



Rapport d'activité 2013 de la Commission de haute surveillance du Grand Conseil

Proposition de la CHS au Grand Conseil

La Commission de haute surveillance informe par le présent rapport sur ses activités dans l'exercice du mandat qui est le sien au sens des articles 22 et 57a à 57d de la loi sur le Grand Conseil (LGC)

Table des matières

Abréviations.....	3
Avant-propos	4
1 Thèmes prioritaires	5
1.1 Investigation sur l'asile.....	5
1.2 Les systèmes informatiques du canton de Berne.....	6
1.3 Surveillance des activités cantonales de protection de l'Etat	7
2 Activités des sections.....	9
2.1 Affaires communes	9
2.2 Section des mandats prioritaires.....	12
2.3 Section CHA/INS	13
2.4 Section FIN/ECO	15
2.5 Section TTE/JCE	19
2.6 Section SAP/POM	23
3 Examen préliminaire des affaires du Grand Conseil	25
3.1 Rapport dans le domaine de la haute surveillance.....	25
3.2 Affaires en cours dans le domaine des relations extérieures	26
3.3 Affaires du Grand Conseil au sens de l'art. 22, al. 4 LGC	26
3.4 Affaires extraordinaire.....	26
4 Autres activités de la CHS	27
4.1 Autres organismes investis de tâches publiques (au sens de l'art. 22, al. 2, lit. a LGC).....	27
4.2 Surveillance de la mise en œuvre des ordonnances exploratoires.....	27
4.3 Examen des pétitions et des requêtes du ressort de la CHS	27
4.4 Autres tâches de la CHS dans le domaine des relations extérieures du canton de Berne	27
5 Interventions de la CHS	28
6 Perspectives	29
7 Proposition de la Commission de haute surveillance	29
ANNEXE I – Composition de la Commission de haute surveillance et charge de travail.....	30
1) Composition de la commission	30
2) Volume de travail	30

Abréviations

ACE	Arrêté du Conseil-exécutif
AGC	Arrêté du Grand Conseil
CCDJP	Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police
CFin	Commission des finances
CHA	Chancellerie d'Etat
CHS	Commission de haute surveillance
CLI	Conférence législative intercantonale
ECO	Direction de l'économie publique
EOS	Examen des offres et des structures
FIN	Direction des finances
GGBa	Greater Geneva Berne area
HE-Arc	Haute Ecole Arc Berne-Jura-Neuchâtel
HEP-BEJUNE	Haute Ecole Pédagogique Berne, Jura, Neuchâtel
HESB	Haute école spécialisée bernoise
HES-SO	Haute Ecole Spécialisée de Suisse occidentale
INS	Direction de l'instruction publique
JCE	Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques
LABSPF	Autorité bernoise de surveillance des institutions de prévoyance et des fondations
LAMaI	Loi sur l'assurance-maladie
LAT	Loi fédérale sur l'aménagement du territoire
LFP	Loi sur le pilotage des finances et des prestations
LGC	Loi sur le Grand Conseil
LMSI	Loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure
LPers	Loi sur le personnel
LPP	Loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité
NOG	Nouvelle gestion publique
OACOT	Office des affaires communales et de l'organisation du territoire
OIC	Office des immeubles et des constructions du canton de Berne
OIO	Office d'informatique et d'organisation
OPAH	Office des personnes âgées et handicapées du canton de Berne
OPM	Office de la population et des migrations
OSRC	Ordonnance sur le Service de renseignement de la Confédération
PH	Haute école pédagogique
POM	Direction de la police et des affaires militaires
RCE	Rapports du canton de Berne avec ses entreprises publiques et d'économie mixte
RPT	Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons
SAP	Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale
SEMI	Service des migrations
SIF	Système d'informations financières
SPU	Services psychiatriques universitaires
SRC	Service de renseignement de la Confédération
THP	Taux d'habitation permanente
TIC	Technologies de l'information et de la communication
TTE	Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie

Avant-propos

Au début de l'année 2013, j'ai pris la succession d'Andreas Blaser à la présidence de la Commission de haute surveillance (CHS). Ce changement à la tête de la commission était le plus visible des nombreux changements qui ont eu lieu au cours de l'année. Car en prenant la présidence de la commission, j'ai cédé la responsabilité de la Section FIN/ECO. Les responsabilités ont changé également à la tête des sections CHA/INS et SAP/POM suite à des démissions, ce qui a entraîné la perte de savoir et de nombreuses années d'expérience, qu'il a fallu reconstituer. Il faut mentionner également qu'il y a eu un changement au secrétariat de la commission.

La commission et ses sections ont néanmoins poursuivi leur travail. C'est avec succès, en effet, que la CHS s'est battue ces dernières années pour que le canton de Berne rompe une lance pour une haute surveillance cantonale forte dans sa prise de position concernant la nouvelle loi sur les services de renseignement. Lors du dialogue sur le risque, qui a lieu chaque année avec le Conseil-exécutif, la CHS a discuté les fiches de mesures concernant les risques stratégiques, fiches établies pour la première fois dans l'année sous rapport en réponse à ses demandes réitérées. La commission a suivi de très près la réalisation de la motion votée à l'unanimité par le Grand Conseil, dans laquelle la CHS et la CFin demandaient un audit indépendant des systèmes informatiques cantonaux. Au second semestre, elle s'est fait remettre des rapports mensuels pour pouvoir se faire une idée précise du déroulement de l'audit.

Dans l'année sous rapport, la commission a également posé des actes déterminants. Le plus marquant est sans doute le rapport sur l'asile dans le canton de Berne, à l'issue d'une investigation engagée en février et dont elle a défini l'orientation et l'ampleur début mai. Les investigations n'ont pas été de tout repos, elles ont posé aux politiques non-professionnels que nous sommes de hautes exigences et nous ont demandé un investissement considérable. L'interaction entre les membres qui siègent dans la commission déjà depuis quelques années et qui ont donc pu s'appuyer sur l'expérience d'enquêtes précédentes, et les membres qui viennent de prendre leur mandat dans la commission, ce qui leur a permis d'introduire une nouvelle approche, a été un enrichissement non seulement pour l'investigation sur l'asile, mais aussi de manière plus générale pour le travail de la commission.

Dans l'année écoulée, la commission est parvenue à collaborer étroitement par-delà les frontières entre les partis, et cela me réjouit. Bien qu'il se soit agi d'une année électorale, la CHS a toujours mis beaucoup d'esprit critique dans son travail, mais également de la collégialité et de l'objectivité. Le fait qu'il ait été possible de prendre les décisions les plus importantes par consensus et de voter dans la plupart des cas à l'unanimité est pour moi une satisfaction particulière. Si le gouvernement et l'administration avaient eu à observer qu'il n'y a pas d'accord entre les membres de la CHS, la commission aurait fini par manquer de crédibilité dans l'exercice de la haute surveillance. L'unanimité a permis à la commission d'être une interlocutrice fiable du gouvernement et de l'administration. Le bon climat de travail et les décisions de qualité sont comme toujours le mérite également du secrétariat de la commission, placé désormais sous la conduite de Michael Ehrler.

Je tiens à remercier de leur investissement tous les membres de la commission, également celles et ceux qui l'ont quittée au cours de l'année. J'espère que quand elle aura repris le nom de Commission de gestion, la commission pourra continuer avec succès en 2014 sur la voie qu'elle a choisie.

*Hans-Jörg Rhyn
Président de la Commission de haute surveillance*

1 Thèmes prioritaires

1.1 Investigation sur l'asile

Dans la perception générale, l'objet d'investigation le plus important dans l'année écoulée a été celui de l'asile dans le canton de Berne. Conformément à son mandat légal, soit l'exercice de la haute surveillance sur le Conseil-exécutif, l'administration et d'autres organismes chargés de tâches publiques (art. 22, al. 2, lit. a LGC), la Commission de haute surveillance a décidé le 19 février d'étudier cette thématique en détail. Elle y a été incitée par les critiques exprimées en termes toujours plus acerbes dans les médias et dans les interventions déposées au Grand Conseil¹. Dans un premier temps, la CHS s'est fait remettre par la Direction de la police et des affaires militaires (POM) différents documents qui devaient lui permettre de se faire une vue d'ensemble du domaine. Sur la base de ces documents, elle a pu poser le 2 mai au directeur de la police et des affaires militaires et à une délégation de la POM de nombreuses questions et définir le même jour l'ampleur et l'orientation de ses travaux. Le plénum de la CHS a chargé la section SAP/POM de mener les investigations, en se concentrant sur deux thèmes principaux:

- **Structures et processus à l'Office de la population et des migrations (OPM):** le cabinet de conseil KPMG et le Contrôle des finances ont constaté dans le cadre de leurs contrôles en 2012 des manquements en rapport avec les flux financiers, les structures d'organisation et les activités de contrôle. Les résultats de ces deux contrôles, qui se recoupaient en grande partie, ont amené la commission à décider qu'elle ne mènerait pas ses propres investigations. Elle s'est donné pour objectif de créer la transparence vis-à-vis du Grand Conseil et du public et de s'assurer que l'OPM corrigerait les manquements constatés. Pour atteindre cet objectif, la CHS s'est fait remettre par la Direction de la police et des affaires militaires des rapports trimestriels sur l'état de la mise en œuvre des mesures. Le premier de ces rapports a été remis à la section début juillet, le second début octobre. De plus, la section a été informée par des responsables du Service des migrations (SEMI) au sujet des créances ouvertes.
- **Collaboration avec les partenaires contractuels:** dans un deuxième temps, la commission a décidé de contrôler l'efficacité réelle des modalités de la collaboration entre l'OPM et les partenaires contractuels qui gèrent l'aide sociale dans le domaine de l'asile, sur mandat du canton. Elle a donc fait venir individuellement pour une audition les partenaires contractuels ainsi que le chef d'office de l'OPM et la responsable du SEMI. Pour garantir que les cadres administratifs interrogés soient libres de leur parole, le Conseil-exécutif les a libérés du secret de fonction sur demande écrite de la commission. Lors de ces auditions, la section s'est fait remettre de nombreux documents qui lui ont servi dans l'investigation.

Comme la commission s'est dans une très large mesure appuyée en ce qui concerne les structures et processus sur les conclusions du Contrôle des finances, elle a décidé dès le début de coordonner ses travaux avec les siens. C'est la raison pour laquelle la section s'est entretenue au début et à la fin de ses travaux avec des représentants du Contrôle des finances. Le deuxième entretien, à mi-décembre, avait pour but d'informer sur les premiers résultats de la révision

¹ Interpellation 027-2013 Sancar: Violation du droit au Centre pour requérants d'asile de Hochfeld?; Motion 174-2012 Linder: Requérants d'asile: coopérer avec les communes pour mettre suffisamment de locaux d'hébergement à disposition; Motion 194-2012 Kneubühler: Professionnalisme et qualité de la prise en charge des requérants d'asile: renforcer la concurrence; Interpellation 173-2012 Linder: Prise en charge des requérants d'asile: instaurer la transparence pour susciter la confiance; Interpellation 119-2012 Imboden: Hébergement des requérants d'asile respectueux de la dignité humaine?; Motion 120-2012 Imboden: Confier l'hébergement des requérants d'asile à des organisations à but non lucratif.

de service 2013, qui avait eu lieu au début du mois. La commission a ainsi pu prendre connaissance au moins oralement des conclusions du Contrôle des finances au moment d'adopter son rapport le 17 décembre, avant de le soumettre à l'autorité concernée pour lui permettre de donner son avis, conformément à l'article 24, alinéa 1 LGC.

La CHS a ainsi mené l'investigation dans l'année sous rapport, mais elle n'a présenté le [rapport](#) au Grand Conseil qu'en 2014. Comme elle l'a dit dans son rapport, la commission continuera d'exercer la surveillance sur le domaine de l'asile.

1.2 Les systèmes informatiques du canton de Berne

Depuis quelques années, la section FIN/ECO de la CHS et la section compétente de la CFin ont chaque année un entretien sur l'informatique avec la Direction des finances. En 2012, l'entretien a conduit la CFin et la CHS à déposer ensemble une motion chargeant le Conseil-exécutif d'ordonner un audit indépendant sur les systèmes informatiques du canton. Les experts devaient formuler des recommandations dans l'optique de l'accroissement de l'efficacité, de l'optimisation des coûts, de la définition de standards de qualité et du renforcement de la sécurité. Le Grand Conseil a adopté la motion à l'unanimité à la session de novembre 2012 et le Conseil-exécutif a entrepris la réalisation en étroite collaboration avec les deux commissions, comme elles l'avaient demandé.

La FIN a soumis aux deux commissions de surveillance les documents de l'appel d'offres. Dans sa prise de position à ce sujet, la CHS a souligné que selon l'article 90, lettre *d* de la Constitution cantonale, c'est au Conseil-exécutif qu'il incombe d'exécuter les arrêtés du Grand Conseil, et que les deux commissions ne pourraient par conséquent fonctionner comme mandantes de l'audit. Elle a donc en toute logique refusé qu'un représentant par commission fasse partie de l'équipe chargée d'évaluer les offres et d'adjuger le marché. Afin de faciliter la circulation de l'information entre la direction du projet et les commissions, la CHS et la CFIN ont cependant toutes les deux délégué leur secrétaire pour qu'il siège dans la direction du projet, sans droit de vote. La FIN a ensuite adapté les documents de l'appel d'offres en fonction des avis exprimés par les commissions. Comme c'était demandé dans la motion, la FIN a présenté avant les vacances d'été un rapport sur la procédure de sélection, en conclusion duquel elle proposait le choix de la société AWK Group SA. Pour la CHS, la procédure de sélection avait répondu aux critères formulés dans les documents de l'appel d'offres. Le choix de l'équipe chargée d'évaluer les offres était logique, l'entreprise proposée ayant pu faire état d'un bon rapport qualité-prix, de données comparatives et d'une grande expérience de tâches similaires. La première séance de la direction générale du projet a eu lieu le 2 septembre. A partir de cette date, un rapport mensuel sur l'avancement du projet a été remis aux deux commissions. Ces rapports informent sur les prochaines étapes, les risques, le respect du calendrier et les coûts. Comme le projet a été lancé environ six semaines plus tard que prévu, la CHS a souligné à plusieurs reprises que pour elle, la qualité de l'audit comptait davantage que le respect des délais, le rapport devant être rendu début février 2014. D'autant que d'entrée de jeu, la coordination avec l'examen des offres et des structures (EOS) était impossible. Dans le dernier rapport de l'année, l'entreprise a présenté un nouveau calendrier selon lequel l'avis d'expert serait remis à la mi-mars 2014. La CHS se proposait de faire en sorte que malgré le travail supplémentaire et les retards, les coûts de l'audit ne dépassent pas le plafond fixé.

En parallèle à l'audit indépendant, un entretien sur l'informatique a également eu lieu dans l'année. Pour la CHS c'était surtout l'occasion de s'informer sur l'avancement de certains gros projets tels que le renouvellement de l'informatique des postes de travail prévu dans le cadre des projets « Poste de travail cantonal 2010 », Be-Login, qui consiste à mettre en place un portail

d'accès centralisé et sécurisé aux services électroniques du canton, l'harmonisation de la téléphonie ou la mise en commun des systèmes de base de la FIN, de la Justice et de la JCE. Les discussions ont porté également sur l'avenir des systèmes interdirectionnels que sont le FIS, le système d'informations financières, et PERSISKA, le système d'information du personnel. S'agissant du FIS, la CHS a constaté que le système subissait des pressions croissantes et que certains offices envisageaient de se doter de leurs propres applications. Dans ce contexte, la CHS a pris connaissance d'un rapport du Contrôle des finances sur la conformité aux règles de l'introduction prévue du système SAP à l'Office des immeubles et des constructions (OIB). Dans l'optique du développement des TIC à moyen et à long terme, le Contrôle des finances a conclu que sans règles claires concernant les modules SAP qui pourraient être utilisés, les échéances et les modalités de développement de ces modules, il y aurait un risque essentiel quant au respect des principes de la gestion financière. La CHS a pris acte du rapport et décidé d'attendre les conclusions des experts.

1.3 Surveillance des activités cantonales de protection de l'Etat

L'avis de droit de Markus Müller, professeur ordinaire de droit public et de droit administratif à l'Université de Berne, spécialisé en droit de la police, a permis à la commission de montrer en 2011 que la loi fédérale instituant des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI) et l'ordonnance d'application ne pouvaient servir à justifier la restriction de la haute surveillance cantonale. La CHS a pu s'appuyer sur cet avis de droit pour trouver avec la POM un moyen lui permettant d'exercer la haute surveillance parlementaire. En 2012, la section compétente de la CHS a pu assister à l'inspection conduite par le directeur de la police auprès de l'autorité cantonale de protection de l'Etat. D'une part, elle a pu ainsi observer le directeur de la police dans l'exercice de la surveillance hiérarchique et d'autre part, cela a été l'occasion unique de consulter l'ensemble de la base de données à disposition. Fin 2012, la CHS a défini la manière dont elle entend exercer la haute surveillance. Elle est parvenue à la conclusion qu'en termes d'intensité du contrôle et par rapport aux possibilités offertes par la présence lors d'une inspection, une documentation écrite suffisamment complète et de qualité à informer même sur les cas individuels présente un potentiel d'efficacité très comparable, même si le volume de travail nécessaire est nettement moindre.

La CHS s'est vu remettre pour la première fois les documents demandés. Ils se composaient d'un rapport annuel écrit et des notes de l'inspection conduite par le directeur de la police auprès de l'autorité de protection de l'Etat. La section n'a pas obtenu comme elle l'avait demandé la liste des mandats de la Confédération. En guise d'explication, la POM a fait valoir qu'il s'agit d'une compétence fédérale et que la liste ne pouvait donc être diffusée. Elle a cependant souligné que la section pourrait quand elle le souhaiterait consulter la liste du Service de renseignement de la Confédération, avec son accord. Un échange de courriers avec la POM a par ailleurs permis de constater que la liste ne pourrait être présentée lors d'une séance ordinaire de la section, étant donné que le système d'information spécifique de la Police cantonale n'était pas accessible hors des locaux de l'autorité cantonale de protection de l'Etat, et qu'il ne serait pas non plus possible de fournir des explications concernant la liste des mandats. La commission en a conclu que la consultation de la liste n'aurait de sens que dans le cadre d'une inspection. Dès lors, la section a été amenée à se demander s'il fallait persévérer sur la voie de l'écrit choisie fin 2012, ou si elle allait prendre part une nouvelle fois à l'inspection menée par le directeur de la police pour pouvoir consulter la liste des mandats de la Confédération. Après avoir soigneusement pesé le pour et le contre, la commission a finalement décidé de poursuivre sur la voie de l'écrit. En octobre, elle a demandé à la POM que lui soient remis en 2014 un rapport annuel et les notes du directeur de la police sur les inspections. La POM a fait savoir que les notes de l'année sous rapport,

qui n'ont pas répondu entièrement aux exigences de la CHS, seraient adaptées et rendues plus parlantes. La commission a par ailleurs fait observer à la POM que sans consulter la liste des mandats, elle ne pourrait que dans une mesure limitée exercer la haute surveillance. C'est pourquoi elle ne voit pas d'autre moyen que de compléter la présentation de rapports en menant des inspections à intervalles réguliers. La CHS a annoncé son intention de le faire la prochaine fois au printemps 2015.

Par ailleurs, la CHS s'est investie à un niveau supérieur pour que la haute surveillance cantonale exercée sur les organes de protection de l'Etat ne soit pas réduite à moyen terme. Une telle restriction est prévue dans le projet de nouvelle loi fédérale sur le renseignement (LRens) que la Confédération a envoyé en consultation le 8 mars. La haute surveillance sur les organes de protection de l'Etat incomberait selon ce projet à la Délégation des Commissions de gestion du Parlement fédéral. C'est ce qui a poussé la CHS à déposer une motion urgente (Motion 122-2013 « Procédure de consultation concernant la loi sur le renseignement: pas de restriction de la haute surveillance cantonale sur le service de renseignement »). Dans la prise de position, la commission chargeait ainsi le Conseil-exécutif de prendre les options suivantes:

- la disposition de l'article 69 LRens selon laquelle la haute surveillance parlementaire relève exclusivement de la Délégation des Commissions de gestion doit être biffée ;
- la surveillance hiérarchique cantonale et la haute surveillance cantonale doivent pouvoir continuer de s'exercer sans restriction, de jure et de facto ;
- il faut prévoir une réglementation qui ne laisse aucune faille dans la surveillance et la haute surveillance et qui ne soit pas en contradiction avec le principe selon lequel le champ de la haute surveillance cantonale recouvre celui de la surveillance hiérarchique.

Dans son argumentation, la CHS s'est référée à l'avis de droit du professeur Markus Müller, qui avait fait l'observation suivante dans le contexte de l'ordre juridique de 2011: «Le fait que la surveillance hiérarchique s'exerce sans restriction au sein du canton plaide également contre l'exclusion de la haute surveillance cantonale sur la protection de l'Etat. Il serait opportun que la haute surveillance parlementaire puisse aussi s'exercer sans restriction puisqu'elle intervient après le contrôle administratif interne [trad.]» Cette référence au principe selon lequel la haute surveillance cantonale recouvre le même champ que la surveillance hiérarchique cantonale conserve toute sa pertinence puisque, selon le projet envoyé en consultation, la surveillance hiérarchique restera l'apanage des cantons. Le Grand Conseil a adopté la motion urgente de la CHS le 3 juin par 118 voix contre 4 et 6 abstentions, contre l'avis du Conseil-exécutif.

Finalement, la CHS est parvenue à ses fins puisque la Conférence législative intercantonale (CLI), créée en 2011 à son initiative, a pris part à la procédure de consultation. Douze cantons se sont rangés à l'avis exprimé par la CLI, qui comme la commission dans la motion s'est prononcée contre la restriction de la haute surveillance cantonale et pour une haute surveillance sans angles morts.

2 Activités des sections

2.1 Affaires communes

2.1.1 Rapports de gestion des Directions

Indépendamment de la compétence formelle de la CFin, la CHS examine elle aussi les rapports de gestion des Directions. Conformément à sa décision du printemps 2012 de n'examiner par année que le rapport de gestion d'une seule Direction, mais alors de manière détaillée, la CHS s'est consacrée au second semestre à celui de l'INS, activité qu'elle a menée à terme dans l'année sous rapport. La CHS a dans un premier temps posé par écrit des questions sur les structures, la taille des classes et les conséquences de la situation financière du canton pour la qualité de la formation, puis elle y a ajouté une série de questions complémentaires fin 2012. Au sujet du nombre particulièrement élevé de solutions transitoires dans le canton de Berne, l'INS a expliqué que le nombre des élèves qui recourent à ces solutions est en baisse, en chiffres absolus et en proportion du nombre total d'élèves. La Direction a par ailleurs relativisé l'affirmation concernant le nombre particulièrement élevé des solutions transitoires en faisant observer que certains cantons ne comptent pas la 10^e année scolaire parmi ces solutions. De plus, les solutions transitoires ont selon l'INS un effet positif sur les taux de réussite au secondaire II, qui est de 95 pour cent, ce qui dépasse de loin la moyenne suisse. Une meilleure coordination entre la préparation du choix professionnel et le Case management devrait permettre de réduire le nombre de jeunes qui ne trouvent pas de place de formation. Le but est de mettre en place un dispositif de triage qui permettra d'orienter les jeunes vers la solution transitoire qui conviendra le mieux. Enfin, la CHS a pris acte du fait que les inspections scolaires interviennent auprès des communes quand le taux de passages aux solutions transitoires est trop élevé.

Au cours de l'année, la commission a examiné le rapport de gestion de la TTE. Elle a posé des questions par écrit à la Direction, au sujet notamment de la priorité accordée aux mesures d'entretien et de maintien de la valeur dans le bâtiment et dans les ponts et chaussées. S'agissant des ponts et chaussées, la TTE a informé qu'elle a pu réaliser en 2012 un plus grand nombre de ces projets que prévu à l'origine. Pour la CHS, cette réponse avait de quoi surprendre dans la mesure où elle s'attendait plutôt à l'inverse après avoir lu les explications à ce sujet dans le rapport de gestion, où il était question des risques de réductions et de reports en raison de la concurrence d'autres projets (p. ex. projets de construction et d'agrandissement). La TTE a confirmé qu'elle continuerait d'accorder la priorité aux projets d'entretien et de maintien de la valeur par rapport aux projets de construction et d'agrandissement afin de prévenir la dégradation de l'état du réseau de routes cantonales. La commission suppose donc que cette approche se répercutera sur les futures analyses de l'état des routes cantonales. De son point de vue, il est important dans ce contexte que la valeur des routes cantonales continue d'être représentée dans les rapports de gestion. Pour ce qui est du bâtiment, la commission a demandé des compléments d'information sur l'introduction prévue du compte immobilier. Le compte immobilier permet de représenter les coûts et les revenus des bâtiments de manière très précise. Ce sera donc un instrument important quand il s'agira d'accorder la priorité aux mesures d'entretien et de maintien de la valeur des bâtiments. Quel que soit le moment de l'introduction de cet instrument et la manière dont ce sera fait, la CHS juge indispensable que les tâches et les compétences de l'OIC soient renforcées pour garantir l'efficacité et l'efficacité de la gestion des immeubles cantonaux.

2.1.2 Contrôle des décomptes des affaires de crédit

Conformément au mandat énoncé en termes généraux à l'article 22, alinéa 2, lettre a LGC, à savoir que la commission exerce la haute surveillance sur le Conseil-exécutif, l'administration et d'autres organismes chargés de tâches publiques, la CHS charge régulièrement le Contrôle des finances de contrôler les décomptes de certaines affaires de crédit.

La CHS a achevé le cycle de contrôles 2012 l'année d'après, l'un des dossiers traités étant l'affaire POM 0108/07 – Contribution du Fonds de loterie au projet de « Parc aux ours ». Le Contrôle des finances a conclu son rapport en confirmant la régularité de la partie du crédit qui concerne le Fonds de loterie. S'agissant de la contribution prélevée sur le Fonds des rives des lacs et des rivières, qui a été autorisée dans le même arrêté, le Contrôle des finances a critiqué différents points tout en jugeant que les choses étaient dans l'ensemble correctes. Il a notamment constaté que l'Office des ponts et chaussées avait approuvé en 2003 la contribution de 50 000 francs au prix du concours de projets de Parc aux ours, à la charge de son bonus NOG. Le Contrôle des finances a ensuite oublié ce paiement, tout comme la contribution à proprement parler. Car non seulement les 50 000 francs n'avaient pas été mentionnés dans l'arrêté du Grand Conseil POM 0108/07 mais il y était dit explicitement que les coûts du concours, soit 230 000 francs, avaient été déduits du montant déterminant parce qu'ils ne donnaient pas droit à une subvention. La CHS a posé un certain nombre de questions à la TTE. Selon la Direction, il était prévu que les 50 000 francs destinés au concours seraient prélevés sur le bonus NOG de l'époque. Ce bonus a ensuite été supprimé. C'est par erreur que la contribution n'avait pas été mentionnée dans l'arrêté du Grand Conseil. Pour la TTE, la cause de l'erreur se trouve dans le système informatique de l'époque. Depuis l'introduction du module FIS Inova-Kredit en 2009, les processus de saisie et de contrôle des crédits sont clairement documentés. La TTE a d'ailleurs depuis le 1^{er} novembre 2011 un système de contrôle interne qui permet de garantir la subdivision des processus de travail et le double contrôle. La CHS a pris acte de ces explications. Elle se réserve la possibilité de s'informer plus en détail à une date ultérieure, mais elle a provisoirement refermé le dossier.

La commission a attribué au Contrôle des finances un mandat de contrôle extraordinaire concernant le crédit « TTE 0103/2007 – Berne / Viktoriastrasse 71; École professionnelle industrielle et artisanale de Berne (GIBB). Rénovation et construction d'un bâtiment supplémentaire pour la section des métiers du bâtiment. » Outre la régularité comptable des décomptes des coûts et des crédits, le Contrôle des finances devait notamment établir si les contributions de tiers avaient été entièrement mises à profit et si les dispositions de la législation sur les marchés publics avaient été respectées. Le Contrôle des finances a mené le contrôle extraordinaire à terme à mi-novembre, dans le délai imparti. L'analyse de son rapport fera l'objet du prochain rapport d'activité de la CHS.

Sur proposition de la CFin, la CHS a en outre chargé le Contrôle des finances de vérifier lors de la prochaine révision de service l'utilisation correcte de deux subventions prélevées sur le Fonds de loterie pour la Fondation Jeremias Gotthelf (crédits POM 2818/2005 et 1271/2010). Le Contrôle des finances présentera son rapport en 2014.

2.1.3 Analyse des effets des affaires de crédit

En vertu de sa mission inscrite à l'article 22, alinéa 2, lettre d LGC, la CHS s'efforce d'analyser aussi les effets des mesures découlant des affaires de Direction dont elle fait contrôler le décompte par le Contrôle des finances. Elle se fonde pour ce faire sur les objectifs déclarés dans le rapport qui accompagne chaque affaire du Grand Conseil. La commission a cependant d'emblée renoncé à analyser les effets du crédit consacré au projet de Parc aux ours. L'effet direct des

moyens des fonds est en effet la réalisation d'un projet avec le soutien du canton. C'était bien le cas du Parc aux ours et du chemin qui longe la rive. Selon les médias, le Parc aux ours a attiré deux millions de visiteurs la première année, ce qui a largement dépassé les prévisions.

La CHS examinera les effets du crédit « TTE 0103/2007 – Bern / Viktoriastrasse 71; École professionnelle industrielle et artisanale de Berne (GIBB) » et présentera ses conclusions dans le prochain rapport d'activité.

2.1.4 Liste des affaires en cours dans le domaine des relations extérieures

Dans l'application des articles 22, alinéa 3 et 36, alinéa 1 LGC, la CHS reçoit tous les semestres une liste des affaires en cours dans le domaine des relations extérieures. Cette liste est divisée en deux parties : d'un côté les affaires qui relèvent de la compétence décisionnelle du parlement, et de l'autre celles qui ressortissent au gouvernement. Pour chaque affaire, une fiche d'information indique sa progression et une évaluation de sa portée pour l'Etat, la démocratie, le fédéralisme, les finances et la politique économique.

Sur la base de cette liste et à la demande de la section concernée, la commission sélectionne les affaires qu'elle souhaite approfondir et pour lesquelles elle demandera des compléments d'information. Dans l'année sous rapport, les deux affaires suivantes ont retenu son attention:

- Concordat sur les entreprises de sécurité
- Création d'une structure faîtière contre la violence domestique

Concernant la première affaire, la POM a remis à la commission une volumineuse documentation et exprimé le souhait de connaître son avis. La commission a donné son avis même si d'après la réforme du droit parlementaire, elle n'aura probablement pas à préavis le concordat. Si le Conseil-exécutif n'a pas encore soumis le concordat au Grand Conseil, c'est qu'il y a un deuxième concordat en Suisse occidentale qui se distingue de celui de la CCDJP sur des points essentiels. Dans son appréciation de l'option que devait prendre le canton de Berne, la CHS s'est inspirée du contenu de la loi sur le marché intérieur. Cette loi permet aux entreprises de sécurité de proposer leurs prestations même hors du canton qui a délivré son autorisation. Cela signifie que des exigences plus strictes resteraient sans effet aussi longtemps que les cantons ne posent pas tous au moins des exigences minimales. C'est la raison pour laquelle seule une solution nationale pourra produire un effet réel. La CHS a donc déconseillé à la POM de régler la question des prestations de sécurité dans un texte législatif cantonal. Sur la base des documents mis à sa disposition, la CHS s'est prononcée en faveur de l'adhésion au concordat de la CCDJP. L'attestation de la formation des agents et agentes des entreprises de sécurité constitue en effet une exigence centrale qui manque dans le concordat de la Suisse occidentale. Quand des agents et agentes d'entreprises de sécurité privées sont impliqués dans un différend, la question de la qualité de l'entreprise concernée se pose toujours dans le débat. La commission estime que l'obligation pour les agents et agentes de sécurité d'avoir suivi une formation de base pourrait priver ces discussions d'une partie des arguments.

2.1.5 Analyse d'évaluations

Conformément à l'article 22, alinéa 2, lettre c LGC, la CHS examine les études concernant les tâches et les mesures menées sur mandat du Conseil-exécutif. Dans l'accomplissement de cette tâche, la CHS a mené à terme son examen de l'« Evaluation prospective de l'enseignement gymnasial de 9^e année dans le canton » commencée l'année précédente.

Selon le rapport final 2012, le but de l'évaluation avait été « de recueillir le point de vue des parties prenantes afin d'élaborer une solution qui soit à la fois largement soutenue, susceptible de rallier une majorité et réalisable sur le plan financier ». Dans une lettre à la CHS au début de l'année, l'INS a réaffirmé cet objectif. Selon le rapport final 2012, l'évaluation a conduit à constater que la grande majorité des personnes interrogées favorisent le modèle 9/4. Les auteurs de l'évaluation ont donc recommandé la poursuite avec ce modèle, mais sans qualifier la conclusion de quelque manière que ce soit. La CHS a critiqué ce fait vis-à-vis de l'INS (voir rapport d'activité 2012, p. 14): en particulier, la commission avait des doutes quant à savoir si la préférence des personnes interrogées pour le modèle 9/4 était vraiment inspirée par l'utilité pédagogique du modèle ou si les écoles n'étaient pas plutôt motivées par leur intérêt à conserver leur position. La CHS s'est montrée sceptique dans son évaluation du modèle également en ce qui concerne les coûts auxquels il faudrait s'attendre. En réaction à ces critiques, l'INS a annoncé que les auteurs ajouteraient à l'évaluation une conclusion finale. De fait, la CHS a reçu le rapport final enrichi de la conclusion annoncée. Ce complément reprenait à peu de choses près les arguments que la CHS avait avancés contre le modèle 9/4 dans sa lettre de décembre 2012. Fin mai 2013, peu de temps après la présentation de l'évaluation complétée, le Conseil-exécutif a fait savoir qu'il était pour sa part plutôt en faveur du modèle 8/4, la variante qui dans l'évaluation avait eu les plus mauvais résultats. Lors du débat sur les mesures EOS, le Grand Conseil a donné son feu vert à cette solution.

La CHS s'interroge sur le fait que plus d'une année après la conclusion d'une évaluation, un chapitre y soit ajouté avec une appréciation finale. C'est à son sens d'autant plus critiquable que dans la version définitive, il n'y avait pas d'information suffisamment transparente sur les circonstances temporelles de l'évaluation et du complément qui y avait été ajouté.

Pour la CHS, l'utilité de l'évaluation est également sujette à caution si les conclusions sont mises en regard du modèle proposé par le Conseil-exécutif, surtout si l'on considère ce qui était à l'origine l'objectif de l'évaluation.

2.2 Section des mandats prioritaires

Conformément au règlement de la CHS, la section des Mandats prioritaires coordonne le travail des sections, prépare les séances en plénum et veille à ce que la surveillance et la politique d'information soient pratiquées de manière homogène. Elle se charge également des mandats prioritaires et des mandats qui dépassent les compétences d'une seule Direction. Elle se réunit généralement avant les séances en plénum de la CHS.

2.2.1 Evaluation NOG/Révision partielle de la loi sur le pilotage des finances et des prestations (LFP)

La CHS a pris part au début de l'année à la consultation concernant l'«Evaluation et optimisation de la nouvelle gestion publique» et la révision partielle de la LFP. La commission s'est concentrée dans sa prise de position sur le domaine des objectifs de prestation et d'effet, qui sont importants dans le traitement du rapport de gestion. Elle est prête à accepter l'idée que les objectifs de prestation et d'effet seront abandonnés et remplacés par d'autres informations parlantes qui puissent faire l'objet d'une évaluation politique. Ce qui compte à ses yeux, c'est que les critères suivants soient remplis:

- L'information doit être transparente, autrement dit elle doit être véridique et inclure tous les faits pertinents.
- La densité de l'information doit être adaptée au caractère non professionnel du parlement.
- La comparabilité des résultats ou des indicateurs de prestations est importante: les données des Directions, des offices et des groupes de produits doivent dans une certaine mesure être homogènes. Par ailleurs, il faut une certaine constance dans la manière dont les informations sont présentées concernant un groupe de produits donné.

Dans la deuxième procédure de corapport, la CHS a constaté avec satisfaction que la Direction des finances a pris acte de ses exigences et qu'elle prévoit d'ajuster la présentation des comptes annuels et celle du budget et du plan intégré mission-financement aux souhaits formulés par la CHS.

2.2.2 Surveillance de membres d'autorité au sens de l'article 38 LPers

Conformément à l'article 38, lettre *d* de la loi sur le personnel, le chancelier ou la chancelière d'Etat, le ou la secrétaire du parlement ainsi que le délégué ou la déléguée à la protection des données sont soumis à la surveillance de la CHS. De la même manière, la Commission de justice et la Commission des finances exercent la surveillance sur certains membres d'autorités. L'examen d'une question de détail sur la gestion du temps a débouché sur la question de principe de la manière dont doit s'exercer cette surveillance. La CHS se propose de clarifier la question en 2014.

2.2.3 Rapports trimestriels du Contrôle des finances

Les rapports trimestriels du Contrôle des finances relèvent de la responsabilité de la CFin. Cependant, comme ils aussi des informations qui intéressent la CHS, elle les a elle aussi examinés.

2.3 Section CHA/INS

2.3.1 Evaluation de la visite à l'Office de la culture

Sous l'effet des comptes rendus des médias au sujet des querelles dont l'Office de la culture était la proie notamment à la Section germanophone des activités culturelles, la section CHA/INS s'y est rendue en visite administrative fin 2012 pour s'informer des tenants et aboutissants des critiques qui avaient été colportées. D'autre part elle a voulu s'informer auprès de la cheffe de l'office de la mise en œuvre de la loi sur l'encouragement des activités culturelles et la future stratégie cantonale de sauvegarde du patrimoine culturel. Malgré l'annonce dans la phase de préparation de la démission de la cheffe de l'office et de celle de la cheffe de la Section germanophone des activités culturelles, la visite administrative a été maintenue. La CHS a finalisé la visite en adressant une lettre à la Direction de l'instruction publique. Elle y a remercié l'INS de l'ouverture et de la transparence qui avaient permis à la section de mieux comprendre les incidents à l'Office de la culture. A l'issue de la visite, la CHS avait pu se convaincre que malgré les divergences, l'office est bien organisé et que les processus sont désormais plus efficaces. La commission a constaté avec satisfaction que la Direction de l'instruction publique a tiré des enseignements de la situation. Le directeur de l'instruction publique a d'ailleurs relevé à raison que

les titulaires des deux postes-clés devaient être choisis avec le plus grand soin. Dans sa lettre, la CHS a exprimé l'espoir que le choix du nouveau chef d'office serait un facteur d'intégration et que cette personne serait bien acceptée, à l'intérieur comme à l'extérieur. Quant au poste de responsable de la Section germanophone des activités culturelles, qui était encore vacant début 2013, la commission a exprimé le souhait qu'il soit confié à une personne qui ait des contacts fructueux avec les artistes et les acteurs de la culture, qui connaisse le contexte culturel bernois et qui sache en même temps garder la distance et l'indépendance nécessaires.

2.3.2 Fusion de la loi sur l'archivage, de la loi sur l'information et de la loi sur la protection des données

La Chancellerie d'Etat (CHA) a répondu à la question de savoir si une démarche avait été lancée pour fondre en un seul acte législatif la loi sur l'archivage, la loi sur la protection des données et la loi sur l'information. Si la CHS a posé cette question, c'est en raison d'une motion de 2005 dans laquelle elle avait donné l'impulsion de la loi cantonale sur l'archivage. Dans la consultation, la CHS a exprimé le souhait que la loi sur l'archivage, la loi sur la protection des données et la loi sur l'information soient fondues en un seul acte législatif. Dans le rapport accompagnant le projet de loi, le Conseil-exécutif avait admis qu'une telle fusion serait tout à fait possible à un stade ultérieur. La CHA a relevé dans une lettre à la commission que rien n'avait encore été entrepris dans ce sens et que les travaux de mise en œuvre de la législation sur l'archivage étaient encore en cours. D'ailleurs, la CHS estime qu'un tel projet n'a rien d'urgent dans la mesure où les trois législations sont matériellement bien ajustées entre elles, sans la moindre contradiction. Si la Chancellerie d'Etat n'exclut pas la possibilité d'une fusion à un stade ultérieur, elle estime cependant que cette option n'est réalisable que dans l'éventualité où la modification des trois législations devait s'imposer dans le même temps. La CHS a pris acte de ces explications et a décidé de se contenter de cette réponse. Elle reprendra la question à une date ultérieure.

2.3.3 Controlling financier du Conseil-exécutif et de l'INS vis-à-vis des hautes écoles

Après avoir examiné à la loupe en 2009 et 2010 les instruments du Conseil-exécutif pour la surveillance et le pilotage des hautes écoles, la CHS a décidé de se concentrer sur un domaine dont le traitement n'a pas encore été entièrement achevé. Le thème devait en outre être examiné plus particulièrement à l'exemple des hautes écoles. Concrètement, son choix s'est porté sur la manière dont se déroulent les entretiens annuels de controlling financier entre la Direction de l'instruction publique et la Haute école spécialisée bernoise (HES) et entre le Conseil-exécutif et la HES. Les explications données par écrit par l'INS n'ont cependant pas permis à la commission de se faire une idée complète des instruments de la surveillance. C'est pourquoi la CHS a décidé de soulever la question une nouvelle fois en 2014 si elle est chargée de préavisier le rapport de gestion de la HES. Elle a pris cette option dans la mesure où les bases légales du pilotage de la HES ont été modifiées au 1^{er} janvier 2014.

2.3.4 Promotion du sport

La commission a décidé d'examiner l'efficacité du système de promotion du sport à l'école. Dans un premier temps, elle a voulu comprendre la manière dont la promotion du sport est réglée, quel est le rôle du canton et dans quelle mesure l'efficacité de cette promotion est contrôlée. Elle a dressé à cet effet un long questionnaire auquel la Direction de l'instruction publique a répondu. Dans ses réponses, l'INS a fait la distinction entre la promotion du sport dans les classes régulières, d'une part, et la promotion du sport dans les classes de sportifs d'élite, d'autre part. La

plupart des talents sont scolarisés dans les classes régulières. Quant à l'influence exercée par le canton, il y a des différences essentielles entre le secondaire I et le secondaire II. Faute de statistiques à ce sujet, l'INS n'a pu répondre aux questions. Pour ce qui est de la stratégie et des objectifs ainsi que du financement, diverses questions sont restées ouvertes. La CHS a posé à l'INS des questions complémentaires dont elle ne connaîtra la réponse qu'en 2014. Autant dire qu'elle reviendra sur l'affaire dans le prochain rapport d'activité.

2.3.5 Enseignement gymnasial de 9^e année (GU9)

Cet objet est traité au ch. 2.1.5.

2.4 Section FIN/ECO

2.4.1 Systèmes informatiques du canton de Berne

Cet objet est traité au ch. 1.2.

2.4.2 Promotion économique

En adoptant une déclaration de planification présentée par la CHS à la session de novembre 2007, le Grand Conseil a décidé qu'il ne fallait pas publier la liste des entreprises soutenues, mais plutôt remettre régulièrement à la commission, en sa qualité d'organe de la haute surveillance parlementaire, un rapport sur l'activité de la Promotion économique. L'année suivante, la CHS a défini conjointement avec l'ECO un ensemble de modalités qui, depuis, règlent les comptes rendus dans ce domaine.

L'entretien de cette année avec le directeur de l'économie publique sur la promotion économique a eu lieu début avril. La section a reçu à cette occasion des compléments d'information sur le bilan 2012, année où la Promotion économique avait de très bons indicateurs de prestation et d'effet. 49 projets en tout ont bénéficié d'un soutien. La Promotion économique a privilégié les entreprises bernoises en 2012 également (projets de développement d'entreprises existantes et startups). 94 pour cent des entreprises bénéficiaires déploient leurs activités dans l'un des clusters. La répartition régionale des subventions promises en 2012 se reflète dans la part des différentes régions dans le produit intérieur brut. Pour le canton, le lieu où une entreprise crée des emplois et génère un revenu fiscal n'a aucune importance. Ce qui compte, c'est que ce lieu se trouve dans le canton de Berne et non dans une autre région. Jusqu'à fin 2011, les entreprises bénéficiaires de la promotion entre 1998 et 2009 ont investi des sommes plus importantes que ce qu'elles avaient annoncé. En revanche, le nombre d'emplois créés a été plus bas que prévu.

A la demande de la CHS, la collaboration au sein de la structure Greater Geneva Berne area (GGBa) et la rivalité pour l'établissement de sociétés internationales ont été spécifiquement discutées. Grâce à la GGBa, le canton de Berne est plus présent sur les marchés extérieurs. Sept implantations sur un total de 54 au sein de la GGBa ont eu lieu en 2012 dans le canton de Berne, ce qui est un résultat positif si l'on considère les désavantages de Berne par rapport au Bassin Lémanique (aéroport, EPFL). Dans la concurrence pour l'implantation de sociétés internationales, le canton de Berne présente selon l'ECO deux désavantages majeurs: l'offre de formation (qualité de l'école internationale) et le manque de terrains d'un seul tenant en zone indus-

truelle pour l'établissement de gros projets. Pour que le canton ne se retrouve pas entièrement sur la touche à cet égard, il est prévu dans la Stratégie économique 2025 qu'il renforce son action dans l'aménagement du territoire. Mais le canton de Berne compte aussi quelques bonnes cartes dans son jeu, notamment son bilinguisme, sa situation géographique centrale, les institutions fédérales, les emplois dans l'industrie de transformation et la bonne infrastructure.

Près d'un mois après l'entretien annuel sur la Promotion économique, un journaliste du quotidien Der Bund a demandé au beco de lui transmettre des données individualisées sur les entreprises qui ont bénéficié de subventions entre 2008 et 2012 pour leur participation à des salons (bonus d'exposition). La demande a été rejetée conformément à l'interprétation qui avait été donnée jusque-là du principe de publicité. Or, dans le cadre de la procédure de recours ouverte ensuite, l'ECO a au contraire décidé qu'il n'y a pas d'intérêt public prépondérant au secret des informations requises. Le journaliste a donc reçu les données demandées et en a fait l'analyse dans un article de presse début septembre. En écho à cet article, deux interventions ont été déposées à la session d'automne pour demander une plus grande transparence à la Promotion économique.

Le fait que des informations aient été publiées en application du principe de publicité, alors que la section n'avait pu prendre connaissance que des données statistiques lors des entretiens annuels à ce sujet, a suscité au sein de la commission un certain nombre d'interrogations. C'est pourquoi elle a demandé à l'ECO de lui faire parvenir la décision sur recours. L'ECO s'est exécutée en octobre et en plus de la décision, elle lui a remis la liste qu'elle avait fait parvenir au journaliste. La commission a ainsi pu constater que la décision de publication se rapporte strictement au domaine bien défini des bonus d'exposition, considéré comme un élément secondaire de la promotion économique cantonale. Néanmoins, elle soulève des questions de fond concernant la transparence dans ce domaine. Les deux interventions déposées au Grand Conseil à ce sujet en témoignent. C'est la raison pour laquelle la commission a fait savoir à l'ECO que lors du prochain entretien, la question des rapports qui seront présentés dorénavant sur la promotion économiques sera examinée de près, le but étant de renforcer le contrôle politique sur ce domaine.

2.4.3 Visite administrative à l'Office du personnel

Sous l'effet des questions qui s'étaient posées en rapport avec différentes affaires (voir p.ex. ch. 2.4.4 Modalités de départ des cadres), la section s'est rendue en visite administrative à l'Office du personnel début novembre. La CHS s'intéressait avant tout à la répartition des tâches et à la collaboration entre l'Office du personnel et les services du personnel des Directions et de la Chancellerie d'Etat dans différents domaines de la gestion des ressources humaines, notamment le respect des dispositions du droit du personnel lors du recrutement et dans le développement du personnel et des cadres. D'autres questions que la section a discutées avec les représentants de l'Office du personnel concernaient la fonction de surveillance de la CHS par rapport aux membres d'autorité au sens de l'article 38 de la loi sur le personnel (cf. ch. 2.2.2). La CHS a fait l'analyse des informations remises à la section lors de la visite et a posé quelques questions complémentaires à l'Office du personnel. Comme la réponse ne lui parviendra qu'en 2014, le sujet sera traité en détail dans le prochain rapport d'activité.

2.4.4 Modalités de départ des cadres

La CHS a mis fin à ses investigations concernant le licenciement de l'ancienne secrétaire générale suppléante de la SAP. En effet, peu de temps après la fin de la période d'essai début 2012,

le Conseil-exécutif avait conclu avec l'intéressée une convention de départ. C'est ce qui a poussé la CHS à examiner la situation en détail, à la lumière notamment des enseignements de l'enquête qu'elle avait menée sur les soldes horaires et les indemnités de départ. Sur la base des informations dont elle disposait, la CHS s'est adressée dans une lettre au Conseil-exécutif pour lui faire connaître son appréciation de la situation. La commission a relevé notamment que si l'affaire avait fait l'objet d'un examen juridique fouillé à un moment utile et que l'on ait ainsi pu reconnaître que les motifs étaient probablement insuffisants pour un licenciement ordinaire, le Conseil-exécutif aurait pu se voir soumettre le projet de convention de départ avant la fin de la période d'essai. Cela a amené la CHS à recommander aux Directions d'assurer juridiquement leurs arrières au moindre signe d'un conflit de personnel majeur au niveau des cadres, en particulier quand il fallait envisager la résiliation des rapports de travail. La CHS attend des Directions qu'elles sollicitent le soutien de l'Office du personnel dans de telles affaires afin de pouvoir décider s'il est possible de réunir des preuves juridiquement suffisantes des griefs formulés, si les risques financiers et judiciaires liés à une procédure de licenciement ordinaire sont supportables ou si la convention de départ, potentiellement plus coûteuse mais moins risquée, n'est pas l'option préférable. C'est cette affaire qui a incité la CHS à se rendre en visite administrative à l'Office du personnel dans l'année sous rapport (cf. ch. 2.4.3).

2.4.5 Gestion des risques et des participations

Le dialogue sur les risques qui a lieu chaque année est devenu pour la commission une occasion importante dans l'exercice de la surveillance dans le domaine de la gestion des risques et des participations. Donnant satisfaction à une revendication que la CHS avait formulée à diverses reprises, le Conseil-exécutif a pour la première fois établi des fiches de mesures concernant les risques stratégiques. La CHS a pris connaissance de ces documents pour constater avec satisfaction que la FIN s'était non seulement chargée de la coordination administrative dans ce travail de consolidation, mais qu'elle avait également analysé les risques annoncés par les Directions pour en détecter les éventuelles contradictions, les redondances et les lacunes. De plus, les explications données au sujet des différents risques étaient plus complètes et plus détaillées que dans les rapports publiés à ce sujet jusqu'ici. Lors du dialogue sur les risques, en décembre, des échanges ont eu lieu au sujet des premières expériences de la FIN dans l'élaboration de ces fiches. Selon les explications de la directrice des finances, l'établissement des fiches a entièrement valu la peine, puisqu'il a permis de disposer dorénavant d'un instrument dans lequel les risques sont décrits de manière à la fois détaillée et structurée. La directrice des finances a relevé que la première fois, l'élaboration des fiches avait posé quelques difficultés et que les fiches seraient encore optimisées. Pour la CHS, ces documents constituent un instrument très complet et essentiel pour rendre compte des risques, raison pour laquelle il lui semble utile de coupler dorénavant le dialogue sur les risques avec ces fiches. Pour qu'elles répondent entièrement aux besoins, la CHS juge cependant essentiel qu'elles énumèrent également en termes actualisés les risques évoqués dans le rapport annuel sur les participations cantonales. Le Conseil-exécutif prendra connaissance des fiches de mesures en avril et les transmettra ensuite à la commission. La CHS a donc décidé qu'à partir de 2014, le dialogue sur les risques aura lieu déjà au mois d'août et non plus en décembre, afin qu'il soit possible de discuter et d'analyser les fiches dans des délais relativement brefs.

Depuis plusieurs années, l'un des thèmes abordés dans le dialogue sur les risques est celui des indemnités touchées par les employés et employées cantonaux pour les mandats exercés dans les conseils de fondation et les conseils d'administration. Au début de l'année, en réaction au dialogue sur les risques de l'année d'avant, la CHS a fait savoir qu'à ses yeux, il n'est pas clair

quand un mandat fait partie intégrante du cahier des charges d'une personne, et quand ce n'est pas le cas ; il n'est pas non plus clair à ses yeux quand les indemnités doivent être versées aux caisses de l'Etat et quand elles ne le doivent pas. La commission espérait trouver des éléments plus probants à ce sujet dans un rapport du Contrôle des finances sur la gestion des participations cantonales. Le rapport, qui est parvenu à la commission en automne par les soins du gouvernement, renforce son scepticisme à l'égard de l'ordonnance sur les représentants et les représentantes du canton. C'est pourquoi elle a acquis la certitude que les règles actuelles sont inadéquates et qu'il faut trouver une solution plus transparente. A la fin de l'année, elle a demandé au Conseil-exécutif de proposer des dispositions claires et homogènes propres à régler tous les points essentiels (recrutement des représentants et représentantes du canton, gestion des conflits d'intérêts, indemnités). En ce qui concerne les indemnités, précisément, la CHS a exprimé son souhait vis-à-vis du Conseil-exécutif qu'il suive les recommandations du Contrôle des finances et qu'il s'inspire de la pratique courante dans les autres cantons tout en proposant une solution adaptée à la situation des finances cantonales. Suite à divers faits qui se sont produits dans d'autres cantons, la commission a décidé en décembre de porter une attention particulière sur les indemnités des membres du Conseil-exécutif.

Dans son rapport sur la gestion des participations, le Contrôle des finances a traité la question des indemnités des employés et employées du canton, et de plus, il a fait l'analyse détaillée de la gestion des participations. La commission constate avec satisfaction que le Contrôle des finances atteste l'excellence des instruments, structures et processus cantonaux pour la surveillance des participations. Le Contrôle des finances a également montré dans son rapport qu'il est possible d'améliorer encore la gestion des participations. Ce potentiel d'optimisation devrait être exploité, notamment dans l'optique de la conception du rapport annuel sur les participations cantonales. Les recommandations du Contrôle des finances à cet égard ont pour but principal d'améliorer le pouvoir d'expression des rapports, la Direction des finances étant appelée à jouer un rôle plus actif en faisant davantage que simplement réunir administrativement les informations concernant les différentes participations. Le Contrôle des finances demande en outre que les rapports soient complétés d'informations qui contribuent à l'accroissement de la transparence. Le Conseil-exécutif a dans sa majorité rejeté ces propositions en faisant valoir que les rapports sont secondaires dans la reconnaissance et la gestion des risques, qui ont lieu en permanence au cours de l'année dans les processus de controlling établis. Par analogie avec les fiches de mesures concernant les risques stratégiques et les risques opérationnels, la FIN devrait cependant pour la CHS jouer un rôle plus actif en ce qui concerne le rapport sur les participations cantonales afin d'en améliorer la qualité.

La commission ayant posé des questions sur la manière dont le Conseil-exécutif gère les risques politiques, la FIN a informé lors d'une séance commune avec la CFin sur le mécanisme fondamental de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) en formulant des réflexions sur le rôle du canton de Berne.

2.4.6 Visite administrative auprès de la Commission spécialisée de la viticulture

La CHS a conclu ses travaux concernant la Commission spécialisée de la viticulture, qui ont consisté notamment en un entretien détaillé, en s'y rendant en visite administrative. La visite avait eu pour but de vérifier si la commission, instituée à nouveau après plusieurs années d'interruption, avait pu atteindre les objectifs qui lui avaient été fixés. A l'issue de l'entretien, la CHS a conclu que la réinstitution de la commission était une bonne chose. Elle a constaté notamment que les échanges entre l'Office de l'agriculture et de la nature, ou le service compétent, et les viticulteurs se sont étoffés grâce à la commission spécialisée, que les réseaux entre les différents acteurs se sont densifiés et que les différentes régions viticoles s'acquittent des tâches

conjointement et de manière homogène. La commission estime que la consultation de la Commission spécialisée de la viticulture a permis de renforcer l'assise des décisions prises par le service compétent. Elle constate que des progrès peuvent encore être faits: d'une part, les critères viticoles pourraient être formulés en termes plus précis dans la législation cantonale, pour que la mise en œuvre de l'ordonnance fédérale soit plus adéquate. D'autre part, s'agissant de la pratique en matière d'autorisation de nouveaux vignobles, les compétences et les tâches devront être réglées de manière transparente.

2.5 Section TTE/JCE

2.5.1 Analyse de la visite administrative à la préfecture de Berne-Mittelland

La CHS a achevé les travaux de clarification concernant la préfecture de Berne-Mittelland. En référence à la visite administrative effectuée l'année précédente, la commission a relevé avec satisfaction qu'il n'y avait plus de nouvelle réclamation au sujet de la durée de l'examen des dossiers et que les problèmes soulevés d'abord par les communes puis lors d'un audit externe ont pour la plupart été résolus. La commission a également apprécié le fait que les structures aient été adaptées de manière à ce que le préfet puisse à nouveau remplir lui-même les tâches qui sont les siennes, notamment les visites de contrôle dans les communes ou la participation aux procédures d'octroi du permis de construire d'une certaine importance. Lors de la visite, la commission a élargi son approche pour poser des questions concernant l'ensemble des préfectures. Les explications reçues en réponse à ces questions ont permis à la CHS de constater dans l'appréciation finale que malgré les efforts du directoire pour harmoniser, les différences régionales entre les préfectures subsistent, dans le domaine notamment des émoluments. Pour la CHS, les différences sont incompatibles avec l'égalité de droit. La JCE était du même avis et elle a souligné que l'uniformité des pratiques était recherchée dans tous les domaines. La JCE a indiqué que pour elle, l'uniformisation des pratiques dans le domaine des émoluments est prioritaire.

Dans sa prise de position du 2 avril 2014, le Conseil-exécutif écrit que le Directoire des préfectures a émis au 1^{er} janvier 2014 une instruction contraignante concernant le calcul des émoluments afin d'harmoniser les pratiques et les barèmes de référence. En annexe de l'instruction se trouvent des exemples de calcul de l'émolument à prélever pour les autorisations dans le domaine de l'hôtellerie et de la restauration. Lors des prochaines inspections dans les préfectures, la JCE s'attachera à s'assurer, par échantillonnage, de l'application correcte de ces instructions.

2.5.2 Construire hors de la zone à bâtir

En avril, la section TTE/JCE s'est informée auprès de représentants de l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT) au sujet de la pratique en matière d'autorisation dans le cas des constructions et installations hors de la zone à bâtir. Elle voulait savoir surtout s'il y a dans ce domaine des lacunes dans la législation, des problèmes d'application ou d'interface. La section s'est également informée des conditions juridiques générales en référence à un exemple concret, la délocalisation d'une exploitation agricole. Cet entretien a offert un aperçu intéressant des activités de l'OACOT, qui a la responsabilité depuis 2002 des autorisations relatives à des constructions et installations hors de la zone à bâtir:

- Selon l'article 25, alinéa 2 de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire LAT, l'autorité cantonale compétente décide pour tous les projets de construction situés hors de la zone à bâtir s'ils sont conformes à l'affectation de la zone ou si une dérogation peut être accordée. Ce qui est conforme à l'affectation de la zone et ce qui peut faire l'objet d'une dérogation est également réglé dans la LAT. En d'autres termes, l'OACOT se borne dans ce domaine à appliquer le droit fédéral. Au cours des décennies, ce droit est devenu toujours plus détaillé et plus compliqué. En pratique, la procédure d'autorisation des projets situés hors de la zone à bâtir suppose souvent des pesées d'intérêt extrêmement difficiles. L'OACOT a pris différentes mesures pour garantir l'uniformité de la pratique, en émettant notamment des directives, une lettre d'information et des notices concernant des thèmes spécifiques. Tous ces documents se trouvent sur le site internet de la JCE.
- Chaque année, l'OACOT traite en moyenne 4 000 projets de construction (demandes de permis de construire, demandes préliminaires) prévus hors de la zone à bâtir. Entre 2009 et 2012, il a émis un avis positif sur plus de 90 pour cent des demandes. Ce taux élevé s'explique pour l'OACOT par les conseils très étoffés données préalablement aux requérants. Quant au nombre relativement faible de recours formés contre ses décisions depuis 2004, entre 10 (2010) et 29 (2005) par année, l'office y voit la preuve de l'acceptabilité des décisions, précisément, qui pour la plupart ont le soutien des instances judiciaires.

Ces informations ont amené la CHS à conclure que la pratique de l'OACOT permet de garantir l'égalité de droit dans le traitement des projets de construction hors de la zone à bâtir. La commission a cependant jugé les informations de l'OACOT insuffisantes sur deux points:

- Invoquant ses connaissances insuffisantes en matière de police des constructions, l'OACOT a dit ne pas pouvoir renseigner sur les abus dans le domaine de la construction hors de la zone à bâtir, même si l'office est l'autorité chargée d'autoriser de tels projets. Selon la loi cantonale, la police des constructions relève de la compétence des communes, qui agissent sous la surveillance du préfet. La CHS juge insatisfaisant qu'il n'y ait pas au niveau cantonal de vue d'ensemble des abus dans ce domaine. C'est pourquoi elle a invité la JCE à examiner la possibilité dans le cadre de la surveillance hiérarchique d'inviter les préfetures à livrer les informations requises. Ce qui intéresse la CHS n'est pas seulement les constructions illicites au sens étroit mais plus particulièrement les faits qui se rapportent aux dérogations prévues à l'article 24 ss LAT (p. ex. les activités accessoires qui sont maintenues après l'abandon de l'exploitation agricole contrairement aux dispositions légales). La JCE a engagé au cours de l'année les travaux préliminaires pour effectuer un tel relevé.
- Pour la commission, les circonstances de l'exemple de délocalisation d'une exploitation agricole présenté par l'OACOT lors de l'entretien n'ont pu être entièrement éclaircies. C'est pourquoi elle a posé quelques questions complémentaires par écrit. Après avoir analysé les réponses de l'OACOT, la CHS a décidé malgré un certain malaise de ne pas poursuivre l'examen de cet exemple. En effet, la commission a relevé vis-à-vis de l'office qu'il illustre parfaitement la marge d'appréciation des autorités lorsqu'il s'agit de projets aussi complexes. Dès lors, le document de travail sur la délocalisation d'exploitations agricoles (Fermes de colonisation), que l'OACOT a élaboré et mis en ligne conjointement avec l'OAN, est d'autant plus important. Il peut servir d'orientation pour l'appréciation de demandes de délocalisation, et la commission estime qu'il doit être adapté couramment et précisé au besoin en fonction de l'expérience qui se constitue dans la pratique.

2.5.3 Haute surveillance concomitante: nouvelle place du Wankdorf à Berne

Conformément au plan concernant la haute surveillance des projets de grande envergure, la CHS a depuis 2011 requis deux fois par année, fin février et fin août, des informations sur l'avancement du projet d'aménagement de la nouvelle place du Wankdorf. Etant donné que le complexe routier du Wankdorf a été inauguré fin 2012, un certain nombre de questions standard concernant notamment le calendrier ou d'éventuelles modifications du projet sont devenues superflues. En revanche, les questions concernant les coûts et les risques de réclamations restent d'actualité. C'est pourquoi la CHS a continué d'exercer la haute surveillance concomitante en se concentrant sur ces questions. La TTE a relevé dans les rapports que les crédits ne seront probablement pas dépassés, tout en soulignant que l'on ne peut exclure qu'il faille prendre en charge les coûts de nouvelles réclamations, à condition que les maîtres d'ouvrage les reconnaissent. La TTE ne pouvait dire quelle était la probabilité de telles réclamations, mais dans les rapports, elle a fait savoir que trois avaient été déposées auprès de l'autorité de conciliation pour la somme de 1,68 million de francs. La TTE a également informé sur une nouvelle réclamation concernant la perturbation du déroulement des travaux. Le fait que les pourparlers au sujet d'éventuelles réclamations aient duré aussi longtemps, ce qui a contribué à faire durer le risque de nouvelles réclamations, a poussé la commission à poser des questions. Elle s'est donc une nouvelle fois adressée à la TTE à la fin de l'année pour lui demander quel était le délai de présentation de telles réclamations et quelle démarche la TTE avait lancée pour pouvoir mener le projet à terme et établir le décompte global. Comme les réponses ne lui parviendront qu'en 2014, elle y reviendra dans le prochain rapport d'activité.

2.5.4 Rapport d'étape sur l'aménagement du site von Roll

En février, la section s'est rendue sur le site von Roll pour s'informer sur place de l'avancement du projet et visiter le chantier, y compris le passage par l'ancienne menuiserie. A cette occasion, diverses questions ont pu être clarifiées concernant notamment le changement d'entreprise totale en septembre 2012. La commission a constaté que ce changement a pu être effectué sans anicroche et n'a entraîné aucun retard particulier.

C'est en automne que la commission a examiné le rapport sur l'avancement des travaux. Elle a demandé des compléments d'information dans deux domaines, à savoir les normes de qualité et la gestion des vices, d'une part, et les pronostics sur les coûts et leur composition dans le rapport, de l'autre. Les réponses de la TTE ont été satisfaisantes. Après l'inauguration du nouveau centre universitaire en novembre 2013, le moment était venu pour la CHS de mettre fin aux rapports périodiques sur ce projet. Dans le cadre de la haute surveillance concomitante, elle a examiné depuis 2007 six rapports sur l'avancement du projet d'aménagement du site von Roll et s'est rendue sur le chantier à plusieurs reprises. Pour la commission, l'affaire est donc réglée, sous réserve du contrôle éventuel par le Contrôle des finances.

2.5.5 Haute surveillance concomitante: Gymnase du Seeland

Forte de son expérience avec les rapports sur l'avancement de l'aménagement de l'aire von Roll et de la nouvelle place du Wankdorf, la CHS a décidé de suivre de près un autre gros projet: la réfection totale et l'agrandissement du gymnase du Seeland à Bienne. Ce qui a déterminé ce choix est non seulement le montant élevé du crédit (dans le rapport qui accompagne la demande de crédit d'engagement pluriannuel, le total des coûts est chiffré à 88,4 millions de francs), mais également le patrimoine architectural particulier et les discussions politiques qui ont eu lieu avant

l'octroi du crédit. Le complexe scolaire se trouve à proximité de l'embouchure du canal de la Suze dans le lac de Bienne, au milieu de la zone publique de détente des Prés-de-la-Rive à Bienne, et il est considéré comme un exemple important de l'architecture du Pied du Jura. Le projet prévoit la réfection complète des bâtiments et l'agrandissement du complexe avec la construction d'un nouveau bâtiment. Les deux parties du projet ont fait l'objet de l'opposition de Patrimoine bernois, et des interventions déposées au Grand Conseil en 2011 ont demandé l'arrêt des travaux de planification et l'évaluation d'un nouveau site dans la région de Bienne-Seeland. Comme lors du traitement du crédit d'étude en 2007, la principale cause de préoccupation était le renchérissement du projet.

La CHS a prévu de s'informer au moyen de rapports semestriels sur l'avancement du projet et l'évolution des risques. Pour éviter les doublons, elle se propose de coordonner ses travaux avec ceux du Contrôle des finances. Pour lancer cet exercice de haute surveillance concomitante, un premier entretien a eu lieu à Bienne en décembre avec la direction du projet et la directrice de la TTE. La section TTE/JCE a saisi l'occasion pour s'informer sur le projet de manière générale et pour définir les modalités de la présentation semestrielle des rapports.

2.5.6 Rapport annuel de l'Autorité bernoise de surveillance des institutions de prévoyance et des fondations

Après la réforme structurelle de la prévoyance professionnelle menée au niveau fédéral, la surveillance des institutions de prévoyance dont le siège se trouve dans le canton de Berne a été délocalisée au 1^{er} janvier 2012 et confiée à l'Autorité bernoise de surveillance des institutions de prévoyance et des fondations (ABSPF), établissement autonome de droit public. Selon une convention intercantonale, elle surveille en outre les institutions de prévoyance professionnelle dont le siège se trouve dans le canton de Fribourg. Pour tirer le meilleur parti des synergies, le Conseil-exécutif a également confié à l'ABSPF la surveillance des fondations classiques et des caisses de compensation pour allocations familiales. La CHS a pris connaissance du premier rapport d'activité de l'autorité de surveillance. Indépendamment du rapport annuel à proprement parler, diverses questions se posaient à ses yeux au sujet de la surveillance ou de la haute surveillance dans ce domaine. Dans une lettre adressée à la CHS début novembre, la JCE a informé qu'elle prépare pour l'ABSPF une stratégie de surveillance dans laquelle seront définis les rôles et les compétences ainsi que les principaux indicateurs, plan qui doit permettre également aux services compétents et au Conseil-exécutif d'exercer la surveillance nécessaire. La JCE a fait savoir qu'elle ferait parvenir à la commission une copie de la stratégie de surveillance.

2.5.7 Application par les communes des prescriptions THP

Après avoir suivi durant des années l'application des prescriptions sur les taux d'habitation permanente (THP) dans les communes, notamment dans la commune de Grindelwald, la CHS a pu refermer le dossier au cours de l'année et répondre à une requête à ce sujet, qui était restée pendante. Les requérants avaient invité la commission en décembre 2008 à mener des investigations concernant des infractions au droit des constructions à Grindelwald. Peu de temps après, les recherches de la JCE ont montré que dans d'autres communes également, les prescriptions THP étaient incorrectement appliquées. Quand la JCE a informé la commission des mesures prises dans les différentes communes et à Grindelwald pour corriger les erreurs, la section a mené un entretien final à Grindelwald auquel ont pris part des représentants de la commune de Grindelwald et de la préfecture compétente ainsi que le directeur de la JCE. Les explications détaillées qui lui avaient été données ont permis à la commission de conclure que les leçons avaient été tirées du passé. Tout semblait indiquer que les communes disposant d'un répertoire

THP appliquaient les prescriptions correctement. S'agissant de la commune de Grindelwald, sa détermination dans la correction des fautes ressortait clairement du fait qu'elle avait émis des décisions à l'intention des propriétaires d'appartements dans lesquelles elle menaçait de couper l'électricité en cas d'infraction aux prescriptions THP. Le Tribunal administratif du canton de Berne a jugé cette pratique conforme au droit. Le tribunal a confirmé que la commune avait apporté la preuve tangible qu'elle veillerait à l'application correcte de la législation. Lors de l'entretien, la commission a pu constater elle-même les efforts de la commune de Grindelwald pour maîtriser l'administration des THP. La commission a pris acte de ce que la conformité au droit avait été rétablie pour la grande majorité des appartements utilisés initialement d'une manière non conforme. Elle a également constaté que la JCE et les préfets avaient correctement exercé la surveillance hiérarchique dans la résolution du problème.

2.6 Section SAP/POM

2.6.1 Investigations sur l'asile dans le canton de Berne

L'objet est traité au ch. 1.1.

2.6.2 Surveillance des activités cantonales de protection de l'Etat

L'objet est traité au ch. 1.3.

2.6.3 Visite administrative à l'Office des personnes âgées et handicapées (OPAH)

Après la visite administrative à l'OPAH en novembre 2012, la CHS a posé à la SAP des questions complémentaires concernant deux domaines: le contrôle des salaires et des conditions de travail dans les institutions, d'une part, et la planification des investissements dans le domaine du handicap, d'autre part (cf. Rapport d'activité 2012, p. 19). Les réponses de la SAP sur ce dernier thème surtout ont donné à matière à discussion au sein de la commission. Les institutions qui se proposent de réaliser un projet d'investissement, qui ont conclu à cet effet un contrat de prestations avec l'OPAH et qui disposent de l'autorisation d'exploiter au sens de l'ordonnance sur les foyers peuvent demander la participation du canton au financement. L'OPAH établit un plan d'investissement pour dix ans qui est actualisé à plusieurs reprises au cours de l'année. Comme les projets de construction peuvent prendre du retard en cours de réalisation, il peut selon la SAP en résulter un considérable supplément de planification sectorielle (différence entre les projets autorisés en vertu de la planification des besoins et les comptes de l'année en question). Ayant été invitée à quantifier ce supplément, la SAP a remis à la commission différents statistiques et graphiques. Il en est ressorti que dans la période de 2008 à 2012, le supplément de planification sectorielle s'était multiplié par trois, passant de 54,15 à 164,64 millions de francs. Devant cette évolution, dont la SAP suppose qu'elle va se poursuivre, la CHS a demandé que le plan d'investissement correspondant à cette période lui soit remis. Il s'agit principalement du plan d'investissement intégré du canton qui a été présenté la première fois, à la demande de la Commission des finances, dans le budget 2013 et le plan intégré mission-financement 2014-2016, les données étant ventilées par Direction et groupe de produits. La CHS juge insatisfaisant que ce plan d'investissement se limite aux projets annoncés à l'OPAH car de ce fait, il n'y a pas de vue d'ensemble des besoins dans ce domaine ces dix prochaines années. La commission a dès lors invité la SAP à étudier les moyens d'optimiser le plan d'investissement, non sans lui

avoir posé quelques questions complémentaires concernant la budgétisation des subventions d'investissement. Comme la réponse de la SAP n'est attendue qu'en 2014, la commission en rendra compte dans son prochain rapport d'activité.

Suite à une requête déposée fin novembre 2012, la CHS a porté son attention sur d'importants problèmes d'organisation dans le projet RPT Adultes handicapés pour la réalisation de la stratégie cantonale de la politique du handicap de 2011. Les critiques formulées au sujet de ce projet portaient notamment sur l'absence de pilotage stratégique, l'insuffisance de ses ressources, le manque de compétences de la direction du projet et le caractère illusoire de la participation des milieux concernés. La commission a décidé d'entrer en matière et a invité la SAP à prendre position sur les critiques. La SAP a fait valoir que l'organisation du projet était aussi classique que rationnelle. La participation de l'organisation de ligne dans la direction du projet s'expliquait à ses yeux par la forte interdépendance du projet et d'autres domaines du système de soins et les tâches de l'office. S'agissant de la participation des milieux concernés, la SAP a confirmé que si une association avait suspendu la collaboration à un sous-projet entretemps terminé, cette association n'en continuait pas moins de soutenir le projet dans son ensemble au niveau stratégique et prenait part également au sous-projet qui avait pris le relais. La phase difficile avait pour la SAP contribué à sensibiliser les deux parties et de ce fait, même contribué à renforcer la collaboration au sein du projet. La commission a pris acte de ces réponses. Dans une lettre adressée aux requérants et à la SAP, elle a constaté que la perception des deux parties diffère sur certains points, en particulier en ce qui concerne l'utilité de l'organisation de projet (forte implication de l'organisation de ligne dans la direction du projet et son manque de compétences). Comme la CHS n'a pas à intervenir dans les affaires opérationnelles du gouvernement et de l'administration, elle a décidé de ne pas émettre d'avis définitif dans l'affaire. Pour la commission il est important que le projet d'ensemble soit une réussite pour la mise en œuvre de la stratégie de la politique du handicap. Vu son importance et sa portée, la commission a invité la SAP à lui présenter un rapport sur l'avancement du projet au printemps 2014.

2.6.4 Troubles aux Services psychiatriques universitaires (SPU)

En 2012, des divergences de vue au sein de la direction des SPU ont attiré l'attention des médias et donné lieu à plusieurs interventions parlementaires. Ce qui a déclenché le tout est le fait que la présidente de la direction ait demandé le licenciement du directeur médical de la clinique. La direction des SPU et celle de l'Université, qui refusait la proposition, n'ayant pu se mettre d'accord, le Conseil-exécutif a dû trancher, conformément à l'accord entre les SPU et l'Université. Fin 2012, un trait a été provisoirement tiré sur l'affaire, le gouvernement ayant constaté qu'il n'y avait pas de motif suffisant pour le licenciement du directeur médical. La CHS s'est saisie de l'affaire et dans une lettre adressée au Conseil-exécutif, elle a exprimé sa préoccupation au sujet du grave trouble déclenché par les divergences à la direction des SPU. C'est pourquoi la commission s'est félicitée quand la décision du Conseil-exécutif a permis un retour au calme. Elle a observé qu'après l'absence de la présidente de la direction pour cause de maladie et la mise en place immédiate d'une co-direction ad interim, un renouvellement avait pu avoir lieu dans le personnel. Pour la CHS, il était essentiel que la situation soit rapidement clarifiée pour l'avenir. Au milieu du mois de mars, le Conseil-exécutif a transmis à la commission le rapport de révision du Contrôle des finances, qui avait examiné la convention de départ conclue entre le Conseil-exécutif et la présidente de la direction le 20 février 2013. Abstraction faite d'un aspect formel, le Contrôle des finances avait estimé que la convention était conforme aux dispositions de la législation sur le personnel, et la commission en a pris acte.

Avec pour mandat de soutenir la direction des SPU et de la conseiller, mais aussi de faire des propositions d'optimisation concernant les questions structurelles, la CHS a qualifié de chance l'institution du comité consultatif des SPU pour que la direction se prépare à relever les défis du futur. Pour suivre l'évolution de la situation, la commission a demandé au Conseil-exécutif à être informée des conclusions du comité dans un rapport semestriel.

A la fin de l'année, la CHS a examiné le premier rapport sur les activités du comité consultatif des SPU. Le Conseil-exécutif y informait sur les tâches et la méthode de travail de l'organe, les thèmes de ses séances mensuelles et les activités de son président. Le rapport livrait en outre une grille de lecture des futures structures des SPU et informait sur le relais du comité que prendra un conseil transitoire, comme l'avait demandé le Grand Conseil à la session de septembre. Ce conseil transitoire sera doté de compétences stratégiques et accompagnera les SPU sur la voie de l'autonomie à laquelle ils accéderont en 2017.

La commission constate avec satisfaction que le comité consultatif des SPU semble être parvenu en une année d'activité à calmer le jeu au sein de la direction et à contribuer à ce que puissent se rétablir les rapports de confiance. Elle a décidé de poser au Conseil-exécutif quelques questions complémentaires concernant le premier rapport; elle recevra la réponse en 2014. Comme le premier rapport s'est borné à fournir la grille de lecture des nouvelles structures et des problèmes qui se posent dans ce contexte, la commission a demandé au Conseil-exécutif de traiter cette question de manière plus détaillée dans le rapport qui sera présenté à la mi-mai 2014.

2.6.5 Rapports semestriels concernant les risques liés à la LAMal

Depuis septembre 2011 la CHS reçoit des rapports semestriels du Conseil-exécutif sur les risques liés à la LAMal. La commission avait requis ces rapports dans le contexte des retards pris par la loi sur les soins hospitaliers, qui a obligé à opérer par la voie d'un droit d'urgence. La commission a décidé qu'elle renoncerait dorénavant aux rapports semestriels. En élaborant les fiches de mesures sur les risques stratégiques (cf. ch. 2.4.5), le Conseil-exécutif a mis en place un outil qui traite tous les risques essentiels du canton. La CHS approuve entièrement la voie sur laquelle s'est engagé le gouvernement dans sa volonté de traiter tous les risques pertinents dans un seul et même document, et elle estime donc qu'il n'est plus nécessaire d'insister sur un rapport à part pour le domaine hospitalier.

2.6.6 Concordat sur les entreprises de sécurité

L'objet est traité au ch. 2.1.4.

3 Examen préliminaire des affaires du Grand Conseil

3.1 Rapport dans le domaine de la haute surveillance

En application de l'article 22, alinéa 2, lettre *b* LGC, la CHS a examiné à l'intention du Grand Conseil les rapports suivants présentés par le Conseil-exécutif:

- Rapport d'activité 2012 de l'autorité de surveillance déléguée à la protection des données (session de juin)
- Rapport d'activité 2012 du Secrétariat du parlement (session de juin)

- Rapport de gestion 2012 de l'Université de Berne (session de juin)
- Rapport de gestion 2012 de la Haute école spécialisée bernoise (session de juin)
- Rapport de gestion de 2012 de la Haute école pédagogique de Berne (session de juin)
- Evaluation de la réforme de l'administration cantonale décentralisée (session de juin)

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

3.2 Affaires relevant des relations extérieures

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

- Rapports d'information 2009, 2010 et 2011 de la Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin aux membres de la Commission interparlementaire de la Convention scolaire romande; comptes 2009, 2010, 2011; Budgets 2010, 2011, 2012 (session de mars)
- Rapport d'information des Comités stratégiques aux membres de la Commission interparlementaire de contrôle de la HES-SO pour la période 2008-2011; comptes annuels 2011 et budget 2013 (session de juin)
- Rapport annuel 2012 de la Commission de gestion interparlementaire de l'Ecole intercantonale de police de Hitzkirch (EIPH) (session de septembre)
- HEP-BEJUNE, Rapport d'information bisannuel 2010-2012 (session de septembre)
- Arrêté du Grand Conseil concernant l'approbation des statuts de l'Interkantonale Lehrmittelzentrale (Statuts de l'ilz) (session de novembre)
- Arrêté du Grand Conseil concernant la prorogation de l'accord intercantonal sur l'introduction de l'enseignement du français à partir de la 3^e et de l'anglais à partir de la 5^e année scolaire ainsi que le développement commun de l'enseignement des langues étrangères (ADEL) (session de mars 2014)
- Arrêté du Grand Conseil concernant l'approbation de la modification de l'accord conclu entre le canton de Berne et l'«Interkantonale Hochschule für Heilpädagogik» (HfH) de Zurich) (session de mars 2014)

3.3 Affaires du Grand Conseil au sens de l'article 22, alinéa 4 LGC

Conformément à l'article 22, alinéa 4 LGC, la CHS peut donner son avis à la commission consultative et présenter une proposition au Grand Conseil au sujet des affaires du Grand Conseil qui ont des incidences significatives sur la haute surveillance ou sur les relations extérieures. Dans l'année sous rapport, elle n'en a pas fait usage.

3.4 Affaires extraordinaires

Dans l'année sous rapport, la CHS n'a pas eu à donner son avis exceptionnellement au Conseil-exécutif.

4 Autres activités de la CHS

4.1 Autres organismes investis de tâches publiques (au sens de l'art. 22, al. 2, lit. a LGC)

En vertu de l'article 22, alinéa 2, lettre a LGC, la CHS exerce notamment la haute surveillance sur d'autres organismes investis de tâches publiques. C'est le Conseil-exécutif qui est chargé de la surveillance de ce domaine, ce qui fait de lui l'interlocuteur principal de la commission lorsqu'elle assume cette tâche.

L'année sous rapport, la CHS s'est occupée à plusieurs reprises des autres organismes investis de tâches publiques. Ces activités sont décrites aux ch. 2.4.5 et 2.5.6.

4.2 Surveillance de la mise en œuvre des ordonnances exploratoires

La CHS exerce conformément à l'article 22, alinéa 2, lettre e LGC, la surveillance de la mise en œuvre des ordonnances exploratoires édictées par le Conseil-exécutif. En 2013, aucune ordonnance exploratoire n'était en vigueur ni n'a été adoptée par le Conseil-exécutif.

4.3 Examen des pétitions et des requêtes du ressort de la CHS

En tant qu'organe parlementaire, la CHS examine les pétitions et les requêtes qui relèvent de la haute surveillance du Conseil-exécutif ou de l'administration.

Six requêtes ont été adressées à la commission. Dans quatre de ces cas, la commission n'est pas entrée en matière parce qu'il s'agissait de cas particuliers ou de préoccupations trop indéterminées pour que la commission puisse comprendre ce que l'on attendait d'elle. Quatre requêtes étaient reprises de l'année précédente. A une exception près, elles ont toutes pu être réglées.

4.4 Autres tâches de la CHS dans le domaine des relations extérieures du canton de Berne

La CHS a examiné pour le Grand Conseil sept affaires concernant les relations extérieures, ce qui a été mentionné au ch. 3.2. Elle s'est en outre occupée des affaires de relations extérieures suivantes :

- En mai la section qui fait l'examen préliminaire du rapport annuel de la Commission de gestion interparlementaire de l'Ecole intercantonale de police de Hitzkirch (EIPH) à l'attention du Grand Conseil s'est rendue à l'Ecole de police de Hitzkirch. Elle a ainsi pu se faire une idée plus précise de la formation des policiers et policières et des locaux de l'Ecole de police.
- En avril et octobre, la CHS a pris connaissance de la liste actualisée des affaires en cours dans le domaine des relations extérieures.
- Comme les années passées, une délégation du Conseil-exécutif a présenté lors de la séance plénière en août un thème du domaine des relations extérieures. Cette fois, le thème choisi était le 20^e anniversaire de la Conférence des gouvernements de Suisse occidentale et de la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC), et le directeur de

la police en a parlé en sa qualité de vice-président de la CdC. Dans un deuxième volet, le chancelier a expliqué les répercussions de la révision du droit parlementaire en ce qui concerne les relations extérieures.

- Lors du plénum d'avril, la CHS a invité l'ancien président de la commission, qui a gardé la présidence de la CLI. Le but était de discuter de sujets possibles dans le domaine des relations extérieures, susceptibles d'intéresser la CLI et de s'entendre en même temps au sujet des interfaces résultant du fait que les deux présidences sont en mains différentes. Au cours de la discussion, le concordat sur les hautes écoles a été abordé, la première affaire au sujet de laquelle la CLI avait émis un avis. Le président de la CLI a rappelé le contenu de cette prise de position mais également l'avis que le canton de Berne avait défendu au sein de la conférence. La consultation de la Confédération concernant les services de renseignement a donné lieu à une discussion fournie, ce projet de loi ayant des conséquences importantes pour la haute surveillance et pouvant dès lors être un sujet approprié pour la CLI. La discussion a eu pour effet de charger le président de la CLI de préparer pour les cantons un projet de prise de position contre la restriction prévue de la haute surveillance exercée par les cantons. Le projet a été approuvé et la prise de position a réuni autour d'elle en tout douze cantons.

5 Interventions de la CHS

Dans la période sous revue, la CHS a déposé une motion urgente sous le titre « Procédure de consultation concernant la loi sur le renseignement: pas de restriction de la haute surveillance cantonale sur le service de renseignement ». Le Grand Conseil l'a adoptée à la session de juin par 118 voix contre 4 et 6 abstentions. Pour les tenants et aboutissants de la motion, cf. ch. 1.3.

6 Perspectives

La législature prendra fin en mai 2014, et après une dizaine d'années, le nom de commission de haute surveillance sera abandonné. Dans le nouveau droit parlementaire, qui entre en vigueur le 1^{er} juin 2014, la commission retrouvera le nom qu'elle portait avant, Commission de gestion (CGes). En même temps, les attributions de la commission sont quelque peu adaptées. Le domaine des relations extérieures, qui était un domaine important pour la commission en plus de la haute surveillance, n'en fera plus partie. Les pétitions et requêtes également, qui ont sollicité les ressources de la commission ces années passées, seront prises en charge par la Commission de justice. Pour l'essentiel cependant, les attributions de la future Commission de gestion seront les mêmes que celles de la CHS aujourd'hui. Il s'agira pour la commission de trouver les modalités d'une division du travail rationnelle avec les nouvelles commissions spécialisée.

7 Proposition

La Commission de haute surveillance propose au Grand Conseil de prendre connaissance du présent rapport d'activité 2013.

Berne, 29 avril 2014

Au nom de la Commission de haute surveillance:

Le président: Rhyn

Le secrétaire: Ehrler

ANNEXE – Composition de la CHS et charge de travail

1) Composition de la commission

La composition de la commission a connu les changements suivants: au début de l'année, Hans-Jörg Rhyn a pris la succession d'Andreas Blaser à la présidence. Il a été remplacé par Peter Siegenthaler. Markus Grossen a été remplacé par Melanie Beutler, Elisabeth Hufschmid par Ursula E. Brunner, Walter Neuenschwander par Marianne Schenk et Christian Brönnimann, par Erich Feller. A la fin de l'année, la commission était composée des membres du Grand Conseil suivants:

Nom	Groupe	Membre depuis
Aellen Jean-Pierre	PS/JS/PSA	2010
Beutler Melanie	PEV	2013
Bonsack Peter	UDF	2012
Brunner Ursula E.	PS/JS/PSA	2013
Feller Erich	PBD	2013
Flück Peter	PLR	2011
Grabner Samuel	UDC	2010
Grimm Christoph	pvl/PDC	2010
Hadorn Christian	UDC	2010
Haudenschield Rita	Les Verts	2012
Matti Roland	PLR	2011
Müller Moritz	UDC	2010
Reber Fritz	UDC	2010
Ruchti Fritz (VP)	UDC	2009
Schenk Marianne	PBD	2013
Siegenthaler Peter	PS/JS/PSA	2013
Rhyn Hans-Jörg (président)	PS/JS/PSA	2008

2) Volume de travail

Le volume de travail des membres et de la commission dans son ensemble était équivalent à celui de l'exercice précédent, du moins si l'on se réfère au nombre de séances. La commission a tenu en 2013 onze séances plénières ordinaires et deux extraordinaires.

Les sections ont tenu en tout 42 séances, en rapport avec l'exercice de la haute surveillance sur le Conseil-exécutif et l'administration, l'examen préliminaire de rapports et le traitement de certains thèmes. Celles-ci ont été de durée variable, dans certains cas il s'est agi de visites administratives ou de visites des lieux. Sont venues s'ajouter sept séances présidentielles, auxquelles ont participé le président, le vice-président et le secrétaire.