nouvelle demande, à savoir une adaptation des articles 39 à 41 du projet soumis à consultation afin que les personnes de l'administration cantonale qui signalent des irrégularités puissent à l'avenir soumettre des dénonciations anonymes également (voir aussi la section 3.2.6).

3.2.3 Révision de la loi cantonale sur la protection des données

En août 2016, peu avant la réélection du délégué à la protection des données alors en poste, la CGes a retenu, dans une prise de position adressée à la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques (JCE), qu'il convenait de revoir les instruments de contrôle et de surveillance de la personne titulaire de cette fonction. La JCE a relevé en août 2016 qu'il serait possible de se pencher sur l'attribution administrative et la procédure de sélection. En février 2017, le Conseil-exécutif a informé la CGes qu'il était prévu de revoir la loi cantonale sur la protection des données (LCPD). En août 2017, la CGes a indiqué à la JCE qu'elle était disposée à s'associer à l'élaboration du projet sur les éléments la concernant ou relatifs à sa fonction de surveillance sur le délégué à la protection des données. En outre, la commission a suggéré que la JCE procède à un état des lieux de toutes les questions ouvertes en la matière qui comprenne également un comparatif des réglementations d'autres cantons. Sur cette base, la JCE devrait faire des propositions pour adapter les bases légales. La CGes s'est par ailleurs montrée disposée à se faire questionner sur ces propositions dans le cadre d'une prise de position écrite. En septembre 2017, la JCE a promis à la CGes que celle-ci serait intégrée au processus dès que ces thèmes seraient abordés dans le cadre du projet législatif.

En août 2019, la CGes a communiqué par écrit à la JCE qu'elle n'avait pas reçu d'information sur l'état du projet législatif depuis deux ans. Elle a prié la JCE de communiquer par écrit à la commission l'avancement de la révision de la LCPD, en lui indiquant quand et comment la participation de la CGes était prévue. En octobre 2019, la JCE a informé la CGes qu'elle partait du principe qu'un premier état des lieux serait disponible au printemps qui répondrait aux demandes de la CGes concernant le Bureau pour la surveillance de la protection des données. Ce n'est qu'à partir de là qu'il serait possible de déterminer quelles questions juridiques nécessitent un bilan approfondi. En octobre 2019, la CGes a fait part à la JCE de son étonnement quant à la révision qui n'avait pas progressé de manière déterminante depuis la dernière prise de position reçue en septembre 2017. Dans sa réponse, la JCE a expliqué que les travaux intenses pour élaborer l'ordonnance portant introduction de la directive européenne relative à la protection des données à caractère personnel avaient dû primer sur la révision de la LCPD. Si la CGes a pris note de cette information

en décembre 2019, elle a déploré le fait que la JCE n'ait pas communiqué cette information plus tôt et de manière spontanée étant donné qu'elle avait donné, en février 2017, des signes clairs à la CGes qu'elle allait prochainement entamer le projet législatif de la LCPD.

En septembre 2020, la DIJ (nouveau nom de la JCE après la réforme des Directions) a remis à la CGes le mandat législatif ainsi que des clarifications concernant la révision de la LCPD. A ce sujet, la commission a eu le plaisir de constater que, par l'attribution de ce mandat législatif, les travaux de révision pouvaient enfin commencer. La CGes a d'ailleurs pris note que l'organisation de projet prévoit un groupe de travail nommé Politische Fragen (Questions politiques) qui serait chargé d'examiner les demandes de la CGes. Sur la base de l'accord de la JCE de septembre 2017 d'intégrer la CGes au travail d'élaboration des dispositions qui concernent la CGes, la commission a demandé de recevoir les projets y relatifs une première fois pour consultation déjà avant la procédure de corapport interne à l'administration. Par ailleurs, la CGes a demandé à la DIJ, en fonction du résultat du premier tour de consultation dans le cadre de la procédure de corapport interne à l'administration, d'être une nouvelle fois impliquée.

Du point de vue de la Direction de la sécurité (DSE), selon le plan de projet, il existe un nouvel enjeu dans cette révision, qui concerne la base légale pour réglementer les ordonnances exploratoires. Comme la CGes, en vertu l'article 37 alinéa 2, lettre e du règlement du Grand Conseil (RGC), est chargée de la surveillance de la mise en œuvre des ordonnances exploratoires, elle a demandé à la DIJ d'être intégrée également pour les dispositions qui concernent ces aspects (voir à ce sujet les ordonnances exploratoires au point 2.1).

3.2.4 Surveillance de différents postes à responsabilité

La CGes exerce la surveillance sur le chancelier, le secrétaire général du Grand Conseil et le délégué à la protection des données (art. 37, al. 5 RGC et art. 38, al. 1, lit. d de la loi sur le personnel, LPers). A l'appui de la stratégie de surveillance définie par la commission en 2015 et adoptée en 2016, la présidence de la CGes avait comme d'habitude prévu de mener un entretien avec ces trois personnes. La commission entend ainsi les consulter une fois par an pour s'informer sur les développements en cours et les défis. Les entretiens permettront aussi à la commission de réagir en amont, en anticipant des crises et des difficultés susceptibles, dans le pire des cas, de déboucher sur une demande de révocation au sens de l'article 41 LPers. Pour l'entretien avec le secrétaire général du Grand Conseil, les trois personnes à la présidence du Grand Conseil ont également été invitées, car cette présidence exerce la surveillance des Services parlementaires en vertu de l'article 23, alinéa 1 du règlement du Grand Conseil (RGC). S'ensuit un chevauchement des domaines de surveillance, raison pour laquelle il est judicieux que la présidence du Grand Conseil participe. En raison de la situation sanitaire liée à la COVID-19, les entretiens prévus en mars ont dû être annulés au dernier moment. Comme il n'y avait, selon l'appréciation de la CGes, aucun point urgent à discuter et donc aucune raison de fixer une nouvelle date pour ces entretiens, la commission a décidé en août 2020 de renoncer complètement à ces entretiens. Par conséquent, les prochains entretiens de surveillance auront lieu au printemps.

3.2.5 Commissions spécialisées

Parmi les commissions spécialisées du canton, on peut citer notamment la Commission de la pêche, la Commission des allocations familiales et la Commission des soins hospitaliers. Ces commissions exercent le plus souvent une fonction de conseil et apportent leur soutien au Conseil-exécutif, aux Directions ou à la Chancellerie d'Etat concernant des thématiques spécifiques, en leur fournissant des connaissances spécialisées. Elles accomplissent également certaines tâches publiques : les commissions d'estimation des lettres de rente, par exemple, réalisent l'estimation officielle d'immeubles en vue d'une purge hypothécaire. Depuis de nombreuses années, la CGes s'efforce d'améliorer la transparence concernant ces commis-

sions. Une des exigences fondamentales de la CGes était d'exiger de la part du Conseil-exécutif un récapitulatif complet de toutes ces commissions spécialisées. Après plusieurs années de lutte, le Conseil-exécutif a présenté fin 2019 une vue d'ensemble qui, pour la première fois, couvrait largement les exigences formulées par la CGes. Dans les listes précédentes, il n'apparaissait pas clairement, du point de vue de la CGes, sur la base de quels critères le Conseil-exécutif avait décidé d'inclure ou non une commission. Dans la liste la plus récente, sur laquelle la commission s'est penchée au début de l'année sous revue, le Conseil-exécutif avait classé les commissions en deux groupes : celles prévues par le législateur et celles que le Conseil-exécutif peut dans les faits instituer ou supprimer. Seul le second groupe repose sur des dispositions de la loi sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration, selon laquelle le Conseil-exécutif, les Directions et la Chancellerie d'Etat peuvent constituer des commissions dans lesquelles peuvent siéger des experts, des expertes ou des personnes représentant des groupes de population déterminés (voir art. 37, al. 2 LOCA). Pour les autres commissions, le Conseil-exécutif n'a aucun moyen de surveillance ni de suspension. Dans sa prise de position à l'intention du Conseil-exécutif, la CGes a jugé positif le fait que celui-ci partage la position de la commission sur le besoin de commencer par renforcer les dispositions légales avant de créer une vue d'ensemble centralisée de tous les organismes potentiellement concernés. Dans ce contexte, il convient notamment de définir quelles conditions doivent être remplies en vue de l'institution d'une commission spécialisée et quels objectifs cette dernière est censée atteindre. Cependant, la CGes regrettait que le Conseil-exécutif ait uniquement « envisagé » une évaluation de la LOCA. Pour que la liste présente une qualité suffisante, il serait selon la CGes important de demander une modification rapide de l'article 37, alinéa 2 LOCA, dans le but de clarifier la situation. Du point de vue de la CGes, l'article devrait définir en particulier à quelles conditions des commissions spécialisées peuvent être créées, que celles-ci peuvent être instaurées via une législation spéciale ou par décision du Conseil-exécutif, qu'il faut évaluer régulièrement si les commissions spécialisées sont nécessaires et que la Chancellerie d'Etat doit tenir une liste à jour de ces commissions.

Pour terminer, la CGes s'est dite prête à ce qu'une motion³ qu'elle avait déposée et qui avait été adoptée par le Grand Conseil en mars 2017 soit classée à la prochaine occasion. Le classement de cette motion semble justifié aux yeux de la CGes, car une liste satisfaisante a été rendue disponible dans l'intervalle et qu'il a été promis que celle-ci serait mise à jour tous les ans. C'est pourquoi la CGes a prié le Conseil-exécutif de lui remettre au printemps 2022 la liste suivante correspondant à l'état fin 2021. La commission a achevé ses activités sur cette thématique pour l'instant.

3.2.6 Rapport annuel du service chargé d'enregistrer les irrégularités

En mars 2014, une base légale avait été élaborée en vue de la création d'un service cantonal chargé d'enregistrer les irrégularités, géré par le Contrôle cantonal des finances (CF) depuis l'entrée en vigueur rétroactive au 1^{er} janvier 2014. Lors de l'exercice sous revue, la CGes a pris connaissance du cinquième rapport annuel de ce service. Il en ressort qu'en 2019, il y a eu six dénonciations et qu'aucune ne comportait d'éléments relevant d'une infraction pénale. Le rapport a montré que, dans différents cas, des mesures permettant de remédier aux points faibles ou de minimiser les risques avaient déjà été prises, voire déjà appliquées dans l'intervalle.

Tant la CGes que le CF estiment qu'il reste important de mieux faire connaître le service chargé d'enregistrer les irrégularités. Les expériences des années précédentes ont montré que le nombre de dénonciations au canton de Berne ne s'élève qu'à environ un quart de la moyenne internationale. Cela pourrait s'expliquer notamment par le fait que les dénonciations bernoises ne peuvent pas être anonymes. Cette hypothèse paraîtrait probable dans la mesure où il est possible de faire des dénonciations anonymes au niveau fédéral, où le nombre de cas enregistrés est considérablement plus élevé. Pour la commission, cela simplifierait les choses et il y aurait probablement davantage de dénonciations s'il était possible d'effectuer également des annonces anonymes.

³ Motion 142-2016, *Obtenir une vue d'ensemble des commissions*

Les droits et les devoirs du service chargé d'enregistrer les irrégularités sont définis à l'article 17a LCCF. Une révision totale de cette loi est en cours. La disposition existante sur le service chargé d'enregistrer les irrégularités devrait être reprise sans modifications. Cependant, la CGes est d'avis qu'il faudrait exploiter cette occasion pour rendre possible les dénonciations anonymes à l'avenir. Comme la CGes a été invitée, dans le cadre de la consultation, à s'exprimer sur la révision totale de la loi cantonale sur le contrôle des finances, elle en a profité pour présenter, en sus d'autres demandes (voir le point 3.2.2), cette modification ainsi que des adaptations concrètes des articles 39 à 41. La CGes est convaincue qu'il est possible de garantir, à l'aide de dispositions appropriées, que seul le personnel du canton dispose d'une possibilité d'annonce auprès du service chargé d'enregistrer les irrégularités. On pourrait par exemple imaginer que les dénonciations anonymes puissent être faites uniquement en utilisant un portail disponible sur l'intranet du canton.

3.2.7 Autres activités

- **Compte rendu sur les grands projets** : en vertu de l'article 65, alinéa 3 de la loi sur le pilotage des finances et des prestations (LFP), les Directions sont tenues de présenter chaque année à la CFin et à la CGes un compte rendu individuel standardisé pour tout projet dont le coût total dépasse dix millions de francs. Comme les années précédentes, les projets de la Direction des travaux publics et des transports (DTT, 20 grands projets) et de la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration (DSSI, 11 grands projets) ont constitué la majorité des annonces. Au cours de l'exercice sous revue, la CGes a utilisé pour la quatrième fois, dans le cadre du traitement des annonces faites par les Directions, la stratégie qu'elle avait développée et a posé des questions sur l'état d'avancement de certains projets, sur les mesures de surveillance prises et sur les risques encourus. Il s'agissait de deux projets de la DSE (nouveau système de gestion de dossiers NeVo et maintien de la valeur du réseau radio POLYCOM), un de la DTT (correction de la Thunstrasse dans la commune de Muri bei Bern) et deux de la DSSI (Stiftung Alpenruhe et Centre hospitalier Bienne). Bien que la CGes porte un jugement critique sur certains aspects, elle a pu constater à partir des réponses de la DSE, de la DTT et de la DSSI que des mesures de surveillance avaient été prises dans chacun des cas et a donc décidé de ne pas intervenir pour l'instant.
- **Rapports trimestriels du Contrôle des finances** : le Conseil-exécutif, mais aussi la CGes et la CFin reçoivent chaque trimestre un rapport du Contrôle des finances sur les constatations d'importance majeure. En septembre 2019, la procédure a été adaptée de telle sorte que les rapports n'informent plus qu'une fois par an (dans le dernier rapport de l'année) sur les mesures prises concernant ces constatations. La longueur des rapports trimestriels a ainsi globalement diminué et les nouvelles constatations ont pris davantage de poids. Bien que la CFin se trouve aux commandes des rapports trimestriels, il y a aussi eu des points sur lesquels la CGes a délibéré avec l'accord de la CFin : avec la BLS SA (cf. point 2.3.3 dans le présent rapport), le Viererfeld (cf. 2.4.3) ou les constatations en lien avec l'Office des immeubles et des constructions (OIC, cf. point 2.4.3). A la demande de la CGes, les rapports du CF fournissent par ailleurs des informations sur tous les autres examens réalisés par le Contrôle des finances et dont les constatations ont reçu un niveau de significativité moyen ou faible. Un point de cette liste a amené la CGes à commander le rapport d'examen exhaustif du CF sur le projet PPP de Berthoud. La commission analysera ce rapport dans le cadre de ses travaux liés à l'OIC pour en tirer des conclusions.

3.3 Section FIN/DEEEE/INC

3.3.1 Assujettissement à l'impôt des autres organismes chargés de tâches publiques

En juillet 2019, à la suite de discussions sur l'imposition d'entreprises parapubliques ou dont le canton est propriétaire, la CGes a décidé d'examiner le sujet de plus près, après avoir pris connaissance d'une question posée au Parlement fédéral sur les privilèges fiscaux d'entreprises en propriété du canton de Soleure. Sur la base des réponses très complètes fournies par la Direction des finances (FIN) à sa demande fin 2019, la commission a pu se faire une idée bien plus précise des cas dans lesquels des entreprises dont l'Etat est propriétaire bénéficient d'une exonération fiscale totale ou partielle. Ayant étudié la longue liste des institutions exonérées d'impôts, la commission a constaté que, parmi les sociétés anonymes en mains du canton, ce sont principalement les hôpitaux qui sont exonérés sur le plan fiscal, mais pas, par exemple, BKW AG.

Décidant d'approfondir encore un peu la question, la CGes a demandé comment sont traitées les diverses et nombreuses demandes d'exonération. Les réponses apportées par la FIN ont été convaincantes. Le nombre de demandes déposées ainsi que la part de celles qui sont admises ont pu être chiffrés clairement. Par ailleurs, l'Intendance des impôts collecte désormais des données supplémentaires qui lui permettront prochainement de tirer des conclusions plus précises concernant les demandes. Bien qu'environ la moitié des demandes soient rejetées, les décisions rendues sont rarement contestées, ce qui permet d'affirmer qu'elles sont matériellement fondées. Enfin, la commission a pu juger de la démarche appliquée par l'Intendance des impôts dans les cas limites. La commission a clos cette affaire durant l'année sous revue tout en se réservant la possibilité de reprendre la question de l'assujettissement à l'impôt des autres organismes chargés de tâches publiques dans le cadre de « contrôles exemplaires » associés au programme visant à renforcer la haute surveillance dans le domaine des autres organisations chargées de tâches publiques (KoTrA).

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

En 2020, dans le cadre de la haute surveillance concomitante qu'elle exerce, la CGes s'est également tenue régulièrement informée des avancées des deux grands projets informatiques en cours, à savoir IT@BE⁴ et ERP⁵, et ce à travers différents canaux. La CGes a porté là encore son attention sur l'évolution des coûts informatiques à l'échelle cantonale étant donné que leur augmentation constante s'est poursuivie en 2019 et même en 2020. Les responsables ont justifié cette évolution notamment par les investissements substantiels réalisés en particulier pour le déploiement du système ERP au niveau cantonal. Ces coûts sont certes appelés à diminuer pour la première fois à compter de 2021 mais ils devraient dépasser d'environ 90 millions de francs ceux enregistrés en 2014, date à laquelle le rapport d'audit indépendant de l'informatique dans l'administration cantonale (UPI) a été finalisé. Dans une prise de position écrite adressée au Conseil-exécutif durant l'année sous revue, la CGes a rappelé que le rapport UPI parvenait à la conclusion qu'investir entre 20 et 45 millions de francs dans son infrastructure informatique permettrait ensuite au canton d'économiser entre 28 et 50 millions chaque année. Même si une partie de la hausse des coûts peut être imputée à la transition numérique et au renchérissement, la CGes est d'avis que pour l'heure les économies attendues des projets IT@BE et ERP ne sont de loin pas suffisamment tangibles.

La commission s'est également montrée critique quant au fait que la Direction compétente n'était toujours pas en mesure de fournir des informations à propos des coûts globaux liés à la mise en œuvre du projet

⁴ Au travers du projet IT@BE lancé par le Conseil-exécutif, le canton de Berne applique les recommandations formulées en 2014 par une entreprise externe dans son rapport d'audit indépendant de l'informatique dans l'administration cantonale (UPI *Unabhängige Prüfung der Informatik*). Ce projet vise en premier lieu l'élaboration d'une stratégie informatique cantonale, la constitution d'un comité informatique stratégique et l'harmonisation des prestations informatiques de base. Il doit prendre fin en 2021.

⁵ Le projet ERP prévoit l'introduction du système SAP en 2023 à titre de nouveau logiciel de comptabilité et de pilotage pour l'ensemble du canton : il remplacera les deux applications de groupe FIS (système d'informations financières) et PERSISKA (système d'information sur le personnel du canton de Berne) qui ont été utilisées jusqu'ici et seront mises hors service. Il est prévu que jusqu'en 2026, des adaptations organisationnelles dans les domaines des finances et du personnel soient réalisées dans deux étapes ultérieures du projet.

ERP. En 2020, la FIN s'est contentée d'affirmer que l'élaboration d'une feuille de route portant sur les prochaines étapes du projet n'était « pas pertinente » pour l'instant, arguant que les exigences et les conditions dans le canton, tout comme les priorités qui en découlent, seraient appelées à évoluer fortement tout au long du projet. Dans sa prise de position, la CGes a indiqué au Conseil-exécutif qu'elle ne comprenait pas l'attitude de la FIN. Compte tenu des principes généraux du régime des finances, qui prévoient que la gestion des finances doit être économe et efficace (cf. art. 101, al. 1 ConstC), la CGes estime que le Conseil-exécutif devrait au moins avoir une vague idée du montant global d'un projet d'une ampleur telle que celle du projet ERP, et ce quelle que soit la manière dont les conditions sont susceptibles d'évoluer. Et ce d'autant plus que, de l'avis de la commission, le Conseil-exécutif peut influencer considérablement sur les conditions et les exigences. La question de savoir si le système ERP est censé un jour remplacer le plus grand nombre possible d'applications spécialisées utilisées dans l'administration cantonale ou s'il n'est déployé que dans le but de prendre en charge des fonctionnalités minimales – les applications spécialisées continuant d'être employées pour tout le reste – constitue une question stratégique fondamentale à laquelle le Conseil-exécutif doit pouvoir apporter une réponse à un stade précoce du projet, justement en considérant les conséquences financières attendues.

En ce qui concerne les applications spécialisées, les responsables du projet avaient déjà pointé du doigt le fait que, compte tenu du grand nombre d'applications spécialisées utilisées, la mise en place d'un seul et unique environnement de travail PC à l'échelle du canton constituerait « un défi en termes à la fois de planification et d'enjeux techniques » parce que chaque application devait être testée quant à sa compatibilité avec Windows 10. Sans compter que certaines d'entre elles sont par nature incompatibles avec ce système d'exploitation. Dans un courrier adressé à la CGes durant l'année sous revue, le Conseil-exécutif a indiqué que, sur les 1300 applications annoncées par les Directions avant le déploiement du nouveau système, environ 700 pouvaient être supprimées sans équivalent. Pour la CGes, la suppression d'applications redondantes et la rationalisation du portefeuille d'applications auraient déjà dû être opérées depuis longtemps. La commission s'est également demandé comment le nombre d'applications utilisées au sein de l'administration avait pu croître de la sorte, d'autant que, manifestement, beaucoup d'entre elles présentent des fonctionnalités identiques. Elle a donc salué dans une prise de position la mise en place d'une procédure prévoyant une gestion centralisée du portefeuille d'applications et, avant tout, un examen régulier de ce dernier. De l'avis de la CGes, il est indispensable de s'assurer que le canton ait une vue globale de toutes les applications utilisées dans son administration et qu'il puisse en contrôler le nombre.

En ce qui concerne l'introduction du système de ERP, de premiers ateliers ont montré, d'après le Conseil-exécutif, que les exigences des Directions quant au système étaient très proches de celles auxquelles répond la solution SAP. La CGes y a vu là un signal positif et attendait du Conseil-exécutif qu'il continue à ne pas autoriser d'exceptions au logiciel standard ou seulement dans des cas absolument justifiés. Bien que les partenaires de mise en œuvre potentiels aient soumis des offres pour un déploiement de SAP au 1^{er} janvier 2022, le comité de projet compétent s'en est tenu à la date de déploiement initialement prévue, soit le 1^{er} janvier 2023, en raison « des risques très élevés et non évaluables » que comporte cette étape du projet. Pourtant, SAP devrait d'ores et déjà être utilisé à compter de février 2022 pour le processus de planification du budget 2023 tandis que l'ancien système d'informations financières FIS continuera d'être exploité jusqu'en juin 2023 pour la clôture des comptes annuels 2022. Les arguments invoqués par les responsables du projet pour justifier leur décision de renoncer à avancer la date d'introduction de SAP et donc à réaliser des économies de l'ordre de 10 à 15 millions de francs une année plus tôt que prévu étaient plutôt discutables aux yeux de la commission. Ainsi n'a-t-elle pas compris pour quelles raisons les partenaires opérant sur les systèmes périphériques n'auraient pas été capables de mettre en place les interfaces nécessaires dans les délais prévus. De l'avis de la commission, la date de déploiement de SAP ne devrait pas dépendre de ses systèmes périphériques. Au contraire, c'est la date de raccordement des systèmes périphériques qui devrait être ajustée à celle du déploiement de SAP. Même si l'argument selon lequel la qualité doit primer la rapidité se justifie certainement, la CGes continue de déplorer la longue période de mise en œuvre du projet.

La commission a par ailleurs pris les décisions suivantes en lien avec l'informatique cantonale :

- En septembre 2020, le Conseil-exécutif a édité une ordonnance exploratoire sur la gestion des données dans le projet ERP, étape 1 (OE données ERP), que la CGes a examinée en vertu du mandat légal qui lui a été confié. Ne comprenant pas en quoi devaient consister les essais, la commission a demandé et obtenu des informations complémentaires de la part de la FIN. Les explications fournies ne sont toutefois pas parvenues à éliminer les réserves de la CGes. C'est pourquoi cette dernière a remis au Conseil-exécutif une prise de position à ce sujet en décembre (cf. chap. 2.1).
- En août, la CGes a répondu à une demande de la Commission de justice (CJus) en lien avec une dénonciation concernant l'entreprise Bedag Informatique SA, propriété du canton de Berne. Elle a indiqué à celle-ci que la CFin était déjà en charge de ce dossier et que, dès lors, elle n'entamerait pas d'investigations de son côté. Elle s'est contenté de lui expliquer de façon générale de quelle manière elle exerçait sa haute surveillance sur les autres organisations chargées de tâches publiques, telles que Bedag Informatique SA (cf. chap. 3.3.3).
- Afin de donner plus de poids à la haute surveillance concomitante sur l'informatique au sein de la commission, cette dernière a décidé en avril de constituer un groupe spécialisé dans les TIC, composé de trois personnes qui se consacrent de manière approfondie à l'informatique au sein de la section FIN/DEEE/INC. Elle a désigné les membres de ce groupe lors de sa séance de juin.
- Fin 2020, la commission a décidé d'engager des réflexions durant la nouvelle année sur la manière dont elle pourrait optimiser la haute surveillance sur l'informatique. Cette décision a été prise en réponse aux remarques de membres de la section compétente de la CFin concernant l'entretien sur les questions informatiques organisé à l'automne. Selon les membres, cet entretien ne serait pas optimal, car il se déroule toujours en même temps que l'examen préalable des crédits informatiques, ce qui impliquerait certains doublons pour la CFin. En outre, la fin du projet IT@BE à l'été 2021 constituera de toute façon un tournant important et sera l'occasion de réajuster les comptes rendus à l'attention des commissions de surveillance. Il s'agira en particulier de déterminer le contenu et la fréquence des comptes rendus à l'avenir ainsi que les modalités de la collaboration avec la CFin, ce qui s'accompagnera d'une clarification des rôles de chacun.

3.3.3 Haute surveillance sur d'autres organismes chargés de tâches publiques

En 2015, la CGes a adopté un programme visant à renforcer la haute surveillance dans le domaine des autres organisations chargées de tâches publiques (KoTrA) et, en application de ce dernier, elle a examiné à la lumière de quatre situations qui ont valeur d'exemples la manière dont le Conseil-exécutif et la direction compétente assurent la surveillance. Fin 2019, elle a rendu ce programme public⁶. Durant l'année sous revue, différents programmes de contrôle ont été menés parallèlement, comme le montre le tour d'horizon présenté ci-après.

a) Flughafen Bern AG – contrôle subséquent (programme de contrôle 2016/2017)

En décembre 2016, la CGes a choisi la société Flughafen Bern AG comme premier objet de contrôle dans le cadre de la haute surveillance qu'elle exerce sur d'autres organisations chargées de tâches publiques. Après plusieurs entretiens avec des représentants de l'ex-Direction de l'économie publique et de la société Flughafen Bern AG, la commission a adopté des recommandations à l'intention de la Direction en avril 2018. Elle l'a ainsi incitée, dans le contexte de la révision du plan directeur cantonal 2030, à reprendre les principes du schéma directeur des transports aériens dans le plan directeur cantonal 2030 pour ensuite abroger le schéma directeur. Elle lui a aussi conseillé de remanier le programme de surveillance relatif à

⁶ Parlement, Bulletin d'information de la Société suisse pour les questions parlementaires, n° 3, décembre 2019, pp. 48-52

Flughafen Bern AG et, ce faisant, de préciser l'intérêt du canton à une participation dans la société aéroportuaire et de définir les instruments concrets permettant d'assurer le controlling de la participation cantonale. La commission ayant décidé de clore cette affaire en août 2018 et de l'inscrire dans la planification pluriannuelle, le contrôle de Flughafen Berne AG était de nouveau au programme de l'année sous revue. Il s'agissait, dans le cadre d'un contrôle subséquent, d'évaluer dans quelle mesure les recommandations de la CGes avaient été mises en œuvre.

S'agissant de la révision du plan directeur cantonal 2030, la commission a constaté que les principes figurant dans la charte du trafic aérien avaient effectivement été repris dans ce dernier. Dans le cadre de ses activités, elle a également appris que de nombreux partis, associations professionnelles, organisations, communes, entreprises et particuliers avaient participé à la consultation relative à la loi sur la participation du canton à Flughafen Bern AG (LPFB), laquelle a montré qu'aucune majorité ne se dessinait tant pour une poursuite de la participation cantonale que pour son abandon. La question de savoir quand et dans quelle mesure la Confédération réduirait ses contributions aux coûts du service de la navigation aérienne était encore ouverte. Par conséquent, Flughafen Bern AG n'avait pas encore défini concrètement sa stratégie future. Le Conseil-exécutif devait donc d'abord clarifier ces questions avant de pouvoir décider des prochaines étapes, n'étant toutefois pas en mesure de se prononcer sur une date.

Le remaniement du programme de surveillance prévu a été reporté en raison de l'évolution du contexte (arrêt des vols de ligne de et vers Berne ; suppression d'au moins une partie des contributions versées par la Confédération au service de la navigation aérienne des aéroports régionaux). En outre, d'après la DEEE, la prolongation d'un an du mandat de l'ancien représentant du canton au sein du conseil d'administration se répercute sur le programme de surveillance dans la mesure où le siège devait être repourvu justement durant l'année sous revue. Etant donné que le programme de surveillance n'a pas encore été révisé et que cet élément ne pouvait par conséquent pas être contrôlé, la CGes a décidé de reporter le contrôle subséquent à une date ultérieure.

b) Privatisation partielle de la société Hôpital du Jura bernois SA

En janvier 2020, le Conseil-exécutif a annoncé publiquement vouloir céder 35 pour cent des actions de la société Hôpital du Jura bernois SA au groupe de cliniques privées Swiss Medical Network. Cette nouvelle ayant suscité un certain étonnement au sein de la CGes, cette dernière a décidé de réagir et d'interroger le Conseil-exécutif sur les tenants et aboutissants du projet, ce qu'elle a fait savoir dans un communiqué de presse.

Après avoir mené ses investigations, la commission a dressé les constats suivants :

- Une stratégie de propriétaire passe à côté de son objectif si le Conseil-exécutif l'adapte sans grands travaux préliminaires afin de bénéficier d'une marge de manœuvre plus importante dans un cas concret. Une stratégie contient en effet des principes directeurs supérieurs qui dictent l'action à moyen et long termes. Une décision de vente doit s'inscrire dans le cadre d'une stratégie de propriétaire et non être l'occasion de la modifier.
- La commission a également constaté que le Conseil-exécutif n'avait pas réalisé d'état des lieux indépendant du paysage hospitalier bernois et n'avait pas non plus développé de stratégies quant aux moyens à mettre en œuvre pour contrer à moyen et long termes les risques qu'il aurait ainsi pu identifier. La CGes n'est pas parvenue à mettre en évidence de manière concluante les avantages que le canton pourrait retirer à long terme de la participation accrue de partenaires privés au capital des hôpitaux publics.
- La CGes a en outre estimé que la vente d'actions de la société Hôpital du Jura bernois SA pourrait présager de la ligne adoptée pour les autres hôpitaux et qu'à ce titre, elle avait sur eux des conséquences certaines.

- Enfin, cette vente a suscité diverses questions a posteriori, parmi lesquelles celle de savoir si d'autres acquéreurs ont fait valoir leur intérêt pour ces actions et, le cas échéant, pour quelle raison ils ont été écartés.

La CGes a temporairement clos cette affaire et attend la mise en œuvre de sa motion 192-2019, *Paysage hospitalier en mutation : il est temps que le Conseil-exécutif fasse un état des lieux*, adoptée par le Grand Conseil.

c) BKW SA (programme de contrôle 2018/2019)

Cette affaire est traitée au chapitre 2.2.

d) BLS SA (programme de contrôle 2019/2020)

Peu avant le début de l'année sous revue, la CGes a choisi la société BLS SA comme cas d'étude dans le groupe des entreprises de transport. L'élément décisif dans ce choix étant que Berne possède 55,8 pour cent de BLS SA, ce qui en fait la plus haute participation du canton à une entreprise de transport. Malgré cela, il n'existe aucune loi sur la participation à BLS SA, contrairement à ce qu'exige l'article 95, alinéa 2, lettre c ConstC. Par ailleurs, BLS SA a suscité l'intérêt des médias en 2019 pour avoir reçu des indemnités trop élevées de la part du canton au titre d'un lissage des taux erroné. L'Office fédéral des transports, qui s'était rendu compte des écarts lors d'un audit, a convenu avec BLS SA d'un remboursement de 30 millions de francs pour les années 2014 à 2017, cette somme étant déduite des indemnités à percevoir.

Au début de l'année sous revue, la commission a examiné divers documents de base mis à sa disposition par le Conseil-exécutif, dont notamment la stratégie de propriétaire et le programme de surveillance. En février, les preuves d'autres irrégularités en lien avec le lissage des taux se sont multipliées. C'est ainsi qu'en mars, l'Office fédéral des transports annonçait publiquement que la société BLS SA avait perçu des indemnités trop élevées pour le transport de personnes en raison d'une erreur dans le calcul des recettes provenant de la vente d'abonnements demi-tarifs. Suite à cela, la CGes a décidé d'étendre le contrôle qu'elle avait déjà entamé et d'intégrer ces nouvelles données à ses travaux. Outre la question générale relative à la manière dont le Conseil-exécutif et la Direction compétente ont exercé la surveillance sur leur participation, cette affaire a placé au centre du contrôle de la CGes des questions spécifiques concernant la perception de subventions indues. La CGes a publié un communiqué de presse pour informer le public de cette démarche.

Au cours de l'année, la commission a mené diverses auditions. La section compétente s'est par exemple entretenue avec des représentants de l'Office des transports publics et de la coordination des transports (OTP) à propos de la procédure de commande. La commission a également entendu le président du conseil d'administration de BLS SA, le représentant du canton au sein de ce conseil ainsi que des représentants de la DTT. Parallèlement à cela, la commission s'est procuré différents documents, notamment les rapports du Contrôle des finances du canton rendant compte des conclusions de leurs investigations en cours. Un rapport d'audit de PricewaterhouseCoopers (PwC) était par ailleurs annoncé pour l'été. Cette entreprise avait été mandatée par le conseil d'administration de BLS SA pour déterminer de manière précise qui était au courant de la trop faible prise en compte des recettes provenant de la vente des abonnements demi-tarif et à quel moment les personnes concernées l'avaient été. Lorsque le rapport définitif a été disponible en octobre 2020, BLS SA était seulement disposée à autoriser la CGes à consulter une version expurgée du rapport – sans même se décider à le lui remettre. En décembre, la commission s'est adressée par écrit à BLS SA pour réitérer sa demande d'un exemplaire du rapport, non seulement parce que cela lui avait été promis au premier semestre, mais aussi parce que le fait que l'organe surveillé fixe les règles de la surveillance contredit le principe même de celle-ci. Le conseil d'administration de BLS SA n'était toujours pas disposé à accéder à la demande de la commission, continuant de lui proposer de consulter le rapport. La commission décidera en 2021 de la suite à donner à ce refus.

e) Rapport RCE

A la fin de l'année sous revue, la CGes a pris connaissance comme d'ordinaire du compte rendu 2019 sur les entreprises, participations et institutions cantonales (reporting sur les relations entre le canton et ses entreprises publiques et semi-publiques, RCE). Selon ce dernier, la situation en matière de risque est restée stable dans l'ensemble par rapport à l'année précédente. Le nombre de feux oranges est certes passé de cinq à neuf durant l'année sous revue mais le nombre de feux rouges a diminué de trois à un. La CGes s'est vue satisfaite de l'analyse différenciée des entreprises et institutions présentée. Actuellement, seule la société Flughafen Bern AG est concernée par un feu rouge, alors même qu'elle faisait déjà l'objet d'un contrôle dans le cadre du KoTra (cf. chap. 3.3.3).

Dans un courrier, la CGes a suggéré au Conseil-exécutif de se pencher activement sur le cas des institutions concernées par un feu rouge ou orange, sur les risques liés, et de prendre les mesures qui s'imposent. Elle a aussi clairement indiqué être toujours favorable à un durcissement du RCE et attendre que ses remarques soient prises en compte dans la cadre de l'élaboration des Lignes directrices sur la gouvernance des entreprises publiques. Elle a aussi attiré l'attention du Conseil-exécutif sur les difficultés résultant de la temporalité du reporting, en citant l'exemple du Konzert Theater Bern : cette institution est concernée par un feu orange bien que l'argumentation justifiant l'évaluation des risques se fonde sur des événements survenus en 2020 et non au cours de l'année visée. Si la commission salue le fait que le reporting soit le plus actuel possible, elle souligne que cette manière de procéder doit être appliquée de façon cohérente à l'ensemble des participations du canton de Berne. Se pose la question de savoir dans quelle mesure un reporting peut être considéré comme pertinent s'il n'est publié que durant l'automne de l'année suivante. Elle suggère donc au Conseil-exécutif d'étudier, dans le cadre de l'élaboration des Lignes directrices sur la gouvernance des entreprises publiques, les solutions qui pourraient être mises en place pour améliorer la situation de ce point de vue.

Le RCE a également vocation, selon le KoTra, à servir de base au choix d'une participation ou une institution qui tiendra lieu d'exemple pour la CGes et lui permettra de contrôler la surveillance exercée par le Conseil-exécutif et la Direction compétente. En décembre 2016, la CGes avait déjà indiqué au Conseil-exécutif qu'il serait nécessaire de sélectionner une institution du groupe Hôpitaux et institutions du domaine de la santé pour le programme de contrôle ordinaire 2020/2021. La commission préavisant le rapport sur le paysage hospitalier bernois en 2021, elle a décidé de ne pas entamer à l'heure actuelle de programme de contrôle portant sur un hôpital ou une autre institution du domaine de la santé. S'intéresser au cas concret d'un hôpital serait en effet redondant puisque le rapport est largement consacré à la surveillance et au pilotage exercés par le canton sur les hôpitaux.

3.3.4 Haute surveillance sur la gestion des risques

Pour la onzième fois, la CGes a eu un dialogue annuel sur les risques avec une délégation de la Direction des finances (FIN). L'année 2020 a été la quatrième de suite au cours de laquelle la CGes n'a plus obtenu du Conseil-exécutif, en amont, que les seules fiches de mesure des risques généraux, autrement dit une liste des risques stratégiques concernant le canton dans son ensemble. C'est par ailleurs pour la quatrième fois aussi qu'a été utilisé le questionnaire *Risiko im Fokus* (le risque en ligne de mire), consacré durant l'année sous revue au thème de la pandémie/épidémie.

A partir des documents et des explications de la FIN lors du dialogue sur les risques, la CGes est parvenue à un certain nombre de constatations, qu'elle a ensuite adressées sous forme écrite au Conseil-exécutif à l'issue de la discussion. Tout d'abord, elle s'est félicitée que la directrice des finances ait sollicité des membres de la DSSI pour répondre aux questions qui lui ont été posées et ait ainsi fait en sorte que la CGes reçoive directement des renseignements. La commission a été satisfaite d'apprendre que la DSSI entendait analyser les expériences faites au cours de la crise et en tirer des enseignements.

Autre point positif selon la CGes : le Conseil-exécutif attache de l'importance au fait que le compte rendu sur les risques comporte une justification explicite lorsque la situation relative à un risque donné n'a pas évolué par rapport à l'année précédente. La commission estime qu'il est nécessaire de traiter de manière active aussi les affaires pour lesquelles le niveau de risques encourus est resté stable. Elle a également appris que la *Versicherungs- und Risikorichtlinie* de 2008 (directive sur les risques et les assurances, existant en allemand seulement) allait être adaptée à la fin de l'année sous revue ou au début 2021. Pour la CGes, il est essentiel que les changements intervenus au cours de la dernière décennie dans le processus relatif aux risques soient enfin pris en compte dans la directive correspondante. La commission a par ailleurs prié le Conseil-exécutif de la consulter préalablement à l'entrée en vigueur de la directive si la commission devait être directement concernée par les modifications. Dans son rapport du 27 mai 2020 sur les risques généraux pour l'année 2019, le Conseil-exécutif a expliqué que les Directions et la Chancellerie d'Etat (CHA) avaient eu l'occasion, dans le cadre d'une procédure de consultation informelle, de contrôler si leurs annonces de risques ne se recoupaient pas et, le cas échéant, de se concerter et de les adapter par la voie bilatérale. La commission a estimé que cette approche devrait garantir la coordination d'éventuelles interdépendances et, l'examen des chevauchements à l'échelle du canton. Elle a pourtant constaté que des doublons subsistaient dans les fiches de mesure des risques généraux, ce qui laisse supposer que cette démarche n'a pas été suivie, ou pas assez rigoureusement.

La CGes a par ailleurs relevé que les exigences relatives à ces fiches continuaient d'être disparates. Elle a déploré que le Conseil-exécutif persiste à ne pas se pencher sur les risques généraux ainsi que sur leurs interactions et leurs contextes, ce qui impliquerait que ce dernier prenne ses distances avec les affaires courantes. Si la DSSI ne s'était pas penchée l'année passée en interne sur l'analyse des risques, celui de pandémie/épidémie n'aurait tout simplement pas figuré sur les fiches de mesure. Le fait que ce risque a été intégré plus ou moins par hasard aux fiches avant la pandémie de COVID-19 suggère que des risques généraux tels qu'une pandémie pourraient faire défaut dans les fiches et que celles-ci seraient par conséquent incomplètes. S'il continue de ne pas considérer l'évaluation des risques comme une tâche à part entière, le canton de Berne pourrait, selon la CGes, passer à côté de risques stratégiques ou ne pas les apprécier correctement, et les mesures adéquates pourraient ne pas être engagées suffisamment tôt. L'exemple de la DSSI montre la plus-value que peut tirer une Direction si elle prend le temps de réfléchir de manière approfondie aux risques inhérents à son domaine d'attribution. La CGes attend du Conseil-exécutif qu'il applique une démarche similaire s'agissant des risques généraux. D'après les déclarations formulées à l'occasion du dialogue 2020 sur les risques, ce dernier aurait mené une séance de réflexion à ce sujet. Bien que celle-ci ait eu lieu dans le cadre d'une séance ordinaire du Conseil-exécutif, la CGes se demande dans quelle mesure le gouvernement a véritablement étudié l'ensemble des risques de manière détaillée.

La directrice des finances a expliqué dans le cadre du dialogue que le Conseil-exécutif ne pratiquait pas de priorisation des risques mais qu'il avait tendance à se concentrer sur les risques présentant la probabilité d'occurrence la plus forte et l'étendue de dommages potentiels la plus grande, ce qui revient finalement plus ou moins à prioriser les risques. Pour la CGes, il est essentiel que le Conseil-exécutif tire des conclusions de cette évaluation et qu'il détermine à quels risques il entend s'attaquer et selon quel calendrier.

3.3.5 Indemnités versées aux représentants et représentantes du canton

Depuis plusieurs années, la CGes se penche sur la rémunération des personnes mandatées par le canton pour siéger en son nom au sein de conseils d'administration et de fondations. C'est d'ailleurs en raison des activités de la CGes que le Conseil-exécutif avait adopté à l'automne 2015 un projet de révision des dispositions légales à l'intention du parlement, qui prévoyait qu'à l'avenir, toutes les indemnisations devaient être versées dans la caisse cantonale, les représentants et représentantes du canton pouvant recevoir en échange une allocation de fonction pour l'exercice de leur mandat. Les nouvelles dispositions étant entrées en vigueur en janvier 2017, la CGes a obtenu pour la première fois fin 2017, à titre d'information, une liste des mandats de représentation exercés au nom du canton. Active dans ce domaine depuis environ six ans, la commission a constaté, dans le cadre de son examen de la liste 2019, que celle-ci était devenue bien plus détaillée, ce qui en faisait une source d'informations plus pertinente que par le passé. A sa grande satisfaction, la CGes a ainsi observé dans la dernière liste fournie que les montants perçus par les membres du Conseil-exécutif pour leurs mandats de représentation faisaient l'objet du même traitement que ceux perçus par les autres représentants et représentantes du canton. Cela répond à une suggestion de la CGes, laquelle salue largement la transparence ainsi atteinte. La commission a pris acte de la liste reçue durant l'année sous revue et renonce à tout contrôle supplémentaire en la matière.

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

En mars 2020, la Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement (DEEE) a remis à la CGes le rapport d'activité 2019 sur la promotion économique ainsi que la liste caviardée des projets soutenus en 2019. Contrairement aux années précédentes, la DEEE n'a pas pu rendre compte oralement de ses travaux devant la section compétente de la commission en raison de la pandémie de COVID-19. Compte tenu de ces circonstances exceptionnelles, elle n'a pas non plus été en mesure de fournir en une seule fois à la CGes l'ensemble des documents et informations nécessaires, comme elle le fait habituellement.

La CGes a examiné le rapport d'activité sur la promotion économique ainsi que la liste des projets au cours de l'été de l'année sous revue. Comme il n'a pas été possible d'organiser un entretien, elle a décidé de renoncer cette année à réaliser des contrôles ciblés par sondage des projets soutenus. Les analyses statistiques effectuées par la section compétente ne laissant apparaître aucun grand changement ou fait étrange par rapport à la version précédente, la CGes a pris connaissance à l'été de la liste 2019 des projets soutenus et clos l'affaire.

La CGes a par ailleurs reçu en septembre 2020 le premier compte rendu des projets relevant de la loi sur l'encouragement de l'innovation (LEI). La DEE a indiqué qu'elle élaborerait ce rapport désormais chaque année, répondant par là même à la demande de la CGes de lui présenter un compte rendu écrit plutôt qu'oral des projets soutenus dans le cadre de la LEI. Pour ce faire, elle s'est fondée sur la trame proposée par la CGes, ce qui lui permet de mieux satisfaire à son mandat légal d'information. Le rapport fournit des informations sur l'état d'avancement des projets soutenus en application de la LEI : il s'agit en l'occurrence de ceux de la sitem-Insel SA à Berne, du Switzerland Innovation Park à Bienne et d'Empa à Thoune. Enfin, la CGes n'a pas pu, durant l'année sous revue, préavisier le rapport coût/utilité que la DEEE fait élaborer tous les quatre ans par une entreprise externe. Elle s'y attellera dès lors que le rapport sera disponible.

3.3.7 Contrôle subséquent marchés publics / lutte contre la corruption

Durant l'année sous revue, la CGes a terminé ses investigations des marchés publics cantonaux, qu'elle examinait en particulier sous l'angle de la lutte contre la corruption. Principal enseignement de ces travaux : ce n'est qu'en 2025 que le canton de Berne sera en mesure d'avoir une vue d'ensemble exhaustive de ses marchés publics. En effet, le logiciel actuellement en place dans l'administration cantonale ne permet pas de connaître le volume global des marchés publics cantonaux. Pour parvenir à cette perspective globale, il faut pour le moment compiler les chiffres manuellement et donc mobiliser d'importantes ressources en personnel. Pour la CGes, ne pas être en mesure de savoir précisément avant 2025 ce que le canton achète et pour quel montant, et ne pas connaître la somme des économies réalisées depuis la mise en service au début 2015 des centrales d'achat est préoccupant dans l'optique d'une conduite efficace et efficiente de l'administration. Cela complique également selon elle la lutte contre la corruption. Or, c'est justement là l'un des objectifs essentiels que visait le Conseil-exécutif en réorganisant et en professionnalisant la gestion des marchés publics dans le canton.

Un contrôle par sondage réalisé par la CGes concernant l'acquisition de véhicules révèle un potentiel d'amélioration des processus et donc un potentiel d'économies certains. Ainsi, malgré l'existence d'une centrale d'achat, il est apparu que l'ensemble des véhicules n'étaient de loin pas commandés par ce biais. La CGes a clos son contrôle en août par la publication d'un communiqué de presse.

3.3.8 Surveillance dans le domaine de l'école obligatoire

Sur la base d'un courrier et d'une prise de position de la CJus le concernant, dont une copie a été adressée à la CGes, cette dernière a décidé, en octobre 2020, de se pencher sur le thème de la surveillance dans le domaine de l'école obligatoire. Après un premier état des lieux des bases légales en la matière et des interventions parlementaires déposées sur ce thème au cours des dernières années, la CGes a adressé quelques questions à la Direction de l'instruction publique et de la culture (INC). Le premier bloc de questions portait sur les attributions des inspections scolaires régionales et la fonction charnière qu'elles exercent entre les communes et le canton. Il s'agissait en premier lieu d'examiner les différentes casquettes que portent les inspecteurs et inspectrices scolaires et les risques de conflits d'intérêts que cela implique. En conséquence de la révision de la législation sur l'école obligatoire en 2008, les commissions scolaires (ou les organes communaux désignés à leur place) ont nettement perdu de leur influence, ce qui avait été souhaité. Dans un second bloc de questions, la CGes s'est dès lors interrogée sur cette évolution du rôle des commissions scolaires communales. Enfin, elle a souhaité savoir dans quelle mesure le chevauchement de la surveillance communale et cantonale dans le domaine de l'école obligatoire génère des confusions quant aux compétences et aux attributions de chacun. La CGes a reçu les réponses attendues à la fin de l'année sous revue et les étudiera de manière approfondie en 2021.

3.3.9 Autres activités

- **Rapport de la Fondation Jeremias Gotthelf** : la CGes se consacre à cette fondation car deux subventions du Fonds de loterie ont été allouées en 2005 et 2010 par le Grand Conseil et leur affectation examinée par le Contrôle des finances. Vu le rapport correspondant, la CGes avait recommandé à la Direction de la police et des affaires militaires (POM, ex-Direction de la sécurité) de renforcer la surveillance vis-à-vis de la fondation. Depuis, la POM demande que le rapport d'activité lui soit remis chaque année, et le transmet ensuite à la CGes. Dans une lettre envoyée à la Fondation durant l'année sous revue, la CGes a noté avec satisfaction que la Fondation s'était conformée aux recommandations de la commission cette année encore et avait inclus les comparaisons de l'année précédente dans son rapport, comme celle-ci l'avait souhaité. La CGes a également relevé que les annexes au rapport contribuaient à améliorer la vue d'ensemble de la situation et illustraient les contenus du rapport de manière appropriée. Enfin, la CGes a salué en particulier les efforts de la

Fondation pour acquérir des fonds de tiers, qui constituent des atouts importants pour le projet d'édition ainsi que pour le Gotthelfzentrum Emmental Lützelflüh. La CGes a pris connaissance du rapport d'activité en août et ainsi clos l'affaire pour l'année sous revue.

3.4 Section DTT/DIJ/CHA

3.4.1 Rôle du canton dans l'extraction de gravier et les décharges

Durant l'année sous revue, le Conseil-exécutif a soumis pour la deuxième fois au Grand Conseil le rapport de controlling en matière d'extraction de matériaux, de décharges et de transports (EDT). Son examen a été confié à la CGes dans la mesure où cette dernière étudie le rôle du canton lié à l'extraction de gravier et aux décharges depuis plusieurs années déjà et où elle avait déjà préavisé le premier rapport de controlling datant de 2017 à l'intention du Grand Conseil. La CGes a souhaité en particulier savoir de quelle manière le Conseil-exécutif avait mis en œuvre les déclarations de planification formulées à propos du précédent rapport. En effet, un entretien organisé à l'été 2019 avec les deux membres du gouvernement compétents avait laissé apparaître que le Conseil-exécutif nourrissait quelques réserves à l'égard de certaines des déclarations de planification. Il était notamment critique concernant la mise sur pied d'un service unique qui assumerait la responsabilité globale du controlling du domaine EDT ainsi que concernant le déploiement d'une surveillance cantonale du marché qui permettrait de mieux suivre l'évolution des prix. Dans un courrier adressé mi-2019, la CGes avait alors rappelé au Conseil-exécutif la nécessité de mettre en œuvre sans réserves l'ensemble des déclarations de planification dans la perspective du prochain rapport de controlling EDT à paraître en 2020.

Avant d'examiner le rapport de controlling durant le deuxième semestre 2020, la CGes s'est entretenue avec un collaborateur de l'Office des eaux et des déchets à propos des besoins existants dans le domaine EDT. Ce dernier s'était annoncé auprès de la CGes pour organiser cet entretien, en accord avec sa hiérarchie. La commission a décidé de prendre en compte les éléments mis en évidence durant cette rencontre dans le cadre du préavis du rapport de controlling.

Après l'adoption par le Conseil-exécutif du rapport de controlling EDT à l'intention du Grand Conseil, la CGes a constaté que les demandes transmises par le Grand Conseil à l'occasion de la prise de connaissance du précédent rapport de controlling n'avaient été que partiellement mises en œuvre. Elle a alors décidé à l'unanimité de ses membres de demander au Grand Conseil de formuler de nouvelles déclarations de planification afin d'appuyer ses précédentes requêtes, parmi lesquelles figuraient le déploiement d'une surveillance du marché dans le domaine EDT et, si nécessaire à cet effet, l'élaboration d'un projet de révision législative à l'intention du Grand Conseil. De l'avis de la CGes, il ne s'agit pas d'instituer un organe parallèle à la Commission fédérale de la concurrence ni de remettre ses compétences en question. En sa qualité de maître d'ouvrage de premier ordre, le canton a en effet tout intérêt à bénéficier de prix avantageux pour le gravier et le béton qu'il emploie ainsi que pour les décharges et doit pour ce faire disposer de données minimales sur l'évolution des prix. Même si le canton ne commande pas de béton ou de capacités dans les décharges mais gère des projets de construction concrets, il devrait être habilité à collecter ces informations, et ce même si cela devait nécessiter une révision législative.

Dans le rapport de controlling, le Conseil-exécutif a par ailleurs posé cinq questions de principe sur le rôle du canton dans le domaine EDT, auxquelles le Grand Conseil est appelé à répondre afin d'ouvrir la voie à certaines adaptations. La commission s'est accordée sur le fait que le Conseil-exécutif devait examiner de nouvelles solutions s'agissant de la compétence en matière d'édiction des plans d'affectation. Elle était en revanche opposée à l'idée que le canton exploite ou fasse exploiter ses propres décharges. Enfin, elle était partagée sur la question de la nécessité de mettre en place de nouveaux relevés de données concernant notamment les distances de transport.

A l'issue de son examen, la CGes a publié un communiqué de presse début novembre dans lequel elle évoque également les déclarations de planification qu'elle formule à propos du rapport de controlling. Alors que ce dernier devait être traité au Grand Conseil lors de la session d'hiver 2020, son examen a été reporté à la session de printemps 2021.

3.4.2 Abandon du plan d'aménagement des eaux Aarewasser

En février 2019, la CGes a adopté le rapport sur l'abandon du plan d'aménagement des eaux Aarewasser, préparé par ses soins à l'intention du Grand Conseil. Dans ce document, la CGes rend compte de son examen de la décision prise par la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie (TTE, ex-DTT) en décembre 2016 de mettre un terme à l'élaboration du plan d'aménagement cité en titre et de planifier désormais sous forme de projets individuels les mesures de protection contre les crues prévues entre Thoune et Berne. Son analyse a porté sur les aspects juridiques, politiques et financiers. Pour le détail de ses constatations, la CGes renvoie à ce rapport⁷.

Le Grand Conseil a pris connaissance du rapport à l'unanimité durant la session de printemps 2019. Ainsi, le parlement a aussi soutenu implicitement la demande figurant dans le rapport, selon laquelle il fallait que le Conseil-exécutif présente au Grand Conseil son propre rapport jusqu'à la session d'été 2020, pour rendre compte de la valeur des travaux d'étude réalisés. En février de l'année sous revue, la DTT a fait parvenir à la CGes, en sa qualité de commission spéciale, le rapport « Protection contre les crues de l'Aar entre Thoune et Berne : rapport d'étape de la TTE à l'attention du Grand Conseil ». Dans le cadre de son examen préliminaire, la commission a adressé quelques questions à la DTT concernant les modalités du compte rendu futur de la DTT, les coûts en jeu, les délais ainsi que la valeur des travaux d'étude réalisés. Elle a finalement décidé de proposer au Grand Conseil de prendre connaissance du rapport, y ajoutant par ailleurs les quatre déclarations de planification suivantes :

- Il n'est pas pertinent de soumettre au Grand Conseil des rapports d'étape annuels sur les mesures de protection prévues contre les crues entre Thoune et Berne. Il y a lieu, en revanche, de porter de tels rapports à la connaissance de la CGes.
- Les demandes de crédit adressées au Grand Conseil pour tout projet de protection contre les crues relevant du périmètre de l'ancien plan d'aménagement des eaux Aarewasser doivent impérativement comporter :
 - la comparaison entre l'estimation des coûts pour les mesures de protection contre les crues de l'Aar entre Thoune et Berne au moment de l'abandon du plan d'aménagement des eaux Aarewasser et l'estimation actuelle de ces coûts (une éventuelle divergence devant être justifiée) ;
 - l'estimation des coûts du projet concret au moment de l'abandon du plan d'aménagement des eaux Aarewasser, accompagnée de la justification d'une éventuelle divergence d'avec l'estimation actuelle des coûts.
- Tant dans les rapports annuels remis par la DTT à la CGes que dans les demandes de crédit adressées au Grand Conseil, il faut indiquer, pour tous les projets de protection contre les crues relevant du périmètre de l'ancien plan d'aménagement des eaux, les raisons d'éventuelles divergences entre les dates principales figurant au calendrier (lancement du projet, début et fin de la construction) et les informations qui figurent au rapport d'étape 2019.
- Dans le cadre de demandes de crédit adressées au Grand Conseil pour tous les projets de protection contre les crues relevant du périmètre de l'ancien plan d'aménagement des eaux Aarewasser, il faut indiquer le montant pouvant être économisé grâce aux travaux antérieurs réalisés lors de l'étude de projet dudit plan d'aménagement.

⁷ Abandon du plan d'aménagement des eaux Aarewasser : rapport de la Commission de gestion du Grand Conseil, 7 février 2019

Le Grand Conseil a suivi la proposition de la CGes lors de la session d'été 2020. Il a ainsi pris connaissance du rapport à l'unanimité adoptant dans le même temps sans opposition les quatre déclarations de planification qu'elle avait formulées. Conformément à ce que prévoit la première d'entre elles, la CGes continuera de suivre de près les développements sur ce thème dans le cadre du rapport d'étape annuel que lui transmettra désormais la DTT.

En avril de l'année sous revue, la CGes a reçu le courrier d'un président de l'une des communes concernées qui exposait les facteurs ayant selon lui mené à l'abandon du projet global Aarewasser. Il y expliquait aussi que trois ou quatre projets étaient prévus sur le territoire de sa commune et que les coûts restant à la charge de la commune après l'abandon du plan d'aménagement n'étaient « ni finançables, ni supportables, ni même acceptables ». Dans sa réponse, la CGes a indiqué qu'elle continuerait à assumer une haute surveillance concomitante dans le cadre de son examen du rapport d'étape annuel de la DTT. Elle a également souligné que, selon ses propres déclarations, la DTT était consciente du problème décrit par le maire et qu'elle envisageait de concevoir les projets de telle manière que la Confédération prenne en charge une part importante des coûts et que le budget des communes s'en trouve allégé. Il semble que la demande soumise ait constitué un cas particulier, rien ne donnant à penser qu'il y ait là un problème plus général. La CGes gardera donc un œil sur la question dans le cadre de sa haute surveillance concomitante mais n'examinera pas spécifiquement cette problématique.

3.4.3 Situation à l'Office des immeubles et des constructions

Après avoir démarré son enquête sur l'Office des immeubles et des constructions (OIC) en 2019, en 2020 la CGes a commencé par réunir des informations. Il s'est notamment agi d'entendre des représentants et représentantes de la Direction compétente et d'analyser divers rapports tels que des rapports d'audit du Contrôle des finances, des retours d'expérience écrits d'utilisateurs ou encore des rapports externes commandés par la DTT et transmis à la CGes. Compte tenu de la multitude de documents qu'elle avait à disposition, la commission s'est demandé de quelle manière elle devait traiter les différents aspects de la situation et a finalement opté pour une approche « tout en un ». Elle s'est donc fixé comme objectif d'analyser les problèmes de l'OIC dans une perspective globale, qu'ils concernent le domaine de la gestion des biens immobiliers ou celui de la gestion des projets de construction. Plutôt que de se disperser dans les nombreuses thématiques, elle a ainsi choisi de se concentrer sur l'office en tant qu'entité. Elle a rendu compte de sa décision à l'opinion publique dans un communiqué de presse paru à la mi-août 2020.

Par la suite, la section compétente de la CGes a mené diverses auditions afin de consolider et d'approfondir les premiers constats. L'un d'eux s'est imposé de manière évidente tant dans le cadre de ces auditions qu'à la lecture de plusieurs documents : l'OIC n'est pas suffisamment doté en personnel pour assumer les missions qui lui sont confiées, aujourd'hui déjà mais encore plus à l'avenir. Mandaté par la CGes, son président a déposé durant la session d'hiver une déclaration de planification relative au plan intégré mission-financement exigeant que les ressources en personnel de l'office soient graduellement augmentées au fil des ans. Cette proposition a été adoptée par le Grand Conseil à une large majorité.

La commission entend clore ses investigations sur l'OIC durant le premier semestre 2021 puis soumettre au Grand Conseil un rapport présentant ses conclusions.

En 2021, la CGes rendra par ailleurs compte dans un rapport distinct des investigations qu'elle a menées concernant la cession en droit de superficie, à la ville de Berne, de deux biens-fonds de grande surface situés dans le quartier du Viererfeld. Dans un rapport, le Contrôle des finances avait formulé diverses réserves quant au déroulement de la vente et au prix pratiqué. Sur cette base, la commission a mené des auditions avec ce dernier et la Direction compétente. Diverses expertises ont par ailleurs été réalisées puis portées à la connaissance de la CGes. Le rapport de la commission devrait être présenté au Grand Conseil au plus tôt durant la session d'automne 2021.

3.4.4 Surfaces d'assolement

Après avoir eu fini de clarifier, au début de l'année 2018, comment respecter les prescriptions fédérales et cantonales sur la protection des surfaces d'assolement, la CGes a tiré diverses conclusions, qu'elle a rendues publiques au moyen d'un communiqué de presse (cf. rapport d'activité 2018 de la CGes, p. 24).

Dans le cadre de ses activités, la CGes a eu vent d'un projet de réalisation d'une carte des sols couvrant l'ensemble du canton et a prié en décembre 2017 la JCE (ex-DIJ) de lui faire parvenir les détails du projet dès lors qu'ils seraient disponibles. C'est ainsi qu'elle a reçu en mai 2019 de la part de la JCE un rapport intermédiaire rendant compte des modalités d'élaboration d'une carte des sols pour le canton. Etant donné le caractère provisoire des conclusions, la CGes a pris connaissance de ce rapport intermédiaire et décidé dans le même temps d'attendre que le rapport final lui ait été transmis pour se plonger de manière plus approfondie dans la thématique.

En février de l'année sous revue, la DEEE et la DIJ ont remis à la CGes le *Konzept zur Erhebung flächen-deckender Bodeninformationen im Kanton Bern* (en allemand seulement). Pour la commission, il était important de s'assurer que le projet allait effectivement être mené à bien. Sa tâche s'est donc limitée à examiner le rapport sous son aspect méthodologique (et non du point de vue de son contenu) et à évaluer si celui-ci apportait les réponses nécessaires à ses questions. La commission s'est d'abord réjouie de constater que le relevé d'informations concernant les sols allait non seulement bénéficier aux surfaces d'assolement mais qu'il apporterait de surcroît une plus-value dans divers domaines. Elle a également constaté que la collaboration avec la Confédération était décisive dans le cadre de ce projet et soutenu le point de vue selon lequel celle-ci devait assumer un rôle déterminant dans le relevé, regrettant toutefois que cet aspect ne soit pas traité dans le rapport. Elle a d'ailleurs appelé la DEEE à s'engager de manière résolue dans le projet cantonal pour imposer cette idée. Elle est en effet convaincue qu'une démarche coordonnée à l'échelle nationale profiterait largement au projet. En août de l'année sous revue, la commission a clos ses travaux sur le projet d'élaboration d'une carte des sols en adressant un courrier aux deux Directions concernées, se réservant toutefois la possibilité de se pencher de nouveau sur ce thème en cas de besoin.

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

Lors de l'adoption du crédit-cadre pour la planification et la réalisation de trois nouvelles aires de stationnement destinées aux gens du voyage de nationalité suisse en septembre 2016, le Grand Conseil avait adopté la proposition obligeant le Conseil-exécutif à informer tous les ans la Commission des infrastructures et de l'aménagement du territoire (CIAT) sur l'état d'avancement des travaux et l'évolution des coûts, pour chaque site. L'auteur de la proposition avait toutefois indiqué lors de son intervention que la CGes pourrait également être destinataire des informations demandées. Les présidents des deux commissions ont décidé d'un commun accord que les rapports seraient adressés à la CGes. Pour se conformer au souhait du Grand Conseil de disposer de rapports concis, la CGes s'est limitée à envoyer quatre questions à la JCE, auxquelles celle-ci devrait répondre dans le cadre d'un courrier annuel.

En août de l'année sous revue, la CGes a reçu le quatrième rapport de la nouvelle DIJ. Dans ce document, cette dernière a apporté des réponses aux quatre questions standard et fourni des explications concernant deux domaines à propos desquels la commission avait formulé quelques interrogations à l'issue de l'examen du troisième rapport. Ces interrogations portaient d'une part sur une subvention versée par l'Office fédéral de la culture (OFC) et d'autre part sur l'aide de stationnement de Muri bei Bern et l'éventuelle procédure d'expropriation qu'elle pourrait entraîner. A la lecture du rapport, la commission a constaté que les trois projets prévus avaient pris une année de retard par rapport à l'année précédente. Or, la commission avait déjà prié plusieurs fois la JCE de l'informer rapidement si des changements importants devaient survenir en cours d'année, ce dont relèvent selon elle les retards tels que ceux enregistrés. Ayant par ailleurs

relevé des imprécisions quant aux coûts et au calendrier, la commission a adressé cinq questions supplémentaires à la DIJ. Sur la base des réponses reçues, la commission a notifié ses constatations à la DIJ en décembre de l'année sous revue :

- La CGes a appris en novembre 2020 que des clarifications supplémentaires étaient encore nécessaires pour les trois sites. De l'avis de la CGes, les retards accumulés sont très préjudiciables aux projets. En outre, la commission se montre sceptique à l'égard des explications fournies pour justifier les coûts supplémentaires survenus. Elle a néanmoins pris connaissance du fait que la DIJ continuait de penser que ces coûts supplémentaires n'entraîneraient pas de dépassement du crédit.
- La DIJ estime toujours qu'il n'est pas question de redimensionner les projets. Elle a toutefois indiqué que les priorités pourraient être redéfinies en fonction du montant du crédit restant, ce qui est incompréhensible pour la commission, qui considère qu'une redéfinition des priorités équivaut dans les faits à un redimensionnement des projets.
- La DIJ part toujours du principe que le crédit-cadre approuvé par le Grand Conseil pourra être maintenu. La CGes s'est montrée dubitative quant au fait que le crédit puisse suffire sans le montant accordé par l'OFC. Pour faire les choses correctement, il faudrait en effet que le crédit octroyé par le Grand Conseil ne soit pas dépensé dans sa totalité, c'est-à-dire qu'il reste sur la part cantonale l'équivalent des subventions accordées de manière inattendue par l'OFC. Cela signifierait sinon que, dans les faits, le projet initial aurait coûté plus cher que prévu, et ce quand bien même la participation cantonale votée n'aurait pas été dépassée.
- Se fondant sur une prise de position de la DIJ datée d'août 2020, la CGes a constaté que le canton n'avait pas été consulté quant à la procédure d'expropriation engagée dans le cadre de la création de l'aire de Muri bei Bern. Or, dans un courrier ultérieur, la DIJ indiquait à la surprise de la CGes qu'il faudrait clarifier en temps utile si et dans quelle mesure le canton de Berne participerait aux coûts inhérents à cette procédure et que, compte tenu de cette dernière, le risque de surcoûts subsistait. La commission estime que ces déclarations se contredisent et que ces questions devraient être clarifiées au plus vite.

La CGes est assurée que la DIJ entend répondre à ses attentes et qu'elle l'informerà à l'avenir de manière proactive, transparente et rapide des changements intervenant dans les projets. Pour sa part, la CGes fournira des renseignements sur les prochaines étapes de la haute surveillance concomitante.

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

En mai 2017, la CGes avait retenu le nouveau bâtiment et la réalisation des bâtiments annexes du Centre de logopédie et d'entraînement auditif de Münchenbuchsee (CPLEAM) comme objet de la haute surveillance concomitante. Au cours de la même année, celle-ci avait été lancée dans le cadre d'une séance commune avec la TTE, au cours de laquelle les modalités des futurs rapports semestriels avaient été définies.

Les sixième et septième rapports adressés à la CGes par la DTT à la fin avril puis à la fin octobre de l'exercice sous revue ont fait apparaître que le projet était toujours en bonne voie au niveau des coûts, du calendrier et des risques. La nouvelle construction s'est terminée dans les délais fixés et la remise en état des bâtiments existants progresse par étapes conformément au calendrier avec un achèvement prévu en 2022.

En comparant l'ensemble des rapports d'étapes obtenus précédemment, la CGes a constaté que les réponses aux questions standard figurant à la fin avaient toujours été libellées de manière identique. Elle a dès lors estimé que de telles réponses n'apportaient aucune plus-value matérielle pour l'exécution de la

haute surveillance concomitante. Pour cette raison, la CGes a demandé à la DTT, dans le cadre des prochains comptes rendus semestriels, de répondre à quatre questions supplémentaires venant compléter le bloc ordinaire, et ce jusqu'au terme du projet. C'est avec surprise que la CGes a constaté que la DTT n'avait pas accédé à cette demande dans le cadre du sixième rapport. Elle a donc prié cette dernière de répondre aux questions supplémentaires a posteriori, ce qu'elle a fait en août de l'année sous revue. De l'avis de la commission, les réponses à ces questions lui ont permis de se faire une idée plus précise de l'état d'avancement du projet. Des éléments sont apparus qui ne ressortaient pas du rapport ordinaire. La commission a pris connaissance des deux rapports d'étapes qui lui ont été remis au cours de l'année sous revue et, sur cette base, fournira des renseignements à propos des prochaines étapes de la haute surveillance concomitante dans son prochain rapport d'activité.

3.4.7 Autres activités

- **Rapports annuels de l'Autorité bernoise de surveillance des institutions de prévoyance et des fondations (ABSPF)** : la surveillance sur les institutions de prévoyance sises dans les cantons de Berne et de Fribourg ainsi que sur les fondations bernoises et les Caisses de compensation pour allocations familiales bernoises est déléguée depuis le 1^{er} janvier 2012 à l'ABSPF. La loi (cf. art. 7, al. 4 de la loi sur l'Autorité bernoise de surveillance des institutions de prévoyance et des fondations, LABSPF) prévoit qu'après avoir pris connaissance du rapport annuel de l'ABSPF, le Conseil-exécutif le transmet à la CGes. Pour diverses raisons, la CGes estime que cette disposition est maladroite et qu'elle devrait être supprimée dans le cadre de la prochaine révision importante. Au cours de l'exercice sous revue, la CGes a examiné le rapport 2019 de l'ABSPF. D'après ce dernier, les institutions bernoises affichent un total de 184,5 milliards de francs au bilan, et les institutions fribourgeoises, un montant de 8,9 milliards. Il ressortait par ailleurs de ce rapport que, de manière générale, l'ABSPF tient le cap. A la fin 2019, le volume du fonds de réserve équivalait au chiffre d'affaires annuel (à l'heure actuelle, env. CHF 2,7 mio). Le conseil de surveillance et la direction de l'ABSPF concluaient dans ce rapport qu'il n'existait actuellement pas de risque financier pour les cantons de Berne et de Fribourg. Ce document précisait aussi que le capital de dotation avait été intégralement remboursé au canton de Berne, de sorte que l'ABSPF n'avait plus aujourd'hui de dettes envers ce dernier et que les prescriptions légales étaient respectées.

3.5 Section DSSI/DSE

3.5.1 Recours à l'aide sociale d'un prédicateur de la haine biennois

Suite à l'apparition du sujet dans les médias, la CGes a décidé en octobre 2017 de s'y intéresser et de demander au Conseil-exécutif des informations supplémentaires. De ces informations et des questions posées au Conseil-exécutif, la commission a déduit que la situation faisait l'objet d'un examen attentif et que l'administration prenait des mesures pour éviter dans la mesure du possible la répétition de ce genre de cas. Sur la base de la réponse du Conseil-exécutif, la CGes a par ailleurs pu constater que les bases légales actuelles seraient désormais à même d'exclure ce genre de cas.

En décembre 2017, la CGes a prié la POM (aujourd'hui DSE) de l'informer en temps voulu sur l'enquête menée par le Ministère public du Jura bernois-Seeland et sur la mise en œuvre des mesures discutées lors de la réunion de suivi d'octobre 2017 entre le canton et les communes. Dans une communication intermédiaire de mai 2018, la CGes a appris que le Ministère public du Jura bernois-Seeland avait bien lancé une procédure pénale contre Abu Ramadan, mais n'était pas en mesure d'indiquer un délai pour l'aboutissement de celle-ci. Par ailleurs, la commission a été informée qu'une demande d'évaluation de la menace

que pourrait représenter Abu Ramadan pour la sécurité intérieure et extérieure de la Suisse avait été envoyée à l'Office fédéral de la police via le Secrétariat d'Etat aux migrations et qu'elle était toujours en cours de traitement. La POM avait assuré la CGes de l'informer le plus rapidement possible de la suite de la procédure.

Sans nouvelles de cette affaire depuis 2018, la CGes s'est permis de soumettre des questions à la DSE dans trois domaines, soit la procédure pénale à l'encontre d'Abu Ramadan, l'évaluation de la menace potentielle posée par Abu Ramadan ainsi que la mise en œuvre des mesures discutées lors de la réunion de suivi d'octobre 2017. Lorsqu'elle a pris connaissance des réponses de la DSE, la CGes a été surprise d'apprendre que les procédures pénales à l'encontre d'Abu Ramadan sont toujours en suspens. Dans ce contexte, la CGes a également demandé si les procédures, la concertation et le fonctionnement en réseau entre les services impliqués ne devraient pas être améliorés. La DSE n'a pas donné suite à la demande de la commission d'entendre le directeur de la sécurité ainsi que le responsable de l'Office de la population. La Direction a fait valoir qu'elle n'avait pas d'influence sur la durée de la procédure pénale et a recommandé à la CGes de s'adresser directement au Ministère public pour toute question relative à la durée de la procédure pénale. Au moment où elle a demandé un entretien à la DSE, la CGes s'est également adressée, en octobre 2020, à l'autorité chargée du contrôle, soit la CJus, afin d'obtenir par cet intermédiaire une explication de la part des autorités judiciaires sur les raisons justifiant une procédure aussi longue. En marge de la session, des représentantes et représentants de la CGes et de la CJus se sont entretenu-e-s de la demande de la CGes. La CGes attend une réponse écrite de la CJus en janvier 2021. Elle sera dès lors en mesure de fournir des informations sur la suite de la procédure à l'occasion de son prochain rapport d'activité.

3.5.2 Visite à l'Office des affaires sociales – contrôle de suivi

En août 2017, la CGes a effectué une visite à l'Office cantonal des affaires sociales, désormais Office de l'intégration et des affaires sociales depuis la réforme des Directions, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2020. Sur la base de ses entretiens avec des délégations de l'Office et de la Direction, la CGes a abouti à différents constats. Elle a clos le dossier en octobre 2018, présenté un rapport dans le cadre de son rapport d'activité et décidé de se pencher de nouveau sur le sujet dans le cadre d'un contrôle de suivi.

Près de trois ans après la visite de l'office, la CGes a de nouveau mené des entretiens avec des représentantes et des représentants de l'office et de la Direction afin de vérifier dans quelle mesure les conclusions de la CGes avaient été mises en œuvre. A cette occasion, la CGes a pu se rendre compte que la situation s'était nettement améliorée par rapport à décembre 2017, des efforts substantiels ayant notamment été entrepris pour répartir plus clairement les compétences et améliorer la collaboration au sein de l'office ainsi qu'entre celui-ci et le Secrétariat général. Il semble en particulier que les réserves de la Direction envers l'office, relevées en 2017 par la commission, se soient dissipées. La Commission a toutefois été surprise de constater que le système Asydata était toujours en service. Dans son rapport du 25 février 2014, la Commission de haute surveillance avait en effet déjà fait part de la nécessité qu'elle voyait d'agir sans attendre dans ce domaine, et demandé que le remplacement du système soit entrepris rapidement, en coordination avec l'Office d'informatique et d'organisation (OIO). Du point de vue de la Commission, il est toujours urgent de remplacer cette application, qui à l'époque déjà ne disposait pas d'interfaces avec les systèmes de la Confédération. Ces remarques closent le rapport de la CGes sur le sujet dans l'année sous revue.

3.5.3 Visite auprès de l'Office de l'exécution judiciaire

En novembre 2018, la section compétente a effectué une visite auprès de l'Office de l'exécution judiciaire (OEJ), visite consacrée principalement à la réorganisation de l'office et à la situation dans l'établissement pénitentiaire (EP) de Thorberg. Sur la base des résultats d'une enquête auprès du personnel, la POM avait

adopté plusieurs mesures, dont le recours à un coach externe. Dans une lettre adressée à la POM en décembre 2018, la CGes a fait part de ses constats relatifs à sa visite auprès de l'OEJ et a demandé à être informée des conclusions du coach externe. En octobre 2019, la CGes a fait part à la POM de sa volonté de clore le dossier, afin d'éviter de mettre en place une haute surveillance concomitante. En exprimant le souhait de recevoir le rapport final du coach, la CGes a décidé de laisser en suspens, dans le cadre de la visite officielle, la question des problèmes de l'EP Thorberg, dans l'attente de ce rapport final.

En février de l'année sous revue, la DSE a remis le rapport final à la CGes. A la lecture de ce rapport, la Commission a pu constater que les recommandations du coach externe coïncidaient en grande partie avec les conclusions d'un rapport externe datant de 2014. La CGes en conclut que le rapport de 2014 avait déjà identifié de nombreux problèmes qui persistaient encore en 2019 :

- Dans sa globalité, le rapport de 2014 avait montré clairement l'existence de gros problèmes d'organisation et de gestion de l'EP Thorberg. Il faisait notamment état de défauts de surveillance de la part de l'office compétent. En fin de compte, c'est aussi à l'office et à la Direction d'assumer la responsabilité de l'absence de progrès sur différents points au cours des dernières années. La CGes attend dès lors de la DSE et de l'OEJ qu'ils assument avec davantage de diligence leurs obligations de surveillance et leurs responsabilités, afin que la situation dans l'EP Thorberg continue de s'améliorer.
- Malgré quelques changements de personnel, selon le rapport du coach externe, les efforts déployés ces dernières années afin d'améliorer l'ambiance de travail et la culture d'entreprise au sein de l'EP Thorberg n'ont pas abouti : « dans toute l'institution, il existe un potentiel d'amélioration considérable dans des domaines comme la gestion des conflits, l'acceptation et l'expression de la critique, la disposition à coopérer et à apporter son aide, l'acceptation des décisions de la direction, etc. » (traduction). Le Thorberg n'a jusqu'ici guère connu de réelle introspection sur le sujet de la culture d'entreprise.
- La CGes a constaté qu'il y avait toujours une marge d'amélioration concernant la situation du personnel. Le recrutement de personnel adéquat doit rester une priorité. Afin d'améliorer l'ambiance de travail et la culture d'entreprise, l'accent devrait être placé sur les compétences sociales des collaboratrices et des collaborateurs. Les responsables de l'EP Thorberg doivent veiller à ce que les équipes agissent comme unité homogène. Par ailleurs, il importe que les collaboratrices et collaborateurs acceptent le style de conduite de leur hiérarchie. De même, il est essentiel que la direction puisse être perçue comme un exemple, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui ; selon le rapport du coach externe, les tensions entre les membres de la direction étaient clairement perceptibles pour le personnel.

La Commission a indiqué à la DSE qu'elle attendait que la situation s'améliore, en particulier dans les domaines mentionnés, et que les recommandations du coach en la matière soient appliquées. Elle a clos le dossier de sa visite à l'OEJ au cours de l'année sous revue. Toutefois, le sujet reste d'actualité pour la CGes dans le cadre du rapport sur le scénario de mise en œuvre stratégique du plan directeur de la stratégie de l'exécution judiciaire.

3.5.4 Surveillance des activités cantonales de protection de l'Etat

L'identification précoce et la lutte contre le terrorisme, l'extrémisme, l'espionnage, la prolifération des armes de destruction massive ainsi que les cyberattaques sur des infrastructures critiques est une tâche assumée conjointement par la Confédération et les cantons : le SRC transmet des mandats d'enquête aux organes cantonaux de protection de l'Etat, et celles-ci peuvent également transmettre leurs observations au SRC sans mandat explicite. Vu que ces activités touchent à des domaines sensibles, il importe que l'autorité de surveillance fonctionne et soit en mesure de garantir la légalité, l'adéquation, l'opportunité et l'efficacité des activités de protection de l'Etat (cf. art. 7 de l'ordonnance cantonale sur la police). La priorité

de la haute surveillance en la matière est la surveillance de l'autorité de surveillance. Pour cette raison, la Direction de la sécurité transmet depuis quelques années un rapport approfondi à la CGes, comprenant d'une part le rapport de l'organe cantonal de protection de l'Etat et d'autre part le rapport de surveillance de la Direction de la sécurité.

Au cours de l'année sous revue, la CGes a examiné concrètement les deux domaines suivants :

a) **Rapport d'inspection de l'AS-Rens**

En 2019, la POM a transmis à la CGes un rapport de l'Autorité de surveillance indépendante des activités de renseignement (AS-Rens). Cette autorité de contrôle nationale avait procédé à une inspection des activités cantonales de protection de l'Etat et a rendu compte de cette inspection dans un rapport. C'est avec grand étonnement que la CGes a constaté que l'AS-Rens n'a que vaguement examiné, sous l'angle matériel, la manière dont l'organe cantonal de protection de l'Etat s'est procuré des données et les a traitées. Par ailleurs, dans ce contexte, la CGes peinait à comprendre pourquoi l'AS-Rens n'avait pas réagi aux critiques formulées par la *Wochenzeitung* dans son édition du 23 mai 2019 : en effet, selon cet hebdomadaire, des partis politiques, notamment, auraient fait l'objet d'une surveillance, par exemple dans le canton de Berne. L'AS-Rens n'y a pas réagi, alors même que le contrôle était en cours au moment où l'article en question a été publié. L'analyse effectuée portait en premier lieu sur des processus opérationnels. Dans ces conditions, le rapport de l'AS-Rens ne présentait qu'une utilité limitée pour la haute surveillance cantonale. Les réserves émises par la CGes ne concernaient pas seulement la POM ; la CGes a aussi adopté une prise de position à l'intention de la Délégation des commissions de gestion (DélCdG) des Chambres fédérales, dans laquelle elle lui posait la question suivante : l'AS-Rens avait-elle, sur la base de son rapport, exécuté de manière suffisante le contrôle des activités quant à leur légalité, leur adéquation et leur efficacité (cf. l'art. 78, al. 1 de la loi fédérale sur le renseignement [LRens]) ? La DélCdG a pris position en été de l'année sous revue et confirmé les réserves exprimées l'année précédente par la CGes au sujet de l'inspection réalisée par l'AS-Rens. Dans son avis, la DélCdG, qui exerce la haute surveillance sur l'AS-Rens, est parvenue à la conclusion que celle-ci avait dépassé les limites de ses compétences et mal interprété sur certains points les bases légales pour l'exécution de la LRens dans les cantons. La DélCdG a ainsi critiqué notamment que l'AS-Rens ait émis des recommandations à l'intention de l'organe cantonal de protection de l'Etat sur la base de l'article 78, alinéa 6 LRens, alors même que cette disposition ne prévoit que des recommandations à la cheffe du DDPS. La DélCdG a également jugé non opportune la répétition par l'AS-Rens d'une recommandation déjà émise auparavant par le SRC et par la surveillance hiérarchique. Enfin, la DélCdG partage l'analyse de la CGes selon laquelle le rapport de l'AS-Rens s'est concentré sur la description de l'activité administrative alors que le domaine des activités de renseignement, qui touche directement la population et ces droits, n'a fait l'objet d'aucune vérification. La CGes a transmis l'avis de la DélCdG à la Direction de la sécurité afin d'éviter que des pratiques de surveillance contraires à la loi s'établissent dans le canton de Berne sur la base du rapport de l'AS-Rens. En parallèle, la CGes s'est adressée à la DélCdG et l'a encouragée à continuer d'observer l'AS-Rens d'un œil critique. La CGes a par ailleurs communiqué par écrit à la DélCdG qu'elle saluerait toute démarche de celle-ci visant à informer aussi, de la manière qu'elle jugera appropriée, les autres organes cantonaux de haute surveillance de ses conclusions au sujet de l'AS-Rens.

b) **Rapport sur les activités cantonales de protection de l'Etat 2019**

En 2019, il a été rendu public que la protection de l'Etat disposait de données sur certaines activités politiques. La DélCdG de la Confédération a vérifié les faits et constaté plusieurs irrégularités, comme elle l'indique dans son rapport annuel 2019⁸.

⁸ <https://www.parlament.ch/fr/organe/delegations/delegation-des-commissions-de-gestion/requete-droitsfondamentaux-ch>

En analysant le rapport 2019 sur les activités cantonales de protection de l'Etat, la CGes a constaté que la surveillance hiérarchique cantonale et en particulier aussi le directeur de la sécurité s'intéressaient activement à la question de la surveillance de politiciennes et de politiciens. Lors de la visite administrative de novembre 2019, le directeur de la sécurité a procédé à la vérification d'un échantillon et a constaté qu'il existait des enregistrements aussi bien sur sa personne que sur celle d'un membre du Grand Conseil. Lors de la visite de suivi effectuée par l'organe cantonal de surveillance hiérarchique, l'organe cantonal de protection de l'Etat a fait savoir qu'il avait trouvé des enregistrements sur d'autres personnes exerçant une charge publique, et notamment sur six des sept membres du Conseil-exécutif. Dans la plupart des cas il s'agissait d'articles de presse accessibles publiquement qui avaient été enregistrés dans le système OSINT. La création d'enregistrement OSINT relève de la responsabilité du Service de renseignement de la Confédération ; la haute surveillance en la matière est exercée par la DélCdG des Chambres fédérales. Dans son rapport annuel, la CGes avait critiqué que le SRC n'aurait eu le droit ni de se procurer ni de traiter la majorité des articles de presse, de dépêches d'agences de presse et de textes issus de sites Web qu'il a édités. Selon la CGes, il manque fréquemment un lien thématique au sens de l'article 6 LRens, et l'article 5 LRens est fréquemment violé. L'inspection de suivi a montré que l'organe cantonal de protection de l'Etat avait lui aussi surveillé des activités politiques. Le membre en question du Grand Conseil ne faisait pas uniquement l'objet d'articles de médias, mais aussi d'une entrée au Journal de la Police cantonale. Cette entrée était due au lien entre le membre en question du Grand Conseil et un événement organisé en 2017 attribué à une association figurant sur une liste d'observation, événement qui s'était accompagné de violences. Après un échange de lettres avec la DSE au cours duquel la Direction a répondu à plusieurs questions de la section compétente, celle-ci est parvenue aux conclusions définitives suivantes, qu'elle a fait parvenir à la DSE :

- i. Enregistrement de membres du Grand Conseil et de législatifs municipaux par l'organe cantonal de protection de l'Etat :
 - La CGes a fait part de son malaise face à la tendance consistant à donner une interprétation très large de l'exception prévue à l'article 5, alinéa 5 LRens. Celle-ci permet certes de surveiller également des activités politiques lorsque certaines conditions sont remplies, mais les exceptions sont clairement définies.
 - La CGes a annoncé à la DSE qu'elle resterait attentive à la problématique.
- ii. Saisie de membres du Conseil-exécutif dans le système OSINT :
 - La CGes a fait part de sa surprise quant à l'absence de réaction apparente du Conseil-exécutif à la nouvelle qu'une majorité de ses membres figuraient dans la base de données de la protection de l'Etat.
 - La liste produite par la DSE illustre bien la problématique de ce qu'on appelle, en référence à la pêche, « prises accidentelles ». Lorsqu'on effectue une recherche plein texte dans le système informatique de la protection de l'Etat, il est possible de trouver les noms de politiciennes et de politiciens qui se trouvent de manière tout à fait fortuite dans des rapports dont l'intérêt pour l'organe de protection de l'Etat est compréhensible. Ainsi, on trouve dans le système OSINT de cet organe une dépêche de l'ATS du 14 septembre 2019 : ce jour-là, le Conseil fédéral avait lancé la consultation sur une modification du droit pénal visant à faciliter la lutte contre le terrorisme. Le même jour, le Conseil fédéral avait également décidé de nommer un membre du gouvernement du canton de Berne au Conseil de banque de la Banque nationale. Etant donné que les deux informations étaient apparues dans la même dépêche de l'ATS (« Les décisions du Conseil fédéral en bref »), le nom en question figurait dans la base de données de la protection de l'Etat. C'est précisément ce genre de prises accidentelles que la DélCdG a jugé illégales, raison pour laquelle elle a recommandé au SRC de renoncer par principe à l'enregistrement d'informations rapportées par les médias.

Parmi les sujets examinés au cours de l'année sous revue figure également la catégorisation des différentes activités de l'organe cantonal de protection de l'Etat. Le rapport 2019 de l'AS-Rens contenait des désignations de catégories qui ne correspondaient pas aux catégories utilisés dans les rapports cantonaux. Les explications de la DSE ont au moins permis de clarifier les équivalences pour les catégories principales (mandats du Service de renseignement de la Confédération [SRC], exécution autonome de la loi fédérale sur le renseignement [LRens] et exécution sur la base d'une liste d'observation). Le flou persiste toutefois sur d'autres catégories – un « mandat autonome »⁹ destiné à « établir des mandats au sein de l'organe cantonal de protection de l'Etat »¹⁰ désigne-t-il la même chose qu'une « notification spontanée en dehors du domaine central »¹¹ ? La CGes a demandé à la DSE d'apporter une réponse à ces questions à la prochaine occasion.

En raison de la pandémie, la CGes a dû renoncer aussi bien à la discussion approfondie relative au rapport 2019 qu'à la participation à l'inspection du directeur de la police auprès de l'organe cantonal de protection de l'Etat. Il est prévu de rattraper ces deux entretiens en 2021. Ce sera la première fois que la section accompagnera le directeur de la sécurité actuel lors de l'accomplissement de ses tâches de surveillance. En 2015, lors de la dernière visite de ce type, l'organe de contrôle interne à l'administration qui assiste depuis 2016 le directeur de la police dans l'exercice de sa surveillance n'existait d'ailleurs pas encore.

3.5.5 Autres activités

- Visite auprès de l'Office des assurances sociales (OAS) : conformément à la pratique en vigueur, la CGes procède régulièrement à des visites auprès de tel ou tel office sélectionné préalablement pour comprendre sur place de manière précise l'étendue des missions de l'office concerné et les défis auxquels il est confronté. En raison d'évolutions récentes caractérisant le domaine des assurances sociales (p. ex. longs délais de traitement des demandes d'octroi de prestations complémentaires, diverses questions relatives à la réduction des primes, etc.), la section compétente de la CGes a décidé de procéder à une visite auprès de l'office susmentionné. La commission salue les efforts constants de l'OAS pour optimiser les délais de traitement des demandes de réduction de primes. La CGes considère que la comparabilité des chiffres nationaux est un élément central et qu'il est donc important que l'OAS intervienne auprès de la Confédération et des instances inter-cantoniales afin que la situation particulière au canton de Berne (montant LPFC) soit prise en compte et traitée en toute transparence. A partir des documents et des explications, la CGes a jugé que le mode de travail de l'OAS est conforme au droit, adéquat et efficace. Partant, la commission a estimé qu'elle n'avait plus à intervenir et décidé de clore cette affaire.
- Affaires soumises à la CGes concernant un engagement policier et la préfecture de Berne-Mittelland : en 2019, la CGes a reçu deux dénonciations à l'autorité de surveillance. Dans un cas, il s'agissait de la copie d'un envoi adressé à la JCE, au sujet du rôle du préfet de Berne-Mittelland en sa qualité d'autorité de recours pour les entreprises sises à la Reitschule. Dans l'autre, la CGes a reçu copie d'une lettre de dénonciation à l'autorité de surveillance, adressée au commandant de la police cantonale. L'auteur de cette dénonciation priait la CGes d'enquêter sur une intervention policière sous l'angle de la proportionnalité. Les deux commissions ont convenu avec la Commission de justice, compétente en de tels cas, que la CGes traiterait ces affaires. Concernant l'intervention policière, la CGes a informé l'auteur de la dénonciation qu'il ne lui appartenait pas de se prononcer sur des cas particuliers, mais qu'elle envisageait de poser des questions d'ordre général à la lumière de l'incident dénoncé. Dans les deux cas, la CGes a invité les Directions concernées à lui présenter en temps voulu les réponses envoyées aux auteurs des dénonciations. Une copie de la réponse de la JCE est parvenue à la CGes en décembre 2019 ; celle de la DES ne lui est pas parvenue dans l'année sous rapport. En effet, la procédure de surveillance auprès de la DSE avait été

⁹ «eigener Auftrag»

¹⁰ «Aufträge innerhalb des kantonalen Nachrichtendienstes zu erstellen»

¹¹ «Spontanmeldung ausserhalb des Kernbereichs»

suspendue, car l'auteure de la dénonciation faisait en parallèle l'objet d'une plainte pénale pour empêchement d'accomplir un acte officiel, et il convenait d'attendre l'issue de cette procédure.

- **Extrémisme de droite au sein de la Police cantonale** : faisant suite à l'interpellation de la députée Ammann, *Extrémistes de droite et réseaux d'extrême droite au sein de la Police cantonale bernoise*, et au courrier d'un particulier parvenu en copie à la CGes, celle-ci s'est penchée sur le sujet de l'extrémisme de droite au sein de la Police cantonale. La commission est arrivée à la conclusion que cette question devait être traitée dans le cadre d'une visite auprès de la Police cantonale planifiée dans un avenir proche.

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

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

- Protection contre les crues le long de l'Aar entre Thoune et Berne, rapport intermédiaire de la DTT (session d'été)
- Rapport d'activité 2019 du Bureau pour la surveillance de la protection des données 2019 (session d'été)
- Rapport d'activité 2019 des Services parlementaires (session d'été)
- Rapport de controlling EDT (session de printemps 2021)

Dans les quatre cas, la commission a proposé de prendre connaissance des rapports, assortis de déclarations de planification (cf. chapitre 3.4.2) pour le rapport intermédiaire sur la protection contre les crues le long de l'Aar entre Thoune et Berne et le rapport de controlling EDT. Le Grand Conseil a pris connaissance des trois rapports examinés durant la session d'été à l'unanimité ; faute de temps, le rapport de controlling EDT, prévu pour la session d'hiver 2020, a été repoussé à la session de printemps 2021.

5. Interventions

5.1 Interventions déposées

La commission n'a déposé aucune intervention parlementaire durant l'année sous revue.

5.2 Interventions traitées

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

6. Coordination et participation entre les commissions

Le droit parlementaire exige des commissions qu'elles coordonnent leurs travaux (cf. art. 30 LGC). La loi prévoit plusieurs possibilités pour ce faire. Au cours de l'année sous revue, la commission a fait usage des possibilités ci-après :

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

Au vu des recoupements répétés entre le domaine d'activités de la CGes et celui de la CFin, notamment au niveau des vérifications du Contrôle des finances, les deux présidences des commissions ont décidé en décembre 2019 de se réunir dorénavant en marge de chaque session du Grand Conseil et de s'informer mutuellement des affaires en cours. Comme le montre le tableau ci-dessous, ces contacts représentent la majorité des séances menées avec d'autres organes de commission :

Participants et participantes	Evènement	Renvoi
Section FIN/DEEE/INC avec la section FIN/DSE/TIC de la CFin	Dialogue informatique annuel	Chapitre 2.3.2
Présidence de la CGes avec présidence de la CJus	Echange sur la suite de la procédure dans l'affaire du prédicateur de la haine biennois	Chapitre 2.5.1
Présidence de la CGes avec la CIAT	Participation à la séance de la CIAT pour le point d'information de l'INC concernant les conclusions en lien avec les incidents de la décharge de Mitholz/Blausee	Chapitre 2.2.1
Présidence de la CGes avec présidence de la CFin	L'échange entre les présidences des deux commissions s'est déroulé quatre fois en présentiel et une fois par conférence téléphonique.	

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

Durant l'année sous revue, la CGes n'a émis aucun avis à l'intention d'une autre commission.

7. Proposition de la Commission de gestion

La Commission de gestion propose au Grand Conseil de prendre connaissance du présent rapport d'activité 2020.

Berne, le 6 mai 2021

Au nom de la Commission de gestion :

Le président : P. Siegenthaler

Le secrétaire : M. Ehrler

ANNEXE – Composition de la CGes et charge de travail

1) Composition de la commission

La composition de la CGes a connu deux changements durant l'année sous revue : Matthias Matti (PBD, Gelterfingen) a repris la place de Peter Gerber (PBD, Schüffen), qui a quitté la commission à la fin du mois de janvier. Un mois plus tard, Annegret Hebeisen (UDC, Münchenbuchsee) a repris la place de Barbara Josi (UDC, Wimmis), qui s'est retirée de la CGes.

Nom	Groupe	Membre de la CGes depuis
Benoît Roland	UDC	2018
Dütschler Peter	PLR	2018
Egger Martin	pvl	2015
Egger Ulrich	PS/JS/PSA	2017
Eichenberger Beatrice	PBD	2018
Fuhrer Regina	PS/JS/PSA	2017
Gerber Tom	PEV	2018
Gfeller Ueli	UDC	2018
Graf Madeleine	Les Verts	2019
Hebeisen Annegret	UDC	2020
Leuenberger Samuel	UDC	2017
Matti Matthias	PBD	2020
Ruchti Fritz (vice-président)	UDC	2014
Sancar Hasim	Les Verts	2014
Siegenthaler Peter (président)	PS/JS/PSA	2014
Vogt Hans-Rudolf	PLR	2018
Zryd Andrea	PS/JS/PSA	2014

2) Volume de travail

La Commission de gestion s'est réunie en séance plénière lors de neuf séances ordinaires et de quatre séances extraordinaires (séances d'une demi-journée ou d'une journée). Une autre séance a été remplacée par une procédure par voie de circulation.

En outre, 39 séances de section ou de délégations ad hoc ont eu lieu. Outre la présidence, ce sont la direction et la section DTT/DIJ/CHA qui ont connu le rythme le plus soutenu. Le nombre des séances a légèrement augmenté par rapport à l'année précédente.

Liste des abréviations

ABSPF	Autorité bernoise de surveillance des institutions de prévoyance et des fondations
AS-Rens	Autorité de surveillance indépendante des activités de renseignement
BKW	BKW SA
CEP	Commission d'enquête parlementaire
CF	Contrôle des finances
CFin	Commission des finances
CGes	Commission de gestion
CHA	Chancellerie d'Etat
CHS	Commission de haute surveillance
CIAT	Commission des infrastructures et de l'aménagement du territoire
CJus	Commission de justice
ConstC	Constitution du canton de Berne (RSB 101.1)
CPLEAM	Centre pédagogique de logopédie et d'entraînement auditif de Münchenbuchsee
DEEE	Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement
DéICdG	Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales
DGDA	Remaniement parcellaire viticole Douanne – Gléresse – Daucher/Alfermée
DIJ	Direction de l'intérieur et de la justice
DSE	Direction de la sécurité
DSSI	Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration
DTT	Direction des travaux publics et des transports
ECO	Direction de l'économie publique du canton de Berne
EDT	Extraction de matériaux, décharges et transport
EP	Etablissement pénitentiaire
ERP	<i>Enterprise Resource Planning</i> (progiciel de gestion intégré, ou PGI)
FIN	Direction des finances
FIS	Système d'informations financières du canton
INC	Direction de l'instruction publique et de la culture
INS	Direction de l'instruction publique
JCE	Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques
KoTrA	<i>Konzept Ausübung der Oberaufsicht über andere Träger öffentlicher Aufgaben</i> (programme Exercice de la haute surveillance sur d'autres organismes chargés de tâches publiques)
LABSPF	Loi sur l'Autorité bernoise de surveillance des institutions de prévoyance et des fondations (RSB 212.223)
LCCF	Loi cantonale sur le Contrôle des finances (RSB 622.1)
LCPD	Loi cantonale sur la protection des données (RSB 152.04)
LEI	Loi sur l'encouragement de l'innovation
LFP	Loi sur le pilotage des finances et des prestations (RSB 620.0)
LGC	Loi sur le Grand Conseil (RSB 151.21)
LOCA	Loi sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration (RSB 152.01)
LPers	Loi sur le personnel (RSB 153.01)
LPFB	Loi sur la participation du canton à Flughafen Bern AG
LRens	Loi fédérale sur le renseignement
NeVo	Nouveau système de gestion des dossiers
OAS	Office des assurances sociales
OE CAF	Ordonnance exploratoire sur l'extension du périmètre d'action du Conseil des affaires franco-phones du district bilingue de Bienne à l'arrondissement administratif de Biel/Bienne
OE eDéménagement	Ordonnance exploratoire sur l'annonce électronique des déménagements
OEJ	Office de l'exécution judiciaire
OFC	Office fédéral de la culture
OIC	Office des immeubles et des constructions
OIO	Office d'informatique et d'organisation du canton de Berne
OO CE	Ordonnance sur l'organisation du Conseil-exécutif (RSB 152.11)
OTP	Office des transports publics et de la coordination des transports
POM	Direction de la police et des affaires militaires
P-rév-LCCF	Projet de révision de la LCCF
PwC	PricewaterhouseCoopers

RCE	Relations entre le canton et ses entreprises publiques et semi-publiques
SAP	Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale
SEM	Secrétariat d'Etat aux migrations
SRC	Service de renseignement de la Confédération
TIC	Technologies de l'information et de la communication
TTE	Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie
UPI	Audit indépendant de l'informatique dans l'administration cantonale