



Geschäftsprüfungskommission
Commission de gestion

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

Rapport d'activité 2025 de la Commission de gestion

23 avril 2026

Table des matières

1.	Avant-propos	3
2.	Activités interdirectionnelles	4
2.1	Traitement des conflits d'intérêts	4
2.2	Rédaction des procès-verbaux du Conseil-exécutif	6
2.3	Contrôle concernant le recours à des expertes et des experts externes	7
2.4	Exercice de la haute surveillance sur d'autres organisations chargées de tâches publiques	7
2.5	Haute surveillance dans le domaine de la gestion des risques par le Conseil-exécutif	8
2.6	Compte rendu sur les grands projets	10
2.7	Rapport sur la mise en œuvre des interventions parlementaires, déclarations de planification et charges imposées	11
2.8	Autres activités	12
3.	Activités dans le domaine de la Direction des travaux publics et des transports (DTT)	15
3.1	Contrôle extraordinaire de Tavannes Machines	15
3.2	Surveillance de BLS SA par le canton	15
3.3	Haute surveillance concomitante des grands projets : construction du centre de police de Berne (CPB)	16
3.4	Mise en œuvre de la motion 084-2021 de la CGes « Transparence sur les coûts du parc immobilier cantonal »	17
3.5	Contrôle de la mise en œuvre du crédit « Chemins pédestres bernois, subventions cantonales 2019–2023 ».....	18
3.6	Échange de terrains affermés pour la réalisation d'un campus de football.....	19
3.7	Autres activités	21
4.	Activités dans le domaine de la Direction de l'instruction publique et de la culture (INC)	21
5.	Activités dans le domaine de la Direction de l'intérieur et de la justice (DIJ)	21
5.1	Rapport sur les aires de stationnement pour les gens du voyage suisses	21
5.2	Révision de la loi cantonale sur la protection des données (LCPD)	23
5.3	Autres activités	25
6.	Activités dans le domaine de la Direction des finances (FIN)	25
6.1	Haute surveillance concomitante sur l'informatique dans l'administration cantonale.....	25
6.2	Autres activités	27
7.	Activités dans le domaine de la Direction de la santé, des affaires sociales et de l'intégration (DSSI)	28
7.1	Bouleversements dans le secteur hospitalier bernois	28
7.2	Collaboration de la DSSI avec des tiers	29
7.3	Programme de contrôle KoTrA des Services psychiatriques universitaires de Berne (SPU) SA	30
7.4	Intervention en faveur d'une enquête parlementaire sur le système d'information clinique	30
7.5	Autres activités	31
8.	Activités dans le domaine de la Direction de la sécurité (DSE)	31
8.1	Surveillance de l'activité cantonale de protection de l'État	31
9.	Activités dans le domaine de la Chancellerie d'État (CHA)	33
10.	Activités dans le domaine de la Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement (DEEE)	33
10.1	Rapport sur la promotion économique et la promotion de l'innovation	33
11.	Activités relatives à l'organisation et au fonctionnement de la CGes	34
11.1	Dispositions pour garantir le secret	34
12.	Examen préliminaire de rapports dans le domaine de la haute surveillance	35
13.	Surveillance de la mise en œuvre des ordonnances exploratoires	35
13.1	Ordonnance exploratoire sur les heures d'ouverture des magasins.....	35
13.2	Ordonnance exploratoire : nouveau système d'évaluation officielle (« OE NewEO»).....	37
13.3	Ordonnance exploratoire sur l'autorisation provisoire de conduire un taxi	38
14.	Interventions parlementaires	38
15.	Coordination et participation	39
15.1	Séances communes en vertu de l'article 30, alinéa 1 LGC	39
15.2	Présentation d'un avis en vertu de l'article 30, alinéa 4 LGC	39
16.	Proposition de la Commission de gestion	42
Annexe	43

1. Avant-propos

Cette année restera dans les annales de la CGes comme l'une des plus intenses sur le plan de l'organisation interne. En effet, les changements dans la composition de la commission auxquels nous avons eu à faire face ont été beaucoup plus nombreux qu'à l'accoutumée, et les sections ont subi des remaniements à plusieurs reprises en l'espace de quelques mois. Il a donc fallu redoubler d'adresse pour les mettre en œuvre, ce d'autant plus que, les membres de la CGes ont besoin, pour pouvoir s'acquitter de leurs tâches, d'entretenir des rapports basés sur le respect, la compréhension et la confiance. Rétrospectivement, je dirais que nous avons accompli du très bon travail. Malgré tous ces changements, nous nous sommes même rapprochés au sein de la commission et parlons d'une seule voix.

Or, cela ne va pas de soi. Le décès de notre estimé et respecté collègue Hannes Zaugg-Graf nous a ébranlés et le vide laissé est immense. En outre, notre présidente sortante Regina Fuhrer-Wyss a quitté ses fonctions de présidente de la CGes et de députée au Grand Conseil. Son départ nous prive non seulement de son savoir-faire, mais aussi de cette manière posée et réfléchie qu'elle avait de présider les séances. Deux autres éminentes personnalités nous ont également quittés : Matthias Matti, président de section, et Samuel Leuenberger, qui a été vice-président et président de section. Eux aussi nous manqueront lors des délibérations. L'ouvrage a donc été conséquent, et la réorganisation nécessaire. Nous sommes venus à bout de ces défis et remercions en particulier le secrétariat de la CGes qui a su nous apporter son indéfectible soutien, tel un roc dans la tourmente.

Si la conduite des affaires courantes s'est faite sans encombre, il n'en demeure pas moins que le travail qu'il a fallu fournir a été intense et exigeant. Nous avons accordé la priorité aux dossiers suivants : la loi BLS, le rapport sur les TIC, le recours à des expertes et des experts externes, la collaboration de la DSSI avec les parties prenantes, la thématique de la facturation des loyers, le nouveau centre de police de Berne, la rédaction des procès-verbaux du Conseil-exécutif, l'échange de terrains affermés en raison du projet de campus de football, l'achat du bâtiment Tavannes Machines, la refonte de la loi cantonale sur la protection des données, la contribution cantonale à l'association Berne Rando, les aires de stationnement pour les gens du voyage, le paysage hospitalier cantonal et le nouveau système d'évaluation officielle, liste non exhaustive qui donne une idée de l'étendue des tâches incombant à la CGes.

Selon moi, c'est justement cette pluralité des sujets qui fait tout l'intérêt de notre travail au sein de la CGes. Je tiens au passage à adresser tous mes remerciements à mes collègues avec qui la collaboration est constructive et courtoise. C'est avec beaucoup de plaisir que j'apporte ma pierre à l'édifice en tant que président de la CGes. Aussi suis-je très reconnaissant de mettre mes pas dans ceux de Regina Fuhrer-Wyss et de l'ancien vice-président Samuel Leuenberger envers lesquels ma gratitude est immense au vu du travail accompli. Annegret Hebeisen, en sa qualité de nouvelle vice-présidente, et moi-même avons le privilège de leur succéder à la tête de la CGes et d'en maintenir le gouvernail aussi adroitement qu'elle et il ont pu le faire. Comme évoqué précédemment, je suis fort obligé au secrétariat de la CGes pour l'irréprochable travail fourni, ainsi qu'aux membres du Grand Conseil pour l'éminent soutien qu'ils prodiguent.

Enfin, je souhaite rappeler à notre souvenir l'ancien député et président de la CGes Peter Siegenthaler dont la disparition soudaine au début du mois de décembre 2025 nous a profondément affectés. Peter Siegenthaler avait, en préambule du dernier rapport annuel 2021, cité John Lennon, termes que je reprends ici, pour conclure cet avant-propos :

« Être honnête ne vous apportera pas beaucoup d'amis mais ça vous apportera les bons. »

Bänz Müller, président de la CGes

2. Activités interdirectionnelles¹

En 2025, la CGes a achevé ses investigations sur les conflits d'intérêts, ainsi que son étude de la thématique liée à la rédaction des procès-verbaux du Conseil-exécutif et du rapport concernant l'évaluation de la situation en lien avec le COVID-19. Bien qu'ayant déjà tiré ses conclusions concernant l'évaluation de l'efficacité du système d'asile en 2024, la CGes a néanmoins remis certains aspects de cette question sur le métier pendant l'année 2025. Elle a également débuté son suivi entourant le recours à des expertes et experts externes. Ont en outre été mis sur l'établi différentes thématiques récurrentes, telles que la haute surveillance sur d'autres organisations chargées de tâches publiques ou encore la gestion des risques.

2.1 Traitement des conflits d'intérêts

Plusieurs cas de conflits d'intérêts potentiels dans le canton de Berne ont poussé la CGes à se pencher sur ce sujet en 2023. La commission l'a abordé à deux niveaux différents : d'une part, celui des relations d'ordre personnel ou privé qui peuvent exister entre les personnes et celui des incompatibilités de fond dues aux conflits de rôles, d'autre part. Le Conseil-exécutif a pris position sur une liste de cas que la CGes lui avait soumise et en a conclu qu'il n'y avait, selon lui, pas lieu d'agir en ce qui concerne le volet des conflits d'intérêts compte tenu des dispositions légales existantes. Dans un deuxième temps, la CGes a fait appel à une experte externe afin d'obtenir un avis à ce sujet et de déterminer les éventuelles mesures à prendre. Transmis en octobre 2024, cet avis a permis à la commission d'obtenir des éclairages sur les bases juridiques existantes dans le canton de Berne, de remettre dans leur contexte les cas particuliers en question et, ainsi, de se faire une idée précise de la manière dont sont exécutées les prescriptions juridiques. La CGes a fait remonter au Conseil-exécutif les conclusions de cet avis dont ressort une *éventuelle* nécessité d'agir, dans le but de savoir quelles mesures *concrètes* il entend prendre.

Le Conseil-exécutif a pris position sur la nécessité éventuelle d'agir en février de l'année sous revue et s'est dit ouvert à une définition plus concrète des règles à différents égards. Sur cette base, la CGes est parvenue aux constats suivants et recommandations suivantes, qu'elle a soumis au Conseil-exécutif :

- 1) **Activités annexes – article 53, alinéa 2 de la loi sur le personnel (LPers)** : la CGes a reconnu qu'il existe d'ores et déjà des règles au niveau cantonal qui en fait correspondent à celles existant au niveau fédéral. Elle estime toutefois que, concernant les cas évoqués, il existe un potentiel d'amélioration, que ce soit sur le plan des bases légales ou de leur mise en œuvre. La commission a constaté que, d'après le Conseil-exécutif, il serait sans doute expédient de préciser ce que recouvre la notion de devoir de loyauté des collaboratrices et collaborateurs en ce qui concerne les activités annexes, avis auquel la CGes s'est ralliée.
- 2) **Activités annexes, principe – article 203, alinéa 1 de l'ordonnance cantonale sur le personnel (OPers BE)** : les activités annexes qui ne sont soumises ni à une obligation d'annonce ni à une obligation d'autorisation peuvent néanmoins ne pas être admissibles dans certaines circonstances. La CGes a remercié le Conseil-exécutif d'avoir accepté d'examiner une modification de l'ordonnance sur le personnel ; elle lui a ouvertement recommandé d'introduire, lors de la prochaine révision de l'ordonnance sur le personnel, une réglementation sur l'obligation de déclarer les activités annexes non rémunérées, à l'instar de la disposition en vigueur au niveau fédéral, afin d'améliorer encore davantage la prévention des conflits d'intérêts. En ce qui concerne le Code de conduite remis au personnel, la commission préconise d'aborder en priorité cette question afin de sensibiliser le personnel à ce sujet.

¹ En vertu de l'article 55, alinéa 1 de la loi sur le Grand Conseil (LGC), la CGes a donné au Conseil-exécutif, par lettre du 29 janvier 2026, la possibilité de prendre position sur le rapport d'activité. Ce dernier a honoré cette invitation et, par courrier du 1^{er} avril 2026, pris connaissance des explications figurant dans le rapport d'activité de la CGes et formulé deux remarques d'ordre rédactionnel. L'article 55, alinéa 3 de la LGC exige que les rapports des commissions du Grand Conseil dans lesquels des recommandations sont émises comprennent également l'avis de l'autorité concernée. Conformément à une pratique de longue date, la CGes applique cette disposition en rendant transparent le contenu de cet avis dans une note de bas de page si elle ne reprend pas tacitement les demandes. Dans le cas présent, la CGes a repris tacitement chacun des deux remarques.

- 3) **Activités annexes, principe – article 203, alinéa 2 OPers BE** : la CGes comprend l'attitude de tolérance du Conseil-exécutif à l'égard des activités annexes, lesquelles sont destinées à encourager le bénévolat. Le Conseil-exécutif a évoqué l'atteinte à la réputation qui résulterait d'une réglementation trop restrictive. Face à cet argument, la commission a néanmoins tenu à souligner l'importance de ne pas négliger les dommages en termes de réputation qui surviennent lorsque des conflits d'intérêts (potentiels) défraient la chronique.
- 4) **Activités annexes, autorisation obligatoire – article 204, alinéa 3, lettres b et c OPers BE** : le Conseil-exécutif a relevé que l'on pourrait examiner, dans le cadre d'une future révision de l'OPers BE, s'il convient ou non d'aligner la disposition actuellement en vigueur de l'article 204, alinéa 3, lettres b et c de l'OPers BE sur celle de l'article 91, alinéa 1^{bis} de l'ordonnance sur le personnel de la Confédération (OPers). La commission a apporté son appui à cette idée et recommandé au Conseil-exécutif de réexaminer les règles cantonales en vigueur concernant les exceptions et de les aligner sur celles de la Confédération, de sorte que les activités bénévoles au sein d'associations, de fondations, de coopératives ou d'autres entités soient également soumises à déclaration et à autorisation, si le risque de conflit d'intérêts ne peut être exclu.
- 5) **Mémento et Code de conduite** : la CGes estime que ces documents offrent une bonne base. Selon le Conseil-exécutif, de légers remaniements d'ordre rédactionnel sont envisageables. Vu que, malgré ces outils, des cas de conflit d'intérêts surgissent ici ou là, la CGes a recommandé, comme le propose le Conseil-exécutif, de définir certains termes clés et de les illustrer par des exemples, à l'instar des directives existant au niveau fédéral. La commission a également réitéré l'importance que revêt la tâche de sensibilisation à ce sujet. En effet, la documentation a beau être bonne, si les exigences ne sont pas respectées, elle ne sert à rien.
- 6) **Situations de récusation** : la CGes a constaté que des règles de récusation existent certes, mais elle n'a pas été en mesure de voir les modalités de leur application ni l'instance en charge de vérifier qu'elles sont bien respectées. Aussi la commission a-elle recommandé de placer la focale sur les mesures de sensibilisation à ce sujet.

En mai de l'année sous revue, la CGes a transmis ces points au Conseil-exécutif pour avis. Elle a en outre souligné que l'argument selon lequel les réglementations du canton auraient une portée comparable à celles du niveau fédéral ne comptait pas pour la CGes. En effet, ce n'est pas parce que l'étendue de la réglementation est à peu près la même que les réglementations sont suffisantes. Rappelons que c'est dans le propre intérêt du canton d'évaluer si les bases sont appropriées pour prévenir les cas potentiels de conflits.

Dans sa réponse apportée en juillet de l'année sous revue, le Conseil-exécutif a pris position sur les constats et recommandations de la CGes, et il l'a informée que les travaux de révision de l'OPers BE au 1^{er} janvier 2026 étaient en cours, en précisant que les points d'accroche évoqués par la CGes seraient examinés dans ce contexte. Le Conseil-exécutif partage l'avis de la CGes selon lequel un potentiel d'amélioration demeure en ce qui concerne la spécification du devoir de loyauté des collaboratrices et collaborateurs dans le domaine des activités annexes. Il a également fait savoir son intention d'examiner la question du remaniement du troisième alinéa de l'article 203 OPers BE et du réexamen de la réglementation dérogatoire prévue à l'alinéa 3 de l'article 204 de cette même ordonnance. Cet alinéa 3 revu et corrigé de l'article 203 pourrait prévoir une obligation d'aviser, au sens de l'alinéa 2, de toutes les activités annexes non rémunérées, si un conflit d'intérêts ne peut être exclu, ce qui reviendrait à un alignement sur la réglementation fédérale (art. 91, al. 1^{bis}, OPers). Tout comme la CGes, le Conseil-exécutif est également d'avis qu'il faut aborder en priorité la question de la sensibilisation au Code de conduite. Une attention particulière a été accordée à la thématique des activités annexes étant donné les retouches dont le Code de conduite fera l'objet au début de l'année 2026. Le Conseil-exécutif abonde également dans le sens de la CGes en ce qui concerne les dommages susceptibles d'être causés à la réputation du canton de Berne en cas de conflit d'intérêts (potentiel) qui arriverait sur la place publique. Aussi a-t-il examiné les modifications susceptibles d'être apportées aux articles 203 et 204 OPers BE. Outre le Code de conduite, le Conseil-exécutif indique que le mémento « Activités extérieures au service » de l'Office du personnel (OP) sera également remanié

au 1^{er} janvier 2026. L'OP prévoit d'en revoir le contenu et surtout de définir des termes clés et de les enrichir d'exemples à titre d'illustration.

Vu la réponse du Conseil-exécutif, la commission n'a pas eu à modifier ses constats et recommandations. Aussi les a-t-elle définitivement adoptés en août de l'année sous revue à l'attention du Conseil-exécutif, et elle a informé le public de ses conclusions par communiqué de presse. Pour la suite, la commission a accepté la proposition du Conseil-exécutif d'être informée par celui-ci des décisions qui seront prises dans le cadre de la révision de l'OPers.

En septembre de l'année sous revue, la CGes a été invitée à participer à la procédure de consultation relative à la révision de l'OPers BE. Sur la base du projet, la commission a pris connaissance avec satisfaction de l'extension de l'obligation de d'annoncer les activités annexes non rémunérées, si un conflit d'intérêts ne peut être exclu. La CGes a également apprécié le fait que, selon le projet, l'OP mettra à disposition, à partir de l'entrée en vigueur de la révision de l'OPers BE en 2026, des outils permettant, autant que faire se peut, de distinguer le plus clairement possible les activités annexes soumises à l'obligation d'annonce de celles qui ne le sont pas. Enfin, la CGes a également donné son approbation aux modifications de l'article 204, alinéa 3 OPers BE, étant précisé que la suppression des lettres *b* et *c* entraîne la suppression de deux exceptions à l'obligation d'annonce et d'autorisation. La commission a adressé ces remarques à la Direction compétente fin octobre de l'année sous revue. En novembre, le Conseil-exécutif a fait parvenir à la CGes les modifications définitives ainsi qu'une prise de position sur le traitement des recommandations de la commission. La CGes a prévu de s'en occuper l'année prochaine.

2.2 Rédaction des procès-verbaux du Conseil-exécutif

Étant donné les résultats de l'enquête sur la transaction du Viererfeld, sur l'Assurance immobilière Berne et sur la surveillance de BLS SA, la commission a décidé en 2023 de se saisir de la question des procès-verbaux du Conseil-exécutif et de l'examiner par le menu. Les investigations de la CGes (cf. rapport d'activité 2024 de la CGes, p. 10 et 11) l'ont amenée à déposer une motion à ce sujet en mai 2024 (cf. motion 096-2024 « Rédaction des procès-verbaux du Conseil-exécutif »). De l'avis de la CGes, il est nécessaire de fixer à l'échelon législatif du canton de Berne des exigences afin d'assurer la transparence des négociations et des décisions du Conseil-exécutif. Dans sa réponse à l'intervention (cf. motion 096-2024 « Rédaction des procès-verbaux du Conseil-exécutif »), le gouvernement considère de manière générale que la traçabilité de ses délibérations et de ses décisions est suffisante, tout en concédant cependant l'existence d'un certain potentiel d'amélioration. Il a donc proposé au Grand Conseil d'adopter cette motion sous forme de postulat.

Au début de l'année sous revue, la CGes s'est penchée sur la proposition du Conseil-exécutif. Pour la CGes, il ne faisait aucun doute que la demande de la motion devait être mise en œuvre, en conséquence de quoi, elle a maintenu la motion. C'est à dessein que le texte de la motion a été formulé de manière ouverte, de sorte que, si des clarifications supplémentaires jugées importantes par le Conseil-exécutif devaient s'avérer nécessaires, il soit possible d'investiguer sans autre, en cas d'adoption de l'intervention sous forme de motion.

Après avoir été examinée par le Grand Conseil lors de la session de printemps de l'année sous revue, l'intervention a été adoptée sous forme de motion – le Parlement s'étant conformé à la proposition de la CGes.

2.3 Contrôle concernant le recours à des expertes et des experts externes

En prenant connaissance à la quasi-unanimité du rapport de la CGes « Recours à des expertes et des experts externes » lors de la session d'automne 2021, le Grand Conseil a également soutenu la proposition de la CGes selon laquelle le Conseil-exécutif est tenu de rendre compte de la mise en œuvre des sept recommandations du rapport d'ici au « printemps 2022 », conformément à l'article 55 alinéa 4 de la loi sur le Grand Conseil (LGC). Aussi le Conseil-exécutif a-t-il invité la CGes à participer à la consultation sur le projet concernant l'ordonnance sur l'organisation des marchés publics (OOMP). Selon le Conseil-exécutif, certaines recommandations de la CGes avaient d'ores et déjà été mises en œuvre. La CGes a participé à la consultation en août 2022 et émis, outre des remarques sur le fond à propos de cette ordonnance, des réserves sur la forme du compte rendu. En septembre 2022, le Conseil-exécutif a remis à la CGes l'ordonnance dans ses termes définitivement adoptés et pris position sur les réserves émises par la CGes. D'où la décision de la commission de réserver ce sujet et de l'assujettir à un réexamen, en prenant soins d'en informer le Conseil-exécutif en octobre 2022.

En février de l'année sous revue, la CGes a décidé de remettre ce sujet sur le métier, plus de trois ans après la publication du rapport, afin de pouvoir dresser un nouveau bilan avant la fin de la législature. Elle a demandé au Conseil-exécutif d'indiquer, pour chaque recommandation du rapport de la CGes, les mesures prises depuis lors, l'état d'avancement de leur mise en œuvre et la manière dont celle-ci se poursuit. Il s'agissait pour la commission d'obtenir des informations sur la situation actuelle, même si certaines recommandations n'ont pas (encore) été entièrement mises en œuvre.

De l'avis de la commission, les retours du Conseil-exécutif en mai de l'année sous revue ont laissé quelques questions de suivi sans réponse. C'est pourquoi la CGes s'est à nouveau tournée vers le Conseil-exécutif en août de l'année sous revue afin d'obtenir quelques éclaircissements. Ceux-ci lui étant parvenus en octobre de l'année sous revue, la CGes les examinera l'année prochaine et décidera de la marche à suivre.

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

Conformément à son programme « Exercice de la haute surveillance sur d'autres organisations chargées de tâches publiques » (KoTrA), la CGes s'est penchée durant l'année sous revue sur les lignes directrices du canton de Berne sur la gouvernance des entreprises publiques, comme chaque année. Ce compte rendu est en principe public, mais la CGes reçoit quant à elle une version augmentée d'informations confidentielles, qui la renseignent sur le nombre d'entretiens de controlling menés ainsi que sur les événements jugés importants du point de vue du propriétaire et de l'entreprise. En outre, la CGes reçoit pour chaque institution une évaluation globale incluant les perspectives ainsi qu'une évaluation des risques par la Direction spécialisée.

Du point de vue de la CGes, on peut constater que les paramètres dont il est rendu compte pour chaque institution permettent en principe de se faire une idée globale de la situation, des défis et des risques des organisations chargées de tâches publiques et des participations. Grâce à la vue d'ensemble et à son système de feux tricolore, on embrasse en un coup d'œil quelles sont les institutions qui représentent des risques ou quelles sont celles qui ont des défis majeurs à relever, mais aussi les domaines qui méritent qu'on y prête une attention plus élevée et où des mesures (supplémentaires) doivent être prises ou ont été prises. La CGes n'a pas changé d'avis en ce qui concerne la présentation de la liste des institutions et des participations par ordre alphabétique, qu'elle ne juge pas utile. La CGes est convaincue qu'un regroupement par domaine, du moins pour toutes les institutions qui peuvent être casées dans un domaine, permettrait de resserrer le rapport. Dès lors, seuls les faits majeurs seraient mentionnés sans avoir à passer en revue chaque institution, ce qui éviterait le recours aux phrases types.

Sur le fond également, la CGes est d'avis que le rapport donne en général une bonne vue d'ensemble de la situation actuelle et des défis futurs des différentes institutions. La CGes salue notamment le fait que les feux tricolores ne soient pas attribués de manière rigide et selon des valeurs limites définies, mais qu'une gradation de ceux-ci soit possible pour certaines institutions en présence d'événements particuliers. Autre point positif : les différences de rémunération des organes de direction opérationnels et stratégiques par rapport à l'année précédente sont désormais justifiées de manière plus ou moins complète et compréhensible. La commission estime qu'il est nécessaire d'agir en ce qui concerne les rapports portant sur la réalisation de certains objectifs de durabilité : une motion traitée lors de la session d'hiver 2023² demandait au Conseil-exécutif de faire en sorte que « les institutions et les entreprises proches du canton qui, en dehors de l'administration, sont considérées comme des organisations chargées de tâches publiques et des participations relevant de l'intérêt public, visent également, dans leurs domaines d'activité, l'objectif zéro émission nette plus tôt qu'à l'horizon 2050 ». Le Grand Conseil a adopté la motion et l'a classée dans la foulée. Il a ainsi suivi la proposition du Conseil-exécutif, qui avait mentionné dans sa réponse qu'il était en principe d'accord avec les demandes de la motion et que celles-ci étaient d'ores et déjà largement satisfaites. Le Conseil-exécutif a indiqué dans sa réponse que le canton de Berne avait formulé des objectifs en matière de développement durable dans ses stratégies de propriétaire. Le Conseil-exécutif s'est référé au point 9.5, lettre c des lignes directrices sur la gouvernance des entreprises publiques. Or, d'après la CGes, le compte rendu ne faisait guère mention d'objectifs, ni de l'état de leur mise en œuvre, raison pour laquelle la CGes a recommandé au Conseil-exécutif de montrer à l'avenir dans ce compte rendu comment il s'engage, dans le cadre de sa surveillance, de manière à ce que les autres organisations chargées de tâches publiques ainsi que les participations œuvrent dans l'intérêt public à la réalisation de l'objectif climatique mentionné dans la Constitution ou d'autres objectifs climatiques.

Outre ces aspects, la CGes a informé le Conseil-exécutif dans sa prise de position qu'en 2025 la commission renonçait à lancer un programme de contrôle KoTrA. C'est sur la base du compte rendu annuel que chaque année le choix est fait de passer au crible telle ou telle organisation chargée de tâches publiques ou telle participation relevant de l'intérêt public ; c'est à cette occasion que la CGes examine à titre d'exemple de quelle manière la surveillance du Conseil-exécutif et de la Direction spécialisée compétente est exercée. La CGes a justifié son renoncement à un nouveau programme de contrôle principalement par l'imminence du changement de législature et par le fait que le Conseil-exécutif présentera prochainement un projet visant une nouvelle loi sur les participations, susceptible de déboucher sur de nouvelles prescriptions en matière de surveillance et de haute surveillance.

2.5 Haute surveillance dans le domaine de la gestion des risques par le Conseil-exécutif

Dans ce domaine, la commission s'est tout d'abord concentrée sur différentes questions restées en suspens l'année précédente. Concrètement, la commission avait demandé au Conseil-exécutif en 2024 de prendre position dans le prochain rapport sur les risques, constats et questions relatives au processus de gestion des risques en tant que tel ainsi que sur le risque lié à l'« augmentation de l'antibiorésistance (cf. rapport d'activité 2024 de la CGes, p. 12). Le Conseil-exécutif s'y est conformé et y a fait référence dans son rapport écrit : en ce qui concerne le processus de gestion des risques, il s'est avant tout exprimé à propos d'un nouveau logiciel, un outil de gouvernance, de risque et de conformité (GRC Tool), dont la première utilisation date de 2025. Le Conseil-exécutif a répondu à une question de la CGes en précisant que cet outil pouvait également être utilisé pour la gestion de la continuité des activités (BCM), tout en indiquant que les synergies étaient limitées, car BCM et la gestion des risques divergent dans leurs cibles. En réponse à la constatation de la CGes selon laquelle certains risques ne sont identifiés qu'une fois qu'ils se sont déjà produits et que l'identification des risques est donc soumise à un certain arbitraire, le Conseil-

² Motion 059-2023 Saisir et renforcer le rôle de modèle du canton et des communes en matière de protection du climat

exécutif a renvoyé aux dispositions des directives correspondantes, qui précisent ce qu'il convient de respecter pour un recensement et une évaluation objective des risques. Outre les directives, le guide sur la rédaction des rapports sur les risques est disponible pour une mise en œuvre facilitée.

La deuxième question en suspens concernait, comme évoqué précédemment, le « risque en ligne de mire » de 2024, à savoir l'augmentation de l'antibiorésistance. Le Conseil-exécutif a expliqué qu'il ne s'était pas penché plus avant sur la question depuis la séance de réflexion sur les risques consacrée à ce sujet en 2023. Néanmoins, diverses activités ont été menées au niveau opérationnel (p. ex. une étude sur le recours aux antibiotiques dans le domaine des soins de longue durée). Le Conseil-exécutif a en outre expliqué qu'il s'était engagé au niveau national, dans le cadre de la consultation sur la loi fédérale sur la lutte contre les maladies transmissibles de l'homme (loi sur les épidémies, LEp) afin que cette thématique de la résistance aux antibiotiques soit « davantage prise en compte » au niveau législatif. Le Conseil-exécutif a toutefois indiqué à la CGes qu'il n'était pas en mesure d'exercer une influence plus importante. La commission en a conclu que des séances de réflexion annuelles sur ces risques sont souhaitables, tout en précisant que le Conseil-exécutif serait bien avisé de les mettre à profit pour agir en sa qualité d'organe exécutif, par exemple en confiant des mandats concrets aux Directions compétentes et en vérifiant ultérieurement la mise en œuvre. Ces constats effectués, la CGes a clos les dossiers en suspens de l'année précédente.

Par ailleurs, le rapport annuel sur les risques a constitué, comme à l'accoutumée, la base du dialogue sur les risques entre la CGes et une délégation du Conseil-exécutif. L'une des trois priorités a été à nouveau le processus de gestion des risques. Les représentantes et représentants de la FIN ont indiqué avoir formé une centaine de personnes pour que le nouveau système soit correctement appliqué, tout en précisant que le système était encore perfectible à plusieurs égards. En cause notamment des erreurs de transcription, les informations n'apparaissant pas dans le champ prévu à cet effet. Bien qu'il existe une fonction permettant de désactiver les risques qui ne sont plus d'actualité, ils apparaissaient tout de même dans les comptes rendus. La CGes a salué l'engagement dont fait preuve la FIN pour initier et former les collaboratrices et collaborateurs. En outre, il semble que ce nouvel outil ait permis de rendre l'élaboration des rapports sur les risques plus aisée et plus efficace. D'où les conclusions de la commission à la suite des explications de la FIN que cet outil a en principe fait ses preuves. Cependant, la CGes appelle de ses vœux la recherche de solutions pour remédier aux imperfections inhérentes au logiciel, qui ont en partie continué d'apparaître au cours de la première année.

Dans un deuxième temps, la CGes s'est penchée sur deux risques spécifiques au canton. En ce qui concerne le risque en lien avec les dommages liés aux personnes dans le cadre des interventions ou des mesures d'exécution, on avait pu lire dans le rapport écrit que le risque était classé comme « moyen » afin que cette classification n'entraîne pas de facto un risque à l'échelle cantonale. Il s'agit en l'occurrence d'un commentaire que la Direction compétente avait laissé par inadvertance et oublié de supprimer. De l'avis de la CGes, cette déclaration montre bien que les personnes à qui incombe la surveillance des risques, lors de l'évaluation de la probabilité d'occurrence et de l'ampleur des dommages, ont manifestement aussi dans le collimateur les conséquences que peut avoir une évaluation en ce qui concerne le classement d'un risque dans une catégorie ou une autre. Pour la CGes, c'est la preuve qu'il existe une grande marge de manœuvre individuelle malgré les prescriptions des directives sur la gestion des risques. Dans ce cas d'espèce, il n'en demeure pas moins qu'il aurait été intéressant de savoir pourquoi une Direction ne tenait pas à ce qu'un risque devienne un risque cantonal. Par ailleurs, la CGes a salué le fait que les « risques liés aux participations cantonales » soient dorénavant considérés comme des risques cantonaux. La FIN espère ainsi que les Directions amélioreront encore davantage la gestion des risques pouvant émaner des participations.

La troisième priorité a porté sur le « risque en ligne de mire » dénommé « changement climatique qui entraîne une accumulation des processus dangereux aux conséquences dommageables ». Il est ici question des sources de danger qui peuvent survenir dans la zone périglaciaire et dans le périmètre du pergélisol.

La commission a fait le choix de se pencher sur ce dossier, notamment en raison de la catastrophe de Blatten, dans le canton du Valais, qui a enseveli un village entier en mai 2025. La CGes s'est fait expliquer par le responsable de la Division cantonale des Dangers naturels la manière dont le risque est géré dans le canton de Berne. Les détails fournis à ce propos ont permis à la CGes de se rendre compte que ce service est rodé à la gestion des risques. La particularité de ce risque est que le canton ne peut guère réduire le danger à court terme. Pour réduire la probabilité que ce risque ne devienne réalité, il faudrait des mesures de protection du climat, sachant que des décennies devront s'écouler avant que des améliorations ne soient visibles. À ce jour, les indicateurs montrent que le risque a plutôt tendance à augmenter. Aussi le canton n'a-t-il d'autre choix à court terme que de réduire les dommages potentiels en identifiant les sites à risque avec les communes concernées ainsi qu'avec les exploitantes et exploitants d'infrastructures et en mettant en place des systèmes d'alerte précoce afin de pouvoir évacuer la population à temps le moment venu et de réduire les dommages causés aux infrastructures autant que possible. Le cubage de roches qui pourrait dévaler les pentes de la vallée du Spitzen Stei est une fois et demie plus important que la masse d'éboulis qui a sinistré Blatten, ce qui illustre bien la violence que pourrait avoir un événement extrême similaire dans le canton de Berne.

En pleine phase d'analyse du dialogue sur les risques, des représentantes et représentants de différents partis ont déposé le postulat interpartis P 225-2025 intitulé « Le canton de Berne serait-il paré en cas de catastrophe naturelle ? ». Dans ce postulat, il est demandé au Conseil-exécutif d'exposer moyennant rapport si le canton dispose déjà de dispositions légales permettant de réagir rapidement après un événement extrême (procédure d'autorisation pour la reconstruction, aides financières, tourisme, etc.). La commission estime que ce postulat, qui a été élaboré et déposé sans la participation ni la connaissance de la CGes, répond aux questions que la CGes s'est également posée lors de l'évaluation du dialogue sur les risques. Afin de ne pas créer de doublons, la CGes a renoncé à poser ses propres questions ou à faire ses propres constats, à une exception près : selon les explications de la directrice des finances, le Conseil-exécutif s'est également penché sur la thématique des dangers naturels lors d'une séance sur les risques et a constaté que les compétences en matière d'eaux de surface ou de gestion de la chaleur n'étaient pas assez clairement définies et qu'il y avait encore beaucoup de pain sur la planche dans ce domaine. Dans une prise de position finale, la CGes a demandé au Conseil-exécutif de présenter, lors de l'envoi du prochain rapport sur les risques, les mesures prises pour remédier à ce manque de précision.

2.6 Compte rendu sur les grands projets

Conformément au chapitre 3.3.8 du Manuel sur la présentation des comptes (MPC FI), les Directions sont tenues de remettre chaque année à la Commission des finances (CFin) et à la CGes un rapport standardisé sur les projets dont le coût total dépasse dix millions de francs. Au cours de l'année sous revue, les deux commissions ont reçu des rapports sur 40 projets. Comme les années précédentes, la grande majorité de ces projets relèvent de la DTT.

La CGes a adressé une lettre au Conseil-exécutif sur la base des rapports reçus. Elle s'est référée à une demande formulée l'année précédente, lorsqu'elle avait suggéré qu'une légende explicative soit fournie pour chaque entrée dont le feu tricolore est au rouge ou à l'orange, ainsi qu'à chaque changement de couleur. Pour chaque projet, les Directions doivent attribuer une couleur aux volets suivants : délais, finances, prestations, ressources internes et collaboration avec des tiers. La CGes a indiqué au Conseil-exécutif que la consigne avait certes été appliquée dans le rapport actuel, mais que certaines explications étaient parfois très succinctes. D'où la demande de la CGes adressée au Conseil-exécutif de donner des explications précises dans le prochain compte rendu 2026. En outre, dans certains cas, la commission a eu beaucoup de mal saisir la manière dont les couleurs avaient été attribuées, notamment dans le domaine de l'informatique, où tous les feux étaient au vert, par exemple pour le grand projet concernant le progiciel de gestion intégrée (PGI), bien que des problèmes soient apparus à plusieurs reprises dans le cadre de ce projet. De

même, la commission a été fort étonnée de voir que les feux du projet « Tavannes, H.F. Sandoz 80, Tavannes Machines (TAV) » étaient au vert, alors que des problèmes de stabilité existent manifestement au niveau de la construction et que le Grand Conseil, lors de la décision d'accorder un crédit supplémentaire, avait imposé à la CGes d'examiner cette affaire de plus près (cf. chap. 3.1).

La CGes a en outre décidé, conformément à son programme remanié en 2023 (cf. rapport d'activité 2023 de la CGes, p. 41), d'examiner de plus près les quatre projets suivants et de demander à la DTT, en tant que Direction compétente, des informations plus détaillées sur l'état actuel, les dispositions prises pour renforcer la surveillance ainsi que sur le risque de voir que les mesures déjà prises ne suffisent pas :

- **Bienne : Haute école spécialisée bernoise (BFH), construction d'un nouveau campus** (feu au vert) : dans sa réponse, la DTT a indiqué que le projet serait réalisé et que les travaux étaient en bonne voie. Elle a ajouté que les mesures prises pour la surveillance étaient suffisantes.
- **Berne, BFH, campus de Berne, construction d'un nouveau bâtiment** (feu à l'orange) : la DTT a expliqué le changement fondamental de la situation depuis le compte rendu, en raison des polluants PFAS qui ont été détectés sur le site, dont la concentration est nettement supérieure aux valeurs limites provisoires de la Confédération. Le canton de Berne, en tant que maître d'ouvrage, et les CFF, en tant que propriétaire foncier sont en train de tirer au clair quelle suite sera donnée à la procédure avec la Confédération. La DTT a précisé que le financement de l'assainissement est assuré et qu'il aura lieu indépendamment du projet. Elle a ajouté que, comme la thématique des PFAS est un sujet nouveau, celle-ci n'a pas encore été prise en compte lors de l'analyse des sols en 2018.
- **Münchenbuchsee, Buechlimatt, nouveau bâtiment pour l'Office de la circulation routière et de la navigation (OCRN)** (feu à l'orange) : la DTT a indiqué que le projet de construction était en cours d'élaboration et qu'un crédit complémentaire relevant de la compétence du Conseil-exécutif sera nécessaire. Le canton attend le permis de construire pour fin 2026 ; le crédit d'exécution devrait être soumis au Grand Conseil à l'automne 2026. Il n'est, d'après la DTT, pas nécessaire de revoir la surveillance pour le moment. La gestion de la qualité liée au projet est, à ses dires, intégrée dans le déroulement du projet.
- **Avenir de la gare de Berne (ZBB)** (« Installations destinées au public CFF ») (feu au rouge) : la DTT a expliqué que les travaux avançaient conformément au calendrier et que rien n'indiquait que la mise en service prévue fin 2029 soit compromise. En l'occurrence aussi, un crédit complémentaire est nécessaire en raison des coûts supplémentaires, ce qui relève, précise-t-elle, de la compétence du Conseil-exécutif. Des échanges intensifs ont lieu avec la direction du projet des CFF. Une nouvelle gestion des risques adaptée à ce projet d'envergure a été élaborée et introduite en collaboration avec les CFF.

La CGes a pris connaissance des explications de la DTT et lui a demandé, dans une lettre finale, de lui fournir lors de la prochaine série de rapports des informations sur la manière dont il fallait comprendre l'affirmation concernant le campus de Berne, selon laquelle le financement de l'assainissement des PFAS aura lieu indépendamment du projet. En ce qui concerne le projet ZBB, la CGes a indiqué qu'elle souhaitait savoir quelle était la particularité de la gestion des risques qui a fait l'objet d'un développement spécifique pour ce projet. La commission a décidé de se pencher à nouveau sur les grands projets au printemps 2026. Après avoir décidé en 2024 de lancer temporairement une haute surveillance concomitante pour la construction du nouveau centre de police (cf. ch. 3.3), la CGes a finalement renoncé à en initier une de plus pour un autre grand projet au cours de l'année sous revue.

2.7 Rapport sur la mise en œuvre des interventions parlementaires, déclarations de planification et charges imposées

Le Conseil-exécutif présente chaque année au Grand Conseil un rapport sur les interventions parlementaires, sur l'état d'avancement des déclarations de planification et sur les charges imposées dans les affaires de crédit. Dans son examen du rapport, la CGes se concentre sur les interventions des commissions

ainsi que sur les déclarations de planification et les charges liées aux activités de la CGes. En 2025, trois entrées dans le rapport ont amené la commission à charger la présidente de la commission de prendre la parole au Grand Conseil lors de l'examen du rapport :

- **Motion 084-2021 de la CGes « Transparence sur les coûts du parc immobilier cantonal – introduction d'un modèle d'imputation des coûts »** : la présidente de la CGes a indiqué en séance plénière que la CGes avait recommandé au Conseil-exécutif de présenter au Grand Conseil, avant la fin de la législature 2022-2026, un rapport intermédiaire sur la mise en œuvre de la motion. L'idée était que le rapport montre d'une part quels sont les éléments nécessaires à une imputation globale des coûts du parc immobilier ainsi que les modalités s'appliquant aux étapes de mise en œuvre, calendrier inclus et, d'autre part qu'il serve à consolider les résultats des réflexions et des travaux réalisés jusqu'à présent (cf. ch. 3.4).
- **Motion 200-2022 « Accroître le potentiel de ressources en renforçant l'attractivité du canton »** : la présidente de la CGes s'est exprimée sur l'intention du Conseil-exécutif de classer cette motion, adoptée lors de la session d'été 2023, alors que la demande n'a pas été mise en œuvre. Elle a fait part de son déplaisir étant donné que les arguments avancés pour justifier un classement sont les mêmes que ceux que le Conseil-exécutif avait déjà mis en avant lors du débat au Grand Conseil sur le traitement de la motion. Concrètement, il s'agissait du fait que le Conseil-exécutif ne souhaitait pas renouveler et poursuivre la stratégie économique en tant que stratégie propre, mais entendait vouloir en fixer uniquement les principes dans les directives générales du Conseil-exécutif. Les arguments avancés n'ayant pas convaincu le Grand Conseil, celui-ci avait à l'époque adopté la motion. Que le Conseil-exécutif en vienne à expliquer à présent que la DEEE était parvenue, avec les motionnaires, à la conclusion qu'une stratégie mise à jour n'était pas appropriée, a de quoi surprendre puisqu'il s'agit en réalité d'un mandat explicite de la part du Grand Conseil sollicitant l'élaboration d'une telle stratégie. Quant à la CGes, elle est concernée par le classement parce que la stratégie économique, qui arrive à échéance, exige la remise tous les quatre ans d'un rapport de controlling à la CGes. Or, sans nouvelle stratégie, la CGes sera privée de l'instrument lui permettant d'exercer sa haute surveillance dans ce domaine. De l'avis de la CGes, l'examen préalable du programme gouvernemental de législature au sein de la CIRE n'est pas suffisant (cf. ch. 10.1).
- **Déclarations de planification relative au rapport « NeVo/Rialto : projet et introduction à la Police cantonale bernoise – recommandations de la Commission de gestion »** : la présidente de la CGes a fait référence à une déclaration de planification que le Grand Conseil avait approuvée lors de la session d'automne 2024. Cette déclaration de planification demandait que le Conseil-exécutif expose, dans le rapport sur la réalisation d'une motion de la CFin intitulée « TIC : amélioration de la surveillance et du pilotage », les enseignements que le canton a tirés du projet NeVo/Rialto. Dans le rapport sur l'état de la mise en œuvre des interventions parlementaires, des déclarations de planification et des charges, la CGes a toutefois appris que la présentation du rapport en question serait scindée en deux parties : l'une sur la réalisation de la motion de la CFin et l'autre sur les contenus de la recommandation de la CGes concernant le projet NeVo/Rialto, la deuxième partie devant, selon le rapport, suivre à une date ultérieure non encore déterminée. La présidente de la CGes a exprimé, au nom de la commission, son incompréhension face à cela et elle a réaffirmé qu'elle attendait que tout soit traité dans un seul rapport.

2.8 Autres activités

- **Traitement des stratégies cantonales** : dans le cadre du rapport de controlling 2021-2024 relatif à la stratégie économique 2025 et de la motion adoptée M 200-2022 « Accroître le potentiel de ressources en renforçant l'attractivité du canton », la CGes a appris par la Direction de l'économie, de l'énergie et de l'environnement (DEEE) que, de l'avis du Conseil-exécutif, une nouvelle version ou une simple mise à jour de la stratégie économique 2025 n'apporterait pas de valeur ajoutée significative (cf. ch. 10.1). Dans ce contexte, la CGes a soulevé quelques questions d'ordre général sur la manière de traiter les stratégies dans le canton de Berne, et exigé de la part du Conseil-exécutif qu'il apporte

des réponses en août de l'année sous revue. La commission se penchera l'année prochaine sur le retour d'information fourni par le Conseil-exécutif au mois d'octobre de l'année sous revue.

- **Examen de l'efficacité du système d'asile** : en octobre 2024, la CGes a achevé une évaluation de l'efficacité de la restructuration du domaine de l'asile dans le canton de Berne (NA-BE) et publié ses conclusions dans un communiqué de presse (cf. rapport d'activité 2024 de la CGes, p. 5 s.). Au cours de l'année sous revue, la DSSI a demandé à la CGes si la présidente de la CGes souhaitait faire partie du groupe chargé de l'évaluation de NA-BE. La CGes a discuté de cette demande, puis finalement informé la DSSI qu'elle y renonçait en raison de la séparation des pouvoirs et de sa fonction de haute surveillance. Elle a en outre rappelé que la commission avait déjà clairement exprimé ses attentes vis-à-vis de l'évaluation dans ses constats. La CGes s'est en outre étonnée que, le président de la CSoc ait été sollicité pour faire partie dudit groupe, mais pas celui de la CSéc. La CGes a souligné que NA-BE était un sujet qui concernait les deux commissions spécialisées compétentes et que l'évaluation devait embrasser non seulement les intérêts de la DSSI, mais aussi ceux de la DSE. La DSSI a fait savoir à propos du retour de la CGes qu'elle comprenait les raisons de son renoncement. Plus tard dans l'année, la DSSI s'est à nouveau tournée vers la CGes pour lui demander si elle pouvait inclure le document de la CGes contenant des constats sur NA-BE dans les documents d'appel d'offres pour l'évaluation prévue. La CGes a répondu qu'elle était favorable à une transparence totale vis-à-vis des évaluatrices et évaluateurs en ce qui concerne les conclusions de la CGes. Elle est donc d'accord avec la mise à disposition des conclusions, tout en rappelant par la même occasion le caractère confidentiel des dossiers de la commission.
- **Rapport final concernant l'évaluation de la situation en lien avec le COVID-19** : lors de la session de printemps 2023, le Grand Conseil a pris connaissance du rapport « Évaluation de la gestion de crise du canton de Berne durant la pandémie de COVID-19 » accompagné de deux déclarations de planification de la CGes. L'une d'entre elles chargeait le Conseil-exécutif de montrer, d'ici 2024, comment les mandats confiés par le Conseil-exécutif à la DSSI et à la DSE seraient mis en œuvre. Le Conseil-exécutif n'a toutefois adopté qu'un rapport intermédiaire en février 2024 et annoncé qu'il élaborerait un rapport final fin 2024 (cf. rapport d'activité 2024 de la Commission de gestion, p. 15). Début 2025, la CGes s'est penchée sur la question. Dans sa prise de position finale, elle n'a pas manqué de dire son étonnement de constater que le rapport final était en grande partie identique au rapport intermédiaire. La CGes a tout de même pu constater dans le rapport final que les mandats concernant la stratégie de formation et l'optimisation de l'organisation de crise devraient prochainement avoir été menés à bien. En revanche, le rapport est resté vague sur d'autres mandats et n'a fourni aucune précision par exemple, quant au moment à partir duquel les organes de conduite civils pourront utiliser des solutions numériques pour évaluer la situation et à quelle échéance on peut s'attendre à la mise à jour du plan de pandémie cantonal. La CGes a appelé de ses vœux le réexamen dans un avenir proche de cette question par le Conseil-exécutif, par exemple à la fin de la législature, et qu'il fasse le point sur la mise en œuvre des mandats. La CGes a clos le sujet tout en se réservant le droit de procéder ultérieurement à un contrôle de suivi.
- **Surveillance des postes à responsabilités** : la CGes exerce la surveillance sur la chancelière ou le chancelier, la secrétaire générale ou le secrétaire général du Grand Conseil et la déléguée ou le délégué à la protection des données (art. 37, al. 5 du règlement du Grand Conseil [RGC] et art. 38, al. 1, lit. d de la loi sur le personnel [LPers]). Conformément à sa stratégie de surveillance modifiée en 2023 pour l'exercice de la surveillance des titulaires de postes à responsabilités (cf. rapport d'activité 2023 de la CGes, p. 14), la présidence de la commission a mené au cours de l'année sous revue l'entretien annuel de surveillance avec le chancelier et le délégué à la protection des données. La présidence de la CGes et la commission, qui avait été informée sommairement par la présidence du contenu des deux entretiens, n'ont pas jugé nécessaire d'intervenir et ont pris acte des explications données. Selon la nouvelle stratégie, ce n'est plus la présidence de la CGes qui s'entretient avec le secrétaire général du Grand Conseil, mais la présidence du Grand Conseil.

- **Rapports trimestriels du Contrôle des finances** : le Conseil-exécutif, la CGes et la CFin reçoivent un rapport trimestriel du Contrôle des finances (CF). Ce rapport relate les principales conclusions de contrôle. Il s'agit de constatations « d'importance considérable ». Celles-ci restent mentionnées dans le rapport jusqu'à ce que le CF estime que le problème a été résolu. En principe, parmi les commissions de surveillance, c'est la CFin qui a la haute main sur le traitement de ces informations. À la fin de l'exercice sous revue, les présidences des CGes et de la CFin ont constaté que plusieurs entrées figuraient depuis longtemps sans changement dans le rapport trimestriel. La CGes et la CFin se sont mises d'accord sur la question de savoir quelle commission serait responsable de quelles entrées à partir de 2026 en vue de contrôler dans quelle mesure ces entrées pourraient être classées ou dans quelle mesure il faudrait prendre des mesures supplémentaires.
- **Planification des contrôles du CF** : au début de l'année sous revue, la CGes a pris connaissance de la planification des contrôles du CF. Dans ce document, celui-ci informe à chaque fois des contrôles concrets qu'il souhaite réaliser au cours de l'année. La loi cantonale sur le contrôle des finances (LCCF) prescrit que le CF doit porter cet aperçu à la connaissance du Conseil-exécutif, des commissions de surveillance et de la Direction administrative de la magistrature, ce qui permet d'éviter les doublons et de coordonner les activités de contrôle du CF et des commissions de surveillance (cf. art. 16, al. 2 et 3 LCCF).
- **Rapport annuel du service chargé d'enregistrer les irrégularités** : le service chargé d'enregistrer les irrégularités, lequel est rattaché au CF, est à la disposition de l'administration cantonale ; il vise une réduction des risques. Le rapport annuel indique qu'en 2024, onze signalements ont été reçus. Dans trois cas, le CF a estimé que les irrégularités décrites étaient plausibles et nécessitaient une action urgente. Dans tous les autres cas, il est à noter que les irrégularités étaient plausibles mais non avérées, que les soupçons initiaux étaient insuffisants ou que la compétence n'était pas donnée. Par rapport à l'année précédente, ce nombre de onze cas représente certes une augmentation d'environ 50 %, mais le nombre de signalements reste plutôt modeste par rapport au nombre total de personnes que le canton emploie.
- **Rapport d'activité 2024 du Conseil du Jura bernois (CJB)** : conformément à l'article 13 de la loi sur le statut particulier du Jura bernois et sur la minorité francophone de l'arrondissement administratif de Biel/Bienne (LStP), le Conseil du Jura bernois présente chaque année un rapport sur ses activités à la CGes. La commission a pris connaissance de ce rapport.
- **Rapport d'activité 2024 du Conseil des affaires francophones de l'arrondissement de Biel/Bienne (CAF)** : conformément à l'article 42, alinéa 1 de la loi sur le statut particulier du Jura bernois et sur la minorité francophone de l'arrondissement administratif de Biel/Bienne (LStP), le Conseil des affaires francophones de l'arrondissement administratif de Biel/Bienne (CAF) présente chaque année un rapport sur ses activités à la CGes. La commission a pris connaissance de ce rapport.
- **Échange avec la Commission d'économie publique du canton de Saint-Gall (Staatswirtschaftliche Kommission)** : la CGes a reçu en mars la Commission d'économie publique du canton de Saint-Gall dans le cadre d'un échange. Celle-ci est, à l'instar de la CGes, chargée de l'exercice de la haute surveillance. Dans une première partie officielle, les deux commissions ont d'abord présenté leur organisation et leur mode de travail. La CGes a notamment trouvé intéressant de voir que la Commission d'économie publique définit un programme annuel pour de nombreuses activités et qu'elle s'efforce de le réaliser en l'espace de douze mois. Dans la deuxième partie de cette séance commune, les deux commissions ont expliqué comment elles exercent la haute surveillance dans le domaine des autres organisations chargées de tâches publiques. Enfin, les échanges lors du repas commun ont été précieux, les membres des deux commissions ayant pu approfondir leurs points communs et leurs divergences.

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

Dans le domaine de la DTT, un contrôle extraordinaire du CF concernant l'achat du bien-fonds « Tavannes Machines » a constitué l'une des priorités de l'activité. La CGes a également examiné de près l'échange de terrains affermés qu'il a fallu effectuer pour la réalisation du campus de football dans le secteur d'Ostermundigen/Bolligen. La surveillance exercée par le Conseil-exécutif sur BLS SA ainsi que la mise en œuvre d'une motion de la CGes demandant l'introduction d'un système de calcul des coûts des locaux figurent encore à l'ordre du jour. Le contrôle de l'exécution du crédit lié à la contribution du canton en faveur de l'association Berne Rando a également permis d'obtenir des informations importantes. En outre, le nouveau bâtiment du centre de police de Berne fait encore l'objet de haute surveillance concomitante.

3.1 Contrôle extraordinaire de Tavannes Machines

En février de l'année sous revue, la CGes a chargé le CF de réaliser un contrôle extraordinaire concernant le bâtiment « Tavannes Machines ». La Commission a décidé de procéder ainsi car, lors de la session d'hiver 2024, le Grand Conseil avait chargé la CGes, dans le cadre de l'affaire « Avenir Berne Romande, Tavannes Machines SA ; procédure de police des constructions », d'examiner, sous l'angle du droit de la surveillance, l'achat et les actes préparatoires du canton de Berne en lien avec l'objet Tavannes Machines SA. La CGes a donc jugé opportun de faire examiner certains aspects de manière approfondie par le CF. Dans le cadre du contrôle extraordinaire, le CF a été prié de clarifier certaines questions. Il s'agissait principalement de la recherche de site, de l'étude du bâtiment, de la planification, du calendrier, des coûts et de la gestion des risques.

Le CF a remis son rapport à la CGes en septembre de l'année sous revue et présenté en octobre lors d'une séance plénière de la commission les principaux aspects et en particulier les recommandations. La CGes a ensuite décidé d'auditionner la DTT et la CHA, toutes deux concernées, ainsi que l'ancien chef de l'OIC. Les auditions ont eu lieu en décembre de l'année sous revue. La commission procédera l'année prochaine à une évaluation approfondie des conclusions du rapport de contrôle financier et des auditions, ce qui lui permettra de décider de la suite de la procédure. Mais la CGes entend clore ses investigations au plus tard à l'automne 2026, ce qui veut dire que le calendrier est serré. En effet, la commission souhaite rendre ses conclusions publiques avant que le Grand Conseil ne vote le crédit « Avenir Berne Romande, Tavannes, Rue H. F. Sandoz 80, Tavannes Machines, rénovation et agrandissement ; crédit complémentaire », prévu pour la session d'automne 2026, en lien avec le bâtiment « Tavannes Machines ».

3.2 Surveillance de BLS SA par le canton

Le débat sur la surveillance du canton sur BLS SA mobilise la CGes depuis plusieurs années. Aussi la clôture des investigations de la CGes, qui ont débouché sur un rapport complet en 2021, a-t-elle constitué une étape importante. En 2023, la commission a vérifié une première fois la mise en œuvre des recommandations formulées dans ce rapport. La même année, le CF a pris connaissance du rapport PWC, à propos duquel il a fait plusieurs constats. L'année 2024 était placée sous le signe de la préparation de la loi sur la participation du canton à BLS SA et à BLS Netz AG (LBLS) (cf. ch. 3.7).

Au cours de l'année sous revue, la CGes s'est penchée sur un rapport de contrôle du CF concernant les indemnités versées par le canton à BLS SA. Après analyse du rapport, la commission en est arrivée à la conclusion suivante : la situation semble s'être nettement améliorée en ce qui concerne la comptabilisation des indemnités. Idem pour les différents secteurs et coûts qui sont présentés de manière plus transparente. La CGes a également apprécié le fait que le CF ait pu effectuer son contrôle sans restriction et que BLS SA ait été d'accord avec les recommandations du CF et se soit montrée disposée à les mettre en

œuvre. En outre, BLS SA a clarifié et précisé à qui incombait les responsabilités pour chaque recommandation. De l'avis de la CGes, la nécessité d'agir concernait avant tout les indemnités versées à l'ancien dirigeant après sa mise à pied en 2020. Le CF avait constaté que non seulement un salaire de base, mais aussi des bonifications et d'autres indemnités lui avaient été versés pour la période de sa mise à pied jusqu'à l'automne 2021. Or, la majeure partie des parts de salaire variables correspondant aux années 2020 et 2021 ne lui ont toutefois été versées qu'en 2022. L'objectif de BLS SA était d'éviter à nouveau une éventuelle médiatisation de la discussion, comme elle l'a indiqué dans un document intitulé modification de la convention de dissolution. Selon l'estimation du CF, toutes les indemnités versées à cet ancien dirigeant auraient dû être versées au cours de l'exercice 2020 ou au plus tard en 2021, en raison de sa mise à pied. D'après la CGes, le modus operandi de BLS SA a soulevé de nombreuses questions. La CGes a donc fait savoir à la DTT que la commission attendait de la Direction compétente qu'elle procède à un travail en profondeur et complet à propos des constats du CF. Qui plus est, le public doit être informé de manière transparente des constats et conséquences qui en découlent. Dans ce contexte, la CGes a salué le fait que le directeur de la DTT ait annoncé par écrit à la commission son intention de lancer l'investigation à ce sujet. Les résultats de ces recherches ont été communiqués à la CGes au cours de l'année sous revue. Du point de vue de cette dernière, il est positif que la DTT n'ait pas cherché à édulcorer la question de la gestion des indemnités versées à l'ancien dirigeant, mais qu'elle en ait critiqué le modus operandi ainsi que les faits eux-mêmes. La DTT a également annoncé son intention d'en tirer des enseignements et demandé au conseil d'administration « actuel » de garantir le bannissement d'une telle façon de faire à l'avenir. En outre, la DTT avait exigé que toute convention de départ fasse à l'avenir l'objet d'une décision formelle de la part du conseil d'administration et qu'elle soit consignée dans les procès-verbaux. La DTT a en outre indiqué qu'elle reconnaissait également les risques liés aux indemnités de départ des cadres supérieurs et qu'elle accorderait dorénavant une attention encore plus grande à cette thématique. Aussi la DTT demande-t-elle explicitement au CF d'examiner cette question de plus près lors du prochain audit. Malgré cette prise de conscience de la part de la DTT, la CGes estime que cette dernière a cédé à la facilité : le fait que la DTT n'ait, aux dires de celle-ci, pas eu connaissance de la convention complémentaire, que le CF avait principalement critiquée, et que celle-ci n'ait fait l'objet d'aucune discussion ni décision au sein du conseil d'administration est selon la CGes très étrange. Qui plus est, le fait que pareille chose soit possible ne donne pas une bonne image de la surveillance, du conseil d'administration ni de la DTT.

La commission a finalement décidé de procéder à un contrôle ultérieur au cours de la nouvelle législature et de vérifier comment les recommandations formulées par la CGes dans son rapport sur BLS SA auront été mises en œuvre d'ici là. Il y a ainsi des chances pour que les ajustements escomptés puissent intervenir d'ici là, que ce soit à partir des recommandations du CF dans son dernier rapport de contrôle, sur la base de la nouvelle LBL ou sur la base du rapport de contrôle de la CGes de 2021.

3.3 Haute surveillance concomitante des grands projets : construction du centre de police de Berne (CPB)

En 2024, la CGes a lancé une nouvelle opération de haute surveillance concomitante. Le choix du projet est toujours basé sur le compte rendu sur les grands projets. Le nouvel objet soumis au contrôle de la commission est l'affaire de crédit « Niederwangen, Juch-Hallmatt, Police cantonale de Berne / Nouveau centre de police de Berne ». En novembre 2024, la CGes a défini le cadre de la prochaine opération de haute surveillance concomitante avec la Direction compétente, clarifié lors d'une séance de lancement les questions fondamentales sur les défis liés aux projets de construction et obtenu un aperçu du projet de construction concret du nouveau bâtiment du centre de police, après quoi la DTT a remis à la commission en mars de l'année sous revue son premier rapport semestriel écrit.

Sur la base des informations contenues dans ce premier rapport, la commission a répondu à la DTT en juillet de l'année de référence. La CGes s'est demandée dans quelle mesure une gestion rigoureuse des

coûts par la DTT suffirait à garantir que le crédit ne serait finalement pas dépassé. Les risques sont, somme toute, nombreux, notamment en ce qui concerne les coûts. Selon le rapport d'étape, aucun coût supplémentaire n'est actuellement connu. Dans le même temps, le rapport pointe les nouvelles menaces que constituent les attaques de drones, qui ne sont pas prises en compte dans l'estimation des coûts finaux. En outre, le retard de six mois dû aux difficultés rencontrées en ce qui concerne le sous-sol ont pour conséquence que le déménagement dans le nouveau centre de police interviendra plus tard et que les locaux actuels devront être loués plus longtemps. Cela peut avoir des répercussions financières considérables pour le canton. À cela s'ajoute le risque élevé que des demandes d'avenant soient déposées en raison du manque de spécifications. Outre ces constats, la CGes a adressé quelques questions supplémentaires à la DTT et lui a demandé d'y répondre dans le cadre du prochain rapport d'étape. Enfin, la commission souhaiterait que le prochain rapport soit plus complet et mis à jour d'un bout à l'autre.

En septembre de l'année sous revue, la commission a reçu le deuxième rapport d'étape. De l'avis de la CGes, celui-ci ne contenait que peu d'informations nouvelles par rapport au précédent. Aussi la commission a-t-elle décidé de prévoir un échange oral avec la DTT pour le troisième rapport, à l'instar du premier. Elle a demandé par courrier, en décembre de l'année sous revue, un entretien à ce sujet et exprimé le souhait que les explications soient préparées en fonction des destinataires. La commission se penchera donc sur le troisième rapport l'année prochaine.

3.4 Mise en œuvre de la motion 084-2021 de la CGes « Transparence sur les coûts du parc immobilier cantonal »

Fin 2024, une délégation de la DTT a informé oralement la CGes de l'état d'avancement de la mise en œuvre de la motion 084-2021 de la CGes « Transparence sur les coûts du parc immobilier cantonal » (cf. rapport d'activité 2024 de la CGes, p. 20). La CGes a pris position à ce sujet dans une lettre adressée à la DTT au cours de l'année sous revue. Elle a relevé que les explications de la DTT montraient que les Directions utilisatrices n'avaient pour l'instant pas de responsabilité financière à assumer en matière de ressources de locaux et que, donc, elles n'étaient guère enclines à rechercher des solutions plus économiques. Dans sa prise de position, la CGes a constaté que, de son point de vue, la nécessité d'agir était toujours d'une grande actualité. Aussi est-ce, selon elle, nécessaire de persévérer et de tout mettre en œuvre pour aboutir à une gestion plus économe des ressources cantonales. La CGes a notamment évoqué le pilotage de l'utilisation des locaux, qui permet de mesurer le taux d'utilisation des ressources en locaux existantes, mais aussi la location à des tiers de surfaces temporairement inutilisées, telles que les salles de réunion ou de cours, et la densification des bureaux. De l'avis de la CGes, les coûts théoriques, qui sont disponibles pour tous les locaux, sont encore trop méconnus au sein de l'administration. La CGes a donc suggéré que les coûts enregistrés par l'Office des immeubles et des constructions (OIC) soient communiqués aux utilisatrices et utilisateurs afin d'améliorer la transparence. Autre levier important que voit également la commission : les universités. Celles-ci disposent d'une certaine autonomie budgétaire et ont donc, d'après la CGes, la possibilité de rechercher des solutions aussi économiques que possible pour les ressources en locaux, de manière à libérer des fonds en faveur d'autres ressources. La CGes a bien conscience du fait que l'introduction d'une imputation efficace des coûts des locaux – laquelle laisserait aux Directions et offices utilisateurs leur autonomie budgétaire – entraînerait de grands bouleversements dans la gestion politique et que le chemin pour y parvenir comporterait des risques relativement élevés. L'introduction d'une imputation globale des coûts des locaux n'est utile que si elle permet de réaliser des économies effectives. La CGes a néanmoins exprimé l'espoir de voir la DTT poursuivre les travaux entamés et de mettre en œuvre de manière efficace la motion qui a adoptée à une nette majorité par le Grand Conseil. Le départ du chef de l'OIC et de ses deux adjoints au cours de la première moitié de l'année 2025 ne devrait pas freiner les efforts déployés en vue d'une imputation des coûts des locaux et d'autres mesures visant à améliorer leur utilisation.

Dans ce contexte, la CGes a également salué la demande de la DTT de prolonger de deux ans le délai de mise en œuvre de la motion de la CGes. Toutefois, il semble peu réaliste selon la CGes que toutes les modifications légales puissent être élaborées et mises en œuvre dans un si court laps de temps afin de pouvoir introduire une imputation globale des coûts des locaux (avec une autonomie budgétaire). C'est la raison pour laquelle la CGes a recommandé au Conseil-exécutif de présenter au Grand Conseil, avant la fin de la législature, un rapport intermédiaire indiquant, d'une part, les modalités et critères nécessaires à une imputation globale des coûts des locaux et, d'autre part, à quelle échéance il faudrait mettre les différentes étapes en œuvre. Un tel rapport constituerait une sorte de bilan des réflexions et des travaux réalisés jusqu'à présent. Ce rapport permettrait en outre au Grand Conseil de se prononcer sur la manière de comptabiliser les coûts des locaux qu'il appelle de ses vœux ou sur ce qu'il faut encore faire pour que le Grand Conseil puisse considérer que la motion a été mise en œuvre. Dans le cadre de l'examen du rapport sur la mise en œuvre des interventions parlementaires, des déclarations de planification et des charges, la présidente de la CGes a fait de cette idée une idée transparente vis-à-vis du Grand Conseil (cf. ch. 2.7). À la suite de cette prise de position, la CGes a informé la présidence de la CFin qu'il serait plus judicieux, du point de vue de la CGes, que la CFin préavise un tel rapport, car si un calcul global des coûts des locaux était mis en œuvre, la CFin serait directement concernée par les ajustements que cela nécessiterait au niveau du pilotage politique.

À l'automne de l'année sous revue, le Conseil-exécutif a fait savoir par écrit à la CGes qu'il partageait la position de la commission et qu'il était impératif que les Directions adoptent une gestion économe des ressources en locaux afin d'alléger le compte d'investissements et le compte de résultats. Il s'est néanmoins prononcé contre l'introduction systématique de l'imputation des coûts des locaux, car elle ne permettrait pas de réduire significativement les coûts et entraînerait une charge administrative et financière très élevée. Le Conseil-exécutif voit les choses différemment en ce qui concerne les hautes écoles, qui disposent d'un budget global et donc de la marge de manœuvre nécessaire. L'idée est en l'occurrence de poursuivre l'introduction d'une forme d'imputation des coûts des locaux aussi simple que possible. Pour le Conseil-exécutif, il est clair qu'à l'avenir, avant d'autoriser des surfaces supplémentaires, il faudra que toutes les possibilités d'optimisation de l'exploitation aient été explorées et que la preuve de l'utilisation des surfaces existantes ait été apportée. Aussi le Conseil-exécutif a-t-il chargé l'administration de développer une stratégie visant à mesurer et déterminer le taux d'occupation et de la mettre en œuvre rapidement. Le Conseil-exécutif souhaite également des améliorations en termes de transparence et entend donc faire mieux connaître les données existantes sur les coûts des locaux.

En ce qui concerne le rapport demandé par la CGes, le Conseil-exécutif a annoncé qu'il n'établirait pas de rapport séparé à ce sujet, mais qu'il informerait de la mise en œuvre de la motion de la CGes dans le cadre du rapport sur le portefeuille immobilier et les projets de construction de l'OIC lors de la session de printemps, ce dont la CGes a pris note. La commission se penchera sur ce rapport en 2026 et décidera si elle souhaite faire parvenir un corapport à la commission consultative.

3.5 Contrôle de la mise en œuvre du crédit « Chemins pédestres bernois, subventions cantonales 2019–2023 »

Dans le cadre de son contrôle périodique de l'exécution des crédits, la CGes a chargé le CF en 2024 d'examiner l'utilisation du crédit « Chemins pédestres bernois ; subventions cantonales 2019-2023 » d'un montant de 5,75 millions de francs. Le CF a achevé son enquête début 2025 et en a transmis les résultats à la CGes dans un rapport. D'après le contrôle extraordinaire effectué, rien n'indique que le crédit n'aurait pas été utilisé comme en a décidé le Grand Conseil. La principale conclusion est d'ordre technique et montre que le crédit octroyé relevait d'une combinaison entre mandat de prestations et subvention cantonale. Le CF a estimé que les fonds alloués étaient purement et simplement une subvention cantonale. Les dispositions légales au niveau cantonal et national, la mention de la notion de subvention cantonale dans le projet de contrat de prestations 2025-2029, la pratique de comptabilisation, l'approbation du crédit par le

Grand Conseil ou la fonction de surveillance de l'Office des ponts et chaussées allaient dans ce sens. En revanche, la facturation de la TVA et le droit invoqué à certaines prestations décomptées en heures n'allaient quant à eux pas dans ce sens. Ce sont en effet des éléments caractéristiques d'un mandat de prestations. Le CF a donc recommandé à la DTT de procéder à une analyse et à une interprétation fondamentales et, sur cette base, de modifier le contrat de prestations pour la période 2025-2029 de manière à ce qu'il soit en adéquation avec les exigences attachées aux subventions cantonales. Selon le CF, certaines bases légales devront également être modifiées dans un deuxième temps. Le CF a en outre recommandé à la DTT de s'adresser à l'Administration fédérale des contributions afin de savoir quelles sont les chances de récupérer les quelque 80 000 francs de cotisations à la TVA payées en trop chaque année. Le CF n'a pas remis en question le montant alloué à Berne Rando en tant que tel, mais elle a demandé que l'association établisse une comptabilité par secteur qui soit plus pertinente. La CGes a elle aussi demandé à l'association et à la DTT de lui faire part de leur position à propos des conclusions du CF. La DTT a fait savoir que la signature du contrat de prestations 2025-2029 avait été suspendue en décembre 2024 et qu'elle était disposée à examiner et à mettre en œuvre les recommandations du CF. Elle a en outre précisé qu'elle avait remanié le contrat de prestations en collaboration avec l'association conformément aux recommandations du CF et qu'elle l'avait signé en mai 2025 avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2025. Quant aux demandes de remboursement de la TVA acquittée, leur décompte a été jugé correct et une demande de remboursement rétroactive a été écartée. Dans sa prise de position, l'association Berne Rando a défendu le point de vue selon lequel il s'agissait d'un contrat de prestation de services et non d'une subvention cantonale, en faisant référence à un avis juridique commandé par l'association Berne Rando. Dans l'esprit d'une bonne collaboration et sur la base de l'assurance orale donnée par l'Office des ponts et chaussées et par le CF que le remaniement ne se ferait pas aux dépens de l'association Berne Rando, celle-ci s'est malgré tout déclarée disposée à remanier le contrat et à le signer.

La CGes a, par souci d'exhaustivité, demandé à la DTT de lui faire parvenir le contrat de prestations signé. La commission a ainsi pu s'assurer que les principales recommandations du CF avaient été effectivement mises en œuvre. La CGes a également salué le fait que la DTT ait chargé l'association Berne Rando de réexaminer avec le soin requis dans quelle mesure le trop-perçu de TVA pourrait être remboursé. Elle a également jugé positive l'intention de la DTT d'apporter les précisions recommandées par le CF lors de la prochaine révision de la loi sur les routes (LR) et de l'ordonnance y afférente, de sorte qu'il sera possible de renoncer à un appel d'offres pour les prestations au plus tard à partir de la deuxième période de contrat de prestations suivante. Enfin, la CGes a exprimé ses attentes de voir la DTT non seulement assumer à l'avenir la surveillance qui lui incombe, mais aussi contrôler consciencieusement le respect du contrat de prestations, à l'issue de quoi la commission a terminé l'examen du sujet.

3.6 Échange de terrains affermés pour la réalisation d'un campus de football

Au cours de l'année sous revue, la CGes a achevé ses investigations sur l'échange de terrains affermés, condition préalable à la réalisation d'un campus de football dans la zone de Rörswil à Bolligen/Ostermundigen. Dans une prise de position finale à l'attention de la DTT, la CGes a constaté que le club de football Young Boys Bern (YB) était depuis des années à la recherche de terrains de jeu supplémentaires pour couvrir ses besoins en forte croissance. C'est ainsi que le club s'est adressé au canton en 2022 pour lui demander s'il était prêt à mettre à disposition un terrain pour y installer un campus de football. Des études menées durant l'été et l'automne 2023 ont montré que le site de Rörswil, situés aux frontières communales d'Ostermundigen et de Bolligen, était le seul susceptible d'accueillir le campus prévu. Après d'intenses négociations avec l'agriculteur qui exploitait jusqu'à présent les terres louées dans la région de Rörswil et qui possède les bâtiments en droit de superficie, un accord a finalement été trouvé. L'agriculteur concerné a accepté d'abandonner l'exploitation qui était la sienne pour prendre un nouveau départ sur le domaine de l'Erlenhof dans le Seeland. Cette opportunité s'est présentée parce que la DSE avait décidé de ne plus exploiter elle-même la majorité des surfaces agricoles de l'établissement pénitentiaire de Witzwil et de les restituer à l'Office des immeubles et des constructions (OIC). Outre le campus de football, la construction

de la nouvelle station d'observation de Bolligen ainsi qu'une série d'autres projets d'infrastructures sportives seront réalisées dans la zone de Rörswil.

De nombreuses questions ont émergé au sein du milieu agricole lorsque l'échange de terrains évoqué ci-avant a été rendu public, ce d'autant plus que la surface de remplacement attribuée à l'agriculteur en question est presque deux fois plus grande que celle qu'il exploitait sur le site de Rörswil. D'après les informations fournies par la DTT, l'agriculteur avait à l'origine loué 88,5 hectares à Rörswil, étant précisé que cette surface est passée à 68 hectares au cours des dernières années à la suite de déclassements. Comme l'a expliqué la DTT, l'agriculteur avait indiqué d'entrée de jeu qu'il accepterait de négocier si et seulement si on lui accordait au moins la surface initiale de 88,5 hectares. Les quelque 116 hectares obtenus par l'agriculteur s'expliquent, selon la DTT, par la moins bonne qualité des sols dans le Seeland et le fait que certaines surfaces ne peuvent être exploitées que de manière limitée étant donné les mesures écologiques qui y prévalent.

Conformément à l'article 14, alinéa 1, lettre *b* de l'ordonnance d'organisation DTT, l'OIC est compétent en matière de conclusion de contrats de bail et de droit de superficie. Ainsi, les documents dont disposait la CGes ont permis de constater un déroulement de la transaction conforme à la loi. La CGes s'est félicitée du fait qu'un groupe de pilotage composé de trois membres du gouvernement et de leurs secrétaires généraux ait été mis en place pour cet échange de terrains ainsi que pour l'attribution des terrains supplémentaires libérés. Cette structure a permis de tenir compte dès le départ de l'importance et de la portée de cette affaire et d'asseoir les décisions sur une large base. Le travail du groupe de pilotage est également bien documenté grâce aux notes qui ont été versées au dossier. L'unique point regrettable dans ce contexte est qu'il n'existe aucune note concernant la réunion de lancement du 30 janvier 2024, au cours de laquelle le groupe de pilotage a donné son feu vert au projet.

De même, la phase pendant laquelle ont eu lieu les négociations entre le canton et l'agriculteur concerné est peu documentée dans l'ensemble. Il semble qu'il y ait eu plusieurs cycles de négociations, l'agriculteur concerné ayant dans un premier temps d'abord posé des exigences plus étendues. Aussi la commission ne dispose-t-elle d'aucun document écrit quant au déroulement des pourparlers. Il est donc difficile de porter un jugement sur l'échange de terrains, car de nombreux détails font défaut. La CGes ne sait pas, par exemple, quelles ont été les tractations et leurs modalités, ni quel a été le rôle concret joué par le directeur des travaux publics et des transports.

La CGes constate qu'après plusieurs tentatives infructueuses de réaliser un campus de football dans la région de Berne, les pressions exercées par YB ont probablement été fortes. La commission reconnaît que les surfaces libérées dans le Seeland constituaient une occasion favorable et limitée dans le temps d'offrir au fermier installé sur le site de Rörswil un terrain de remplacement adéquat. De l'avis de la CGes, il était en position de force pour négocier, car sans son accord, la réalisation du campus de football aurait été nettement plus difficile, voire littéralement compromise. Une résiliation unilatérale des contrats de droit de superficie ou de bail aurait été fort risquée pour le canton.

Le plus grand potentiel d'optimisation que voit la CGes se situe au niveau de la communication : début avril 2024, la DSE a informé par communiqué de presse que la surface agricole de l'établissement pénitentiaire de Witzwil allait être réduite et que 385 hectares reviendraient dans le giron de l'OIC. Le canton a rendu publics, à peine trois semaines plus tard, les plans du campus de football dans la région d'Ostermundigen/Bolligen. Le communiqué de presse indiquait simplement qu'une solution de remplacement adéquate avait pu être trouvée pour l'agriculteur en question. Ce n'est qu'en juin 2024 que le canton a officiellement révélé que cette solution de remplacement était en lien direct avec les surfaces agricoles libérées par l'établissement pénitentiaire de Witzwil, dans sa réponse à une question posée au Grand Conseil. De l'avis de la CGes, l'agitation qui a régné dans le Seeland à ce propos est avant tout due au déroulé de cet échange de terrains. La CGes ne comprend pas pourquoi le canton a d'abord informé que de nombreuses

surfaces étaient libres à Witzwil, pour annoncer moins de trois semaines plus tard qu'un tiers de ces surfaces n'étaient pas libres, car nécessaires à un échange de terrains. Il n'est guère surprenant que les agricultrices ou agriculteurs qui avaient caressé l'espoir d'obtenir ces terres en fermage se soient sentis floués.

3.7 Autres activités

- **Examen préliminaire de la loi sur la participation du canton à BLS SA et à BLS Netz AG (LBLS)** : la CGes a achevé l'examen préliminaire de la LBLS en 2024 (cf. rapport d'activité 2024 de la CGes p. 19). Cependant, la deuxième lecture au Grand Conseil n'a eu lieu qu'à la session de printemps 2025, c'est-à-dire au cours de l'année sous revue. La discussion a porté sur la fixation du taux de participation du canton à BLS SA et BLS Netz AG dans la loi et sur les attributions de compétence pour décider de modifications dépassant la fourchette de participation. Au terme de la deuxième lecture, la CGes a fait le bilan de son travail : le fait d'avoir préavisé une loi a été une grande exception pour la commission. Des propositions de renvoi en vue de la deuxième lecture ont eu pour conséquence que la CGes a en partie agi comme l'aurait fait une commission sectorielle « normale » au sein de laquelle se trouvent des positions majoritaires et minoritaires – chose inhabituelle pour la CGes. Cela dit, un consensus a tout de même pu se dégager au sein de celle-ci sur le fait que la prise en charge de l'examen de la loi avait été judicieuse, car aucune autre commission ne dispose d'autant d'expérience que la CGes dans le domaine de la surveillance et de la haute surveillance d'autres organisations chargées de tâches publiques et parce qu'elle a réussi, lors de la première lecture, à renforcer le balisage des axes de surveillance, tous partis confondus.

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

Les activités de la CGes au cours de l'année sous revue, qui ont concerné l'INC de manière marginale, sont rapportées d'une part au chapitre 7.3, où il est question des clarifications de la CGes concernant les Services psychiatriques universitaires de Berne (SPU) SA, et d'autre part aux chapitres 7.4 et 7.5, où la commission rend compte de ses activités concernant le Groupe de l'Île et le système d'information clinique Epic.

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

Au cours de l'année sous revue, la commission s'est penchée comme chaque année sur le degré d'avancement de la réalisation de trois aires de stationnement pour les gens du voyage suisses. La loi cantonale sur la protection des données (LCPD), dont le Grand Conseil a achevé l'examen au cours de l'année, a été abordée pour la dernière fois. La commission a également pris connaissance du rapport annuel de l'Autorité bernoise de surveillance des institutions de prévoyance et des fondations (ABSPF).

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

Un crédit accordé par le Grand Conseil en septembre 2016 qui avait été assorti d'une charge mobilise encore intensément la CGes, alors que voilà déjà neuf ans que ce crédit a été consenti : il s'agit d'une enveloppe de 2,655 millions de francs destinée à la réalisation de trois aires de stationnement pour les gens du voyage suisses, que le Grand Conseil a adoptée avec la charge d'informer chaque année la CGes du degré d'avancement des travaux ainsi que de l'évolution continue des coûts par site. Le rapport 2025 indique qu'après l'aire de Cerlier, celle de Herzogenbuchsee a également été mise en service, ce que la commission a salué. Cependant, quelques inquiétudes demeurent, selon la commission, en ce qui concerne la troisième aire qui doit être réalisée à Muri b. Berne. En effet, la Direction compétente n'a pas encore terminé

la phase de planification et chaque année qui passe apporte son lot de nouveaux défis. Des études menées durant l'été 2023 ont en effet mis en avant la nécessité de prévoir des mesures supplémentaires de protection contre le bruit sur cette aire de stationnement. Des études géotechniques préventives effectuées à l'été 2024 ont en outre mis en évidence la nécessité de modifier le projet car il s'avère que le sous-sol est détrempe et meuble. Aussi le Conseil-exécutif s'est-il penché sur le sujet en 2024 étant donné ces défis et il a décidé de poursuivre le projet après avoir évalué les risques, les coûts ainsi que les exigences sur le plan juridique et sur celui de la construction. Pour le gouvernement, ni l'abandon du site de Muri b. Berne ni la recherche d'un autre site n'entre en ligne de compte. Dans une prise de position sur le rapport 2025 adressée à la DIJ, la CGes a fait savoir qu'elle ne contestait pas le fait que le crédit de 2016 était un mandat pour réaliser *trois* aires. En revanche, les retards extrêmement importants, les coûts supplémentaires et les modifications apportées aux projets ont, selon la commission, pour conséquence que le projet tel qu'il était censé être réalisé ou a été réalisé n'a plus grand-chose à voir avec le projet de crédit initial. Pour le site de Muri b. Berne, le risque de recours et donc de procédure d'expropriation persiste. La CGes a donc demandé à la DIJ de lui montrer exactement quelles seraient les conséquences en termes de temps et de montant si de telles procédures avaient lieu.

Dans sa réponse, la DIJ a indiqué qu'il fallait attendre l'enquête publique sur le plan de quartier cantonal et les résultats de la procédure de recours pour pouvoir établir des prévisions réalistes. Pour la DIJ et le Conseil-exécutif, l'option du démantèlement n'est donc pas envisageable pour l'instant, d'autant plus qu'elle aggraverait le manque de d'aires d'accueil, puisqu'il n'en existe pas d'équivalente ni d'appropriée. La DIJ a fait savoir que l'enquête publique était prévue pour le début de l'été 2026. Ce n'est qu'après que l'on connaîtra, d'après elle, le nombre d'oppositions. Toujours selon la DIJ, une décision globale pourrait être prise au premier trimestre 2027. En ce qui concerne les éventuelles procédures de recours devant le Conseil-exécutif, le Tribunal administratif et le Tribunal fédéral, il faut compter six à douze mois. En cas de procédure d'expropriation, seul le montant de l'indemnisation serait débattu, ce qui ne retarderait probablement pas forcément la réalisation de l'aire d'accueil.

Face à ces déclarations, la CGes a pris position dans une lettre : elle a constaté qu'au cours des dernières années, elle avait insisté à plusieurs reprises sur les risques financiers et temporels liés à l'aire de stationnement de Muri b. Berne. La CGes dit avoir également soulevé à plusieurs reprises la question de savoir dans quelle mesure il était judicieux de s'en tenir au site prévu et dans quelle mesure la DIJ ne devrait pas réfléchir à des solutions de rechange. La CGes conclut à la lumière des explications de la DIJ que la réalisation du site de Muri b. Berne pourrait, dans le meilleur des cas, avoir lieu en 2027, soit huit ans plus tard que ce que la DIJ avait laissé entrevoir à la CGes dans son tout premier rapport. Si des recours sont formés contre le projet, il se pourrait bien qu'il faille attendre jusqu'en 2030 pour qu'une décision définitive soit rendue, ce qui correspondrait à un retard de onze ans. L'enquête publique est peut-être imminente. Toutefois, pour la CGes, le moment est venu d'exiger de la DIJ ou du Conseil-exécutif, au plus tard à l'issue de l'enquête publique, de procéder à un état des lieux. Outre les modifications d'envergure apportées au contenu des projets et le retard considérable, il est désormais clair que le crédit alloué sera dépassé d'au moins 800 000 francs et qu'un crédit complémentaire sera nécessaire. Par ailleurs, pour la CGes, le doute subsiste quant à l'atteinte des objectifs fixés avec le maintien du site de Muri. Cependant, la commission considère qu'il ne lui appartient pas d'exiger que seules deux aires soient réalisées au lieu de trois ou que trois soient réalisées, mais aucune à Muri. De telles décisions doivent être prises par le Grand Conseil, qui a approuvé en 2016 le crédit pour trois sites. C'est pourquoi la CGes a exigé de la DIJ que le Conseil-exécutif soumette un rapport au Grand Conseil :

- Celui-ci doit rendre compte au Parlement des défis et problèmes liés à l'aire de stationnement de Muri et présenter d'autres pistes avec les possibilités et les risques ainsi que les conséquences financières qu'elles impliqueraient.
- Ce rapport est censé permettre au Grand Conseil de se prononcer sur la question de savoir :
 - si l'aire de Muri doit être maintenue ou non,
 - s'il convient ou non de maintenir la réalisation de la troisième aire ailleurs qu'à Muri.

Ce rapport devra être traité par le Parlement immédiatement après la clôture de l'enquête publique, au plus tard lors de la session d'hiver 2026. Les membres de la commission ont bien conscience du fait que la DIJ ne pourra faire des prévisions plus fiables sur les possibilités de réalisation qu'après la mise à l'enquête publique et qu'il convient donc de patienter jusqu'à ce que cette étape soit franchie. Dans le même temps, la CGes estime qu'il est important de fixer une date butoir pour la remise dudit rapport au Grand Conseil, afin d'éviter que cette décision de principe ne soit renvoyée aux calendes grecques. Si un crédit supplémentaire pour la réalisation de l'aire de séjour à Muri se profile au cours de ce laps de temps, autrement dit au cours du second semestre 2026, dans ce cas il ne sera pas nécessaire d'établir un rapport séparé, auquel cas, les points susmentionnés devront être explicités dans le cadre de l'affaire de crédit.

La CGes a prié la DIJ de prendre position sur cette recommandation. La réponse de cette dernière est arrivée peu avant la fin de l'année sous revue et sera examinée par la commission début 2026.

5.2 Révision de la loi cantonale sur la protection des données (LCPD)

Dès 2017, la DIJ, alors Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques (JCE), avait envisagé une révision de la loi cantonale sur la protection des données (LCPD). Au cours de l'année sous revue, la loi a finalement été examinée et adoptée par le Grand Conseil en deux lectures, après environ huit années. L'intérêt de la CGes pour ce sujet ne date donc pas d'hier (cf. rapport d'activité 2024 de la CGes, p. 24).

Fin 2024, la commission disposait des documents relatifs à la révision de la LCPD. Au cours de l'année de référence, elle s'est exprimée comme suit dans le cadre d'un corapport face à la commission consultative sur les aspects et les articles qui la concernent :

- **Aspect procédural** : les membres de la CGes ont beaucoup regretté que la DIJ ait omis d'associer la CJus et le Bureau du Grand Conseil aux travaux préparatoires de la modification de la loi, en dépit de leurs exhortations réitérées. Ces deux organes sont en effet concernés par les modifications proposées. Cette omission a eu pour corollaire l'ajournement de l'examen de la loi, autrement dit il a fallu attendre une session supplémentaire, à savoir celle d'été 2025, afin de permettre une clarification entre le Bureau et la DIJ concernant l'examen préalable des projets (LCPD et Règlement du Grand Conseil [RGC]).
- **Article 37 LCPD (1)** : cet article définit la commission électorale de la déléguée ou du délégué à la protection des données. La CGes avait déjà demandé, dans le cadre de la procédure de corapport et de la consultation, que soit défini non seulement un organe pour la préparation de la sélection (commission électorale), mais aussi un organe du Grand Conseil pour la consultation préalable. La commission a fait valoir que la création d'un organe d'élection ne remplaçait pas la consultation préalable par un organe du Grand Conseil. Le projet de loi n'a hélas pas retenu cette demande. Dans son rapport sur l'article 37 LCPD, la DIJ a estimé qu'il n'était plus nécessaire de procéder à un préavis, puisqu'une commission électorale serait créée à cet effet et que la procédure serait conçue sur le modèle de l'élection de l'organe du Contrôle des finances. Du point de vue de la CGes, il était certes compréhensible que les procédures de sélection de la déléguée ou du délégué à la protection des données et du chef du CF soient organisées en parallèle. En outre, on peut aussi invoquer l'inertie que subirait ce processus avec une consultation préalable dans la foulée de la préparation. Cependant, les membres de la CGes ont fait valoir leurs interrogations quant à la légitimité d'un processus d'élection si aucun organe du Grand Conseil n'est directement impliqué. Le retour vers le Grand Conseil serait assez faible si seul un membre de la CGes et un membre de la CJus donnaient leur feu vert à la proposition d'élection et que l'affaire passait ensuite directement devant le Grand Conseil.
- **Article 37 LCPD (2)** : un autre aspect de l'article 37 LCPD concernait la forme concrète de l'organe d'élection. Dans la loi actuelle, la CJus était l'organe consultatif du Grand Conseil pour l'élection de la déléguée ou du délégué à la protection des données. Dans une version antérieure du projet de nou-

velle LCPD, la DIJ proposait d'instituer la CGes en tant qu'organe consultatif et de soumettre la proposition de candidature au Conseil-exécutif. Dans une version suivante, cette fonction avait été, selon la DIJ, transférée au Bureau du Grand Conseil. C'est ce qu'il ressortait de l'ébauche du rapport ainsi que de la proposition de suppression de la compétence de la CJus. La deuxième procédure de corapport (à la suite de la procédure de consultation publique) a finalement débouché sur la composition d'un organe d'élection toute nouvelle et le secrétariat de celui-ci a été attribué à la CGes et à son secrétariat – sans que la CGes n'ait été consultée à ce sujet. Or, cette dernière a estimé qu'il était beaucoup plus judicieux d'en confier la direction à la CJus. D'une part, la CJus dispose déjà d'une expertise en matière de recrutement grâce à sa mission dans le domaine de l'élection des juges. D'autre part, cela permettrait une meilleure séparation des tâches en accordant à la CJus la direction de la commission électorale et à la CGes le rôle d'organe de surveillance. Aussi la CGes a-t-elle proposé, de concert avec la CJus, une modification en ce sens.

- **Article 38 LCPD** : cette disposition traite de l'autorité chargée de la surveillance de la déléguée ou du délégué à la protection des données. Dans le projet de loi, l'article 38 LCPD est quasiment une duplication de la disposition de la loi sur le personnel (LPers) (art. 38, al. 1, lit. d LPers). La CGes aurait voulu que la loi précise ce que recouvre exactement la mission de surveillance de la CGes. Du point de vue de la commission, la DIJ a vraiment manqué une belle occasion de clarifier la question de la surveillance de la déléguée ou du délégué à la protection des données. Actuellement, la seule chose définie dans la LPers est la tâche incombant à la CGes dans le cadre d'une éventuelle procédure de révocation. La CGes souhaitait que la LCPD définisse plus précisément ce que recouvre sa mission de surveillance, par exemple quelle serait l'étendue de ses compétences en matière de droit du personnel en ce qui concerne la déléguée ou le délégué à la protection des données. En effet, elle ou il doit d'une part pouvoir agir de manière indépendante, et d'autre part, il ne doit y avoir aucune faille. Selon le projet de loi relatif à la nouvelle LCPD, il aurait été malaisé pour la CGes de donner une définition de la haute surveillance dans la pratique. C'est pourquoi la CGes a proposé de biffer cet article purement et simplement, puisque répéter la disposition de la LPers n'apporterait rien. Une alternative serait de préciser l'article, par exemple en indiquant que la CGes est l'autorité de surveillance en matière de droit du personnel au sens de l'article 38, alinéa 1, lettre d de la LPers pour la déléguée ou le délégué à la protection des données (sur le modèle de la description de la surveillance qu'exerce la CFin sur la cheffe ou le chef du CF dans le rapport sur la LCCF). Toutefois, même cette disposition ne précise pas quelles sont les tâches concrètes qui incombent à la CGes et en quoi elles se distinguent de celles de la DIJ, à laquelle l'autorité de surveillance de la protection des données est rattachée administrativement. Ainsi, la demande initiale de la CGes concernant la révision de la LCPD de 2016, à savoir la demande de préciser le mandat de surveillance, est restée lettre morte, ce que la commission a vivement regretté.

Une délégation de la CGes a présenté le corapport en mai de l'année sous revue à la CIRE, qui est chargée de l'examen préalable.

La LCPD a finalement fait l'objet de deux lectures lors de la session d'été et de la session d'hiver de l'année de référence.

- En vue de la **première lecture** au Grand Conseil, la CIRE a repris la demande de la CGes et de la CJus concernant la présidence de la commission électorale, et le Grand Conseil a approuvé la modification. La CIRE a tenté d'atténuer la requête de la CGes concernant l'article 38 LCPD en proposant une modification de l'article 35 LCPD, qui régit la direction de l'autorité cantonale de protection des données. L'alinéa 3 a été complété par l'ajout du fait que la déléguée ou le délégué à la protection des données a le statut d'une directrice ou d'un directeur en matière de droit du personnel.
- Lors de la **deuxième lecture**, le RGC a été examiné en même temps que la LCPD (une seule lecture). Dans ce contexte, la CIRE a présenté la demande de la CGes concernant la préparation de l'élection ainsi que le préavis. Le Grand Conseil a suivi la proposition de la commission consultative, de sorte que l'article 36 de la LCPD a été modifié en conséquence : la commission électorale soumet sa propo-

sition de candidature à la CJus pour consultation préalable. Finalement, l'article 38 LCPD a été légèrement modifié en deuxième lecture. Cette modification répond certes à une demande initiale de la CGes, qui souhaitait qu'il ne soit pas question de surveillance mais de haute surveillance à propos de la CGes. Le Grand Conseil a également approuvé cette proposition de la commission consultative, de sorte que la notion retenue à l'article 38 LCPD est celle de « haute surveillance » que la CGes exerce sur la déléguée ou le délégué à la protection des données.

En décembre de l'année sous revue, la DIJ a invité à une procédure de corapport et à une consultation sur la révision de l'ordonnance cantonale sur la protection des données (OPD). La CGes tranchera début 2026 dans quelle mesure elle entend formuler des remarques à ce sujet, et elle fera un retour à ce sujet à la Direction compétente.

5.3 Autres activités

- **Autorité bernoise de surveillance des institutions de prévoyance et des fondations (ABSPF) :** Il y a plus de dix ans, la surveillance des institutions de prévoyance professionnelle ayant leur siège dans les cantons de Berne et de Fribourg ainsi que des fondations et des Caisses de compensation pour allocations familiales bernoises a été transférée à l'établissement de droit public ABSPF. L'article 7, alinéa 4 de la loi sur l'Autorité bernoise de surveillance des institutions de prévoyance et des fondations (LABSPF) prévoit que le Conseil-exécutif doit transmettre le rapport annuel de l'ABSPF à la CGes après en avoir pris connaissance. Au cours de l'année sous revue, la CGes a également examiné le rapport annuel 2024 de l'ABSPF, selon lequel 1240 institutions, dont la fortune totale se monte à environ 226,3 milliards de francs, ont été soumises à la surveillance de l'ABSPF. Pour la troisième fois consécutive, le nombre total d'institutions surveillées a légèrement augmenté. En revanche, celui des institutions de prévoyance a une nouvelle fois diminué. Fin 2024, l'ABSPF surveillait encore 367 institutions de prévoyance, ce qui correspond à dix institutions de moins par rapport à l'année précédente. Selon le rapport, la consolidation s'est poursuivie au cours de l'exercice 2024 et la fin de la phase de consolidation des institutions de prévoyance interviendra, semble-t-il, à moyen terme. Dans son évaluation du risque financier pour les cantons de Berne et de Fribourg, le conseil de surveillance en conclut une absence de risques pour les deux cantons. Par le passé, la CGes a insisté à plusieurs reprises auprès de la Direction compétente sur la nécessité de supprimer l'article 7, alinéa 4 de cette loi, chose qui a entre-temps été prise en compte par cette dernière. L'idée est d'abandonner cette disposition dans le cadre de la révision de la loi sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration (loi d'organisation, LOCA) en tant que modification indirecte (cf. ch. 15.2.c), tant et si bien qu'en 2026 la CGes devrait recevoir le rapport de l'ABSPF pour la dernière fois.

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

Au cours de l'année sous revue, la CGes s'est également penchée sur l'état de l'informatique cantonale. La CGes informe au sujet d'autres thématiques qui sont du ressort de la FIN au chapitre traitant des activités interdirectionnelles (ch. 3), notamment au sujet du dialogue annuel sur les risques ou sur les activités liées aux lignes directrices sur la gouvernance des entreprises publiques.

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

En 2025, la CGes s'est concentrée sur la forme du reporting TIC annuel. Au début de l'année, la commission a eu l'occasion de donner son avis sur une nouvelle manière de présenter le reporting. L'abandon de tous les indicateurs utilisés jusqu'à présent a suscité des interrogations au sein de la CGes. En effet, les catégories que sont les coûts TIC par tête, le volume des prestations de conseil externes dans le domaine

des TIC ou les rotations au sein du personnel des TIC fournissent des renseignements très intéressants sur certaines évolutions dans le domaine de l'informatique. Dans le même temps, les nouveaux indicateurs proposés sont parfois encore trop peu parlants selon la commission. La CGes a également constaté que la FIN déploie, semble-t-il, des efforts pour couvrir, au moyen d'indicateurs, des domaines thématiques dans lesquels le potentiel d'amélioration demeure important. La CGes avait espéré que la FIN comprendrait l'utilité des indicateurs pour le pilotage et la surveillance à un niveau global et que les futures données ne seraient pas collectées uniquement pour la forme.

À la suite de quoi la FIN a répondu par une prise de position commune à l'attention de la CFin et de la CGes, étant donné que les deux commissions avaient formulé des souhaits similaires. La FIN a expliqué que les indicateurs actuels étaient trop focalisés sur les prestations TIC de base et que les nouveaux indicateurs visaient à refléter une image plus globale. Les chiffres seront désormais tirés directement des systèmes correspondants et remplaceront dès lors les auto-déclarations. Les nouveaux indicateurs constitueront dorénavant le principal élément de pilotage de la Conférence pour l'administration numérique et les TIC (CNT).

En milieu d'année, la CGes a reçu le reporting TIC entièrement remanié. Normalement, la CGes se serait appuyée dessus pour définir les priorités du dialogue informatique annuel. Cependant, au cours de l'année de référence, la CGes a été amenée à adresser une lettre au Conseil-exécutif en amont de la discussion ordinaire. Dans ce courrier, la CGes a tout d'abord fait un rappel de ses déclarations antérieures, à savoir que le reporting TIC doit être rédigé de manière compréhensible et adaptée aux destinataires. Il faut noter à ce propos que la CGes avait déjà soulevé la question de savoir s'il est judicieux que le reporting TIC soit un instrument de reporting unique destiné aussi bien au Conseil-exécutif, aux commissions de surveillance qu'à différents organes spécialisés comme la CNT. Par le passé, la FIN avait fait valoir que cela permettait de garantir la mise à disposition pour toutes et tous des mêmes éléments d'information. De l'avis de la CGes, la question de l'adéquation aux destinataires se pose plus que jamais avec le nouveau reporting TIC. Malgré le glossaire, les membres de la CGes ont eu d'extrêmes difficultés à le comprendre et à en tirer les conclusions pertinentes pour un organe de contrôle politique. Dans sa prise de position adressée au Conseil-exécutif, la CGes a pointé du doigt le fait que de nombreux énoncés sont sans doute compréhensibles et clairs pour les spécialistes, mais pas pour les personnes non expertes en informatique. À bien des égards, la CGes a eu du mal à saisir ce que les nouveaux indicateurs sont censés mesurer exactement, indépendamment du fait que la base de données présente encore des lacunes. La CGes a donc informé le Conseil-exécutif que le moment était venu de discuter de l'utilité et de la pertinence du reporting TIC pour les organes politiques et de mettre cette thématique au centre du prochain entretien sur l'informatique.

Après les vacances d'été, un dialogue politique a donc eu lieu entre la section de la commission compétente, la directrice des finances, son secrétaire général et son secrétaire général adjoint, au lieu de la discussion habituelle sur l'informatique. La délégation de la FIN n'a pas hésité à manifester sa compréhension vis-à-vis du retour que lui a fait la CGes concernant le manque de clarté des rapports écrits et s'est dit prête à apporter des améliorations en vue des prochaines fois. La directrice des finances a indiqué que l'on n'aura d'autre choix que d'établir deux rapports différents, à savoir une version abrégée destinée au Conseil-exécutif et aux commissions de surveillance, qui devrait être nettement plus accessible aux personnes non expertes en la matière, en plus du rapport existant. Elle a ajouté que, selon elle, ce serait une bonne chose de s'inspirer de l'avant-dernier reporting, qui allait dans le bon sens, si l'on excepte le glossaire qui faisait défaut. Cela dit, il serait bon que les commissions de surveillance et le Conseil-exécutif continuent de recevoir le rapport de base, plus volumineux.

À l'issue de l'entretien, la CGes a indiqué par écrit au Conseil-exécutif sa satisfaction de constater que la FIN partage la nécessité de rédiger un document compréhensible et qu'elle est ouverte aux changements. La CGes a expliqué ne rien avoir contre l'idée d'un rapport succinct séparé en complément du rapport de base détaillé. Elle a toutefois fait remarquer que si l'on s'en tient à un document de 30 pages, comme celui de cette année, l'urgence d'une version abrégée est moindre en comparaison avec les 80 pages d'il y a

deux ans. La commission estime que les termes du reporting doivent être compréhensibles pour les commissions de surveillance et le Conseil-exécutif sans expertise TIC.

À partir de la question du reporting, la section de la commission et la délégation de la FIN ont également discuté de la responsabilité de la surveillance et du fossé existant entre les spécialistes et les responsables politiques en général sur le plan des connaissances TIC. Aussi est-ce d'autant plus important, selon la CGes, que le Conseil-exécutif insiste pour que les documents qui lui servent de base de décision ou dans lesquels des spécialistes rendent des comptes soient rédigés de la manière la plus compréhensible et la plus claire possible. D'après les explications fournies dans le cadre du dialogue politique, la FIN, en tant que Direction compétente, s'attendait, sans le dire ouvertement, à ce que la CGes se montre critique à l'égard de la clarté du nouveau reporting. La CGes ne comprend pas pourquoi la FIN et le Conseil-exécutif n'ont pas insisté de leur propre chef pour que le reporting soit plus compréhensible, au lieu d'attendre que la CGes se prononce de manière critique à ce propos. L'importance de l'informatique continuant de croître fortement, la CGes a recommandé au Conseil-exécutif de réfléchir à la manière dont il pourrait, en tant qu'organe, mieux se préparer aux thématiques en lien avec l'informatique, afin d'être en mesure d'exercer sa surveillance dans ce domaine de manière renforcée et indépendante.

Par ailleurs, la CGes a recommandé au Conseil-exécutif d'examiner comment renforcer le pilotage et la coordination des applications spécialisées. Dans ce contexte, la commission attend avant tout une professionnalisation du nouveau processus d'approvisionnement. Celui-ci prévoit que les Directions fassent part de leur besoin d'applications spécialisées dans le cadre d'un processus standardisé et que l'Office d'informatique et d'organisation (OIO) puisse se prononcer à ce sujet et recommander par exemple l'utilisation d'une autre application spécialisée ou l'introduction de l'application spécialisée prévue en tant qu'application de groupe. Enfin, la CGes a également donné son avis sur les déclarations faites dans le reporting TIC concernant l'introduction du progiciel de gestion intégré (PGI ou ERP) à l'échelle du canton : pendant longtemps, on a cru que l'introduction d'un tel PGI permettrait de réaliser des économies de l'ordre de dix à quinze millions de francs par an, ce que le Conseil-exécutif a confirmé à plusieurs reprises. Aussi les membres de la CGes ont-ils été fort étonnés d'apprendre à la lecture du reporting TIC de l'année sous revue que les économies de coûts TIC visées ne pourraient finalement pas être réalisées en raison de coûts de support plus élevés au niveau de l'exploitation.

C'est sur ces constats que la CGes a clos sa haute surveillance concomitante de l'informatique cantonale au cours de l'année sous revue. Elle se penchera sur le prochain reporting en 2026.

6.2 Autres activités

- **Loi sur la gouvernance des entreprises publiques** : fin 2024, le Secrétariat général de la FIN a contacté le secrétariat de la CGes pour lui faire part de son besoin d'organiser un échange technique en vue de l'élaboration de la loi sur la gouvernance des entreprises publiques, c'est-à-dire un échange entre les représentantes et représentants des secrétariats respectifs d'une part et les collaboratrices et collaborateurs juridiques de la FIN et de la CGes d'autre part. La commission a pris note de cette demande et chargé son secrétariat d'y répondre comme suit : la commission a décidé de renoncer à un échange technique au moment où la demande a été effectuée, ce notamment parce qu'à ce moment-là, le Bureau du Grand Conseil n'avait pas encore tranché la question de la compétence en ce qui concerne l'examen préalable de la loi sur la participation et qu'il n'était donc pas encore possible de savoir quelle commission se chargerait de cette tâche. La commission s'est référée à des prises de position antérieures et à l'examen de la loi sur la participation du canton à BLS SA et à BLS Netz AG (LBLS), notamment aux débats de la première lecture, afin de résumer les attentes de la CGes à l'égard de la loi sur la gouvernance des entreprises publiques. Pour la CGes, la LBLS constitue une loi-modèle, laquelle est non seulement d'une grande importance pour les autres organisations char-

gées de tâches publiques, mais également pertinente pour la loi générale sur la participation. La commission a indiqué qu'elle examinerait une nouvelle demande dès que le Bureau en déposera une autre. La CGes décidera alors sous quelle forme un échange peut avoir lieu. En août, le Bureau a renvoyé la loi sur la gouvernance des entreprises publiques à la CGes pour examen préliminaire.

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

Les bouleversements dans le paysage hospitalier bernois ont constitué un éminent point d'accroche de l'activité de la CGes. Par ailleurs, la commission a poursuivi ses investigations sur la collaboration de la DSSI avec des tiers. Dans le cadre du programme d'exercice de la haute surveillance sur d'autres organisations chargées de tâches publiques, la commission a en outre continué de s'acquitter de sa tâche de surveillance des Services psychiatriques universitaires de Berne SA (SPU). Enfin, la CGes s'est penchée sur une intervention demandant une enquête parlementaire sur l'introduction d'Epic à l'Hôpital de l'Île.

7.1 Bouleversements dans le secteur hospitalier bernois

Au cours de l'année sous revue, la CGes a demandé à la DSSI quand le Conseil-exécutif prévoyait de présenter au Grand Conseil un deuxième rapport sur la situation du secteur hospitalier bernois. La CGes a fait référence à une déclaration de planification que le Grand Conseil avait adoptée lors de l'examen d'un premier rapport sur le paysage hospitalier du canton de Berne à la session d'automne 2021. Intitulée « Second rapport à l'attention du Grand Conseil », la déclaration de planification demandait que le Grand Conseil puisse prendre position sur le modèle choisi « avant l'entrée en vigueur d'un modèle concret développé par le Conseil-exécutif et les prestataires de soins et avant l'examen d'une éventuelle modification de la loi sur les soins hospitaliers (LSH) » par le biais d'un nouveau rapport du Conseil-exécutif. L'auteur de la proposition avait expliqué dans sa prise de parole qu'il s'agissait de quelque chose de tout à fait central, car il était important de savoir comment se présenterait le paysage hospitalier à l'avenir. Autrement dit, il s'agit, selon lui, de savoir quel est le modèle explicite sur la table qui façonnera l'avenir du paysage hospitalier bernois, par exemple s'il faut aller vers un renforcement ou un affaiblissement des hôpitaux régionaux et de l'Hôpital de l'Île. À noter que quatre années se sont écoulées depuis cette déclaration de planification. Aussi fallait-il, selon la CGes, diligenter l'établissement d'un rapport parce que les risques dans le paysage hospitalier demeurent importants et que pratiquement aucun des hôpitaux cantonaux n'atteint la marge EBITDA nécessaire pour pouvoir financer à long terme tous les investissements par ses propres moyens. En outre, il apparaît que la mise en œuvre du modèle en étoile (hub and spoke) est appelée à être un processus de longue haleine. La CGes a débusqué un autre argument dans le rapport annuel lié aux lignes directrices sur la gouvernance des entreprises publiques (cf. ch. 2.4) : il y est indiqué que le Conseil-exécutif avait demandé plus ou moins explicitement à certains hôpitaux régionaux de mener des discussions avec un groupe hospitalier privé sur une éventuelle participation. Du point de vue de la CGes, cette demande était mal venue, car elle visait peut-être à créer un précédent en ce qui concerne les rapports de propriété avant même que le Grand Conseil ne délibère sur un deuxième rapport relatif au secteur hospitalier et ne puisse donner son point de vue.

Dans sa réponse à la CGes, la DSSI a expliqué pourquoi, selon elle, il n'y avait actuellement aucune raison de présenter au Grand Conseil un nouveau rapport sur le paysage hospitalier cantonal. En effet, la déclaration de planification invoquée par la CGes n'est pas pertinente selon elle. En fait, aucun modèle n'a été adopté à ce jour et aucune modification de la loi sur les soins hospitaliers n'a été demandée. Toujours selon la DSSI, le Conseil-exécutif s'emploie en permanence à concrétiser l'objectif stratégique général (création du modèle régional 4+ et mise en œuvre du modèle en étoile pour imposer les soins intégrés) dans différents domaines de soins, par exemple en adaptant des stratégies partielles et en les faisant entrer en vigueur. Par ailleurs, la situation financière des hôpitaux publics s'est légèrement améliorée par rapport à

l'année précédente. En outre, la DSSI a démenti l'affirmation de la CGes selon laquelle le Conseil-exécutif aurait demandé à certains hôpitaux régionaux de mener des discussions avec un groupe hospitalier privé.

Pour la CGes, les explications de la DSSI n'étaient pas convaincantes. Elle a donc décidé de déposer la motion urgente 187-2025 « Il faut un bilan intermédiaire et donc un deuxième rapport sur la transformation du système hospitalier bernois ». Elle en a informé la DSSI et justifié sa décision. Il est grand temps, d'après la CGes, que le Conseil-exécutif rende compte au Grand Conseil de la concrétisation et de la mise en œuvre des objectifs développés dans le rapport sur les hôpitaux de 2021. Présenter un rapport alors qu'une révision de la loi est déjà sur la table n'a guère de sens. Selon la CGes, une vue d'ensemble actuelle est également nécessaire parce que plusieurs hôpitaux ont décidé et mis en œuvre des mesures radicales ces derniers temps. La CGes a en outre présenté au Conseil-exécutif les passages du rapport lié aux lignes directrices sur la gouvernance des entreprises publiques dans lesquels le Conseil-exécutif avait mentionné son souhait de voir certains hôpitaux régionaux mener des pourparlers avec un groupe hospitalier privé. La déclaration concernant Spitalregion Oberaargau (SRO) AG était très explicite, puisqu'elle indiquait que le Conseil-exécutif demandait à la SRO AG de préparer des discussions avec le groupe hospitalier privé en vue d'une participation. Les explications concernant Spital Emmental (SE) AG étaient, quant à elles, un peu plus vagues. Selon le rapport lié aux lignes directrices sur la gouvernance des entreprises publiques, le Conseil-exécutif a également chargé cette dernière de discuter des possibilités de positionnement de l'offre et de mise à jour des structures entre SE AG, SRO AG et le groupe hospitalier privé.

Le Conseil-exécutif a de nouveau répondu par une prise de position, dans laquelle il a constaté que SRO AG avait entamé un dialogue avec le groupe hospitalier privé pour s'adresser ensuite à la DSSI en lui demandant d'approfondir les pourparlers. Le Conseil-exécutif s'est prononcé en faveur d'une solution d'ensemble pour la région et a exprimé quelles étaient ses attentes, à savoir que SE AG soit impliquée dans les négociations, suite à quoi il a pris connaissance d'une déclaration d'intention et autorisé la DSSI à la signer avec les parties concernées. Il a déclaré être d'accord avec les discussions, mais il n'a pas insisté de son propre chef qu'elles soient menées avec le groupe hospitalier privé.

Même si la formulation du Conseil-exécutif dans le rapport lié aux lignes directrices sur la gouvernance des entreprises publiques dit autre chose, la CGes estime que ces événements prouvent d'une manière ou d'une autre que les bouleversements dans le paysage hospitalier sont considérables et qu'un deuxième rapport sur les hôpitaux est donc absolument nécessaire. C'est également l'avis du Grand Conseil, qui a adopté à l'unanimité la motion 187-2025 de la CGes lors de la session d'hiver 2025 (cf. ch. 14).

7.2 Collaboration de la DSSI avec des tiers

Au cours de l'année sous revue, la CGes a approfondi ses investigations, lancées en 2024, sur la collaboration de la DSSI avec des tiers (cf. rapport d'activité 2024 de la CGes, p. 29). Dans un premier temps, la CGes s'est efforcée de rassembler et de consolider les griefs émis. En février 2025, la CGes a donc mené un entretien avec une délégation de la DSSI afin de donner à la Direction concernée la possibilité de s'exprimer face aux griefs la concernant d'une manière générale et de fournir des réponses concrètes quant au déroulement de la révision de la loi sur l'aide sociale (LASoc), à la restructuration du paysage des services d'aide et de soins à domicile et à la réforme des mesures d'intégration par le travail. Afin de se faire une idée plus complète de la situation, la CGes a également invité par la suite les trois organisations impliquées dans ces processus à une audition. Il s'agissait de l'Association des communes bernoises (ACB), de l'Association cantonale bernoise d'aide et de soins à domicile et de l'organisation Insertion Suisse Canton de Berne. À cette occasion, les trois institutions ont remis à la commission des documents qui résument ou complètent les déclarations orales. Peu avant la fin de l'année, la CGes a clôturé son enquête et adopté divers constats et recommandations. Conformément aux dispositions légales, la commission les a transmises à la Direction concernée pour avis. La prise de position de la DSSI sera disponible en février 2026. Lorsqu'elle l'aura analysée, remise sur l'établi et qu'elle en aura examiné les résultats, la CGes rendra ses

conclusions et recommandations définitives, en 2026, probablement en avril/mai, et en informera le public de manière appropriée.

7.3 Programme de contrôle KoTra des Services psychiatriques universitaires de Berne (SPU) SA

La CGes a recours au reporting annuel des lignes directrices sur la gouvernance des entreprises publiques pour sélectionner une autre organisation chargée de tâches publiques ou une participation relevant de l'intérêt public, afin de contrôler dans les règles de l'art la surveillance du Conseil-exécutif et de la Direction compétente. Pour ce faire, elle a coutume de s'appuyer sur le programme d'exercice de la haute surveillance sur d'autres organisations chargées de tâches publiques (KoTra).

Le programme de contrôle actuel de la CGes vise les SPU SA. La commission avait communiqué son choix au Conseil-exécutif fin 2023. La CGes lui a donc demandé de lui faire parvenir les documents relatifs à l'activité de surveillance du Conseil-exécutif et de la Direction spécialisée compétente ; elle a entendu en mai 2024 des délégations de la DSSI et de l'ancienne direction des SPU SA. À partir des informations figurant dans la documentation et sur la base des auditions, la CGes a estimé qu'il était essentiel d'affiner à nouveau l'objet de l'enquête. La CGes s'est donc focalisée sur les questions directrices habituelles de son programme de contrôle KoTra. Elle s'est, d'une part, penchée sur les procédures et les processus par lesquels le Conseil-exécutif et la Direction compétente exercent la surveillance sur les SPU SA et, d'autre part, sur la question de savoir si cette surveillance a été effectuée de manière appropriée (cf. rapport d'activité 2024 de la CGes, p. 29). Fin 2024, la CGes a adressé quelques questions complémentaires au Conseil-exécutif et à la DSSI afin d'obtenir une vue d'ensemble.

En février de l'année sous revue, la CGes a reçu les réponses du Conseil-exécutif et de la DSSI. Sur la base de tous les renseignements et documents reçus, la commission a annoncé en août 2025 qu'elle mettait un terme à ses investigations et qu'elle transmettait ses constats et recommandations au Conseil-exécutif pour qu'il prenne position. En octobre de l'année sous revue, le Conseil-exécutif a transmis sa réponse à la CGes, qui a finalement adopté les constats et recommandations en décembre 2025 à l'attention du Conseil-exécutif et informé le public des résultats de ses investigations par communiqué de presse. La CGes a clos ses activités pour le moment, mais se réserve le droit de prévoir un contrôle ultérieur en temps voulu afin de vérifier la mise en œuvre de ses recommandations.

7.4 Intervention en faveur d'une enquête parlementaire sur le système d'information clinique

En novembre 2025, la motion urgente 300-2025 « Enquête parlementaire sur l'introduction d'Epic à l'Hôpital de l'Île » a été déposée au Grand Conseil par des représentantes et représentants de différents partis. Cette intervention demande que le Bureau du Grand Conseil « charge la Commission de gestion de mener une enquête sur l'introduction du système d'information clinique Epic au sein du groupe de l'Île, de rendre compte des résultats de cette enquête au Grand Conseil et de formuler des recommandations éventuelles à l'intention du Conseil-exécutif ». Fin novembre, le Bureau a accordé l'urgence. Peu après, la présidence du Grand Conseil a invité par écrit la CGes à se prononcer sur les points abordés dans la motion. Peu avant la fin de l'année, la commission a adopté une prise de position à ce sujet. Elle y a tout d'abord rappelé que, conformément au règlement du Grand Conseil (RGC), la commission détermine en principe elle-même les priorités de ses contrôles (art. 37, al. 4 RGC), ce qui cependant ne l'empêche pas d'accéder parfois à une demande de contrôle de la part du Grand Conseil. Toutefois, cela devrait demeurer une exception absolue, par exemple en cas de refus de la part de la CGes d'examiner de plus près un état de fait précis malgré le besoin manifeste d'assumer son devoir de haute surveillance et alors qu'aucune autre commission de surveillance ne peut être mobilisée pour ce faire. Une telle situation ne s'est toutefois pas présentée en l'occurrence. C'est pourquoi la CGes met en garde contre le risque que les attributions de

mandats par motion ou arrêté du Grand Conseil fassent école. En effet, à vouloir déterminer ce qu'elle est censée examiner à l'avenir, on risque non seulement d'instrumentaliser la CGes, mais aussi de politiser la question de savoir ce dont la CGes doit se saisir en particulier en tant qu'organe de haute surveillance. Par ailleurs, la commission a souligné que l'intervention pose à maints égards des attentes très claires quant à ce que la CGes doit faire et dans quel délai. En l'espèce, il est évident que des délais aussi courts ne pourraient pas être respectés. À cela s'ajoute le fait que l'Hôpital de l'Île n'est pas une unité administrative centrale, mais une autre organisation chargée de tâches publiques. Ces dernières sont certes soumises à la surveillance et à la haute surveillance étatiques en vertu de l'article 95, alinéa 3 ConstC et de l'article 78, alinéa 2 de la Constitution du canton de Berne (ConstC). Mais la tâche de haute surveillance consiste en premier lieu à contrôler les modalités selon lesquelles le Conseil-exécutif exerce sa surveillance.

7.5 Autres activités

- **Surveillance de l'hôpital de l'Île** : fin 2024, un expert renommé en matière de santé a exprimé une critique quant à la surveillance de l'Hôpital de l'Île dans un média en ligne. Il y a évoqué une défaillance multiple des organes de surveillance politiques et déclaré qu'il fallait en chercher les causes au sein du Grand Conseil et de ses commissions. Aussi la CGes a-t-elle saisi l'occasion au vol face à ces déclarations pour se faire une idée des structures et responsabilités au sein de l'Hôpital de l'Île ; la commission s'est surtout penchée sur le contrat qui lie l'Hôpital de l'Île. Le canton ne détient certes que 0,9 % des actions, le restant étant aux mains de la Fondation de l'Hôpital de l'Île. Selon les lignes directrices sur la gouvernance des entreprises publique du Conseil-exécutif, l'Hôpital de l'Île est néanmoins ce que l'on appelle une autre organisation chargée de tâches publiques et est donc, conformément à la Constitution cantonale, placée sous la surveillance du Conseil-exécutif sur le plan de l'exercice des droits de propriétaire. Il est stipulé dans une convention d'actionnaires que c'est le Conseil-exécutif qui désigne les membres et la présidence du conseil d'administration de la Fondation de l'Hôpital de l'Île. Il est de la sorte en mesure d'exercer une influence décisive sur l'organe stratégique de l'actionnaire principal, notamment parce que le conseil d'administration de la Fondation Hôpital de l'Île préside également aux destinées de l'hôpital de l'Île. Selon la convention d'actionnaires, l'Hôpital de l'Île revêt une importance systémique et le canton dispose des droits que détient tout actionnaire qui a plus de 10 % des actions en vertu du droit des obligations. La convention stipule explicitement que le canton peut aussi déterminer quels sont les points à mettre à l'ordre du jour. L'obligation d'informer le conseil d'administration et le Conseil-exécutif en temps utile y est également réglée. Après avoir pris connaissance de cet état des lieux, la commission a clos ce sujet et renoncé à lancer d'autres activités.

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

La haute surveillance sur les activités cantonales de protection de l'État a constitué l'un des gros dossiers pendant l'année sous revue.

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

Début 2025, la CGes a constaté avec satisfaction que la DSE avait mis en application plusieurs suggestions de l'année précédente (cf. rapport d'activité 2024 de la CGes, p. 32) pour adapter son rapport annuel, au rang desquelles le fait que l'appréciation des cas individuels n'a pas lieu lors des visites de surveillance elles-mêmes, mais après coup par l'organe cantonal de surveillance des services. De même, la DSE a mis en œuvre la demande selon laquelle, lors de l'examen d'un cas en particulier, la Direction ne se contente pas faire figurer une mention indiquant que la collecte de données satisfait au principe de légalité, mais

fournit également des renseignements selon les autres critères de contrôle mentionnés à l'article 7, alinéa 1 de l'ordonnance cantonale sur la police (OPol), autrement dit également quant à l'adéquation, l'opportunité et l'efficacité. En revanche, la DSE n'a pas exhaussé le vœu de la CGes qu'une liste de cas lui soit remise lorsqu'il lui arrive d'accompagner le directeur de la sécurité pendant sa visite de surveillance semestrielle. La DSE a informé la CGes, sans autre motif susceptible de justifier son modus operandi, que le service de renseignement cantonal (SRCant) et le service de renseignement de la Confédération (SRC) s'étaient accordés sur le fait qu'une liste anonymisée serait remise à la section de la CGes lors d'une prochaine visite, si tant est qu'une prochaine visite ait lieu, mais que cette liste devra, le cas échéant, être restituée après la visite.

Comme à l'accoutumée, la section compétente a eu un entretien d'approfondissement avec des représentantes et représentants du SRCant et de la DSE une fois l'analyse des rapports écrits effectuée. Lors de l'entretien 2025, les questions de la section ont surtout porté sur la situation générale du renseignement, sur la collaboration avec le SRC et sur les enseignements tirés de la statistique annuelle des cas. Pour la première fois, la section a mené l'entretien en deux fois. Après une partie commune avec les représentantes et représentants du SRCant et de la DSE, seuls les représentantes et représentants de la DSE étaient présents face à la section lors la deuxième partie de l'entretien. La CGes sait d'expérience (dans d'autres domaines qui ont fait l'objet de contrôle) qu'il est parfois fort intéressant que la personne chargée de la surveillance et celle soumise au contrôle ne soient pas entendues en même temps. Une audition séparée vise à tenir compte de cette expérience. Aussi est-il prévu que, la prochaine fois, la partie commune de l'entretien soit suivie d'une séquence au cours de laquelle la section ne s'entretiendra qu'avec les représentantes et représentants du SRCant, soit les personnes soumises au contrôle.

Lors de l'entretien d'approfondissement en 2025, la DSE a expliqué que la « transformation » du SRC, à savoir la réorganisation en cours depuis plusieurs années, continue de constituer un grand défi pour le SRCant. Et d'ajouter que la collaboration demande beaucoup de travail et d'efforts. Les ressources à mobiliser sont, selon la DSE, importantes si l'on veut que cela débouche sur un résultat. Le SRCant intervient de son propre chef sur certains volets car celui-ci estime qu'il existe des lacunes au niveau de la surveillance des services de renseignement par la Confédération, étant précisé que le coût de ces interventions est déboursé par le canton même. En raison des faits évoqués précédemment, la CGes a dit sa préoccupation à cause de la transformation qui s'éternise au sein du SRC et qui nuit à l'accomplissement du mandat par le canton. La commission trouve particulièrement problématique le fait que le SRC ne remplisse pas ou pas suffisamment certaines tâches et que des collaboratrices et collaborateurs de la Police cantonale bernoise ou du SRC doivent prendre le relais. Pour la CGes, cette situation est sujette à caution car dans les faits elle a un coût, à savoir que le canton n'a d'autre choix que de piocher dans ses propres ressources pour assumer des tâches qui sont en fait du ressort de la Confédération. C'est la raison pour laquelle la CGes a décidé d'écrire à la Délégation des Commissions de gestion (DéICdG), qui exerce la haute surveillance sur le SRC, pour lui faire part de son inquiétude quant à la situation actuelle. Dans une brève prise de position, celle-ci a remercié la CGes pour ses indications utiles, montré tout ce qu'elle avait entrepris depuis le début de la transformation et annoncé qu'elle tiendrait compte des remarques de la CGes dans la suite de ses investigations.

La CGes a clôturé ses travaux au cours de l'année sous revue par une lettre adressée à la DSE. Dans cette lettre, elle exprime son inquiétude quant à la collaboration avec le SRC et fait part de ses préoccupations en vue du prochain rapport :

- Pour la CGes, il est compréhensible que le nombre d'interventions destinées à observer la situation figurant dans la statistique annuelle est à lui seul un indicateur trop peu pertinent pour prendre la mesure de la sollicitation dans les unités concernées, étant donné qu'une intervention peut durer plus ou moins longtemps. Sur la base des explications orales de la DSE, la CGes part du principe que le nombre de jours d'observation fait d'ores et déjà l'objet d'un comptage aujourd'hui en interne. Avec ces deux données chiffrées, on obtient une image plus parlante. C'est pourquoi la CGes demande à la DSE de présenter à l'avenir ces deux valeurs dans sa statistique sur les missions d'observation.

- La délimitation entre les activités de renseignement et le travail général de la police a été une thématique récurrente lors de l'entretien d'approfondissement de cette année avec la commission. Il a été dit par exemple que la police s'occupait de plus en plus de la « protection de l'État » parce que la Confédération n'y accorde pas assez d'importance, sachant que la délimitation avec d'autres délits est tenue. Le commandant de la police a mentionné qu'il y avait parfois des frictions avec la Confédération, car celle-ci est d'avis que le canton ne peut pas s'appuyer sur la loi sur la police (LPol) dans ses interventions. La CGes a suggéré que l'organe cantonal de surveillance des services se penche sur cette question lors d'une prochaine visite de surveillance : cet organe doit demander qu'on lui montre à quel niveau les activités de police et de renseignement se recoupent, quelles sont les limites exactes et en quoi résident les divergences avec la Confédération.

En ce qui concerne la liste des cas, la DSE avait indiqué lors de l'entretien d'approfondissement qu'elle était disposée à faire en sorte que la section, si elle participait à une visite de surveillance, ait du temps avant et après la visite pour pouvoir étudier à loisir la liste des cas qui servent de base aux contrôles aléatoires effectués par le directeur de la sécurité. Dans une prise de position adressée à la DSE, la CGes a indiqué qu'elle ne comprenait toujours pas pourquoi la liste des cas ne lui était pas remise, surtout qu'il s'agit d'une liste anonymisée. Lors de l'entretien d'approfondissement, le représentant de l'organe cantonal de surveillance des services a déclaré qu'il n'était guère possible de tirer quelque chose de cette liste. La CGes voit d'un œil critique notamment le fait que l'organe cantonal de surveillance des services ne puisse lui aussi se baser que sur une liste de cas anonymisée pour faire des choix aléatoires, ce qui crée des zones d'ombre. Ainsi, de l'avis de la CGes, l'organe cantonal de surveillance des services ne peut pas exercer une surveillance pleine et entière, car il manque des informations importantes pour sélectionner des cas et la sélection des cas ne se fait guère en fonction des risques, mais de manière aléatoire. En raison de l'anonymisation, il n'est pas non plus possible de contrôler de manière ciblée le traitement des données concernant des personnes qui ont déjà fait l'objet d'un contrôle aléatoire au cours d'une année précédente ou dont les noms sont connus du public en raison d'activités relevant de la protection de l'État. De l'avis de la CGes, l'organe cantonal de surveillance des services devrait absolument intervenir auprès du SRC pour obtenir une liste complète, non anonymisée, pour ses contrôles aléatoires. C'est sur ces constats que la CGes a mis fin à ses activités dans le domaine de la protection de l'État pour l'année 2025.

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

Les activités de la CGes qui avaient trait à la Chancellerie d'État au cours de l'année sous revue figurent au chapitre 3, où sont présentées les activités interdirectionnelles. Il s'agit notamment de la rédaction des procès-verbaux du Conseil-exécutif, qui est du ressort de la Chancellerie d'État. Au chapitre 2.8, la commission informe de son travail sur le rapport final concernant l'évaluation de la situation en lien avec le COVID-19.

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

Cette année, la focale a été placée sur la promotion économique du canton de Berne ainsi que sur la promotion de l'innovation.

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

La CGes s'est penchée sur deux aspects de cette thématique au cours de l'année sous revue :

- La CGes mène **un entretien annuel avec la DEEE sur la promotion économique**. Selon l'ordonnement traditionnel de cet échange, l'année en cours est abordée à travers le prisme de la promotion : sont fournis des statistiques, une liste en rapport avec la promotion en question et dans laquelle la commission pioche au hasard et se fait mettre au courant plus en détail, ainsi qu'un rapport concernant les projets soutenus en vertu de la loi sur l'encouragement de l'innovation (LEI). En mars et avril de l'année sous revue, la Direction a fait parvenir à la CGes les documents de la DEEE servant de base à l'entretien.
En mai de l'année sous revue, la section compétente de la CGes a rencontré une délégation de la DEEE à l'occasion de l'entretien habituel sur la promotion économique. La section a analysé les explications orales et écrites de la DEEE et informé, en se basant sur son analyse, la commission plénière des conclusions qu'elle en tire. L'accès aux documents de la DEEE est réservé à la section. Il est précisé ici que cette procédure a été adoptée par la commission pour des raisons de confidentialité. La CGes a informé la DEEE par courrier de sa décision de renoncer à l'entretien oral l'année prochaine. En effet, la DEEE a, d'une part, subi des changements de personnel (nouveau directeur de la promotion économique) et, d'autre part, les champs d'action concernant l'année prochaine à la commission seraient scindés du fait du changement de législature. La commission n'a pas précisé sous quelle forme son action se poursuivra ; elle prendra une décision à ce sujet au cours de la nouvelle législature, qui verra de nouvelles personnes occuper de nouveaux postes. La CGes a demandé à la DEEE de lui faire parvenir les documents habituels comme à l'accoutumée et laissé entrevoir la possibilité de l'informer de la suite des opérations au cours de la nouvelle législature.
- En plus des sujets usuels concernant la promotion économique, la CGes s'est penchée durant l'année sous revue sur le **rapport relatif à la stratégie économique 2025**, dans lequel le Conseil-exécutif avait défini en juin 2011 ses lignes directrices à long terme en matière de politique économique. La CGes est responsable du controlling de la stratégie. Le rapport de controlling informait, à la fin de l'année 2024, sur l'état de la mise en œuvre de toutes les mesures des trois paquets de mesures de 2012, 2016 et 2018. Le Conseil-exécutif a, à présent, clôturé la stratégie économique 2025 au moyen d'un rapport. Le Conseil-exécutif tient certes aux principes de la stratégie économique 2025, mais il en arrive néanmoins à la conclusion qu'une stratégie économique interdirectionnelle n'est plus pertinente. Aussi ce contexte a-t-il suscité quelques interrogations au sein de la CGes quant à la manière dont le canton traite les stratégies pertinentes pour l'ensemble du canton. Elle a clos son étude du rapport de controlling et s'est adressée séparément au Conseil-exécutif sur la thématique des stratégies cantonales (cf. ch. 2.8).

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

Durant l'automne 2025, la commission s'est penchée sur son instrument de planification thématique, à savoir la planification pluriannuelle. Il s'agissait d'une part de mettre à jour la liste et de la compléter en y ajoutant les objets dont la commission s'occupera probablement. La commission a d'autre part biffé certaines thématiques parce qu'elle les avait traitées et finalisées entre-temps ou qu'elle les avait reprises dans le cadre de la planification pluriannuelle et qu'elle s'en occupait déjà.

11.1 Dispositions pour garantir le secret

Les commissions de surveillance ont stipulé dans leurs règlements qu'elles pouvaient prendre des mesures supplémentaires pour garantir la protection du secret (cf. art. 43, al. 4 de la loi sur le Grand Conseil [LGC]). Des mesures de protection du secret ont été prises par la CGes en ce qui concerne le rapport annuel sur la protection de l'État, le rapport sur la promotion de la place économique ou de l'innovation ainsi que concernant les documents relatifs aux entretiens annuels de surveillance que mène la CGes avec

deux des trois responsables cantonales ou cantonales. Dans ces trois cas, les documents ne sont accessibles qu'à un cercle restreint de personnes au sein de la commission. Dans le cas des documents relatifs à la protection de l'État et à la promotion économique, les membres ne reçoivent certains documents que sur papier et uniquement s'ils leur sont adressés personnellement. La CGes n'a pas pris d'autres mesures de protection du secret au cours de l'année sous revue.

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

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

Session d'été

- Rapport d'activité 2024 du Bureau pour la surveillance de la protection des données
Le Grand Conseil a pris connaissance du rapport à l'unanimité par 136 voix, conformément à la proposition de la CGes.
- Rapport d'activité 2024 des Services parlementaires
Le Grand Conseil a pris connaissance du rapport à l'unanimité par 139 voix, conformément à la proposition de la CGes.

13. Surveillance de la mise en œuvre des ordonnances exploratoires

Conformément au règlement du Grand Conseil (RGC), la CGes est chargée de surveiller la mise en œuvre des ordonnances exploratoires (cf. art. 37, al. 2, lit. e RGC). Les ordonnances exploratoires permettent au Conseil-exécutif de tester de nouvelles compétences, procédures ou réglementations pendant une période clairement délimitée et de suspendre temporairement les dispositions en vigueur (cf. art. 44 de la loi sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration [loi d'organisation, LOCA]).

13.1 Ordonnance exploratoire sur les heures d'ouverture des magasins

En octobre 2023, le Conseil-exécutif a promulgué l'ordonnance exploratoire sur les heures d'ouverture des magasins (OE heures d'ouverture des magasins). Elle a autorisé des heures d'ouverture plus amples (une heure de plus) dans le centre-ville de Berne le samedi et les veilles de jours fériés, jusqu'à 18 heures, ce au détriment des horaires d'ouverture le jeudi soir, qui ont été réduits d'une heure. Cette possibilité était limitée dans le temps, du 1^{er} décembre 2023 au 31 décembre 2025. Au cours du second semestre de l'année sous revue, la CGes s'est penchée sur le rapport d'évaluation, lequel est obligatoire pour les ordonnances exploratoires (cf. art. 44, al. 1 lit. c LOCA] et constitue pour le Conseil-exécutif la base sur laquelle il tranche la question de savoir si certaines dispositions doivent être intégrées ou non dans le droit ordinaire. La CGes a épluché la question de savoir si les dispositions supérieures relatives aux ordonnances exploratoires avaient été respectées, si l'évaluation répondait à la méthodologie et si la décision du Conseil-exécutif de ne pas intégrer les dispositions exploratoires dans le droit ordinaire était compréhensible. La CGes n'a explicitement procédé à aucune évaluation politique du contenu des dispositions exploratoires. Elle a donné son avis au Conseil-exécutif et s'est prononcée sur les points suivants :

- **Méthodologie** : l'objectif de cette ordonnance exploratoire visait à tester les répercussions de la modification des heures d'ouverture des magasins sur la qualité et le nombre des commerces de détail, ainsi que sur la satisfaction de la clientèle mais aussi l'acceptation par les communes, par les commerces de détail, par la population ainsi que par le personnel (cf. art. 1, al. 2 OE heures d'ouverture

des magasins). L'évaluation qui a permis de vérifier l'effet des dispositions de l'ordonnance exploratoire repose essentiellement sur trois piliers : une enquête auprès des entreprises concernées et des personnes travaillant dans ces magasins, ainsi qu'une enquête auprès de différentes parties prenantes (associations, organisations, etc.). De l'avis de la CGes, les publics visés qui ont été interrogés étaient les bons. La CGes émet néanmoins certaines réserves :

- Seulement 35 % des entreprises contactées et 15 à 20 % des personnes employées ont participé à l'enquête. D'après l'évaluation, le taux de réponse est « positif » étant donné qu'il n'est pas facile d'obtenir des adresses et que les groupes cibles sont hétérogènes. Néanmoins, la CGes constate que moins de la moitié des entreprises existantes ont participé à l'enquête et que le pourcentage de personnes employées ayant participé était très faible.
 - Les personnes employées ont été sollicitées pour participer à l'enquête par l'intermédiaire des entreprises. La CGes a bien conscience du fait que c'était la seule façon d'atteindre le personnel. Cette procédure a néanmoins donné une certaine latitude aux entreprises pour décider dans quelle mesure elles souhaitent faire participer leur personnel à l'enquête ou leur donner des directives/conditions de participation claires. L'évaluation reste muette sur la question de savoir dans quelle mesure les résultats s'en sont trouvés influencés. Elle ne renseigne pas non plus sur les précautions prises afin d'éviter les réponses multiples.
 - Quant à la satisfaction de la clientèle, les retours obtenus proviennent des entreprises et de leur personnel et non pas des clientes et clients eux-mêmes. Aussi la pertinence de ces estimations indirectes devrait-elle, à tout le moins, faire l'objet d'un regard critique.
 - Conformément à l'article 1, alinéa 2, lettre *b* de l'ordonnance exploratoire sur les heures d'ouverture des magasins, l'essai visait à tester également l'acceptation par les communes et par la population. La commission estime que ces deux aspects n'ont pas été évalués.
- **Résultats de l'évaluation** : les réponses fournies dans le cadre de l'enquête sont ventilées selon de nombreux critères, par exemple l'âge, le sexe ou le taux d'occupation du personnel et la localisation ou la taille des entreprises, ce qui permet d'obtenir des informations différenciées. Néanmoins, on constate dans l'ensemble un fort scepticisme à l'égard des dispositions de l'ordonnance exploratoire. C'est surtout chez les personnes salariées qui ont été interrogées que cette ordonnance suscite un rejet net. Parmi les entreprises sondées, un tiers environ émet un avis positif quant à l'heure supplémentaire du samedi, un tiers un avis négatif, tandis que le dernier tiers ne se prononce pas sur ce sujet. Les commerces de détail dont le nombre de personnes employées dépasse 50 personnes sont les plus favorables à la disposition de l'ordonnance exploratoire (un peu plus de 50 %). Il aurait été souhaitable que l'évaluation creuse un peu plus la question et qu'elle précise de quelle manière les réponses doivent être pondérées par rapport à celles des entreprises plus petites.
- **Décision du Conseil-exécutif** : la CGes comprend que le Conseil-exécutif ait décidé de ne pas transposer les dispositions de l'ordonnance exploratoire en droit ordinaire étant donné les éléments dont il dispose. Face à l'argument qui consiste à dire que les résultats ne sont pas nettement *en défaveur* d'une extension des heures d'ouverture le samedi, il convient de rétorquer que les résultats ne sont pas plus *en faveur* d'une extension, au contraire. Il était prévisible que le personnel s'y oppose. À noter que 60 % des entreprises qui ont participé à l'enquête n'ont jamais adapté leurs horaires d'ouverture pendant l'essai. Pour la CGes, cela est également un indice clair que l'extension des horaires d'ouverture ne répond pas à un besoin général. Rétrospectivement, la CGes se demande si une ordonnance exploratoire était vraiment l'instrument adéquat pour clarifier cette question politique. D'autant plus que cette ordonnance a été introduite par des groupes d'intérêts qui avaient dès le départ des attentes précises.

Étant donné que l'ordonnance exploratoire sera automatiquement abrogée à la fin de l'année 2025 conformément à l'article 6 de l'OE heures d'ouverture des magasins, la CGes a également clos ses travaux sur ce sujet.

13.2 Ordonnance exploratoire : nouveau système d'évaluation officielle (« OE NewEO »)

En mars de l'année sous revue, le Conseil-exécutif a approuvé l'ordonnance exploratoire Nouveau système d'évaluation officiel (OE NewEO) et il l'a transmise à la CGes et à la CFin. L'objectif principal de l'OE NewEO est de faire en sorte que l'Assurance immobilière Berne (AIB) ait l'obligation de transmettre certaines données à l'Intendance des impôts. Les données sont censées permettre à l'avenir une l'évaluation officielle des biens immobiliers non agricoles sur la base de la valeur d'assurance du bâtiment. En 2024, la CGes s'était déjà montrée critique à l'égard de l'ordonnance exploratoire dans le cadre d'une consultation, car l'OE NewEO ne remplissait pas, selon elle, les conditions essentielles requises pour une ordonnance exploratoire (cf. rapport d'activité 2024 de la CGes, p. 39). Les retours des commissions de surveillance ont certes incité le Conseil-exécutif à opérer des remaniements d'ordre rédactionnel en ce qui concerne l'OE NewEO, mais il a maintenu l'instrument qu'est l'ordonnance exploratoire.

Conformément à son mandat de surveillance de la législation sur les ordonnances exploratoires, la CGes a également examiné l'OE NewEO adoptée et fait part de son évaluation au Conseil-exécutif dans le cadre d'un avis écrit. Pour la CGes, il est compréhensible que l'Intendance des impôts souhaite avoir accès aux données de l'assurance immobilière afin de modéliser un nouveau système d'évaluation officielle principalement basé sur les valeurs d'assurance, ce qui permet de prendre en compte les directives politiques, par exemple le fait que la charge fiscale ne doit pas augmenter globalement. Dans sa prise de position, la CGes a toutefois informé le Conseil-exécutif qu'elle demeurait persuadée que l'OE NewEO ne remplissait pas les conditions strictes d'une ordonnance exploratoire au sens de l'article 44 de la loi sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration (LOCA).

Bien que certains passages du projet aient été modifiés suite aux remontées obtenues dans le cadre de la consultation et que l'esprit de simulation de l'ensemble du projet ait été souligné, la CGes estime que rien n'a changé sur le fond, à savoir que l'ordonnance exploratoire doit poursuivre son objectif principal de créer une base légale pour une communication des données de l'AIB effectuée une fois pour toute à l'Intendance des impôts (cf. art. 1, al. 1, lit. b OE NewEO). En conséquence de quoi, le Conseil-exécutif a lui-même indiqué dans une lettre d'accompagnement qu'un essai sans les données de l'AIB n'était pas possible. Il est évident que le Conseil-exécutif a eu recours à l'instrument de l'ordonnance exploratoire pour éviter un blocage dû à la résistance de l'AIB à fournir les données demandées.

Par ailleurs, la CGes a rappelé au Conseil-exécutif que les actes législatifs de nature exploratoire sont soumis à des conditions strictes. Une ordonnance exploratoire ne peut pas réglementer par exemple ce qui, selon l'article 69, alinéa 4 de la Constitution cantonale, doit impérativement être édicté dans la forme de la loi. Dans ce contexte, le Conseil-exécutif avait écrit qu'il existait déjà une base légale pour la fourniture de données et que l'ordonnance exploratoire « ne faisait que la concrétiser ». Si tel était le cas, la CGes ne comprend pas pourquoi le Conseil-exécutif a édicté une ordonnance exploratoire. En outre, le législateur n'a pas créé l'instrument de l'ordonnance exploratoire pour « concrétiser » des lois existantes, mais au contraire pour les abroger à titre exploratoire.

En réponse à la remarque de la CGes selon laquelle, contrairement à d'autres ordonnances exploratoires, l'OE NewEO n'entraîne pas de test pratique réel ni de conséquences immédiates, le Conseil-exécutif avait relevé qu'il serait peut-être même anticonstitutionnel que, sur la seule base d'une ordonnance exploratoire, une partie des personnes se voient effectivement appliquer une charge fiscale différente de celle des autres personnes. La commission partage les réserves juridiques du Conseil-exécutif si, sur la seule base d'une ordonnance exploratoire, certaines communes appliquaient d'autres principes d'évaluation que dans d'autres communes. De l'avis de la CGes, c'est une preuve supplémentaire que les conditions d'une ordonnance exploratoire ne sont pas remplies dans le cas présent. En effet, une telle ordonnance n'est pas nécessaire pour la modélisation purement interne à l'administration d'une nouvelle évaluation officielle, car dans les faits, rien n'est testé dans la réalité. Sinon, de nombreux projets législatifs devraient d'abord faire l'objet d'ordonnances exploratoires. En effet, lorsque, par exemple, la loi sur l'aide sociale (LASoc), la loi

sur les prestations de soutien aux personnes en situation de handicap (LPHand), la loi sur la péréquation financière et la compensation des charges (LPFC) ou la loi sur les impôts (LI) sont révisées, il arrive fréquemment qu'il soit nécessaire, avant l'élaboration définitive des bases légales, de procéder également à des calculs sur les effets des nouveaux principes de calcul sur les individus, sur certains groupes, sur les communes ou sur le canton.

La CGes a mis un terme à son examen de l'OE NewEO en demandant au Conseil-exécutif de lui faire parvenir en temps voulu le rapport de controlling et d'évaluation.

13.3 Ordonnance exploratoire sur l'autorisation provisoire de conduire un taxi

Le 7 mars 2023, le Conseil-exécutif a adopté l'ordonnance exploratoire sur l'autorisation provisoire de conduire un taxi (OET). Cette ordonnance exploratoire a permis, pendant deux ans, de délivrer des autorisations provisoires de conduire un taxi dans certaines communes pilotes. L'objectif était d'alléger les obstacles à l'entrée dans la branche des taxis et de remédier à la pénurie de chauffeuses et chauffeurs de taxi. L'essai, qui a finalement été cantonné aux limites de la ville de Berne, avait pour but de tester les répercussions sur la qualité et le nombre de conductrices professionnelles et conducteurs professionnels de taxi ainsi que l'acceptation par les communes, le milieu professionnel des entreprises de taxi et la population. Au cours de l'année sous revue, le Conseil-exécutif a décidé de ne pas transposer les dispositions dans le droit ordinaire. Il s'est appuyé pour cela sur un rapport d'évaluation que le Conseil-exécutif a également fait parvenir à la CGes.

La CGes a pris position à ce sujet et constaté que le rapport d'évaluation, commandé par la DSE à la Haute école spécialisée bernoise (BFH), montre de manière fondée comment les répercussions des dispositions exploratoires sont jugées par différentes parties. L'enquête, qui s'appuie sur des sondages, des entretiens et des analyses Internet, a convaincu la CGes sur le plan de la méthodologie, et la commission a également jugé les conclusions plausibles.

Il est vrai que la possibilité d'obtenir des autorisations provisoires pour conduire un taxi a, dans un premier temps, entraîné une augmentation de la demande d'autorisations. L'évaluation montre toutefois que cet effet s'est estompé après un certain temps et qu'une partie des personnes n'ont demandé une autorisation provisoire que pour pouvoir exercer temporairement une activité lucrative – sans avoir l'intention de passer l'examen pour obtenir une autorisation définitive de conduire un taxi. L'évaluation a permis d'en conclure que l'OET n'atteignait pas l'objectif visé à long terme, au contraire : elle suscite le risque potentiel d'une détérioration grandissante de la situation économique des chauffeuses indépendantes et chauffeurs indépendants étant donné qu'il est à prévoir que celles et ceux qui font des courses à la faveur de cette situation provisoire pourraient être tentés de passer au statut d'indépendantes et d'indépendants. Au vu de tous les motifs mentionnés dans l'évaluation, la CGes a bien compris les raisons qui ont poussé le Conseil-exécutif à ne pas transposer les dispositions exploratoires en droit ordinaire.

La durée de validité de l'OET étant limitée à fin mars 2025, la CGes a terminé ses travaux par la présente prise de position finale à l'attention du Conseil-exécutif.

14. Interventions parlementaires

Lors de la session de printemps, le Grand Conseil a adopté la motion 096-2024 de la CGes « Rédaction des procès-verbaux du Conseil-exécutif » par 120 voix pour, 24 voix contre et 9 abstentions (cf. ch. 2.2).

En août 2025, la CGes a déposé la motion urgente 187-2025 « Il faut un bilan intermédiaire et donc un deuxième rapport sur la transformation du système hospitalier bernois », que le Grand Conseil a adoptée à l'unanimité par 152 voix lors de la session d'hiver 2025 (cf. ch. 7.1).

15. Coordination et participation

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

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

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

Participant·es et participant·s	Motif de la séance
Présidente de la CGes lors d'une séance de la CIRE	En vue de la première lecture, la présidente de la CGes a expliqué et développé oralement le corapport écrit de la CGes sur la loi cantonale sur la protection des données (LCPD) à l'occasion d'une séance plénière de la CIRE.
Échange entre les présidences de la CIRE, de la CFin et de la CGes	Entre la première et la deuxième lecture de la loi cantonale sur la protection des données (LCPD), la présidence de la CIRE a invité les présidences de la CFin et de la CGes à participer à une séance commune. Il s'agissait, d'une part, d'échanger à propos des attentes de la CGes concernant l'article de la LCPD sur la haute surveillance, et, d'autre part, de répondre à la demande de la CGes selon laquelle l'élection de la déléguée ou du délégué à la protection des données ne nécessite pas seulement une préparation, mais également une consultation préalable (cf. ch. 5.2).
Échange entre les présidences de la CGes et de la CFin	L'échange institutionnalisé entre les deux présidences de commission a eu lieu en marge de chacune des quatre sessions du Grand Conseil.
Participation de la présidente et du président de la CGes aux séances du Comité Contrôle des finances	Le Comité Contrôle des finances s'est réuni quatre fois en 2025. Outre une délégation du Conseil-exécutif, cet organe se compose du chancelier, du chef du Contrôle des finances, du président de la CFin et de la présidente ou du président de la CGes.

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

La CGes a rendu à trois occasions un avis à l'attention d'une autre commission.

a) Avis à l'attention de la CFin : corapport sur le rapport relatif à la participation cantonale dans la Banque Cantonale Bernoise SA (BCBE)

Le corapport de la CGes à la CFin était motivé par le fait que la CGes a pour mission d'exercer la haute surveillance sur d'autres organisations chargées de tâches publiques (cf. art. 4 de la Loi sur le Grand Conseil [LGC], art. 37, al.2, lit. a du Règlement du Grand Conseil [RGC]). Dans son rapport relatif à la participation cantonale dans la Banque cantonale bernoise SA (BCBE), le Conseil-exécutif évalue, en ce qui concerne la BCBE, les avantages et les inconvénients des trois pistes d'action suivantes : statu quo, réduction à la minorité de blocage et vente complète. Dans son corapport, la CGes a considéré qu'elle n'avait pas à se prononcer en faveur de telle ou telle variante, mais plutôt de montrer quelles répercussions sur la perception de la surveillance par le Conseil-exécutif et de la haute surveillance par la CGes le choix de l'une

ou l'autre des variantes pourrait avoir. La CGes a rappelé à cet égard la demande qu'elle avait formulée en 2022 à l'attention du Conseil-exécutif, à savoir que celui-ci mette à jour le portefeuille des autres organisations chargées de tâches publiques et des participations relevant de l'intérêt public. La CGes en était alors arrivée à la conclusion que la limite entre les deux catégories n'est pas toujours très claire et que les caractéristiques sont parfois très différentes. Certaines organisations appartiennent en effet à 100 % au canton, mais leur conseil d'administration ne compte aucune représentante ou aucun représentant du canton. Et d'ajouter qu'il existe par ailleurs des participations relevant de l'intérêt public dans lesquelles le canton ne possède qu'une participation minimale, mais où il a tout de même une représentante ou un représentant. La commission espère que la mise en œuvre de la motion 134-2023 « Création d'une nouvelle loi générale sur les participations du canton » permettra de consolider cette délimitation. La CGes a fait les remarques suivantes sur les trois variantes discutées dans le rapport concernant la gestion de la part d'actions dans la BCBE.

- **Variante 1 – Statu quo** : lorsqu'une autre organisation chargée de tâches publiques revêt la forme d'une société anonyme, sa surveillance et haute surveillance se caractérisent d'emblée par le fait que l'influence doit s'exercer par le biais des instruments et des moyens qu'autorise le Code des obligations. Il s'agit notamment des droits des actionnaires tels que l'approbation du rapport annuel, du rapport de rémunération, la nomination et la révocation des membres du conseil d'administration, etc. Si le canton est actionnaire majoritaire, il dispose d'un levier nettement plus conséquent en ce qui concerne ces instruments et peut imposer seul des décisions pour lesquelles une majorité simple suffit. Étant donné que le Conseil-exécutif a toujours considéré par le passé que les possibilités d'influence sur les organisations étaient très limitées, la CGes a pris connaissance avec une grande satisfaction du fait que le Conseil-exécutif avait conclu dans son rapport sur la BCBE que le canton disposait d'une possibilité d'influence relativement large sur la BCBE par le biais de l'actionnariat. Il peut également exercer une influence indirecte sur la direction de la BCBE par le biais de l'élection des membres du conseil d'administration, de la présidente ou du président du conseil d'administration et des membres du comité de rémunération. Cette vaste possibilité d'influence n'a de limite que pour ce qui est des décisions importantes de l'assemblée générale, dont la validité requiert au moins deux tiers des voix représentées et la majorité de la valeur nominale des actions représentées. Mais étant donné que la BCBE est cotée en bourse et qu'elle dispose d'un large actionnariat public, la majorité des voix du canton de Berne, associée à la règle du pourcentage, devrait permettre dans la pratique, selon le Conseil-exécutif, au canton de Berne d'imposer de facto des décisions importantes. Le Conseil-exécutif a fondé son évaluation sur une expertise externe du professeur Christoph B. Bühler. L'avantage du modèle du statu quo est la forte possibilité d'influence politique qu'a le canton sur la BCBE et la possibilité d'imposer à cette dernière les directives politiques découlant du mandat de prestations public et de sa stratégie de propriétaire. L'expertise indique en outre que le risque d'actions en responsabilité est relativement faible
- **Variante 2 – Participation minoritaire avec minorité de blocage** : l'importance de la mainmise sur une institution est un critère fort montrant bien qu'il s'agit d'une autre organisation chargée de tâches publiques. Si le canton faisait passer sa part d'actions en dessous de la barre des 50 %, il ne serait plus l'actionnaire majoritaire. Le rapport du Conseil-exécutif explique ce que cela signifierait en ce qui concerne les possibilités d'influence du canton. Tant que la BCBE est cotée en bourse, le canton conserve de facto le contrôle. Mais il ne pourrait plus imposer ses décisions importantes comme le prévoit l'article 704 du Code des obligations [CO] (but de la société, augmentation de capital, dissolution, etc.). Ce qui n'est pas clair, de l'avis de la CGes, c'est surtout ce que cette variante signifierait en termes de statut de la BCBE. On pourrait argumenter que la BCBE demeurerait une autre organisation chargée de tâches publiques, parce qu'une loi spéciale existe, dont il résulte que la BCBE remplit une tâche étatique. Cependant, avec un tel raisonnement, on tourne en rond. Si, aux yeux du législateur, la BCBE continue d'exercer des tâches étatiques, il devrait garantir le contrôle de l'exécution des tâches étatiques et l'exercice de son ascendance sur la BCBE dès lors que celle-ci s'écarte de son objectif. La question des modalités d'action durables et suffisantes du Conseil-exécutif en cas de renoncement à sa participation majoritaire est pour le moins ouverte. Son autorité existerait dans les faits uniquement tant que la BCBE est cotée en bourse. Si cela devait changer un jour et que le pourcentage de

participation était supprimé, ce serait un coup d'arrêt net qui serait porté à l'autorité exercée par le Conseil-exécutif sur la BCBE. Ne plus être actionnaire majoritaire serait peut-être le symptôme inaugural révélant qu'il convient justement de ne plus considérer la BCBE en tant qu'entreprise étatique et, partant, qu'elle n'assume plus de tâches étatiques. Dans ce cas, la logique voudrait alors que l'on abroge la loi sur la BCBE, car celle-ci ne serait plus une autre organisation chargée de tâches publiques au sens de l'article 95 de la Constitution cantonale. Si le Grand Conseil se prononce pour cette variante, la CGes estime qu'il faut impérativement clarifier le statut de la BCBE.

- **Variante 3 – Renonciation à la participation cantonale** : dans ce cas, il va de soi que BCBE SA perdrait le statut qu'elle avait, à savoir celui d'autre organisation chargée de tâches publiques au sens de l'article 95, alinéa 1, lettres a et b de la Constitution cantonale. Cette loi ainsi que la mention de la BCBE dans les lignes directrices du canton de Berne sur la gouvernance des entreprises publiques n'auraient plus lieu d'être. Par conséquent, le canton n'aurait plus de prérogatives en matière de surveillance sur la BCBE, sauf attribution de mandats de prestations à la BCBE par le canton.

Le Grand Conseil a examiné le rapport lors de la session d'été 2025.

b) Avis à l'attention de la CFin : corapport sur le rapport du Conseil-exécutif à l'intention du Grand Conseil sur l'atteinte des objectifs de la stratégie de propriétaire pour BKW SA, période 2021-2024

Il s'agissait ici aussi d'une autre organisation chargée de tâches publiques, à savoir BKW SA, dont le canton est l'actionnaire majoritaire. Après lecture du rapport du Conseil-exécutif à l'intention du Grand Conseil sur l'atteinte des objectifs de la stratégie de propriétaire pour BKW SA, la CGes a estimé qu'il fallait agir dans deux domaines en particulier et en a fait part à la CFin par le biais d'un corapport :

- **Instruments** : le Conseil-exécutif évalue l'atteinte des objectifs de la stratégie de propriétaire uniquement d'un point de vue qualitatif. Il n'existe pas d'indicateurs permettant de déterminer de manière précise et fiable si les objectifs ont été atteints. En outre, la formulation des objectifs est généralement très vague. Bien qu'il s'agisse d'objectifs que le canton devrait adresser à BKW, il convient de noter l'auto-attribution explicite d'un objectif qu'il fait dans un cas. Les objectifs ne comportent pas d'objectifs quantitatifs ni de valeurs seuil, à l'exception de formulations telles que « augmentation de la valeur de l'entreprise à long terme » ou « rentabilité atteinte au moins égale à celle du secteur en moyenne » restent dans le flou. Il n'est donc pas étonnant de voir le Conseil-exécutif affirmer que les objectifs ont tous été atteints. En l'absence de véritable indicateur, il est difficile d'avoir un avis sur cette appréciation. En juin 2020, la CGes avait déjà émis une critique similaire à l'encontre du Conseil-exécutif. À l'époque, la commission avait notamment critiqué le fait qu'aucun ordre de priorité clair n'avait été établi pour les objectifs et qu'il n'était donc pas possible de savoir lequel des objectifs avait le plus de poids en cas de divergence de vue. Dans son corapport à la CFin, la CGes a proposé des déclarations de planification visant à combler ces lacunes à l'avenir.
- **Inégalité de traitement entre les différentes organisations chargées de tâches publiques** : dans le canton de Berne, les rapports du Conseil-exécutif au Grand Conseil sur les autres organisations chargées de tâches publiques sont fort restreints. Ce ne sont pour l'essentiel que des rapports annuels concernant les hautes écoles. Dans le cadre du rapport « Perspectives concernant la participation à BKW SA », le Grand Conseil avait contraint le Conseil-exécutif, par le biais d'une déclaration de planification, à fournir une sorte de compte rendu périodique sur BKW. On peut faire valoir l'argument que BKW SA est la participation financière la plus importante du canton et qu'il est donc justifié que le Grand Conseil reçoive régulièrement un rapport d'activité sur l'atteinte des objectifs du propriétaire. En revanche, le cas est différent en ce qui concerne les nombreuses autres organisations (AIB, BCBE, BLS SA, sociétés régionales d'hôpitaux, etc.). La CGes a toutefois déjà fait remarquer par le passé que la présentation des comptes pour les organisations chargées de tâches publiques devrait être uniformisée. Il est difficilement envisageable d'imposer que le Grand Conseil reçoive un rapport annuel sur chaque organisation. Une solution serait d'établir

un rapport unique par législature qui engloberait l'ensemble des organisations. La CGes a également soumis à la CFin une proposition de déclaration de planification à ce sujet.

Le rapport a été traité par le Grand Conseil lors de la session d'automne 2025.

c) Avis à l'attention de la CIRE : corapport sur la modification de la loi sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration (loi d'organisation, LOCA)

La CGes s'est penchée pendant des années sur les commissions spécialisées et a demandé, à l'aide de différents instruments, une meilleure vue d'ensemble, un contrôle régulier ainsi que des bases juridiques plus précises. En révisant la loi d'organisation, le Conseil-exécutif a répondu à cette demande au cours de l'année sous revue. Dans son corapport à la CIRE, la CGes a reconnu que le Conseil-exécutif avait pris au sérieux la demande fondamentale de la CGes et du Grand Conseil qui exigeait plus de clarté et d'engagement. Ainsi, le Conseil-exécutif a proposé des dispositions nettement plus étendues que celles du droit en vigueur. Du point de vue de la CGes, celles-ci créent un cadre clair et une sécurité juridique. Le Conseil-exécutif prévoit ainsi des réglementations, parmi lesquelles des conditions relatives à l'institution d'une commission spécialisée (art. 37a, al. 2 et 3) et à la manière dont une commission peut être dissoute (art. 37e, al. 3). De même, un examen régulier des commissions doit avoir lieu (art. 37e, al. 1 et 2) et une liste mise à jour doit être publiée à chaque fois (art. 37e, al. 4). En ce qui concerne les aspects que sont l'indemnisation (art. 37d) et la procédure de sélection (art. 37a, al. 4), le Conseil-exécutif laisse entendre qu'ils doivent être réglés dans les lois spéciales ou les ordonnances correspondantes. En ce qui concerne le rôle du secrétariat des commissions spécialisées, le Conseil-exécutif renonce à une réglementation explicite, mais propose au moins que les commissions spécialisées soient rattachées administrativement à une Direction (art. 37c). La CGes en a conclu que ces trois aspects de la déclaration de planification n'avaient pas été mis en œuvre, ou seulement de manière très embryonnaire, et a fait une proposition à la CIRE sur la manière dont une réglementation plus précise pourrait être créée pour ce qui est du secrétariat. En outre, la CGes a relevé que le Conseil-exécutif part dans sa proposition de l'hypothèse que toutes les commissions spécialisées ont un rôle consultatif, alors que le Conseil-exécutif peut également leur confier des tâches d'exécution. De l'avis de la CGes, il existe également des commissions qui assument exclusivement, ou du moins pour une part prépondérante, des tâches d'exécution et qui n'ont pas d'activité consultative au sens strict, comme cela est le cas des commissions d'examen. La CGes a également fait une proposition de modification à ce sujet. Enfin, la CGes a également salué la modification indirecte de la loi sur l'Autorité bernoise de surveillance des institutions de prévoyance et des fondations (LABSPF). Il est prévu de supprimer l'article 7, alinéa 4 de la LABSPF et donc l'obligation de fournir chaque année à la CGes un rapport annuel de l'Autorité bernoise de surveillance des institutions de prévoyance et des fondations (LABSPF). Dans son corapport, la CGes a indiqué qu'il s'agissait d'une demande de longue date de la CGes (cf. ch. 5.3).

16. Proposition de la Commission de gestion

La Commission de gestion propose au Grand Conseil de prendre connaissance du présent rapport d'activité 2025.

Berne, le 23 avril 2026
Au nom de la Commission de gestion :

Le président : B. Müller
Le secrétaire : M. Ehrler

Annexe

1) Composition de la commission

Quatre changements ont eu lieu au cours de l'année sous revue : en mars, Hannes Zaugg-Graf (PVL, Uetendorf) est décédé de manière inattendue à l'âge de 58 ans. De nombreux membres de la commission ont assisté à la cérémonie d'adieu à Uetendorf et ont fait part de leurs condoléances à la famille endeuillée. Lors de la séance de commission suivante, les membres ont rendu hommage à ce membre estimé, et posé une photo du défunt ainsi qu'une bougie à la place qu'il occupait. Hannes Zaugg a été remplacé par Beat Cattaruzza (PVL, Nidau) au début du mois de juin. À la même date, Daniel Wildhaber (PS, Rubigen) a également rejoint la commission. Il a succédé à la présidente sortante Regina Fuhrer-Wyss (PS, Burgistein) qui, en raison de la limitation de la durée de son mandat, a dû le remettre après huit années passées au sein de la commission, dont trois à la tête de celle-ci. Au début de la session d'été, le Grand Conseil a élu Bänz Müller (PS, Wohlen), jusqu'alors membre de la CGes, pour prendre les rênes de la commission. Fin août, Matthias Matti (Le Centre, Zweisimmen) a quitté la CGes. Il a été remplacé par Francesco Rappa (Le Centre, Berthoud). Fin novembre, l'ancien vice-président de la commission Samuel Leuenberger (UDC, Bannwil) a démissionné de la commission en raison de la limitation de la durée de son mandat. Il a été remplacé par Fritz Bangerter (UDC, Berne). La CGes a élu une nouvelle vice-présidente en la personne de Annegret Hebeisen (UDC, Münchenbuchsee).

Nom	Groupe	Membre de la CGes depuis
Müller Bänz (Président)	PS-JS	2021
Hebeisen-Christen Annegret (vice-présidente)	UDC	2020
Bangerter Jann Fritz	UDC	2025
Brönnimann Thomas	PVL	2023
Bütikofer Stefan	PS-JS	2022
Cattaruzza Beat	PVL	2025
Fisli Karin	PS-JS	2022
Gerber Tom	PEV	2018
Gfeller Ueli	UDC	2018
Herren-Brauen Anita	Le Centre	2022
Klopfenstein Etienne	UDC	2022
Martin Bruno	UDF	2024
Pauli Pauline	PLR	2022
Rappa Francesco	Le Centre	2025
Vanoni Bruno	Les VERT-E-S	2024
Widmer Manuel C.	Les VERT-E-S	2022
Wildhaber Daniel	PS-JS	2025

2) Organisation de la commission

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

3) Volume de travail

La Commission de gestion a tenu cinq séances plénières d'une journée, quatre séances d'une demi-journée et deux autres séances plus brèves. Ces dernières ont eu lieu pendant la session. Le nombre de réunions plénières a légèrement diminué par rapport à l'année précédente. Le nombre des séances de section a été légèrement inférieur à la moyenne des années précédentes et s'est établi à environ 35.

La commission DSSI-DSE a tenu le plus grand nombre de séances, à savoir neuf.