

Réforme de l'administration cantonale décentralisée

Modification de la Constitution cantonale et de la législation



Rapport du Conseil-exécutif
de novembre 2005 à l'intention du Grand Conseil

Projet de juin 2005 destiné à la procédure de consultation

Procédure de consultation du 16 juin au 9 septembre 2005

Direction de la justice, des affaires
communales et des affaires ecclésiastiques

Résumé

Situation de départ

Le 28 janvier 2004, après un cheminement assez long déjà, le Conseil-exécutif a soumis un rapport au sujet du projet de réforme au Grand Conseil. Ce rapport incluait un modèle prévoyant cinq régions administratives et impliquant la disparition des districts et des préfetures (Modèle 5), et un autre modèle, le Modèle 5+, prévoyant de regrouper la plupart des tâches concernées par la réforme dans cinq régions administratives, les actuelles tâches essentielles des préfets et des préfètes étant exécutées dans 13 arrondissements administratifs correspondant aux actuels arrondissements judiciaires.

Le 28 avril 2004 le Grand Conseil s'est prononcé pour un Modèle 5/8+, qu'il a concrétisé dans une série de déclarations de planification: il y aura cinq régions administratives et au moins huit arrondissements administratifs; les limites des arrondissements administratifs seront définies sur la base du découpage des cercles constitués pour l'élection du Grand Conseil; les tâches ne seront pas obligatoirement accomplies dans le chef-lieu de la région administrative; les infrastructures actuelles aménagées sur des sites bien desservis par les transports continueront à être utilisées; de manière générale, on renoncera à construire de nouveaux centres administratifs. Par ailleurs, la région administrative du Seeland sera bilingue, les deux langues étant placées sur un pied d'égalité.

Procédure

L'organisation de projet mise en place pour les précédentes étapes a été maintenue et l'essentiel du travail a été effectué dans le cadre de projets partiels. Une représentation des francophones a été intégrée à l'organisation de projet.

Situation actuelle

Les domaines concernés par le projet de réforme se présentent de manière très hétérogène:

- 26 préfetures
- 13 arrondissements du registre foncier, avec des agences
- 4 offices régionaux des poursuites et des faillites, avec des agences
- 4 offices régionaux du registre du commerce, avec des agences
- 24 offices de l'état civil
- 5 teneurs du contrôle de section régionaux, 2 commandants d'arrondissement
- 5 régions regroupant 19 centres d'orientation scolaire et professionnelle
- 11 services psychologiques pour enfants et adolescents
- 5 inspections scolaires régionales
- 5 intendances régionales des impôts avec une caisse de l'Etat
- 13 tribunaux de première instance
- 4 services régionaux de juges d'instruction

Les services ci-dessus, y compris l'administration de la justice, sont dispersés dans un grand nombre d'emplacements et de bâtiments.

Cinq régions administratives et dix arrondissements administratifs

La délimitation des régions administratives et des arrondissements administratifs a été soumise à une procédure de consultation anticipée, sur laquelle le Conseil-exécutif s'est fondé pour proposer le modèle suivant:

Régions administratives	Arrondissements administratifs
Jura bernois	Jura bernois
Seeland	Seeland
Emmental et Haute-Argovie	- Emmental - Haute-Argovie
Mittelland	- Mittelland septentrional - Mittelland méridional
Oberland	- Thoue - Haut-Simmental et Gessenay - Frutigen et Bas-Simmental - Oberland oriental

Cette proposition est coordonnée avec le projet de stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale. Il s'appuie sur le périmètre actuel des conférences régionales des transports (CRT), qui devra être adapté aux régions définies ci-dessus. La délimitation des régions sera ainsi unifiée pour l'administration cantonale décentralisée (et l'administration de la justice et des tribunaux), la stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale, et les conférences régionales des transports. Les subdivisions territoriales de la Police cantonale devront également dans toute la mesure du possible être harmonisées aux régions administratives. Il conviendra d'examiner par la suite si les cercles constitués pour l'élection du Grand Conseil doivent également être adaptés.

On renonce à désigner des chefs-lieux des régions administratives et des arrondissements administratifs; l'élément déterminant sera le site où la tâche est accomplie.

Bilinguisme de la région administrative du Seeland

La région administrative (et l'arrondissement administratif recouvrant le même territoire) du Seeland doivent être bilingues. Cette exigence s'applique uniquement aux relations avec les autorités au niveau régional. Au niveau communal, le bilinguisme n'est obligatoire que dans les communes de Bienne et d'Evilard, comme jusqu'à présent.

Tâches des régions administratives

Dans les domaines suivants, les tâches sont accomplies dans les cinq régions administratives:

- registre foncier (avec des antennes)
- poursuites et faillites (avec des antennes)
- état civil (avec des salles des mariages supplémentaires)
- administration militaire (teneurs du contrôle de section)
- orientation scolaire et professionnelle (avec des antennes)
- service psychologique pour enfants et adolescents (avec des antennes)
- inspection scolaire
- intendance des impôts / caisse de l'Etat

Tâches des arrondissements administratifs (préfectures)

Les tâches les plus importantes accomplies actuellement dans les préfectures doivent être reprises dans les arrondissements administratifs:

- Surveillance des communes et justice administrative de première instance vis-à-vis de ces dernières
- Coordination en cas de catastrophe
- Surveillance dans les domaines de la tutelle, privation de liberté à des fins d'assistance
- Octroi du permis de construire et police des constructions
- Activité d'organe de médiation

La répartition définitive des tâches repose sur une analyse détaillée de toutes celles qui étaient accomplies jusqu'à présent. Il s'est avéré que certaines peuvent être transférées à d'autres services cantonaux ou aux communes et que d'autres peuvent simplement être abandonnées. Les préfectures (situées dans 10 arrondissements administratifs et non plus dans 26 districts) continuent d'être compétentes pour les tâches restantes.

Centralisation

Le registre du commerce doit être centralisé.

Sites retenus pour l'accomplissement des tâches

Les sites ne sont pas encore déterminés de manière définitive; ils ne seront en outre pas fixés dans la législation. Il est cependant important de pouvoir se faire une idée des emplacements prévus pour pouvoir évaluer le projet, même si les prévisions ne sont pas contraignantes.

Voici la solution envisagée:

Unité d'organisation	Site
<p>Région administrative de l'Oberland</p> <p>Tribunal régional Ministère public Office des poursuites et des faillites de l'Oberland (office des poursuites, office des faillites, direction régionale)</p> <p>Préfecture de Thoune Bureau du registre foncier</p> <p>Préfecture de l'Oberland oriental Bureau du registre foncier Office des poursuites et des faillites (agence d'Interlaken)</p> <p>Préfecture de Frutigen et du Bas-Simmental</p>	<p>Nouveaux locaux</p> <p>Allmendstrasse 18, Thoune</p> <p>Château d'Interlaken</p> <p>Préfecture, Frutigen</p>

<p>Bureau du registre foncier</p> <p>Préfecture du Haut-Simmental et de Gessenay</p>	<p>Préfecture, Gessenay</p>
<p>Région administrative du Mittelland</p> <p>Préfecture du Mittelland méridional Office des poursuites et des faillites</p> <p>Bureau du registre foncier</p> <p>Préfecture du Mittelland septentrional Office des poursuites et des faillites (direction régionale, poursuites: ville, faillites: ville, poursuites: partie septentrionale, faillites: partie septentrionale)</p> <p>Tribunal régional Tribunal administratif Commission des recours en matière fiscale Ministère public Bureau du registre foncier</p> <p>Office central du registre du commerce</p> <p>Centre d'archivage des districts Archives des minutes</p>	<p>Château de Belp</p> <p>Château de Schwarzenburg</p> <p>Nouveaux locaux à Berne</p> <p>Préfecture, Berne; Speichergasse 12, Berne</p> <p>Préfecture, Fraubrunnen (variante: localisation à Berne) Préfecture, Fraubrunnen</p>
<p>Région administrative du Seeland</p> <p>Préfecture du Seeland Bureau du registre foncier</p> <p>Tribunal régional Ministère public</p> <p>Office des poursuites et des faillites (direction régionale, poursuites Seeland septentrional, faillites Seeland septentrional)</p> <p>Office des poursuites et des faillites (agence d'Aarberg)</p>	<p>Château de Nidau</p> <p>Préfecture, Bienne</p> <p>Nouveaux locaux à Bienne</p> <p>Préfecture, Aarberg</p>
<p>Région administrative de l'Emmental et de la Haute-Argovie</p> <p>Préfecture de l'Emmental</p> <p>Tribunal régional Ministère public</p>	<p>Préfecture, Langnau</p> <p>Nouveaux locaux à Berthoud</p>

Office des poursuites et des faillites (agence des poursuites)	
Office des poursuites et des faillites (direction régionale, poursuites, faillites)	Jurastrasse 22, Langenthal
Préfecture de la Haute-Argovie Bureau du registre foncier	Château de Wangen
Région administrative du Jura bernois	
Préfecture du Jura bernois Bureau du registre foncier	Château de Courtelary
Tribunal Ministère public Office des poursuites et des faillites	Rue du Château 9, Moutier Rue du Château 13, Moutier Rue du Château 30, Moutier

Coûts

La mise en œuvre du projet de réforme devrait engendrer les coûts suivants (estimations plutôt grossières):

Coûts uniques consécutifs à la réforme de l'administration cantonale décentralisée de la justice	CHF.,
Déménagements	510 000
Transformations nécessaires de bâtiments appartenant au canton	1 520 000
Adaptations du registre foncier informatisé spécifiques au canton (ne découle qu'en partie de la réforme)	375 000
Numérisation d'une partie des pièces justificatives du registre foncier (ne découle qu'en partie de la réforme)	1 500 000
Adaptations du logiciel des offices des poursuites et des faillites spécifiques au canton	225 000
Transformations et raccordements au réseau	580 000
TOTAL	4 710 000

Coûts supplémentaires périodiques consécutifs à la réforme de l'administration cantonale décentralisée de la justice	
Location de nouveaux locaux (correspondant à un volume d'investissements de quelque 50 millions de francs)	2 940 000
Location de petits objets	60 000
Numérisation des pièces justificatives du registre foncier	<u>150 000</u>
TOTAL	3 150 000

Coûts uniques de la réorganisation de l'administration de la justice et des tribunaux (encore incomplet)	
Adaptation du système de contrôle des affaires électronique des tribunaux	<u>100 000</u>
TOTAL	100 000
Coûts supplémentaires périodiques consécutifs à la réorganisation de l'administration de la justice et des tribunaux	
Location de nouveaux locaux	<u>1 230 000</u>
TOTAL	1 230 000

Economies

Les économies suivantes sont envisageables dans le domaine des ressources humaines:

➤ Préfectures	14 postes
➤ Poursuites et faillites	4 – 5 postes
➤ Registre foncier	7 postes
➤ Registre du commerce	2 postes
➤ Orientation scolaire et professionnelle	5 postes
➤ Etat civil	15 – 20 postes
Nombre total de postes	47 – 53 postes
Economie annuelle totale	3,8 – 4,3 millions de francs

Autres économies envisageables:

Plan de désinvestissement pour 14 immeubles appartenant au canton	4 950 000
Résiliation de baux à loyer	225 000
Diminution du nombre de postes informatiques	190 000
Recettes supplémentaires dues à la numérisation des pièces justificatives du registre foncier	<u>500 000</u>
TOTAL	5 865 000

Bilan:

Le Conseil-exécutif attend du projet de réforme un potentiel d'économie global de 8 – 12 millions de francs. Ce montant devrait être atteint comme suit:

Economies en ressources humaines (max.)	- 4 300 000	
Désinvestissement	- 4 950 000	
Résiliation de baux à loyer	- 225 000	
Diminution du nombre de postes informatiques	- 190 000	
Recettes supplémentaires dues à la numérisation des pièces justificatives du registre foncier	- 500 000	-10 165 000

Coûts supplémentaires périodiques consécutifs à la réforme de l'administration cantonale décentralisée	3 150 000	3 150 000
Potentiel d'économie		- 7 015 000

Il convient cependant de préciser qu'il est actuellement impossible de donner des indications fiables concernant la possibilité de changer l'affectation ou de vendre les immeubles qui ne seront plus utilisés. Le risque de ne retirer aucune recette du plan de désinvestissement et de devoir en plus continuer d'assumer des frais d'entretien pour certains immeubles ne peut donc être exclu.

Par ailleurs, le potentiel d'économie de la réorganisation de l'administration de la justice et des tribunaux ne peut pas encore être déterminé de manière fiable, faute de disposer des actes législatifs de la Confédération devant permettre de préciser de façon définitive les tâches de la future organisation des tribunaux.

On peut cependant s'attendre à ce que le potentiel d'économie escompté des deux projets puisse dans l'ensemble être atteint.

Modification de la Constitution cantonale

La réforme de l'administration cantonale décentralisée prévue par le présent projet requiert une révision partielle de la Constitution cantonale, soit la modification des articles 3, 6, 68 et 93.

Modification de la législation

De nombreuses modifications à l'échelon de la loi sont nécessaires. La loi sur les préfets et les préfètes est entièrement révisée. Les autres adaptations requises à cet échelon font l'objet de modifications indirectes.

Divers décrets doivent également être adaptés.

Résultat de la procédure de consultation

Les principaux résultats de la procédure de consultation sur l'ensemble du projet sont les suivants:

Première partie

Réforme de l'administration cantonale décentralisée

1. Genèse du projet: principales étapes

La genèse du projet n'est pas sans importance pour la compréhension des tenants et aboutissants. Voici donc une brève synthèse des principales étapes franchies jusqu'ici:

- Dans le cadre du projet "assainissement des finances 99", le Grand Conseil a décidé, en 1996, le réexamen des structures de l'administration des districts d'une part et du cahier des charges des préfets d'autre part; en 1999, il a ensuite demandé, dans une déclaration de planification, un allègement des structures de l'administration décentralisée.
- Deux groupes de travail (le premier composé de préfets et de préfètes, le second interne à la JCE) se sont attelés à la tâche. Un rapport décrivant cinq modèles possibles a été soumis au Conseil-exécutif.
- Le 31 mars 1999, le Conseil-exécutif a attribué à la JCE le mandat d'élaborer de manière plus approfondie un modèle 13 + (donc avec 13 districts) et d'esquisser en outre un nouveau modèle "Vision" (ne prévoyant que quelques régions administratives).
- Le 2 février 2000, le Conseil-exécutif a donné le mandat de poursuivre l'élaboration du modèle "Vision" qui lui avait été soumis. Le 15 novembre 2000, il a demandé que le modèle "Vision" soit revu et qu'un autre modèle appelé "Optimisation pragmatique" soit développé.
- En date du 15 août 2001, le **Conseil-exécutif** a adopté à l'intention du Grand Conseil un rapport recommandant de **mettre en œuvre l'optimisation pragmatique** et de **renoncer au modèle "Vision"**. Les principaux motifs étayant sa proposition étaient les suivants: réforme des districts non prioritaire par rapport à d'autres grands projets en cours ou à venir (en particulier l'assainissement des finances); doute quant au potentiel d'accroissement de l'efficacité contenu dans le modèle "Vision"; insuffisance du nombre de régions administratives (5) au vu de la taille et de l'hétérogénéité du canton; importance considérable des préfectures.
- Le **Grand Conseil** a adopté, le 21 novembre 2001, une **déclaration de planification** demandant la **concrétisation du modèle "Vision"** (en tenant compte des points suivants: coûts, ressources humaines, répartition des locaux, temps nécessaire à la mise en œuvre, qualité des services et écoute de la population, taille idéale des régions administratives), avec un découpage des régions administratives qui prenne en considération les réalités locales et économiques. La déclaration précisait encore que les **améliorations urgentes** des structures actuelles devaient être apportées avant la mise en œuvre du modèle "Vision", mais sans préjuger de ce dernier. Par ailleurs, des interventions parlementaires allant dans le même sens ont été adoptées sous forme de postulats.
- Le 28 janvier 2004, le Conseil-exécutif a soumis au Grand Conseil **un rapport exhaustif** incluant, conformément au mandat qui lui a été confié, un modèle, nommé **Modèle 5**, prévoyant cinq régions administratives et impliquant la disparition des districts et des

préfectures, et un autre modèle, le **Modèle 5+**. Ce dernier prévoit de regrouper la plupart des tâches concernées par le projet de réforme dans cinq régions administratives, le cas échéant avec des antennes, les actuelles tâches essentielles des préfets et des préfètes étant exécutées dans 13 arrondissements administratifs correspondants aux actuels arrondissements judiciaires.

- Le **Grand Conseil** s'est prononcé le 28 avril 2004 pour le **Modèle 5/8+**. Ce dernier est caractérisé par les éléments suivants, exprimés dans des déclarations de planification du Grand Conseil:
 - Pour ce qui concerne l'administration cantonale décentralisée, le canton est subdivisé en **cinq régions administratives** et en **huit arrondissements administratifs au minimum**.
 - Les limites des arrondissements administratifs sont définies sur la base du découpage des cercles constitués pour l'élection du Grand Conseil. Il est possible, si certaines raisons l'exigent, de s'éloigner de ce découpage géographique. Les limites actuelles des districts peuvent être remises en question.
 - Les tâches ne doivent pas obligatoirement être accomplies dans le chef-lieu de la région administrative. Les **infrastructures actuelles** aménagées sur des sites bien desservis par les transports **doivent continuer à être utilisées**. De manière générale, on renoncera à construire de nouveaux centres administratifs.
 - La région administrative du Seeland doit être bilingue, les deux langues étant placées sur un pied d'égalité.
- Par ailleurs, le Grand Conseil exige que les **coûts** du projet de réforme soient clairement présentés et qu'ils soient amortis en quatre ans (à l'exclusion des investissements immobiliers).

2. Organisation de projet et données de départ

Le projet dont il est question est extrêmement complexe. L'organisation de projet mise en place pour le traiter inclut des représentants des principaux domaines concernés. Elle se compose des personnes suivantes:

Cour suprême	Thomas Maurer (suppléant: Georges Greiner, juge)
Ministère public	Markus Weber, procureur général (suppléant: Rolf Grädel, suppléant du procureur général)
Tribunal administratif	Beat Stalder, juge administratif
Arrondissements judiciaires	Bernhard Stähli, président de tribunal, Arrondissement judiciaire II de Bienne – Nidau, puis Adrian Studiger, président de tribunal, Arrondissement judiciaire VIII de Berne – Laupen (dès nov. 2004)
Services de juges d'instruction	Hanspeter Zürcher, juge d'instruction, Service de juges d'instruction IV de l'Oberland bernois
Préfectures	Martin Lerch, préfet du district d'Aarwangen
Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie	Elsbeth Stampfli, collaboratrice scientifique du secrétariat général
Direction de l'instruction publique	Beatrice Tobler, secrétaire générale adjointe

Direction des finances	Hans-Ulrich Zürcher, secrétaire général suppléant, puis Andreas Schmutz, chef du Service juridique (dès mars 2005)
Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale	Regula Unteregger, cheffe de l'Office des affaires sociales, puis Franziska Schneider, cheffe de l'Office juridique (dès avril 2005)
Direction de la police et des affaires militaires	Georges A. Caccivio, secrétaire général, puis Jean François Jöhr, juriste, secrétaire général suppléant (dès octobre 2004)
Direction de l'économie publique Chancellerie d'Etat	Albert Röstli, secrétaire général Bruno Huwyler Müller, chef de la Section de la planification politique
Bureaux du registre foncier	Andreas Lehmann, conservateur du registre foncier, Arrondissement du registre foncier XII, Frutigen
Offices du registre du commerce	Marcel Dubois, préposé au registre du commerce de Berne – Mittelland
Offices des poursuites et des faillites	Kurt Hasler, préposé aux poursuites et faillites de Berne – Mittelland, Speichergasse 12, 3011 Berne
Office de gestion et de surveillance Office des affaires communales et de l'organisation du territoire	Rudolf Reist, chef de l'office Bruno Küenzi, juriste
Conseil régional	Jean-Philippe Marti, préfet de Moutier (représentation des francophones)
Direction générale du projet	Stefan Müller, secrétaire général de la JCE

L'organisation générale du projet a traité les questions fondamentales et a établi un bilan intermédiaire lors de chaque étape importante.

Les questions plus concrètes ont été traitées dans des projets partiels.

3. Situation actuelle de l'administration cantonale décentralisée

La situation actuelle des domaines concernés par le projet de réforme de l'administration cantonale décentralisée est présentée ci-dessous, avec un rappel des principales réformes intervenues ces dernières années.

Compte tenu du lien qui existe entre la réforme de l'administration cantonale décentralisée et la réorganisation de l'administration de la justice et des tribunaux (pour plus de détails voir le dossier séparé qui fait également l'objet d'une procédure de consultation), la situation actuelle de l'organisation de la justice est également résumée.

a) Préfectures

Chacun des **26 districts** actuels possède sa préfecture. Le préfet ou la préfète est élu par le corps électoral du district. (Le district de Berne compte deux préfets ou préfètes.)

En 2002, une révision de la loi a permis qu'un préfet ou une préfète exerce sa fonction dans plus d'un district. Les bases légales permettant de renforcer la fonction de conduite du Conseil-exécutif ont été créées dans le même temps. Le comité directeur des préfets et des préfètes institué alors vise à améliorer la coordination.

b) Bureaux d'arrondissement du registre foncier

Il y a actuellement **13 bureaux du registre foncier**. Le découpage correspond à celui des arrondissements judiciaires. Quatre des bureaux disposent en outre d'une agence.

Jusqu'à la première grande réorganisation de l'administration de la justice et des tribunaux, qui a eu lieu en 1997, chaque district disposait d'un bureau du registre foncier. Le nombre de ces derniers a donc été très fortement réduit.

c) Offices des poursuites et des faillites

Il y a **quatre offices régionaux des poursuites et des faillites**, disposant d'**agences** dans la plupart des districts.

Là également, la première réorganisation de l'administration de la justice et des tribunaux (1997) a entraîné de grands changements. Auparavant chaque district disposait d'un office des poursuites et des faillites (et non seulement d'une agence, bien que dans plusieurs endroits la tâche ait été assumée par le greffe du tribunal). Des agences ont en outre été fermées dans plusieurs districts ces dernières années (Cerlier, La Neuveville, Nidau, Trachselwald et Gessenay).

d) Offices du registre du commerce

Les **offices régionaux du registre du commerce** sont également au nombre de **quatre**, auxquels s'ajoute une agence pour le Jura bernois.

Avant la réorganisation de l'administration de la justice et des tribunaux de 1997, chaque district disposait de son propre office du registre du commerce. Le nombre d'offices a donc passé de 26 à quatre plus une agence. Il convient néanmoins de relever qu'en dehors de Berne l'office du registre du commerce faisait partie du greffe du tribunal.

e) Etat civil

Depuis le 1^{er} janvier 2000, le territoire cantonal est subdivisé en **24 arrondissements de l'état civil** correspondant en principe aux actuels districts, à deux exceptions près: les districts d'Aarberg et de Cerlier, de même que ceux de Biemme et de Nidau, sont regroupés dans un seul arrondissement de l'état civil. Chaque arrondissement dispose d'un office de l'état civil et d'au moins une salle des mariages.

L'état civil a subi une restructuration en profondeur en 2000. Jusqu'au 31 décembre 1999, le territoire cantonal était encore subdivisé en 185 arrondissements de l'état civil, correspondant en gros aux paroisses historiques. Les communes siège devaient mettre les locaux nécessaires aux 185 offices (y compris les salles des mariages) gratuitement à la disposition du canton. Les officiers et les officières de l'état civil étaient élus par le peuple (dernière période de fonction 1996 – 2000) et touchaient déjà des indemnités du canton avant la réforme structurelle. En leur qualité de fonctionnaires du canton, ils étaient depuis 1876 subordonnés au Service de l'état civil et de l'indigénat de la Direction de la police et des affaires militaires qui a en 1992 été rattaché à l'Office de l'administration de la police (actuellement Office de la population et des migrations, OPM) et se nomme actuellement Service de l'état civil et des naturalisations.

f) Administration militaire

Il y a actuellement cinq teneurs du contrôle de section engagés à titre principal dans cinq endroits différents. Il n'y a plus que deux commandants d'arrondissement, un pour la partie alémanique du canton et un pour le Jura bernois.

Dans ce domaine également une importante réforme a eu lieu au cours des années 1999 à 2001: là où il y avait 178 chefs de section à titre accessoire, cinq chefs de section à titre principal et six commandants d'arrondissement, on trouve aujourd'hui cinq teneurs du contrôle de section à titre principal et deux commandants d'arrondissement.

g) Orientation scolaire et professionnelle

Il y a aujourd'hui déjà cinq régions, dans lesquelles fonctionnent 19 centres d'orientation scolaire et professionnelle.

h) Services psychologique pour enfants et adolescents

Il y a onze services psychologiques pour enfants et adolescents: Berne, Bienne – avec des agences à Tavannes, Moutier et St-Imier – Berthoud, Ittigen, Interlaken, Köniz, Langenthal, Langnau im Emmental, Spiez et Thoune). Ils ne sont pas répartis en régions.

i) Inspection scolaire

Il y a actuellement cinq inspections scolaires régionales.

k) Intendance des impôts / Caisse de l'état

L'intendance des impôts est elle aussi subdivisée en cinq régions.

l) Administration de la justice et des tribunaux

Il y a actuellement **13 tribunaux de première instance** en matière civile et en matière pénale. Avant la première grande réorganisation de l'administration de la justice et des tribunaux entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1997, il y avait un tribunal de première instance dans chacun des 26 districts.

Quatre services régionaux de juges d'instruction ont également été créés lors de la première réorganisation, pour des régions correspondant à celles des domaines des poursuites et des faillites et du registre du commerce. Il y avait auparavant une entité incluant un tribunal de première instance et un service de juges d'instruction dans chaque district.

En matière de justice administrative de première instance vis-à-vis des communes (dite justice administrative dépendante de l'administration), les préfets sont compétents dans les 26 districts.

Remarque: Dans le rapport du Conseil-exécutif du 28 janvier 2004 à l'intention du Grand Conseil, les domaines suivants étaient également inclus au projet: direction des divisions forestières, direction des offices régionaux de placement, et création de guichets régionaux pour la réduction des primes d'assurance-maladie. Ils en ont été retirés au cours des travaux.

4. Evaluation de la situation actuelle

a) Introduction

Ainsi que nous venons brièvement de l'indiquer, pratiquement tous les domaines touchés par le projet de réforme ont déjà subi plus ou moins récemment des modifications parfois radicales, que l'on peut dans l'ensemble considérer comme la simplification d'une structure auparavant très décentralisée.

b) Superposition de plusieurs découpages territoriaux

Comme auparavant, les régions attribuées aux différents domaines ne se recoupent pas.

Les activités des poursuites et des faillites et celles du registre du commerce sont en principe regroupées dans quatre régions (même découpage que pour les services régionaux de juges d'instruction)

Celles de l'orientation scolaire et professionnelle, de l'inspection scolaire, de l'intendance des impôts et de l'administration militaire sont également regroupées, dans cinq régions pour chacun des domaines, régions dont les territoires ne se recoupent pas exactement.

Il y a 13 bureaux d'arrondissement du registre foncier, avec des agences, dont le territoire correspond à celui des arrondissements judiciaires.

Il y a en outre 26 districts comptant chacun une préfecture, ainsi qu'en principe un office de l'état civil.

c) Multiplicité des sites et des bâtiments

Le fait que les limites géographiques des régions et des arrondissements correspondant aux différents domaines de compétences ne se recoupent pas n'est pas en soi un inconvénient de poids pour la clientèle, c'est-à-dire pour les bénéficiaires des prestations des différents secteurs de l'administration. L'élément déterminant pour eux est de **savoir où** se trouve le service administratif concerné et de pouvoir **s'y rendre sans trop de difficultés** lorsqu'ils ont à effectuer une démarche directe et que l'affaire ne peut être traitée à distance (téléphone, télécopie, courriel, cyber-administration).

L'administration décentralisée des domaines mentionnés est dispersée dans une **multitude de sites et de bâtiments**:

- Poursuites et faillites: 21 bâtiments dans 21 communes
- Registre du commerce: 5 bâtiments dans 5 communes
- Registre foncier: 18 bâtiments dans 17 communes
- Etat civil: 24 bâtiments dans 24 communes, auxquels s'ajoutent des salles des mariages
- Administration militaire: 7 bâtiments dans 5 communes
- Orientation scolaire et professionnelle: 16 bâtiments dans 15 communes

- Services psychologique pour enfants et adolescents: 8 bâtiments dans 7 communes
- Inspection scolaire : 5 bâtiments dans 5 communes
- Intendance des impôts / Caisse de l'Etat: 12 bâtiments dans 5 communes
- Préfectures: 26 bâtiments dans 26 communes
- Tribunaux de première instance: 13 bâtiments dans 13 communes
- Services de juges d'instruction: 5 bâtiments dans 5 communes

Cette dispersion a pour inconvénient, du point de vue de la clientèle, occasionnelle notamment, qu'elle **ne sait pas d'emblée** où trouver les prestations dont elle a besoin. Du point de vue de l'administration cantonale, c'est sur le **plan économique** qu'elle est problématique, notamment en raison des nombreux bâtiments, souvent historiques, qui ne permettent guère une utilisation rationnelle et entraînent d'importants frais de rénovation et d'entretien.

Lors d'une précédente étape du projet, cette constatation a incité le Grand Conseil à retenir un modèle nommé "Vision", qui prévoyait **cinq grands centres administratifs régionaux** dans lesquels seraient regroupés tous les services administratifs cantonaux décentralisés de la région. Le Grand Conseil a renoncé à ce modèle, car de nombreux bâtiments appartenant au canton, qui pour une grande part ont été rénovés à grands frais il n'y a pas si longtemps, ne seraient plus affectés à des buts administratifs, alors qu'un changement d'affectation ou une vente s'avèreraient le plus souvent très difficiles. S'il était possible de repartir à zéro, la construction de nouveaux grands centres régionaux serait selon toute vraisemblance avantageuse pratiquement et financièrement. Une réforme ne peut cependant par définition pas partir de zéro, mais doit tenir compte des données et des infrastructures existantes.

d) Diversité des structures

Les différents domaines présentent en outre de grandes disparités au niveau de leur structure **organisationnelle et hiérarchique**. Alors que le registre foncier, les poursuites et les faillites, le registre du commerce et les préfectures dépendent de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques, l'état civil et l'administration militaire dépendent de la Direction de la police et des affaires militaires, l'orientation scolaire et professionnelle, le service psychologique pour enfants et adolescents et l'inspection scolaire de la Direction de l'instruction publique, et l'intendance des impôts / caisse de l'Etat de la Direction des finances. Le degré d'autonomie des unités varie en outre d'un domaine à l'autre. Cette situation ne doit **en principe pas être modifiée** par la réforme de l'administration cantonale décentralisée. Il n'est en particulier pas prévu, pour différentes raisons, de regrouper tous les domaines sous une **direction régionale**. Tout d'abord, une telle direction serait extrêmement puissante. Ensuite, elle ne serait guère en mesure d'assurer la gestion technique d'une aussi large palette d'activités de manière compétente.

En outre, le regroupement des unités décentralisées sous une direction régionale poserait de difficiles questions au moment d'aborder la délimitation des compétences avec les services spécialisés de l'administration centrale.

e) Langues officielles

La situation actuelle est la suivante: les langues officielles de l'administration décentralisée sont bien entendu le français dans le Jura bernois, l'allemand et le français dans le district de Bienne, et l'allemand dans le reste du canton.

Une déclaration de planification du Grand Conseil prévoit que la **région administrative du Seeland** – dont font partie les communes du district de Bienne, bilingues aujourd'hui déjà – doit être **bilingue** dans son ensemble, les deux langues étant placées sur un pied d'égalité.

5. Constitution des régions administratives et des arrondissements administratifs

a) Situation de départ

Le point de départ est constitué par les déclarations de planification prononcée le 28 avril 2004 par le Grand Conseil selon lesquelles l'administration décentralisée du canton sera répartie dans **cinq régions administratives et au moins huit arrondissements administratifs** (préfectures), les limites des arrondissements administratifs étant définies sur la base du découpage des cercles constitués pour l'élection du Grand Conseil. Il est possible de s'éloigner de ce découpage géographique et les limites actuelles des districts peuvent être remises en question.

b) Lien avec la stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale

Au départ, l'objectif de la stratégie était de renforcer les **agglomérations** dans leur rôle de moteurs de la croissance. Il a cependant été étendu à la coopération à l'échelon régional. Un élément déterminant de cet élargissement a été le fait que la Confédération exige la mise au point de projets d'agglomération destinés à promouvoir la résolution des problèmes liés au trafic d'agglomération, dans lesquels des entités responsables visent, par une organisation judicieuse, à mieux coordonner le développement des transports et l'urbanisation. Les conférences régionales des transports, dont les périmètres sont les suivants, se sont avérées être des unités judicieuses pour l'accomplissement de ces tâches d'harmonisation:



Dès le départ, un des principaux objectifs visés par une réforme de l'administration cantonale décentralisée a été d'**unifier** les périmètres très variés des différentes régions. Il s'agit bien évidemment de profiter à cet effet des enseignements acquis lors du développement de la stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale, et vice versa. Il convient à cet égard de tenir compte de certaines particularités:

- Alors que pour les conférences régionales des transports le Jura bernois, Bienne et le Seeland ne constituent qu'une unité, il ressort clairement des décisions préalables du Conseil-exécutif et du Grand Conseil que, dans le cadre de la réforme de l'administration cantonale décentralisée, le **Jura bernois** doit constituer une **région administrative en soi**. La division du périmètre de cette conférence régionale des transports en deux régions administratives ne pose cependant pas de problème.
- La situation inverse se présente dans l'**Oberland**, où l'on trouve **deux conférences régionales des transports** (Oberland ouest et Oberland est), qui doivent être réunies en **une seule région administrative**. Cette réunion ne pose pas non plus de problèmes si les limites extérieures correspondent.

Le 23 mars 2005, Conseil-exécutif a décidé d'harmoniser la réforme de l'administration cantonale décentralisée et la stratégie en faveur des agglomérations et de la coopération régionale sur le plan géographique. Les périmètres des conférences régionales des transports, déterminants pour l'harmonisation du développement des transports et l'urbanisation, doivent correspondre à ceux des régions administratives et des arrondissements administratifs prévus par la réforme de l'administration cantonale décentralisée. Les décisions y relatives dans le cadre de la réforme de l'administration cantonale décentralisée ont un caractère déterminant (chiffre 6.2 de l'ACE 1053 du 23 mars 2005).

c) Procédure de consultation anticipée, résultats

La désignation des éventuels chefs-lieux des régions et des arrondissements, la détermination des sites prévus pour l'accomplissement des tâches, ainsi que la détermination des ressources humaines et de l'infrastructure nécessaires dépendront de la définition géographique des régions administratives et des arrondissements administratifs. Le déroulement des travaux, ainsi que les réactions de communes, de régions d'aménagement et d'autres organismes intéressés, ont permis de constater que la **définition géographique** des régions et des arrondissements est très **contestée**. C'est pourquoi le Conseil-exécutif a procédé entre décembre 2004 et février 2005 à une **consultation anticipée** sur une proposition concrète de constitution des régions administratives et des arrondissements administratifs, consultation à laquelle toutes les communes ont été invitées à prendre part.

Le projet soumis à la procédure de consultation proposait les régions suivantes:



Régions administratives	Arrondissements administratifs
Jura bernois	Jura bernois
Seeland	Seeland
Emmental et Haute-Argovie	- Emmental - Haute-Argovie
Mittelland	- Mittelland septentrional - Mittelland méridional
Oberland	- Thoue - Haut-Simmental et Gessenay - Frutigen et Bas-Simmental - Oberland oriental

Une variante proposait de ne pas scinder la région administrative du Mittelland en deux arrondissements administratifs.

Sur les questions de principe, les prises de position suivantes ont été formulées lors de la procédure de consultation:

- La proposition a dans l'ensemble été bien accueillie, notamment l'harmonisation des périmètres prévue dans divers domaines.
- Diverses voix ont demandé que la région administrative du Seeland soit subdivisée en deux arrondissements administratifs (agglomération de Bienne au sens strict / reste du Seeland).
- Il a également été demandé de subdiviser la région administrative du Mittelland en trois (et non seulement deux) arrondissements administratifs, diverses propositions de découpage étant soumises.
- Une division de l'arrondissement administratif de l'Emmental en deux arrondissements a également été demandée par certains participants.
- Une partie a demandé un modèle comprenant quatre régions administratives avec au maximum huit arrondissements administratifs, le Jura bernois n'étant pas considéré comme une région administrative en soi.

Les demandes s'écartant du projet soumis en consultation sur des questions de principe ne peuvent être prises en considération. L'adjonction d'un arrondissement administratif supplémentaire au Seeland conduirait presque inévitablement à l'introduction d'autres arrondissements dans d'autres régions, et à s'approcher du modèle 5+ (5 régions administratives et 13 arrondissements administratifs) proposé en janvier 2004 par le Conseil-exécutif au Grand Conseil, qui l'a rejeté. Il n'est par ailleurs pas possible de compenser partiellement la création d'arrondissements administratifs supplémentaires dans certaines régions en n'instituant dans la région administrative de l'Oberland que trois arrondissements administratifs au lieu des quatre prévus dans le projet soumis à la consultation, ainsi que l'ont proposé certains participants à la procédure, notamment en raison de l'étendue du territoire. C'est en effet dans les préfectures, après les offices des poursuites et des faillites, que les contacts avec la clientèle sont les plus fréquents, raison pour laquelle il est impératif d'éviter de trop grandes distances. La répartition en quatre arrondissements administratifs (telle que prévue dans le projet soumis à la consultation) a en outre été extrêmement bien accueillie dans l'Oberland.

Un modèle ne comprenant que quatre régions administratives avec au maximum huit arrondissements administratifs ne correspond clairement pas à la volonté du Grand Conseil, qui s'est prononcé pour le modèle 5/8+.

Il n'a pas non plus été possible de tenir compte de propositions (isolées) de rattacher une partie des communes du Jura bernois (agglomération de Bienne) à la région administrative du Seeland, ce qui mettrait fondamentalement en question l'unité du Jura bernois.

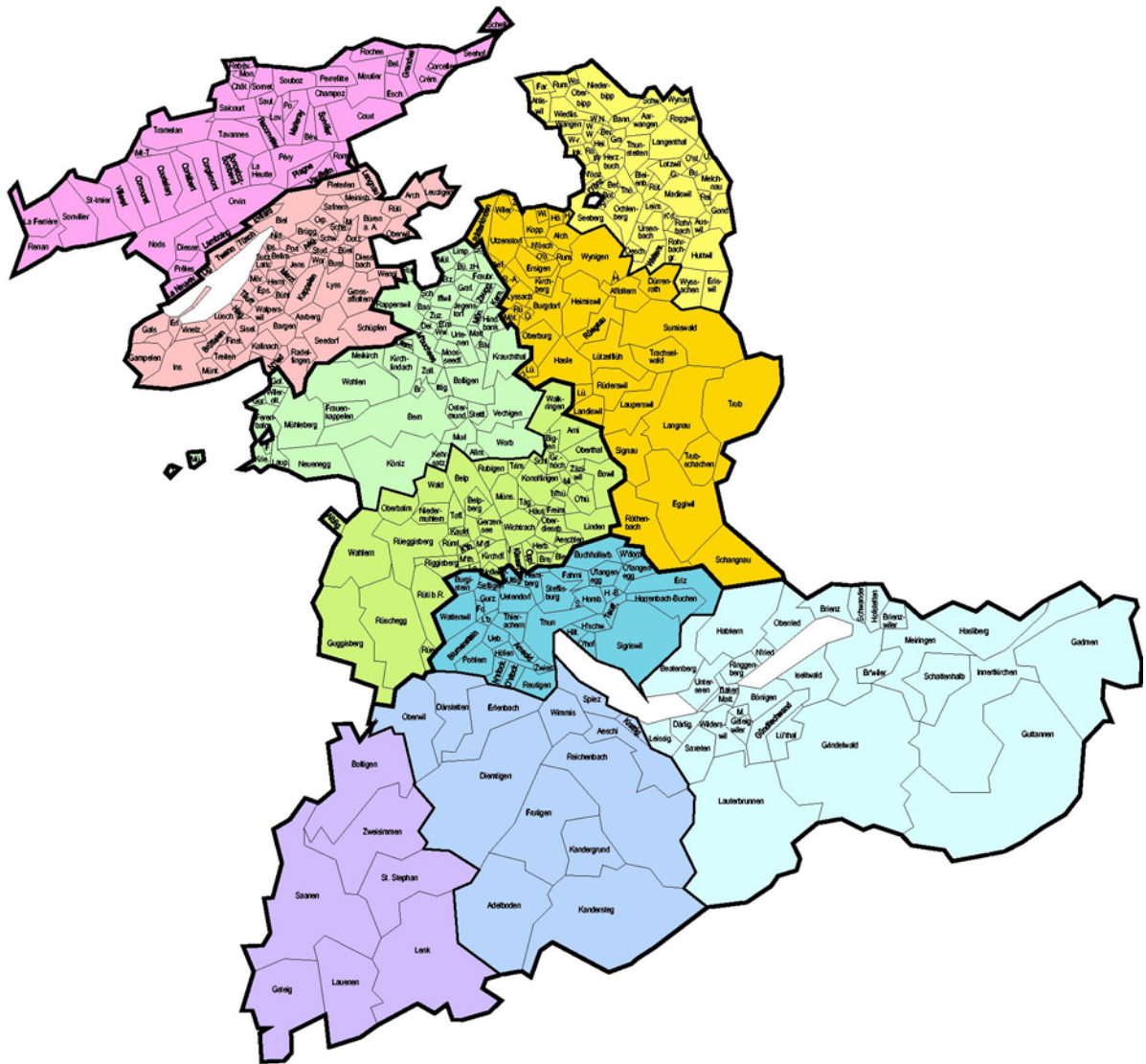
Il a en revanche été possible de prendre en considération les **demandes de plusieurs communes** souhaitant faire partie d'une autre région administrative ou d'un autre arrondissement administratif que ce qui avait été prévu dans le projet soumis à la consultation. Il a notamment été tenu compte des désirs des communes de Dürrenroth, d'Oberstocken et de Niederstocken, de Bätterkinden, de Noflen, de Rapperswil, de Ruppoldsried, de Bangerter et de Scheuen. Dans d'autres cas les désirs n'ont cependant pas pu être pris en considération (notamment ceux des communes de La Heutte, de Schlosswil et de Münsingen, de Hindelbank, de Kernenried, de Krauchthal et de Clavaleyres).

d) Proposition de composition des régions administratives et des arrondissements administratifs remaniée

Suite aux remarques qui précèdent, la proposition de composition des régions administratives et des arrondissements administratifs remaniée est la suivante:

Régions administratives	Arrondissements administratifs
Jura bernois	Jura bernois
Seeland	Seeland
Emmental et Haute-Argovie	- Emmental - Haute-Argovie
Mittelland	- Mittelland septentrional - Mittelland méridional
Oberland	- Thoune - Haut-Simmental et Gessenay - Frutigen et Bas-Simmental - Oberland oriental

Ce qui donne la situation suivante:



e) Chefs-lieux?

Conformément à la décision du Grand Conseil, les tâches ne doivent **pas** obligatoirement **être accomplies dans le chef-lieu de la région administrative**. Il en découle que la désignation d'un **chef-lieu pour chaque région** n'a pas une importance pratique et qu'on peut donc y **renoncer**. Dans les arrondissements administratifs, les tâches sont accomplies par la préfecture sur un seul site, qui n'a toutefois pas non plus à être désigné comme chef-lieu de l'arrondissement administratif.

La procédure d'attribution des différentes tâches aux sites pouvant être pris en considération sera présentée de manière détaillée au chiffre 8.

6. Langues officielles

a) Situation de départ

Lorsque, le 28 avril 2004, le Grand Conseil s'est prononcé pour le modèle 5/8+, il a notamment indiqué, dans ses déclarations de planification, que la nouvelle région administrative du Seeland doit être bilingue, les deux langues étant placées sur un pied d'égalité. Cela signifie que la population de cette région doit pouvoir choisir de s'adresser aux autorités en français ou en allemand et que leurs requêtes doivent être traitées dans la langue de leur choix.

b) Principes

Les règles suivantes s'appliquent aux affaires administratives:

- Les contacts avec les **autorités compétentes pour l'ensemble** du canton continuent d'avoir lieu dans l'une ou l'autre des langues nationales ou officielles, à savoir, au choix, le français ou l'allemand.
- Dans les rapports avec les autorités des **régions administratives** ou des **arrondissements administratifs**, la langue officielle est celle de la région ou de l'arrondissement. Dans le Seeland, la seule région administrative bilingue, qui coïncide avec l'arrondissement administratif du même nom, les langues officielles sont, comme pour les autorités compétentes pour l'ensemble du canton, le français et l'allemand.

Le bilinguisme de la région administrative du Seeland ne signifie pas que chaque service administratif de la région doive être entièrement bilingue. On peut à cet égard se référer au commentaire de la proposition de modification de l'article 6 de la Constitution cantonale (voir "Deuxième partie" ci-dessous).

- **Au niveau communal**, la langue officielle est en principe la langue de la région administrative dans laquelle est située la commune. Font exception les communes dans lesquelles l'application de cette règle entraînerait des charges déraisonnables, ce qui est le cas dans les communes essentiellement germanophones de la région administrative bilingue du Seeland. On ne peut raisonnablement attendre d'elles que les rapports officiels puissent également avoir lieu en français. C'est pourquoi le bilinguisme n'est obligatoire que dans les communes de Bienna et d'Evilard (voir remarques ad art. 6, al. 3 ConstC). Ces deux communes sont déjà bilingues selon le droit constitutionnel en vigueur (communes du district bilingue de Bienna). La même exception s'applique aux deux communes germanophones du Jura bernois, La Scheulte et Elay, qui sont déliées de l'obligation d'offrir le bilinguisme dans les rapports officiels. Rien ne change à cet égard, bien que la Constitution cantonale désigne bien entendu uniquement le français comme langue officielle du Jura bernois.

7. Tâches des régions administratives et des arrondissements administratifs

a) Principes

Les questions suivantes ont été analysées au cours de l'élaboration du projet:

- Quelles sont les tâches actuellement effectuées de manière décentralisée qui doivent continuer de l'être?
- Quelles tâches actuellement accomplies dans des structures décentralisées différentes pourraient-elles l'être dans des structures uniformisées?
- Certaines tâches aujourd'hui effectuées par les services centraux pourraient-elles être décentralisées?

Pratiquement toutes les tâches cantonales ont ainsi été examinées. Dans un premier temps, un relevé assez grossier a permis de retenir un certain nombre de tâches. Un tri a ensuite été opéré, puis certains domaines ont été approfondis. Il a alors été possible de dégager les tâches en principe susceptibles d'être exécutées dans les régions administratives.

b) Tâches des régions administratives

La structure composée de cinq régions administratives se prête à l'exécution des tâches en relation avec les domaines suivants:

- Registre foncier (avec antennes)
- Poursuites et faillites (avec antennes)
- Etat civil (avec des salles des mariages supplémentaires et éventuellement des antennes)
- Administration militaire (pour autant qu'il s'agisse des tâches des teneurs du contrôle de section)
- Orientation scolaire et professionnelle (avec antennes)
- Services psychologique pour enfants et adolescents (avec antennes)
- Inspection scolaire
- Intendance des impôts / Caisse de l'Etat

Les **subdivisions territoriales de la Police cantonale** devront en outre dans toute la mesure du possible être harmonisées avec les régions administratives (coordination simplifiée avec les services de juges d'instruction et le ministère public, dont le rayon d'action correspond également aux régions administratives). On s'efforcera par ailleurs toujours de regrouper sur un même site l'autorité d'instruction, le ministère public, la police de sûreté et la prison (voir chiffre 8.2).

Le transfert d'autres tâches dans une structure composée de cinq régions administratives ne semble pas devoir apporter d'avantages.

Aucune décentralisation de tâches jusqu'alors accomplies par les services centraux ne s'est avérée judicieuse; aucune n'est donc prévue.

c) Tâches des arrondissements administratifs

Les arrondissements administratifs ne sont déterminants que pour les préfetures.

Le Conseil-exécutif et le Grand Conseil sont convaincus que le maintien des **préfetures** est dans l'intérêt du canton, de sa population, de ses autorités et de son administration. De par leur fonction d'intermédiaires entre les communes et le canton dans son ensemble, de médiatrices au service de la population, mais aussi de par leur activité d'organes de conciliation – qui permet bien souvent d'éviter que des procédures formelles ne soient engagées pour régler des différends – les préfetures sont une **institution précieuse**. Elles résolvent à leur niveau bon nombre de problèmes qui, sans ce *filtrage*, chargerait les autorités et l'administration centrale. En même temps, la légitimité qui découle notamment de l'élection des préfets et des préfètes par le peuple garantit une meilleure acceptation des décisions et des mesures prises.

Les préfetures étant maintenues, il s'est agi de définir leurs **futures tâches**. Le Conseil-exécutif a prescrit que les tâches actuelles considérées comme essentielles devraient être accomplies dans une structure comptant dix arrondissements administratifs et que les compétences devraient être définies de manière détaillée pour les tâches restantes.

Les **principales tâches qui incombent jusqu'ici aux préfetures** ont donc été regroupées comme suit:

- Surveillance des communes et justice administrative décentralisée de première instance vis-à-vis de ces dernières
- Coordination en cas de catastrophe
- Surveillance dans le domaine de la tutelle, privation de liberté à des fins d'assistance
- Octroi du permis de construire et police des constructions
- Activité d'organe de médiation

L'analyse détaillée de toutes les tâches jusqu'alors accomplies par les préfetures a finalement conduit à une **réglementation différenciée** qui n'est pas présentée ici dans tous ses détails. Il est possible de se référer aux commentaires des dispositions correspondantes dans les cas où la législation est concernée (voir Deuxième partie).

En bref, voici les tâches pour lesquelles **d'autres services** seront **compétents**:

- Recours formés contre une décision d'engagement d'enseignants ou d'enseignantes en poste dans une école communale proposant un enseignement qui relève de la scolarité obligatoire: Direction de l'instruction publique (déjà prévu à l'art. 25 LSE)

- Demandes en compensation des charges contre des propriétaires fonciers, questions d'estimations lors de remaniements, libérations de servitudes: commissions d'estimation en matière d'expropriation
- Surveillance du respect du repos pendant les jours fériés officiels; remise de la formule requise pour annoncer les dégâts causés par le gibier; autorisation d'organiser des lotos ou des tombolas; autorisation d'exploiter des distributeurs automatiques de marchandises et de prestations de services; octroi et retrait de patentes de pêche à la ligne; établissement de laissez-passer exigés pour les transports de cadavres à destination de l'étranger; octroi de la possibilité de consulter les inventaires d'objets dignes de protection: communes
- Exécution de mesures dans le domaine de la protection des travailleurs; octroi de l'autorisation d'exercer la profession de guide de montagne, surveillance sur les guides de montagne: Direction de l'économie publique (beco)
- Surveillance des ramoneurs et ramoneuses: assurance immobilière du canton de Berne
- Utilisation des réserves de crise : Direction des finances (Intendance des impôts)
- Publication de demandes de concession pour l'exploitation de matières premières minérales; perception des émoluments sur les mines: Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie
- Autorisation d'ouverture des tombes avant l'expiration de la période fixée: Direction de la police et des affaires militaires
- Notification d'autorisation d'organiser une loterie conformément au droit fédéral: Direction de la police et des affaires militaires (Office de la population et des migrations)
- Réglementation des compétences dans le domaine de l'exécution des peines et des mesures: un remaniement complet a lieu. Compte tenu des nouvelles dispositions de la Partie générale du Code pénal suisse, des modifications subies par la loi cantonale sur l'exécution des peines et mesures et par d'autres actes législatifs, les compétences des tribunaux, des offices de la Direction de la police et des affaires militaires et des préfectures sont soumises à une nouvelle réglementation (en partie déjà réalisée dans le cadre de modifications législatives)
- Compétences des préfectures en matière d'armes et d'explosifs: toutes ont été transférées à la Direction de la police et des affaires militaires (modifications des ordonnances ad hoc)

Les tâches suivantes exécutées jusqu'à présent par les préfets et les préfètes seront **abandonnées**:

- Proposition lors de la nomination des vétérinaires officiels et des vétérinaires de contrôle
- Autorisation d'employer des jeunes en âge de scolarité
- Autorisation d'organiser des lotos ou des tombolas selon le droit cantonal

- Surveillance administrative des agences de l'office des poursuites et des faillites
- Surveillance des communes et de la police cantonale dans leurs activités de surveillance du respect de la loi sur l'hôtellerie et la restauration et de contrôle des lotos et des tombolas ainsi que des établissements de jeu.
- Surveillance générale de l'activité des communes dans le domaine de la santé publique
- Mise des dossiers volumineux à la disposition du public lors de procédures de consultation cantonales
- Assistance aux autorités de contrôle des denrées alimentaires et au beco pour certaines activités de surveillance
- Collaboration à la surveillance des établissements médico-sociaux
- Décision ordonnant une autopsie
- Eloignement d'enfants menacés selon la législation fédérale sur la tuberculose
- Abandon partiel de la participation à l'installation des ecclésiastiques (n'aura plus lieu que dans les paroisses ne disposant que d'un seul ecclésiastique ou lorsque le taux d'occupation dépasse 80%)
- Prestations de serment (notamment des notaires et des membres des polices communales)
- Félicitations aux personnes centenaires
- Possibilité offerte de consulter le RSB et les feuilles officielles d'avis à la préfecture

Les **préfectures** restent en principe compétentes pour les **actuelles tâches non mentionnées** ci-dessus, qu'il n'est pas possible ou judicieux d'abandonner ou de transférer.

On a également examiné si le transfert de tâches autres que celles exécutées jusqu'alors par les préfectures dans une structure composée d'arrondissements administratifs serait judicieux, mais la réponse a été négative.

d) Registre du commerce: centralisation

Il y a actuellement quatre offices du registre du commerce plus une agence dans le Jura bernois. Il s'est avéré que dans ce domaine l'économie a avant tout besoin d'un service hautement compétent, en mesure d'intervenir rapidement et de traiter des problématiques complexes. Les contacts directs avec la population ont une importance moindre et, ainsi que l'a révélé le relevé des contacts directs, ils ne sont pas très fréquents.

Les activités relevant du domaine du registre du commerce devraient donc être centralisées.

8. Sites et ressources humaines

8.1 Répercussions sur le personnel

8.1.1 Déménagements

La diminution des sites découlant de la nouvelle structure de l'administration cantonale décentralisée implique qu'une partie des personnes actuellement employées dans les chefs-lieux des districts devront être déplacées. Les frais de déménagement, calculés sur la base d'expériences précédentes, devraient se monter à 1000 francs par poste de travail. Le tableau ci-dessous n'inclut que les unités dont le déménagement est certain. L'emplacement des futurs offices de l'état civil n'est pas encore défini, et d'autres services ne déménageront probablement pas. Le nombre de postes concernés dans l'ensemble de l'administration décentralisée de la justice, à l'exclusion de l'administration des tribunaux, est de 557, répartis comme suit:

Unité administrative	Nombre de collaborateurs et de collaboratrices
a) <u>Préfectures</u>	
La Neuveville	1.7
Moutier	4.0
Aarberg	3.8
Bienne	6.3
Büren	2.5
Cerlier	2.1
Berne	19.9
Fraubrunnen	3.6
Laupen	2.2
Schlosswil	5.0
Schwarzenburg	2.1
Aarwangen	4.7
Berthoud	3.8
Trachselwald	3.0
Blankenburg	1.9
Meiringen	1.8
Thoune	9.4
Wimmis	3.0
TOTAL	80.0

b) <u>Offices des poursuites et des faillites</u>	
Courtelary	10.0
Moutier	3.00
Bienne	50.0
Aarberg	15.0
Berne	93.0
Schlosswil	16.0
Laupen	6.0
Schwarzenburg	4.0
Aarwangen	28.0
Berthoud	16.0
Fraubrunnen	13.0
Langnau	17.0
Wangen	14.0
Interlaken	15.0
Frutigen	6.0
Bas-Simmental	7.0
Oberhasli	4.0
Haut-Simmental et Gessenay	8.0
Thoune	30.0
TOTAL	339.0
c) <u>Bureaux du registre foncier</u>	
Moutier	2.0
Büren, Cerlier	14.0
Berne	44.0
Fraubrunnen	12.0
Schlosswil	9.0

Belp	13.0
Trachselwald	10.0
Meiringen	4.0
Blankenburg	7.0
TOTAL	115.0
d) <u>Offices du registre du commerce</u>	
Nidau	6.0
Berne	12.0
Thoune	5.0
TOTAL	23.0

Compte tenu du total de 557 postes concernés et du fait que les regroupements permettront d'économiser 39 postes, il faut compter avec des frais uniques de déménagement de quelque 510 000 francs (déplacement de 518 postes et disparition de 39 autres). Ce montant inclut la totalité des frais de déménagement, y compris les adaptations nécessaires dans le domaine de la téléphonie, mais non compris les frais liés à l'informatique, qui seront détaillés au chiffre 9, lettre c.

8.1.2 Réduction du nombre de postes

a) Préfectures:

- Le passage de 26 à 10 préfectures permet d'économiser 12 postes.
- L'abandon de diverses tâches et le transfert de tâches à d'autres services cantonaux ou aux communes (voir ci-dessus ch. 7, lit. c) permettent d'économiser deux postes supplémentaires.
- Les 14 postes ainsi économisés représentent une économie périodique de 1 120 000 francs en matière de charges de personnel.

(Indépendamment du projet de réforme de l'administration cantonale décentralisée, la nouvelle réglementation des compétences en ce qui concerne le registre de l'exécution des peines ainsi que dans le domaine de l'exécution des peines en général [introduction de la révision de la Partie générale du Code pénal suisse] permet également une diminution de trois postes en tout dans les préfectures.)

b) Poursuites et faillites

Les économies liées aux ressources humaines sont minimales dans ce domaine. Il est vrai que certaines agences seront supprimées et qu'une concentration modérée de ces services décentralisés a lieu. L'augmentation constante depuis des années du volume de travail des

offices des poursuites et des faillites annule pratiquement le potentiel de rationalisation dû à la réforme. On peut donc tout au plus attendre une réduction de cinq postes, ce qui correspond à une économie de 320 000 à 400 000 francs dans le domaine des ressources humaines.

c) Registre foncier

Une mesure ESPP a déjà exigé une diminution de neuf postes en deux étapes. Le passage à une structure composée de cinq régions administratives et l'abandon de certaines des actuelles agences permettent une réduction supplémentaire de sept postes, qui correspond à une économie de quelque 560 000 francs.

d) Registre du commerce

La centralisation sur un seul site des actuels cinq offices du registre du commerce (Berne, Bienne, Berthoud, Thoun et La Neuveville) permet une diminution de deux postes correspondant à une économie de quelque 160 000 francs.

e) Orientation scolaire et professionnelle

Les modifications envisagées ne devraient pas permettre de réaliser d'importantes économies dans le domaine des ressources humaines, car les charges sont essentiellement liées au travail de conseil. On ne peut donc compter que sur une diminution de cinq postes, ou 400 000 francs.

f) Etat civil

Le passage de 24 à cinq offices de l'état civil, auxquels s'ajoutent d'éventuelles antennes et des salles des mariages supplémentaires, ainsi que – surtout – la mise en œuvre du projet INFOSTAR permettent une diminution de 15 à 20 postes, soit une économie de quelque 1,4 million de francs par an.

En résumé, le **potentiel d'économie** dans le domaine des **ressources humaines** est le suivant:

➤ Préfectures:	14 postes
➤ Poursuites et faillites:	4 – 5 postes
➤ Registre foncier:	7 postes
➤ Registre du commerce:	2 postes
➤ Orientation scolaire et professionnelle:	5 postes
➤ Etat civil:	15 – 20 postes
Total:	47 - 53 postes

Pour calculer le potentiel d'économies, on est parti d'un traitement annuel moyen de 68 000 francs, 13^e mois inclus, auquel correspondent des charges sociales (AVS, AI, LPP, etc.) d'un montant de 12 000 francs, ce qui équivaut à l'économie périodique moyenne suivante:

Office ou service	Economie (en milliers de francs)
Préfectures	1 120
Poursuites et faillites	320 à 400
Registre foncier	560
Registre du commerce	160
Orientation scolaire et professionnelle	400
Etat civil	1 200 à 1 600
TOTAL	3 760 à 4 240

La réforme de l'administration cantonale décentralisée permet ainsi de réaliser chaque année des économies de 3,8 à 4,4 millions de francs.

8.2 Sites

8.2.1 Principes

La désignation des futurs sites de l'administration cantonale décentralisée n'appartient ni au corps électoral ni au Grand Conseil, mais au Conseil-exécutif ou à la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques en raison de l'autonomie conférée à l'administration par la Constitution. Elle n'est donc pas effectuée au niveau de la Constitution ou de la loi.

Ces sites sont cependant, comme l'a montré la discussion politique du projet de réforme, d'une importance considérable. Le présent rapport les expose donc dans les détails et ils font également partie de la procédure de consultation.

Il conviendra d'observer lors des débats au Grand Conseil que, bien que les sites soient mentionnés dans le rapport, ils ne dépendent ni de la Constitution ni de la loi. Une influence directe du Grand Conseil au niveau politique n'est par conséquent pas possible en la matière, car les projets relatifs aux actes législatifs ne font pas l'objet de déclarations de planification.

Le Conseil-exécutif assure au Grand Conseil que, si ce dernier et le corps électoral acceptent le projet de réforme de l'administration cantonale décentralisée aux niveaux constitutionnel et législatif, il lui donnera la possibilité de s'exprimer encore une fois de manière adaptée sur la question des sites. Il est prévisible que la mise en œuvre de la réforme requerra pour certains sites des demandes de crédit qui devront être traitées par le Grand Conseil. Le projet de répartition des nouveaux sites serait alors à nouveau présenté dans sa globalité et le Grand Conseil pourrait en discuter et se prononcer. Si, contre toute attente, aucune demande de crédit n'était nécessaire, le Conseil-exécutif soumettra de toute façon un rapport spécial sur les sites prévus pour l'administration décentralisée au Grand Conseil.

8.2.2 Désignation des nouveaux sites

Au moment de déterminer les futurs sites destinés à l'administration décentralisée de la justice et des tribunaux, la nécessité de mener les deux **projets en parallèle** s'est fait évidente. L'emplacement des locaux dans lesquels seront situés les services de l'organisation des tribunaux dans ses nouvelles structures a en effet des répercussions sur le choix des sites destinés à l'administration cantonale décentralisée. La planification a commencé par le domaine judiciaire, sur la base des réflexions suivantes:

- a) Les conditions auxquelles doivent répondre les locaux destinés au ministère public (autorité d'instruction) étaient claires dès le départ, malgré la nouvelle organisation et certaines nouvelles tâches: l'autorité d'instruction doit être proche de la police criminelle et aussi proche que possible de la prison régionale, afin de limiter au maximum les tâches liées aux déplacements et les transports de prisonniers, en vue d'une meilleure utilisation des ressources humaines de part et d'autre.
- b) Il n'est pas indispensable que le tribunal régional soit proche du ministère public, mais il serait avantageux qu'il se trouve à proximité de la prison régionale, car ce n'est qu'ainsi que l'on peut limiter le nombre de transports de prisonniers. Un transport de prisonnier requiert au minimum deux membres de la police et un véhicule.

Une fois les sites destinés à l'administration judiciaire (tribunaux régionaux et ministère public) déterminés, à l'exception du tribunal régional et du ministère public de l'Oberland, qui ne pourront probablement pas être installés dans des locaux appartenant au canton, la possibilité d'utiliser les propriétés du canton non retenues pour abriter les nouveaux services administratifs régionaux et d'arrondissement a été examinée. En plus de l'administration décentralisée de la justice, seule l'orientation scolaire et professionnelle est concernée: le déplacement d'autres services de l'administration cantonale décentralisée n'est pas urgent et ne permettrait en outre pas de créer des synergies supplémentaires. Il a, lors de cet examen, fallu tenir compte de la volonté du Grand Conseil de continuer d'utiliser autant que faire se peut les infrastructures actuelles aménagées sur des sites bien desservis par les transports. Les sites destinés à l'état civil n'ont pas encore pu être déterminés, le projet y relatif de la Direction de la police et des affaires militaires n'étant pas encore à ce stade d'avancement.

Les nouveaux sites ont été retenus en tenant compte de leur compatibilité avec la stratégie de développement conforme au plan directeur, les déplacements du public, les flux de trafic, et les opportunités de désinvestissement envisageables pour les différents objets.

Dans une déclaration de planification, le Grand Conseil a requis que l'on renonce (dans la mesure du possible) à construire de nouveaux bâtiments pour les besoins de l'administration cantonale décentralisée. Cette exigence n'a pas été faite de manière aussi catégorique en ce qui concerne les locaux destinés aux autorités judiciaires. Lors de l'attribution de locaux aux nouvelles unités administratives, on est parti du principe que le changement d'affectation de bâtiments disposant déjà de l'infrastructure nécessaire aux tribunaux en faveur d'unités administratives de l'administration décentralisée à la seule fin d'éviter de devoir construire de nouveaux locaux pour cette dernière n'aurait aucun sens. Il a ainsi fallu, à Bienne et à Berne, prévoir de déplacer des unités administratives ne dépendant pas de l'administration judiciaire afin de gagner de la place pour les nouvelles, et plus grandes, organisations judiciaires. Avec pour corollaire la nécessité de trouver de nouveaux locaux pour l'administration cantonale décentralisée.

Il a par ailleurs fallu veiller à ce qu'aucune unité administrative ne se retrouve découpée en plusieurs sous-entités en raison des locaux qui lui seraient attribués, ce qui réduirait pratiquement à néant le potentiel de rationalisation. Certains immeubles n'ont de ce fait plus pu être utilisés car ils n'offrent pas la surface utile nécessaire aux nouvelles, et plus grandes, unités administratives. Des variantes dans lesquels le fonctionnement au sein de l'unité administrative n'est pas idéal, mais malgré tout possible, ou qui s'écartent du projet de départ, ont été examinées.

Les sites suivants ont été retenus pour les nouvelles structures de l'administration cantonale décentralisée et des autorités judiciaires:

Unité d'organisation	Site
<p><u>Région administrative de l'Oberland</u></p> <p>Tribunal régional Ministère public</p> <p>Office des poursuites et des faillites de l'Oberland</p> <p><u>Arrondissement administratif de Thoune</u></p> <p>Bureau du registre foncier Préfecture</p> <p><u>Arrondissement administratif de l'Oberland oriental</u></p> <p>Bureau du registre foncier Office des poursuites et des faillites (agence d'Interlaken) Préfecture</p> <p><u>Arrondissement administratif de Frutigen et du Bas-Simmental</u></p> <p>Préfecture Bureau du registre foncier (agence de Frutigen)</p> <p><u>Arrondissement administratif du Haut-Simmental et de Gessenay</u></p> <p>Préfecture</p>	<p>Nouveaux locaux Nouveaux locaux (variante: château de Thoune)</p> <p>Nouveaux locaux</p> <p>Allmendstrasse 18, Thoune Allmendstrasse 18, Thoune</p> <p>Château d'Interlaken Château d'Interlaken Château d'Interlaken</p> <p>Préfecture, Frutigen Préfecture, Frutigen</p> <p>Préfecture, Gessenay</p>
<p><u>Région administrative du Mittelland</u></p> <p><u>Arrondissement administratif du Mittelland méridional</u></p> <p>Préfecture Office des poursuites et des faillites</p> <p>Bureau du registre foncier</p> <p><u>Arrondissement administratif du Mittelland septentrional</u></p> <p>Office central du registre du commerce</p> <p>Centre d'archivage des districts Archives des minutes</p> <p>Préfecture</p>	<p>Château de Belp Château de Belp</p> <p>Château de Schwarzenburg</p> <p>Préfecture, Fraubrunnen (variante: site à définir en ville de Berne ou dans l'agglomération de Berne au sens strict) Préfecture, Fraubrunnen</p> <p>Nouveaux locaux à Berne</p>

<p>Bureau du registre foncier Ministère public Tribunal régional Tribunal administratif Commission des recours en matière fiscale</p> <p>Office des poursuites et des faillites</p>	<p>Speichergasse 12, Berne / préfecture, Berne</p> <p>Nouveaux locaux à Berne (variante: Gerechtigkeitsgasse 16, Berne)</p>
<p><u>Région administrative du Seeland</u></p> <p><u>Arrondissement administratif du Seeland</u></p> <p>Préfecture Bureau du registre foncier</p> <p>Office des poursuites et des faillites</p> <p>Tribunal régional Ministère public</p> <p>Office des poursuites et des faillites (agence)</p>	<p>Château de Nidau Château de Nidau</p> <p>Nouveaux locaux à Bienne</p> <p>Préfecture, rue de l'Hôpital 14, Bienne</p> <p>Préfecture, Aarberg</p>
<p><u>Région administrative de l'Emmental et de la Haute-Argovie</u></p> <p>Tribunal régional Ministère public Office des poursuites et des faillites</p> <p><u>Arrondissement administratif de l'Emmental</u></p> <p>Préfecture Office des poursuites et des faillites (agence)</p> <p><u>Arrondissement administratif de la Haute-Argovie</u></p> <p>Préfecture Bureau du registre foncier</p>	<p>Nouvelle prison régionale, Berthoud Nouvelle prison régionale, Berthoud Jurastrasse 22, Lagenthal</p> <p>Préfecture, Langnau Nouvelle prison régionale, Berthoud</p> <p>Château de Wangen Château de Wangen</p>
<p><u>Région administrative du Jura bernois</u></p> <p><u>Arrondissement administratif du Jura bernois</u></p> <p>Préfecture Bureau du registre foncier</p> <p>Office des poursuites et des faillites Tribunal Ministère public</p>	<p>Château de Courtelary Château de Courtelary</p> <p>Rue du Château 30, Moutier Rue du Château 9, Moutier Rue du Château 13, Moutier</p>

Suite à la répartition ci-dessus, les locaux suivants ne seront plus occupés:

Château de Thoune (pour autant qu'il n'abrite pas le tribunal)
 Château et préfecture de Wimmis
 Château de Blankenburg
 Eventuellement préfecture de Meiringen
 Château de Schlosswil
 Eventuellement château de Laupen
 Préfecture de Büren (en partie)
 Préfecture de Cerlier
 Château et préfecture d'Aarwangen
 Château de Berthoud
 Château de Trachselwald
 Préfecture de La Neuveville

Il convient toutefois de remarquer qu'une partie de ces immeubles peuvent être utilisés pour abriter des services administratifs cantonaux actuellement installés dans des locaux loués. De telles possibilités existent par exemple à Meiringen et à Laupen.

On peut également relever que l'intendance des impôts envisage de déplacer à Moutier les postes de travail actuellement situées à Courtelary, afin de concentrer ses activités dans le Jura bernois en un seul lieu. Ce déplacement offrira à Moutier une compensation pour les postes de travail perdus lors du déménagement de la préfecture et du bureau du registre foncier à Courtelary.

9. Coûts et économies

a) Introduction

Comme nous l'avons déjà mentionné, la réforme de l'administration cantonale décentralisée est un projet extrêmement complexe, encore compliqué par la coordination absolument indispensable avec la seconde grande réorganisation de l'administration de la justice et des tribunaux.

Il est impossible, aujourd'hui, de déterminer avec précision les coûts directement liés aux deux projets de réforme. Les données qui suivent reposent donc en partie sur des estimations.

Il faut en outre tenir compte du fait que de nombreuses dépenses sont liées à des modifications prévues ou indispensables indépendantes du projet de réforme dans divers domaines, même si elles sont pour des raisons pratiques réalisées dans le même temps. Cette remarque s'applique par exemple au projet Infostar dans le domaine de l'état civil, ou à la numérisation des pièces justificatives et au renouvellement de l'application informatique dans les bureaux du registre foncier. Il n'est pas toujours simple d'opérer une distinction précise. Il faut en outre aussi relever qu'il n'existe actuellement pas de calcul en coûts complets. Il n'est donc pas possible de détailler les coûts résultant aujourd'hui de l'utilisation par l'administration de bâtiments appartenant au canton, alors que les coûts de nouvelles constructions ou de nouvelles locations envisagées ont été inclus au projet, ce qui tend à induire en erreur lorsqu'on examine le compte de fonctionnement: on pourrait penser que seuls les nouveaux locaux nécessaires engendrent des frais, et que l'utilisation des immeubles du canton ne coûte rien. D'autres éléments peuvent également prêter à confusion: certains secteurs de l'administration sont aujourd'hui déjà à l'étroit, d'autres présentent de sérieuses lacunes en matière de sécurité, et ces divers problèmes sont, judicieusement, résolus dans le cadre du projet de réforme. Le coût des

corrections nécessaires, qui ne devrait pas être mis à la charge du projet, ne peut cependant pas être isolé du coût total.

b) Infrastructure immobilière de l'administration cantonale décentralisée

ba) Les plus grandes propriétés immobilières du canton pourront continuer d'être utilisées par l'administration cantonale décentralisée pour les centres administratifs. Les mesures de construction requises par les changements d'affectation ou l'amélioration de la sécurité entraîneront des coûts uniques d'un montant de 1 530 000 francs. De tels coûts peuvent cependant dans tous les cas être englobés dans le crédit annuel destiné à l'entretien des bâtiments à disposition de l'Office des immeubles et des constructions (OIC). Ils ont fait l'objet d'une estimation dont voici les résultats:

Objet	Coût
Bureau du registre foncier, Speichergasse 12, Berne	150 000
Bureau du registre foncier, château de Schwarzenburg	40 000
Préfecture, château de Belp	60 000
Office du registre du commerce et centre d'archivage, bâtiment de la préfecture, Fraubrunnen	510 000
Office des poursuites et des faillites, Interlaken	60 000
Bureau du registre foncier, Allmendstr. 18, Thoune	30 000
Bureau du registre foncier, château d'Interlaken	50 000
Bureau du registre foncier, bâtiment de la préfecture, Frutigen	70 000
Préfecture, Allmendstr. 18, Thoune	50 000
Préfecture, château d'Interlaken	50 000
Préfecture, bâtiment de la préfecture, Frutigen	50 000
Préfecture, bâtiment de la préfecture, Gessenay	40 000
Bureau du registre foncier, château de Courtelary	40 000
Préfecture, château de Courtelary	20 000
Office des poursuites et des faillites, bâtiment de la préfecture, Aarberg	20 000
Bureau du registre foncier, château de Nidau	60 000
Préfecture, château de Nidau	20 000
Bureau du registre foncier, château de Wangen	80 000
Préfecture, bâtiment de la préfecture, Langnau	20 000
Préfecture, château de Wangen	70 000
TOTAL	1 520 000

Comme nous l'avons mentionné, ce montant de quelque 1,5 million de francs représente une dépense unique.

bb) Pour estimer le coût des nouveaux locaux, on s'est basé sur le coût standard des loyers calculé à partir des frais de construction et d'achat du terrain (30%) avec un intérêt de 5,4 %, amortissement inclus. Avec ce mode de calcul, peu importe de savoir si les locaux nécessaires sont construits par le canton ou loués, les coûts restant identiques. Ce mode de calcul permet d'estimer les coûts périodiques comme suit:

bba) Le canton ne possède pas de locaux suffisants pour l'office des poursuites et des faillites de Thoune. Une solution idéale en ce qui concerne l'emplacement serait réalisable sur le périmètre de Selve dont 50 % appartiennent déjà au canton. Cette solution entraînerait des coûts annuels de 560 000 francs.

bbb) A Berne, les locaux sont partout limités, raison pour laquelle le regroupement d'unités administratives décentralisées à Berne entraîne inévitablement des besoins difficiles à satisfaire, d'autant plus que le Conseil-exécutif envisage, dans le cadre du projet Optimmo, de ne plus laisser l'administration cantonale dans la vieille ville de Berne. Si l'on veut s'en tenir à cette intention, il faudra trouver pour l'office des poursuites et des faillites de Berne des locaux qui entraîneront des dépenses annuelles de 1 030 000 francs. Ces coûts pourraient être évités si l'office des poursuites et des faillites était installé à la Gerechtigkeitsgasse 36 (locaux auparavant utilisés par l'intendance des impôts). Cela impliquerait cependant de renoncer, au moins temporairement, à l'intention de ne pas maintenir l'administration dans la vieille ville.

bbc) De nouveaux locaux seront également nécessaires pour la préfecture du Mittelland septentrional. Les coûts prévus, de 340 000 francs par an, pourraient également être économisés si l'on continuait d'utiliser des bâtiments disponibles dans la vieille ville de Berne, au moins provisoirement.

bbd) Le canton ne possède apparemment pas non plus de locaux susceptibles d'abriter l'office du registre du commerce à Berne. La préfecture de Fraubrunnen serait en revanche tout à fait adaptée. L'office du registre du commerce ne génère pas de grands déplacements, une bonne partie des prestations étant disponibles en ligne. Par ailleurs, Fraubrunnen dispose d'un bon raccordement aux transports publics et est plus facilement accessible au trafic privé que le centre de la ville de Berne. Avantage supplémentaire si l'office du registre du commerce était installé à Fraubrunnen, il resterait suffisamment de place pour y loger un centre d'archivage des districts en plus des archives des minutes qui s'y trouvent déjà. Or le problème des archives des districts va devenir encore plus sensible avec le désinvestissement du canton dans le secteur des bâtiments. Il est donc indispensable de résoudre cette question dans le cadre de la réforme de l'administration cantonale décentralisée, et Fraubrunnen offre une solution idéale avec des locaux aujourd'hui déjà utilisés en partie à cet effet. Les transformations nécessaires, notamment pour le secteur des archives, se montent à 510 000 francs. Ce montant est déjà compris dans la liste présentée à la rubrique ba).

L'installation de l'office central du registre du commerce à Berne ou dans l'agglomération de Berne au sens strict pourrait toutefois également présenter des avantages, permettant notamment de mieux coordonner les contacts des clients avec la Promotion économique. Il convient donc de garder cette option ouverte au cas où elle s'avérerait réalisable.

bbe) Dans la région administrative du Seeland, des problèmes se présentent à Bienne, où se trouveront le tribunal régional et l'office des poursuites et des faillites du Seeland. Pour une des deux entités, les immeubles appartenant au canton ne seront pas suffisants. Il convient donc de chercher de nouveaux locaux. La préfecture de Bienne abritant déjà des locaux adaptés au tribunal, le plus judicieux semble d'y installer ce dernier. Il en découle que de nouveaux locaux seront nécessaires pour l'office des poursuites et des faillites, dont le coût se montera à 510 000 francs par an.

bbf) A Berthoud, l'office des poursuites et des faillites se trouve actuellement dans un immeuble loué ne se prêtant pas à son activité. Le canton ne possède aucun immeuble de la dimension voulue à Berthoud. Les nouveaux locaux nécessaires pour l'office des poursuites et des faillites engendreront des coûts annuels de 500 000 francs.

bc) En résumé, selon les estimations, la réforme de l'administration cantonale décentralisée engendrera des coûts uniques d'un montant global de 1 530 000 francs pour les transformations et des frais de location annuels de 2 940 000 francs, ce qui correspond à un volume d'investissements de quelque **50 millions de francs**. Suite à la réforme, l'administration décentralisée sera moins dispersée, et 14 immeubles appartenant au canton situés en périphérie ne

seront plus utilisés. Les baux des objets loués seront résiliés dans les délais (1 472 m² de surface utile principale, loyer annuel net de 221 293 francs). Pour autant qu'on ne puisse leur trouver une réaffectation judicieuse, les immeubles appartenant au canton doivent être vendus conformément à un plan de désinvestissement prenant en compte chaque objet séparément (14 328 m² de surface utile principale, valeur vénale totale de 43 710 000 francs [indications de la Section de l'évaluation officielle des immeubles et des forces hydrauliques (EO) de la Direction des finances] et valeur comptable de 4 289 806 francs [comptabilité financière, état au 31.12.2004]). Lors de la vente, la valeur vénale d'un objet ne doit pas obligatoirement correspondre à sa valeur marchande. Les valeurs marchandes seront calculées dans le cadre de l'élaboration du plan de désinvestissement.

Compte tenu des valeurs vénales et comptables, et après déduction des frais de désinvestissement estimés à 2 000 000 francs, un gain comptable de 37 420 000 francs est envisageable. L'économie annuelle suivante découle des changements prévus:

Coûts annuels actuels engendrés par les locaux devant faire l'objet d'un désinvestissement	4 942 891
Coûts de location annuels des locaux dont le bail sera résilié	221 293
Total des coûts actuels	5 164 184
Coûts annuels pour la location de nouveaux locaux	2 940 000
Coûts annuels pour la location de nouveaux petits objets	60 000
Total des coûts prévus	3 000 000
Total des coûts annuels économisés	2 164 184

Les économies calculées ci-dessus n'apparaîtront pas dans la comptabilité financière tant que l'administration ne procédera pas à un calcul en coûts complets avec imputation interne des coûts induits par les locaux, et toutes les économies ne seront pas réalisées immédiatement. Ce n'est qu'une fois que la mise en œuvre intégrale du plan de désinvestissement aura abouti avec succès que les économies seront pleinement visibles. Il convient à cet égard de remarquer qu'il n'est aujourd'hui pas possible de prévoir de manière fiable si les projets de réaffectation ou de vente aboutiront. **Le risque de ne retirer aucune recette du plan de désinvestissement concernant les immeubles cantonaux non utilisés et de devoir continuer d'assumer des frais d'entretien pour de tels immeubles ne peut donc être exclu. Le volume des désinvestissements pourrait donc être moins important que prévu.**

c) Infrastructure immobilière des organisations judiciaires (réorganisation de l'administration de la justice et des tribunaux)

Les tribunaux et le ministère public requièrent, de par leur fonction particulière, des locaux disposant d'installations qui ne se trouvent pas sur le marché. C'est pourquoi la préférence a été donnée à ces unités lors de l'attribution des immeubles appartenant au canton, quitte à installer l'administration cantonale décentralisée dans de nouveaux locaux en cas de besoin. Les bâtiments destinés aux tribunaux ont souvent été construits comme tels, et ils continuent de répondre aux besoins spécifiques de ces unités à Berne, Bienne et Moutier même après la réorganisation de l'administration de la justice et des tribunaux. Certaines transformations s'avèrent cependant indispensables, pour un coût global de 590 000 francs. En voici le détail:

Speichergasse 12, Berne et préfecture, Berne	370 000
Ministère public, site de Moutier	20 000
Tribunal régional, site de Moutier	60 000
Ministère public du Jura bernois et du Seeland, Bienne	80 000
Tribunal régional du Jura bernois et du Seeland, Bienne	60 000
Total	590 000

Les coûts de transformation incluent les adaptations architecturales proprement dites et un montant forfaitaire de 300 francs par collaborateur ou collaboratrice. Ils ne comprennent par contre pas les travaux d'entretien général comme la rénovation des sols, les travaux de peinture, l'ameublement ou les frais de déménagement. Ces derniers ont été détaillés au chiffre 8.1.1.

De nouveaux locaux seront nécessaire à l'Oberland et à Berthoud, le canton ne possédant pas d'immeubles pouvant répondre aux besoins dans ces régions. De nouveaux locaux destinés aux tribunaux et au ministère public devront donc y être loués, achetés ou construits.

Les coûts d'investissements nécessaires, et les loyers en découlant, ont été calculés en tenant compte des locaux et des équipements requis pour les différentes unités administratives et du coût de projets semblables déjà réalisés. Comme pour les locaux de l'administration cantonale décentralisée, les coûts d'investissement ont été capitalisés à un taux de 5,4 % et la part du terrain (évaluée à 30 % des coûts d'investissement) à 3 %.

ca) Bâtiment destiné au tribunal dans l'Oberland: 570 000 francs. Ces coûts pourraient être évités si l'on renonçait au changement d'affectation et à la vente du château de Thoune, où l'installation du tribunal régional et du ministère public serait réalisable. Il convient toutefois de relever que des immeubles comme le château de Thoune ne sont guère adaptés à des locaux administratifs ou destinés aux tribunaux: ils n'ont au départ pas été conçus en tant que bâtiments administratifs et leur structure ne répond en conséquence pas aux besoins, ils n'offrent aucune souplesse d'utilisation, il n'est guère possible d'envisager des transformations pour des questions de sauvegarde du patrimoine, etc. Le coût de l'entretien est également un facteur important lorsqu'on considère l'affectation de châteaux: à eux seuls, les volumes difficilement utilisables entraînent des frais de chauffage démesurés.

cb) La construction d'une nouvelle prison régionale s'avère nécessaire à Berthoud, pour des raisons qu'il n'y a pas lieu d'énumérer en détail ici. Compte tenu du fait que le canton ne possède aucun immeuble adapté au tribunal dans la région de l'Emmental et de la Haute-Argovie et que le bail du service de juges d'instructions doit prochainement être résilié, il semble judicieux de prévoir un nouveau bâtiment destiné au tribunal régional et au ministère public à proximité de la nouvelle prison. Le site prévu pour cette dernière offre des capacités suffisantes. Les coûts se monteront à 660 000 francs par an.

Le coût global de location de nouveaux locaux destinés aux autorités judiciaires se monte à 1 230 000 francs par an, ce qui correspond à des constructions évaluées à 19 500 000 francs.

d) Informatique

da) Registre foncier

Le registre foncier est aujourd'hui constitué de données informatisées relatives aux immeubles et de pièces justificatives sur support papier. Lorsque l'application informatique **Capitastra** a été conçue (à partir des années 80 du siècle dernier), personne n'envisageait un éventuel regroupement des districts. Les fusions de communes ne jouaient alors pas non plus un rôle important. De ce fait, lorsque Capitastra a été introduit il y a 13 ans, il était conçu pour être utilisé dans un arrondissement du registre foncier, et non de façon à être capable de gérer les mandants. Autrement dit, si plusieurs arrondissements du registre foncier étaient regroupés dans une plus grande unité territoriale, plusieurs immeubles ou pièces justificatives pourraient porter le même numéro. Le même problème se présenterait d'ailleurs si des communes appartenant à des arrondissements du registre foncier différents fusionnaient, et de telles fusions ne pourraient pas non plus être réalisées avec l'actuel registre foncier informatisé. L'**application** doit donc **impérativement** être rénovée, sans que cette rénovation soit entièrement mise à la charge de la réforme de l'administration cantonale décentralisée, puisqu'elle peut aussi devenir indispensable lors de fusions de communes. Etant donné que toute application de contrôle des affaires doit actuellement en principe être capable de gérer les mandants et que Capitastra est également utilisée dans d'autres cantons de plus en plus fréquemment confrontés à son incapacité de le faire, la conceptrice de l'application a accepté d'adapter l'application standard gratuitement. Ainsi, seule la modification des parties ne correspondant pas à l'application standard sera à la charge du canton de Berne. De tels compléments propres au canton sont indispensables. Les autres cantons utilisant Capitastra n'ont par exemple pas de registre des droits d'alpage. Les interfaces avec les applications fiscales sont elles aussi spécifiques au canton. Une offre indicative a été demandée pour les modifications nécessaires et le coût a été évalué à un montant situé entre 250 000 et 500 000 francs. Une estimation plus détaillée ne pourra se faire que sur la base d'un projet précis, ce qui n'est pas possible en l'état actuel des choses.

Les **pièces justificatives**, qui constituent un élément indispensable du registre foncier, posent des problèmes plus importants, Premièrement, du fait qu'elles sont essentielles à l'activité quotidienne du registre foncier, elles doivent être constamment disponibles, ce qui ne va pas de soi lorsqu'on envisage de découper un arrondissement du registre foncier actuel et d'attribuer les diverses entités ainsi constituées à d'autres arrondissements. Cette difficulté trouverait difficilement une solution avec des pièces justificatives sur support papier, car les pièces devraient être réparties dans tous les bureaux du registre foncier auxquels serait attribuée une partie de l'arrondissement du registre foncier dissout. C'est pourquoi il a été donné suite à l'idée de **numériser** ces documents. Grâce à une telle solution, les pièces justificatives seraient disponibles partout et en tout temps pour la conservation du registre foncier. Deuxièmement, les pièces justificatives ne sont actuellement pas sécurisées: une numérisation remédierait à cette lacune. Troisièmement, la numérisation permettrait de résoudre les actuels problèmes d'archivage. Les pièces justificatives originales, qui envahissent actuellement les locaux d'archives des bureaux, pourraient être regroupées et conservées dans un site décentralisé. Les pièces numérisées pourraient en outre être disponibles en ligne par le biais de GRUDIS (système d'information sur les données relatives aux immeubles), ce qui faciliterait grandement le travail des notaires et des banques. Il ne serait dans la plupart des cas plus nécessaire de se rendre au bureau du registre foncier pour régler une affaire immobilière. Elle offrirait en outre aux bureaux un potentiel de recettes supplémentaires évalué à quelque 500 000 francs par an. Le coût de la numérisation des pièces justificatives, y compris leur insertion dans Capitastra et dans GRUDIS, dépend du volume à saisir. Selon les évaluations actuelles, ce coût devrait se monter à une dépense unique d'environ 1,5 million de francs et à des frais d'exploitation annuels de 133 000 francs. Cette estimation part du principe que toutes les pièces justificatives ne seraient pas numérisées, ce qui entraînerait un certain retard lors du traitement des affaires relatives à

des pièces justificatives non numérisées. Cette légère détérioration des prestations est admissible compte tenu des coûts qu'elle permet d'éviter.

En raison de l'amélioration notable de l'offre de prestations et du potentiel de recettes supplémentaires, la numérisation envisagée devrait aussi être réalisée indépendamment de la réforme de l'administration cantonale décentralisée, éventuellement à un autre moment.

db) Poursuites et faillites

Le **système électronique de contrôle des affaires** des offices des poursuites et des faillites n'est pas non plus suffisamment à même de gérer les mandants. Des adaptations devront donc être effectuées pour que les procédures de poursuite et de faillite en cours au moment du passage à la nouvelle organisation ne soient pas attribuées au mauvais office. Le coût de ces adaptations est évalué à un montant situé entre 200 000 et 250 000 francs.

dc) Tribunaux

TRIBUNA, le système de contrôle des affaires électronique des tribunaux, doit subir des modifications pour les raisons énumérées sous da) et db). Compte tenu des besoins de cette application, le coût de ces modifications ne sera cependant pas aussi élevé que celui des précédentes. Il est évalué à 100 000 francs au maximum.

dd) Registre du commerce et préfectures

Les applications électroniques du registre du commerce (HR-Win) et des préfectures (Prefecta) sont depuis leur conception capables de gérer les mandants. Il n'y a donc pas de frais d'adaptation à prendre en considération.

de) Offices de l'état civil

Le projet informatique Infostar ne découle pas de la réforme de l'administration cantonale décentralisée, mais ce n'est qu'avec la mise en œuvre de ce dernier que le domaine de l'état civil pourra être intégré dans la structure des régions administratives.

e) Autres coûts et économies

Le déplacement d'unités administratives vers de nouveaux sites entraîne des frais d'adaptation des réseaux. Si certaines unités s'installent dans des immeubles qui ne sont pas encore raccordés au réseau cantonal BEWAN, il faudra payer une taxe de raccordement par immeuble. Des coûts uniques doivent être envisagés pour les sites suivants:

Thoune	75 000
Interlaken	15 000
Belp	30 000
Berne	275 000
Bienne	50 000
Nidau	20 000
Berthoud	80 000
Moutier	20 000
Courtelary	15 000
Total	580 000

Des frais d'exploitation dans le domaine informatique, évalués à 4850 francs par an et par poste de travail, disparaîtront suite à la suppression de postes dans l'administration cantonale décentralisée, permettant une économie annuelle de 190 000 francs pour les 35 postes concernés.

f) Ebauche de bilan de la réforme de l'administration cantonale décentralisée

La réforme de l'administration cantonale décentralisée d'une part permet certaines économies quantifiables, notamment dans le domaine des ressources humaines, et d'autre part implique la nécessité de procéder à certains investissements uniques et entraîne des charges supplémentaires, surtout dans le domaine des locaux. Il convient cependant de relever une nouvelle fois que les chiffres relatifs au compte de fonctionnement présentés ci-dessous peuvent induire en erreur du fait qu'il n'existe pas partout de calcul en coûts complets.

Bilan:

Coûts uniques	CHF
Déménagements	510 000
Transformations nécessaires de bâtiments appartenant au canton	1 520 000
Adaptations du registre foncier informatisé spécifiques au canton (découle en partie seulement de la réforme)	375 000
Numérisation d'une partie des pièces justificatives du registre foncier (découle en partie seulement de la réforme)	1 500 000
Adaptations du logiciel des offices des poursuites et des faillites spécifiques au canton	225 000
Transformations et raccordements au réseau	580 000
TOTAL	4 710 000

Coûts supplémentaires périodiques	CHF
Frais de location et de construction pour de nouveaux locaux (correspondant à un volume d'investissements de quelque 50 millions de francs)	2 940 000
Frais de location de petits objets	60 000
Frais annuels pour la numérisation des pièces justificatives du registre foncier	150 000
TOTAL	3 150 000

Economies et revenus supplémentaires annuels	CHF
Diminution des charges de personnel des préfectures	1 180 000
Diminution des charges de personnel des offices des poursuites et des faillites	400 000
Diminution des charges de personnel des bureaux du registre foncier	560 000
Diminution des charges de personnel des offices du registre du commerce	160 000
Diminution des charges de personnel des offices d'orientation scolaire et professionnelle	400 000
Diminution des charges de personnel des offices de l'état civil	1 600 000
Plan de désinvestissement pour 14 immeubles appartenant au canton	4 950 000
Résiliation de baux	225 000
Réduction du nombre de postes de travail (équipement informatique)	190 000
Recettes supplémentaires suite à la numérisation des pièces justificatives du registre foncier	500 000
TOTAL	10 165 000

En résumé, on peut faire les constatations suivantes:

1. Selon les estimations, la réforme permet des économies annuelles de 10 165 000 francs et entraîne des dépenses annuelles supplémentaires de 3 150 000 francs, ce qui laisse un solde positif de 7 015 000 francs.
2. Des investissements uniques évalués à un montant global de 4 710 000 francs (en plus des investissements dans l'infrastructure immobilière) seront nécessaires pour atteindre ce potentiel d'économie. L'objectif fixé dans la déclaration de planification du Grand Conseil, qui exigeait que les coûts de la réforme (à l'exclusion des coûts de construction) soient amortis en quatre ans grâce aux économies qu'elle induirait est atteint.

g) Bilan de la réorganisation de l'administration de la justice et des tribunaux

Il n'est pas encore possible de donner des indications complètes. Seuls sont actuellement connus les coûts annuels d'environ 1 230 000 francs liés aux locaux nécessaires pour les organisations judiciaires et de 100 000 francs pour l'adaptation du système de contrôle électronique des affaires des tribunaux. Il n'est pas possible de donner plus de précisions sur d'autres coûts et/ou sur des économies tant que la législation fédérale fixant les tâches des organisations judiciaires n'est pas connue.

h) Consigne du Conseil-exécutif

Le Conseil-exécutif a requis un potentiel d'économie annuel de 8 à 12 millions de francs pour les deux projets (réforme de l'administration cantonale décentralisée et réorganisation de l'administration de la justice et des tribunaux). La réforme de l'administration cantonale décentralisée permet à elle seule de prévoir des économies de quelque 7 millions de francs. La consigne globale devrait donc être atteinte même si le bilan des coûts et des recettes de la réorganisation de l'administration de la justice et des tribunaux n'est pas encore connu.

Deuxième partie

Modifications de la Constitution cantonale et de la législation

10. Coordination entre la réforme de l'administration cantonale décentralisée et la réorganisation de l'administration de la justice et des tribunaux

La **coordination** entre les deux projets, au niveau temporel autant que possible, et assurément aussi au niveau du contenu, est extrêmement importante, ne serait-ce qu'en raison de l'**infrastructure immobilière**. Il est en effet tout à fait possible que des locaux libérés dans le cadre d'un des projets puissent être utilisés dans l'autre projet. La **délimitation géographique** des régions administratives et celle des arrondissements judiciaires sont également coordonnées (ce qui n'empêche pas qu'un arrondissement judiciaire recouvre plusieurs régions administratives, comme c'est le cas pour la région judiciaire du Jura bernois et du Seeland).

La coordination temporelle n'est par contre pas possible en ce qui concerne les modifications de la législation cantonale du fait que la réorganisation de l'administration de la justice et des tribunaux dépend du calendrier de la Confédération pour les modifications au niveau fédéral de la procédure civile, et encore plus de la procédure pénale. Le travail législatif concret ne pourra être entrepris à l'échelon cantonal que lorsque les deux projets seront terminés au niveau fédéral.

L'analyse de la question a par contre permis de constater que les **modifications constitutionnelles** requises par la réorganisation de l'administration de la justice et des tribunaux peuvent déjà être entreprises maintenant, c'est-à-dire en même temps que les modifications constitutionnelles liées à la réforme de l'administration cantonale décentralisée. Cela tient au fait que, dans le domaine judiciaire, la Constitution cantonale ne traite que des questions fondamentales, tous les autres points étant réglés au niveau législatif.

Le lecteur est renvoyé au projet séparé concernant la réorganisation de l'administration de la justice et des tribunaux (modification de la Constitution cantonale, questions de principe).

11. Modification de la Constitution cantonale

11.1 Généralités

La réforme de l'administration cantonale décentralisée requiert une modification de la Constitution dans trois domaines:

- Deux nouvelles subdivisions géographiques viennent s'ajouter aux communes et aux districts: les régions administratives et les arrondissements administratifs.
- La réglementation concernant les langues officielles doit être adaptée en conséquence.
- La compétence territoriale des préfets et des préfètes ne recouvre plus le district mais l'arrondissement administratif.

11.2 Langues officielles

La modification la plus importante concerne les langues officielles, donc l'article 6 de la Constitution cantonale.

Cet article régleme les langues nationales et officielles du canton de Berne. Cette prescription notamment doit être modifiée en raison du changement fondamental de structure apporté par la réforme de l'administration cantonale décentralisée. Il ne s'agit cependant pour l'essentiel que d'une adaptation formelle et terminologique aux nouvelles données. La seule modification d'ordre matériel concerne la région administrative bilingue du Seeland. Aux termes de la déclaration de planification du Grand Conseil du 29 avril 2004 et de la lettre du Conseil régional du 19 mai 2004, elle doit être *bilingue, les deux langues étant placées sur un pied d'égalité*, ce qui signifie que la population a "le choix de s'adresser en français ou en allemand aux autorités et [...] le droit de voir ses demandes traitées dans la langue officielle de son choix" (voir Journal du Grand Conseil du 29 avril 2004, p. 555; Compte rendu des séances du Grand Conseil, p. 380). Le principe ainsi énoncé ne s'applique cependant qu'au niveau de la région administrative, et ne s'étend pas à l'échelon communal.

En résumé, les rapports avec les autorités sont régis par les règles suivantes, en fonction du niveau de l'Etat fédéral auquel on se situe (canton, région administrative, commune):

- Les contacts avec les autorités compétentes pour l'ensemble du canton continuent d'avoir lieu dans l'une ou l'autre des langues nationales ou officielles, à savoir, à choix, en français ou en allemand.
- La population s'adresse aux autorités d'une région administrative dans la langue officielle de celle-ci. S'agissant de la seule région bilingue, à savoir le Seeland, le français et l'allemand ont chacun un tel statut, de sorte que leur utilisation dans les rapports officiels suit les règles applicables dans le cas des autorités compétentes pour l'ensemble du canton.
- Au niveau communal, le principe est que les échanges avec les autorités ont également lieu dans la langue officielle de la région administrative. Font exception les communes pour lesquelles l'application stricte de cette règle entraînerait des charges déraisonnables, ce qui est le cas dans les communes essentiellement germanophones de la région administrative bilingue du Seeland. On ne peut en effet raisonnablement attendre d'elles qu'elles communiquent également en français avec leur population. En conséquence, seules Bienne et Evilard sont tenues, dans cette région, de respecter le principe du bilinguisme (voir commentaire de l'art. 6, al. 3 ConstC). D'ailleurs, cette situation prévaut déjà selon le droit constitutionnel en vigueur, puisque ces deux communes forment le district bilingue de Bienne. Il convient en outre de prévoir une exception pour les deux communes germanophones du Jura bernois, à savoir La Scheulte et Elay, dont les autorités ne sont pas soumises à l'obligation d'utiliser le français dans leurs contacts avec la population.

Pour plus de détails, voir le commentaire de l'article 6, au chiffre 11.3 ci-dessous.

11.3 Commentaire article par article

Article 3, alinéa 2

Le canton sera divisé en régions administratives, en arrondissements administratifs, en districts et en communes.

Article 5, alinéa 1

Suite à la réforme de l'administration cantonale décentralisée, les régions administratives et les arrondissements administratifs deviennent plus importants que les districts dans l'organisation du canton. Il est donc judicieux que le Jura bernois ne soit plus défini en fonction des districts mais comme région administrative. Ce changement ne touche en rien les limites territoriales.

Article 6, alinéa 2

La nouvelle teneur de l'article 6, alinéa 2 ConstC est pour l'essentiel une adaptation formelle à la terminologie de la nouvelle organisation administrative. Les lettres a et c n'incluent aucun changement matériel: comme aujourd'hui, le français est la langue officielle dans le territoire du Jura bernois désormais appelé "région administrative du Jura bernois" (al. 2, lit. a), tandis que l'allemand a ce même statut dans les actuels districts germanophones, qui doivent être réunis en trois régions administratives, à savoir le Mittelland, l'Emmental et la Haute-Argovie, et l'Oberland bernois (al. 2, lit. c). Seule la lettre b de l'alinéa 2 contient une modification au plan matériel: conformément à la volonté politique clairement exprimée, elle pose le principe du bilinguisme de la région administrative du Seeland, dans laquelle le français et l'allemand sont dès lors tous deux les langues officielles.

Article 6, alinéa 3

La région administrative du Seeland est la seule à avoir deux langues officielles, considérées par là même comme étant "placées sur un pied d'égalité". Le bilinguisme s'applique clairement au niveau de la région administrative. Cela ne saurait toutefois signifier – pour des raisons purement pratiques – que chaque service administratif régional soit en mesure de le garantir pleinement. Ainsi, l'article 6, alinéa 3 ConstC n'exclut pas la possibilité qu'une antenne ou agence spécialement créée pour une autorité administrative régionale (p. ex. l'office des poursuites et des faillites) ne travaille que dans une langue. La Constitution donne uniquement aux citoyens et citoyennes de la région administrative du Seeland l'assurance que toutes les affaires concernant des tâches qui relèvent de la compétence régionale puissent être traitées par un service administratif bilingue. La localisation précise des différents services n'est quant à elle pas réglée au niveau constitutionnel.

D'autres dérogations au principe du bilinguisme sont admissibles pour des raisons techniques ou pratiques. En effet, ni le registre foncier informatisé (Capitastra), ni le registre du commerce informatisé, ni le système de contrôle des affaires du domaine des poursuites et des faillites ne pourront, à l'avenir non plus, être exploités à la fois en français et en allemand.

Si le registre foncier était tenu de manière bilingue, chaque inscription devrait être automatiquement convertie afin qu'il soit possible en tout temps d'imprimer un extrait dans les deux langues. Pour ce faire, il faudrait codifier tous les types d'inscriptions et priver ainsi les bureaux du registre foncier de la possibilité de rédiger librement les textes, ce qui restreindrait considérablement leur marge d'action. Or, dans l'intérêt de la sécurité du droit et de la transparence, l'inscription précise de droits réels ou d'obligations propter rem dans le grand livre est préférable au recours à des textes standardisés décrivant parfois la situation de manière approximative. Par ailleurs, une inscription manuelle dans les deux langues n'est pas envisageable non plus. D'une part, cette solution occasionnerait une charge de travail disproportionnée et constituerait une source supplémentaire d'erreurs. D'autre part, la sécurité du droit serait compromise car, en cas de divergence, il serait malaisé de déterminer lequel des deux textes – français ou allemand – fait foi. Aujourd'hui déjà, le registre foncier de l'arrondissement II de Bienne-Nidau n'est tenu qu'en allemand, comme l'était auparavant celui du district de Bienne. Si l'on voulait rendre le registre bilingue, il conviendrait de revoir la conception du logiciel de Capitastra et d'imposer des modules de rédaction qui seraient le fruit de compromis aux personnes chargées de la tenue du registre, avec des coûts élevés à la clé.

Il en va de même des systèmes de contrôle des affaires dans le domaine des poursuites et des faillites ainsi que du registre du commerce. Lors de sa saisie initiale, chaque affaire se voit attribuer une langue (français ou allemand). Ensuite, les extraits ne peuvent être générés par le système et délivrés que dans cette langue. De la sorte, l'application intégrale du principe du bilinguisme n'est, là non plus, guère possible pour des raisons techniques, en tout cas à un coût raisonnable.

La solution devant prévaloir au niveau communal ne s'impose pas d'emblée. L'imposition du bilinguisme dans les rapports officiels à l'échelon communal également aurait des conséquences disproportionnées pour la grande majorité des communes du Seeland qui ne sont pour ainsi dire que germanophones. Ces dernières devraient en effet garantir, au sein de leurs administrations, la présence de personnel en mesure de communiquer en français tant oralement que par écrit, alors que de telles compétences ne seraient que rarement ou jamais sollicitées. Il semble donc proportionné – et tout à fait compatible avec la volonté de placer les deux langues sur un pied d'égalité au niveau régional – de n'imposer le bilinguisme qu'aux deux communes qui, sur la base du droit constitutionnel en vigueur, appliquent déjà ce principe, à savoir Bienne et Evillard, qui forment le district bilingue de Bienne (art. 6, al. 2, lit. b ConstC). Les autres communes de la région souhaitant tenir compte dans une certaine mesure du bilinguisme, par exemple en raison de la croissance de leur population francophone, ont tout loisir de le faire en application de la clause prévue à l'article 6, alinéa 4 ConstC (al. 3 de la teneur en vigueur).

Article 68, alinéa 1

Une adaptation terminologique est nécessaire du fait qu'il n'y aura plus d'administration de district suite à la réforme de l'administration cantonale décentralisée. La formulation choisie correspond à l'esprit de la disposition qui prévoit que les employés et les employées de l'administration centrale aussi bien que de l'administration décentralisée du canton ne peuvent siéger au Grand Conseil. Le droit en vigueur ne subit aucune modification d'ordre matériel.

Article 93, alinéa 1

Dans la constitution en vigueur, les districts sont les unités administratives du canton. Ces unités seront désormais les régions administratives et les arrondissements administratifs, qui seront en outre désignés comme unités administratives "*ordinaires*" du canton. Cela correspond à la formulation de la loi d'organisation (LOCA)¹. Cette précision indique que les régions administratives et les arrondissements administratifs sont bien en principe les unités administratives du canton, mais que des exceptions sont admissibles si la situation l'exige.

Article 93, alinéa 2

Le corps électoral pour l'élection des préfets et des préfètes est dorénavant constitué par les ayants droit au vote de l'arrondissement administratif.

Article 93, alinéa 3

L'actuelle énumération des tâches est abandonnée, car elle n'a pas sa place à l'échelon constitutionnel. En effet, toute modification des tâches énumérées dans la Constitution nécessiterait une modification de cette dernière. C'est pourquoi il est prévu de définir les tâches à l'échelon législatif.

Article 93, alinéa 4

Il n'y a plus d'autorités de district. La loi doit en revanche pouvoir permettre l'élection populaire d'autorités régionales ou d'arrondissement.

¹ RSB 152.01

Article 93, alinéa 5

Les districts restent significatifs pour l'élection du Grand Conseil, c'est pourquoi ils sont mentionnés dans la Constitution cantonale (voir art. 3, al 2 ConstC). Leurs limites sont fixées par la loi, comme celles des régions administratives et des arrondissements administratifs.

12. Modifications de la législation

12.1 Remarques de principe sur la méthodologie

C'est sur les tâches des préfets et des préfètes que la réforme de l'administration cantonale décentralisée a le plus de répercussions. Il a donc été décidé de procéder à une révision totale de la loi du 16 mars 1995 sur les préfets et les préfètes (LPr), et d'inclure à ce projet de loi les autres adaptations législatives rendues nécessaires par la réforme sous forme de modifications indirectes. Il en résulte un projet relativement long, de nombreux changements législatifs étant requis. Cette façon de procéder permet cependant une meilleure vue d'ensemble, toutes les modifications étant présentées dans un seul projet.

12.2 Loi sur les préfets et les préfètes

Article 1

Il convient de situer la position du préfet ou de la préfète au début de la loi afin de rendre l'organisation structurelle de l'administration cantonale décentralisée plus claire pour les citoyennes et les citoyens.

L'élection des préfets et des préfètes a dorénavant lieu à l'échelon de l'arrondissement administratif et non plus à celui du district.

Article 2

Il n'y a plus de chefs-lieux à proprement parler dans les arrondissements administratifs ni dans les régions administratives (voir Première partie, ch. 5, lit. e). Le Conseil-exécutif désigne le lieu où sera située la préfecture. Cette disposition permet de répondre au mieux à la déclaration de planification du Grand Conseil du 28 avril 2004 selon laquelle il convient de continuer à utiliser les infrastructures actuelles et de renoncer à de nouvelles constructions.

Le préfet ou la préfète doit habiter dans l'arrondissement administratif dans lequel il ou elle a été élu, ainsi que le requièrent sa fonction et ses tâches spécifiques. Cette exigence est également importante en cas de crise, car elle permet alors d'assumer de manière optimale les tâches de conduite et de coordination.

Article 3

Pour être éligible, il convient de jouir du droit de vote en matière fédérale. C'est consciemment qu'on a renoncé à imposer des conditions d'éligibilité plus détaillées car, au vu de la diversité des tâches à accomplir, il s'est avéré pratiquement impossible de les définir de façon exhaustive. On a également renoncé à décrire le profil requis, car un tel profil n'aurait qu'un caractère déclaratoire et ne serait pas applicable.

Article 4

Pour des motifs de légitimité politique, il convient que la suppléance du préfet ou de la préfète soit, pour les tâches essentielles, assurée par le préfet ou la préfète d'un autre arrondissement administratif, c'est-à-dire par une personne élue par le peuple. Pour le reste, notamment pour

les tâches plus administratives, la suppléance peut comme jusqu'à présent être assumée par les collaborateurs et collaboratrices de la préfecture. En cas d'empêchement d'une personne désignée comme suppléante ordinaire, la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques peut instituer une suppléance extraordinaire.

Article 6

Comme jusqu'à présent, les préfets et les préfètes sont placés sous la surveillance du Conseil-exécutif. Pour des raisons pratiques, cette surveillance est déléguée à la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques. Cette dernière assure la conduite des préfets et des préfètes dans les domaines administratif, organisationnel et technique par le biais d'un organe de direction créé à cet effet. Elle peut comme elle le fait déjà édicter des instructions générales contraignantes à l'intention des préfets et des préfètes. Ce droit ne concerne cependant pas le traitement spécifique des affaires, notamment des procédures de justice administrative.

Article 7

Compte tenu de la très large palette d'activités des préfets et des préfètes, il convient de veiller à leur formation et à leur perfectionnement. C'est là la tâche de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques.

Article 8

Les préfets et les préfètes représentent le Conseil-exécutif dans leur arrondissement administratif. Ils doivent veiller à ce que ce dernier soit informé sur les activités importantes et les événements particuliers survenus dans l'arrondissement, c'est pourquoi ils lui présentent chaque année un rapport.

Article 9

Les principales tâches des préfets et des préfètes sont définies ici. Leurs tâches étant d'une extrême diversité, il est pour le reste renvoyé à la législation spéciale.

Article 10

Cet article relève l'important rôle de coordination et d'information que doivent assumer les préfets et les préfètes.

Article 11

Comme sous le régime du droit actuel, les préfets et les préfètes veillent à la sécurité et à l'ordre public dans leur arrondissement administratif. Divers instruments sont à leur disposition à cet effet. Ils prennent les mesures nécessaires d'entente avec les communes et les services cantonaux compétents.

Article 12

Bien que quelques-unes des tâches des préfectures relatives à l'exécution des peines aient été transférées à l'administration centrale, elles continuent d'assumer de nombreuses tâches dans le domaine de l'exécution et de l'entraide judiciaire. L'entraide administrative, qui était déjà accordée sans être ancrée dans la loi, est également mentionnée explicitement. L'entraide judiciaire comprend de par sa nature l'entraide administrative, mais cette mention explicite apporte plus de clarté.

Article 13

Le canton met à la disposition des préfectures l'infrastructure et les moyens nécessaires à l'exécution de leurs tâches.

Article 14

En principe, les préfets et les préfètes fixent eux-mêmes les tâches, les attributions et la responsabilité du personnel de leur propre préfecture dans un règlement. Afin de garantir une certaine unité, ce règlement doit être soumis à l'approbation de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques.

Article 16

L'ancienne loi sur les préfets et les préfètes est abrogée au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur les préfets et les préfètes.

Article 17

La nouvelle loi sur les préfets et les préfètes ne doit entrer en vigueur qu'une fois que le corps électoral aura accepté la modification de la Constitution cantonale requise par la réforme de l'administration cantonale décentralisée. Les deux actes législatifs entreront en vigueur en même temps.

Article 18

La nouvelle loi sur les préfets et les préfètes régleme une part importante de l'organisation structurelle du canton. En conséquence, elle doit être soumise à la votation populaire obligatoire en même temps que la modification de la Constitution. Conformément à l'article 61, alinéa 2 ConstC, une décision qualifiée de plus de 120 membres du Grand Conseil est requise pour qu'un acte législatif soit soumis à la votation populaire obligatoire.

12.3 Modifications d'autres lois**12.3.1 Loi du 18 janvier 1993 sur les publications officielles (LPO)²**Article 17

Les feuilles officielles d'avis doivent dorénavant également publier les publications des arrondissements administratifs.

12.3.2 Loi du 5 mai 1980 sur les droits politiques (LDP)³Articles 10 et 11

Certaines élections ayant lieu au niveau des arrondissements administratifs, ces derniers doivent également être mentionnés dans la loi.

Article 43a

L'élection des préfets et des préfètes n'a plus lieu au niveau des districts mais à celui des arrondissements administratifs.

Article 48

L'alinéa 2 peut être abrogé car les préposés aux poursuites et faillites, de même que les officiers de l'état civil, ne sont plus élus par le corps électoral.

Article 69

Adaptation à la nouvelle organisation de l'administration.

² RSB 103.1

³ RSB 141.1

Articles 77b et 77c

Seule l'élection des préfets et des préfètes est concernée par les articles 77b lettre e et 77c lettre c. Il n'y a plus d'agents employés au niveau du district.

Article 93

Les préposés et les préposées aux poursuites et faillites ainsi que les officiers et les officières de l'état civil ne sont plus élus par le peuple. A l'alinéa 2, le renvoi à l'alinéa 3 doit être biffé, ce dernier étant supprimé.

12.3.3 Loi du 8 novembre 1988 sur le Grand Conseil (LGC)⁴Article 3a

Il n'y a plus que l'administration centrale et l'administration cantonale décentralisée, il n'y a plus d'administration de district.

12.3.4 Loi du 20 juin 1995 sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration (Loi d'organisation, LOCA)⁵Article 20

Il n'y a plus d'administration de district.

3. Districts

Le titre de la section doit être adapté: il n'y a plus d'administration de district, bien que les districts subsistent comme tels.

Article 38

Les unités administratives décentralisées ordinaires du canton ne sont plus les districts, mais les régions administratives et les arrondissements administratifs. Etant donné que l'appartenance des communes à un district, une région administrative ou un arrondissement administratif est fixée dans des annexes, il convient de préciser à l'alinéa 3 de l'article 38 dans quelle annexe cette appartenance est réglée.

Article 39

Les dispositions relatives à l'administration de district peuvent être supprimées.

4. Administration cantonale décentralisée

Les unités administratives ordinaires nouvellement créées doivent être réglementées dans une section particulière.

Articles 39a

Cet article définit les nouvelles régions administratives et les nouveaux arrondissements administratifs, en précise le territoire et indique les compétences de leurs autorités.

Article 39b

La loi définit les tâches des autorités des régions administratives et des arrondissements administratifs.

⁴ RSB 151.21

⁵ RSB 152.01

Articles 40 et 50

Adaptation de la réglementation de l'utilisation des langues à la nouvelle organisation de l'administration (voir Première partie, ch. 6).

Annexe 2 (nouveau)

Cette annexe réglemente l'attribution des communes aux différentes régions administratives et aux différents arrondissements administratifs (voir Première partie, ch. 5).

12.3.5 Loi du 23 mai 1989 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA)⁶Articles 32 et 34

Adaptation terminologique aux nouvelles structures de l'administration.

12.3.6 Loi du 14 mars 1995 sur l'organisation des juridictions civile et pénale (LOJ)⁷Articles 2, 63, alinéa 2 et 71, alinéa 2

Adaptation terminologique aux nouvelles structures de l'administration.

12.3.7 Loi du 28 août 1980 sur le notariat⁸Article 5, alinéa 3

L'assermentation des notaires par les préfets et les préfètes est abandonnée.

12.3.8 Loi du 16 mars 1998 sur les communes (LCo)⁹Article 77, alinéa 2

Le service compétent de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques est informé directement, le préfet ou la préfète ne reçoit plus qu'une copie.

12.3.9 Loi du 28 mai 1911 sur l'introduction du Code civil suisse (LiCCS)¹⁰Article 7

Le contrôle du tirage au sort des lettres de rente à rembourser et de l'annulation des titres remboursés peut être retiré des tâches des préfets et des préfètes. Il n'y a pas de lettres de rente dans le canton de Berne.

Articles 16a, 39 et 63

Adaptation terminologique aux nouvelles structures de l'administration.

⁶ RSB 155.21

⁷ RSB 161.1

⁸ RSB 169.11

⁹ RSB 170.11

¹⁰ RSB 211.1

Articles 103 et 111

La modification de la législation est l'occasion de procéder à certaines améliorations terminologiques. Alors que la compétence était jusqu'à présent attribuée au conservateur du registre foncier, on parlera à l'avenir du bureau du registre foncier, ce qui est plus judicieux.

Article 114

Adaptation terminologique aux nouvelles structures de l'administration.

Article 122

La tenue du registre foncier est désormais régionalisée. Elle sera ainsi plus efficace et l'uniformisation de la pratique sera favorisée. Les régions administratives n'ayant pas de chef-lieu (voir Première partie, ch. 5, lit. e), la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques doit fixer le siège des bureaux régionaux du registre foncier, ce qu'elle fera en tenant compte de la volonté du Grand Conseil relative à l'utilisation des structures existantes et aux interdépendances économiques. Le chiffre 8.2.1 donne des informations sur les sites prévus. Compte tenu de la taille de certaines régions, il peut s'avérer judicieux de doter le bureau régional du registre foncier d'agences. Etant donné que la création d'agences est une mesure purement organisationnelle, elle peut être de la compétence de la JCE. Avec la réforme de l'administration cantonale décentralisée, NOG peut également être introduit dans les services de l'administration cantonale décentralisée de la justice. Les bureaux du registre foncier concluront chaque année avec la JCE des conventions de prestation incluant également l'état des effectifs. La compétence de déterminer le nombre de conservateurs et de conservatrices du registre foncier relève donc implicitement de la JCE.

Selon la taille des bureaux du registre foncier, il y aura un ou plusieurs conservateurs ou conservatrices dans chaque bureau. L'un ou l'une d'entre eux devra alors assumer la direction des affaires. La Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques nommera le conservateur ou la conservatrice responsable de la direction des affaires compte tenu des aptitudes des personnes en présence.

Articles 122a et 123

La nouvelle réglementation prévue à l'article 122 permet l'abrogation de ces deux articles.

Article 124

La JCE n'assure plus directement la conduite de tous les conservateurs et conservatrices du registre foncier, mais uniquement celle des responsables de la direction des affaires.

Article 125

Ne concerne que l'allemand.

Article 132, alinéa 2

Suite à la création des arrondissements administratifs, il ne se justifie plus de limiter le choix des personnes pouvant agir comme crieur au district. La nouvelle formulation élargit ce choix.

Article 139

Il n'y aura à l'avenir plus qu'un office du registre du commerce. Il convient donc d'adapter les dispositions de l'article 139 en conséquence. La JCE assure uniquement la conduite du ou de la responsable de la direction des affaires, et non celle de l'ensemble des préposés et des préposées, dont la conduite incombe à la personne responsable de la direction des affaires. Par analogie avec les bureaux du registre foncier, la compétence de régler l'organisation de l'office du registre du commerce est confiée à la JCE.

Article 162

La modification ne concerne que le texte allemand.

Article 170

La JCE nomme un conservateur ou une conservatrice du registre foncier spécial chargé de diriger les travaux de révision des registres fonciers cantonaux. Étant donné que c'est elle qui nomme les conservateurs et les conservatrices ordinaires, il ne serait pas logique de confier la nomination du conservateur ou de la conservatrice spécial au Conseil-exécutif.

Art. 176

Cette disposition est inutile. Les obligations qu'elle contient sont déjà prévues dans la législation spéciale.

12.3.10 Loi du 22 novembre 1989 sur la privation de liberté à des fins d'assistance et sur d'autres mesures de l'assistance personnelle (LPLA)¹¹

Article 38, alinéa 5

L'assermentation des juges spécialisés est abandonnée.

12.3.11 Loi 21 juin 1995 sur le droit foncier rural et le bail à ferme agricole (LDFB)¹²

Articles 6 et 14

Adaptation terminologique aux nouvelles structures de l'administration.

12.3.12 Loi du 25 septembre 1988 portant introduction à la loi fédérale du 16 décembre 1983 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (Li LFAIE)¹³

Article 1

Adaptation terminologique aux nouvelles structures de l'administration.

Art. 7

La consultation des préfets et des préfètes est abandonnée, car ce domaine ne fait pas partie de leurs tâches essentielles.

Art. 15

Simplification terminologique.

12.3.13 Loi du 18 mars 1992 concernant les impôts sur les mutations et sur la constitution de gages (LIMG)¹⁴

Article 18

Adaptation terminologique aux nouvelles structures de l'administration.

¹¹ BSG 213.316

¹² BSG 215.124.1

¹³ BSG 215.126.1

¹⁴ RSB 215.326.2

12.3.14 Loi du 15 janvier 1996 sur la mensuration officielle (LMO)¹⁵

Article 47, alinéa 1 et article 51
Simplification terminologique.

12.3.15 Code de procédure civile du canton de Berne du 7 juillet 1918 (CPC)¹⁶

Article 39, alinéa 3
Ne concerne que le texte allemand.

Articles 106 et 121
Adaptation terminologique aux nouvelles structures de l'administration et à la Constitution cantonale.

Article 307
Adaptation terminologique aux nouvelles structures de l'administration.

12.3.16 Loi du 16 mars 1995 portant introduction de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (LiLP)¹⁷

Article 1
Le domaine des poursuites et des faillites est réparti en cinq régions et non plus quatre. ces régions correspondent aux nouvelles régions administratives,

Article 2
Jusqu'à présent le siège des offices des poursuites et des faillites était fixé dans la loi, et la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques pouvait fixer le siège des agences. La nouvelle législation permet plus de souplesse. Il est justifié de déléguer la désignation du siège des offices à la JCE, car il ne s'agit que d'une pure question organisationnelle.

Article 5
Jusqu'à présent, le Conseil-exécutif nommait les préposés et préposées aux poursuites et faillites sur proposition de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques. Cette dernière sera dorénavant compétente en la matière.

12.3.17 Code de procédure pénale du 15 mars 1995 (CPP)¹⁸

Article 165, alinéa 2
La réglementation actuelle prévoit que l'autorité d'instruction transmet le dossier au préfet ou à la préfète lorsque l'examen externe du cadavre ne révèle pas la commission d'un acte punissable. Cette transmission est inutile. L'examen externe a lieu dans le cadre d'une enquête de l'autorité d'instruction. Si cette enquête ne révèle aucun acte punissable, elle n'aura pas de suite et le dossier peut être classé par l'autorité d'instruction. Les frais sont réglés conformé-

¹⁵ RSB 215.341

¹⁶ RSB 271.1

¹⁷ RSB 281.1

¹⁸ RSB 321.1

ment à l'usage en cas de suspension d'une procédure pénale ou de non-lieu. La nouvelle disposition légale correspond en outre à la procédure suivie aujourd'hui.

Article 436, alinéas 2 et 3

Selon la procédure en vigueur, la préfecture sert uniquement d'intermédiaire, recevant le recours et le transmettant à l'organe compétent. Cette étape est inutile et la procédure est simplifiée du fait que le recours est formé directement devant le service compétent de la Direction de la police et des affaires militaires, qui peut en cas de besoin demander un rapport à la préfecture.

12.3.18 Loi du 25 juin 2003 sur l'exécution des peines et mesures (LEPM)¹⁹

Avec l'entrée en vigueur de la révision de la Partie générale du Code pénal suisse, le droit fédéral ne prévoit plus qu'un régime d'exécution particulier, l'exécution par journées séparées. L'article 16 LEPM prévoit que les peines privatives de liberté qui ne dépassent pas quatre semaines peuvent être subies sous la forme de l'exécution par journées séparées. Le préfet ou la préfète du domicile de la personne condamnée est compétent en matière d'autorisation, de convocation, de révocation et d'interruption.

Jusqu'à présent, le préfet ou la préfète autorisait également l'exécution de la peine privative de liberté sous la forme d'un travail d'intérêt général ou de la semi-détention. Suite à l'entrée en vigueur de la révision de la Partie générale du Code pénal suisse, le tribunal pourra ordonner comme peine principale un travail d'intérêt général en remplacement d'une amende correspondant à 180 jours de travail au maximum. La semi-détention reste le mode d'exécution qui prévaut pour les peines allant de six à douze mois.

12.3.19 Loi du 6 mai 1945 sur les Eglises nationales bernoises²⁰

Article 58

Adaptation terminologique aux nouvelles structures de l'administration.

12.3.20 Loi du 8 septembre 1999 sur la protection du patrimoine (LPat)²¹

Article 12, alinéa 2

La possibilité de consulter la liste des biens du patrimoine classés dans les préfectures ne s'impose plus, il suffit de pouvoir le faire dans les communes. La mise à disposition dans les préfectures n'améliore en rien l'accès du public au document.

12.3.21 Loi du 24 juin 2004 sur la protection de la population et sur la protection civile (LCPPC)²²

Articles 7, 15, alinéas 1 et 3, 18, alinéa 3, 19, alinéa 1, 20, alinéa 1, 21, alinéa 1, 26, alinéa 1, 27, alinéa 3, 35, alinéa 1 et 72, alinéa 1

Adaptation terminologique aux nouvelles structures de l'administration.

¹⁹ RSB 341.1

²⁰ RSB 410.11

²¹ RSB 426.41

²² RSB 521.1

L'article 15, alinéa 3 est abrogé: compte tenu de la taille des arrondissements administratifs, un organe de direction à ce niveau n'est pas considéré comme judiciaire.

12.3.22 Loi du 8 juin 1997 sur la police (LPol)²³

Article 9, alinéa 1, et titre marginal de l'article 20

Adaptation terminologique aux nouvelles structures de l'administration.

12.3.23 Loi du 1^{er} décembre 1996 sur le repos pendant les jours fériés officiels²⁴

Article 8

Il incombe à la Direction de la police et des affaires militaires de surveiller le respect des dispositions. Les préfets et des préfètes n'ont plus de fonction de surveillance dans ce domaine.

12.3.24 Loi du 26 mars 2002 sur le pilotage des finances et des prestations (LFP)²⁵

Article 84

Il n'y a plus qu'un office du registre du commerce.

12.3.25 Loi du 3 octobre 1965 sur l'expropriation²⁶

Article 44

Adaptation aux nouvelles structures de l'administration.

Article 47

Les commissions d'estimation en matière d'expropriation se voient confier de nouvelles tâches jusqu'alors assumées par les préfetures. Ces tâches sont énumérées à l'alinéa 3, lettres a à c. Les actuelles commissions se sont déclarées d'accord avec cette nouvelle répartition des tâches. La présente révision est en outre l'occasion d'uniformiser la terminologie: "*commissions d'estimation en matière d'expropriation*" sera utilisé partout là où l'on trouvait aussi parfois simplement "*commissions d'estimation*".

Article 57

Uniformisation terminologique. C'est le bureau du registre foncier qui est compétent et non le conservateur ou la conservatrice du registre foncier.

Article 58, alinéas 1, 3, 4 et 5

Uniformisation terminologique. Pour le reste, voir article 57.

12.3.26 Loi du 9 juin 1985 sur les constructions (LC)²⁷

²³ RSB 551.1

²⁴ RSB 555.1

²⁵ RSB 620.0

²⁶ RSB 711.0

²⁷ RSB 721.0

Article 31, alinéa 3

La compétence de traiter des actions en compensation des charges est transférée à la commission d'estimation en matière d'expropriation. Elle n'est plus du ressort de la préfecture.

Article 120, alinéa 2

Uniformisation terminologique. C'est le bureau du registre foncier qui est compétent et non le conservateur ou la conservatrice du registre foncier.

Article 122, alinéa 5

La compétence de traiter des recours est transférée aux commissions d'estimation en matière d'expropriation, qui sont plus qualifiées en la matière que les préfectures.

Article 126, alinéa 2

Voir article 122, alinéa 5.

12.3.27 Loi du 14 février 1989 sur l'entretien et sur l'aménagement des eaux²⁸Article 23, alinéas 1 et 3

L'adaptation terminologique du premier alinéa ne concerne que le texte allemand. Le rapport est dorénavant remis directement au service compétent de la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie. La préfecture ne reçoit plus qu'une copie pour information. La réglementation actuelle répondait simplement au besoin d'information des préfectures, qui peut être satisfait par une simple copie, d'où la modification nécessaire à l'alinéa 3.

Article 25

Le plan d'aménagement des eaux arrêté est également remis au service compétent de la Direction des travaux publics, des transports et de l'énergie, avec copie pour information à la préfecture.

Article 37, alinéa 5

Adaptation terminologique.

L'adaptation terminologique de nombreux autres articles ne concernent que le texte allemand.

12.3.28 Loi du 2 décembre 1984 sur la santé publique (LSP)²⁹Article 11

La surveillance générale de l'activité des communes dans le domaine de la santé publique n'est pas une tâche essentielle des préfectures et peut donc être abandonnée, d'autant plus que différents actes législatifs confient déjà des tâches de surveillance aux organes compétents de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale (loi sur la santé publique, législation sur les denrées alimentaires p. ex.).

²⁸ RSB 751.11

²⁹ RSB 811.01

12.3.29 Loi du 4 novembre 1992 sur le travail, les entreprises et les installations (LTEI)³⁰

Articles 5 et 13

Les préfetures n'assument plus de fonctions dans ce domaine, les communes et la Direction de l'économie publique étant directement responsables. Il convient de relever que l'association des communes bernoises s'est prononcée de manière positive sur les transferts de compétences des préfetures aux communes.

Article 14

Les insuffisances doivent dorénavant être annoncées au service compétent de la Direction de l'économie publique.

Article 22

Les communes transmettent les dossiers d'approbation directement à la Direction de l'économie publique.

Article 24

L'approbation des plans ou de l'installation est notifiée directement par la Direction de l'économie publique. Si l'approbation est liée à une demande de permis de construire, elle est notifiée en même temps que la décision relative au permis de construire par l'autorité d'octroi du permis de construire. Il conviendra donc de garantir une notification simultanée.

Article 27

L'autorisation d'exploiter est notifiée directement par l'organe compétent de la Direction de l'économie publique et non plus par la préfeture.

Article 32

La disposition relative aux peines selon le droit cantonal peut être abrogée étant donné la disparition de l'obligation de disposer d'une autorisation. Les dispositions pénales de la législation fédérale sont applicables.

12.3.30 Loi du 7 février 1978 concernant les chambres cantonales de conciliation³¹

Article 4

Adaptation aux nouvelles structures de l'administration. Les cinq arrondissements de conciliation correspondent aux cinq régions administratives nouvellement créées. Il n'est donc pas nécessaire d'attribuer les communes aux arrondissements de conciliation.

Article 5

Adaptation terminologique aux nouvelles structures de l'administration.

Article 9

L'assermentation par les préfets est abandonnée.

Article 10

Adaptation terminologique aux nouvelles structures de l'administration.

³⁰ RSB 832.01

³¹ RSB 833.21

Article 13

Adaptation de la numérotation aux articles modifiés.

12.3.31 Loi du 11 juin 2001 sur l'aide sociale (LASoc)³²Article 46, alinéa 3

Adaptation terminologique aux nouvelles structures de l'administration.

12.3.32 Loi du 20 janvier 1994 sur la protection contre le feu et sur les sapeurs-pompiers (LPFSP)³³Article 41

L'autorité de surveillance des ramoneurs et des ramoneuses n'est plus la préfecture, mais l'assurance immobilière du canton de Berne. Cette dernière dispose de très bonnes connaissances en la matière, qui la prédestinent à assumer cette fonction.

12.3.33 Loi du 21 juin 1995 sur la pêche (LPê)³⁴Article 32, alinéa 1

La compétence de délivrer les permis de pêche à la ligne passe des préfectures aux communes. L'association des communes bernoises approuve ce transfert.

Articles 65 et 69, alinéa 1

Adaptation à la nouvelle réglementation de la compétence.

12.3.34 Loi du 4 novembre 1992 sur le commerce et l'industrie (LCI)³⁵Article 28, alinéa 2

Adaptation terminologique aux nouvelles structures de l'administration.

Article 34a

Le délai transitoire prévu par le Conseil fédéral pour les appareils offrant des chances d'obtenir un gain en nature (marchandise) ou des jetons que la nouvelle législation fédérale sur les maisons de jeux ne considère plus comme appareils à sous servant aux jeux d'adresse mais comme servant aux jeux de hasard est arrivé à échéance le 31 mars 2005. Cette disposition est donc obsolète.

12.3.35 Loi du 11 novembre 1993 sur l'hôtellerie et la restauration³⁶Article 37, alinéa 3

La fonction de surveillance des préfets et des préfètes dans ce domaine est abrogée. Elle ne fait pas partie de leurs tâches essentielles.

³² RSB 860.1

³³ RSB 871.11

³⁴ RSB 923.11

³⁵ RSB 930.1

³⁶ RSB 935.11

12.3.36 Loi du 12 février 1990 sur l'encouragement du tourisme (LET)³⁷

Article 15, alinéa 2

La transmission du dossier à la préfecture, qui le fait suivre au service compétent de la Direction de l'économie publique ne se justifie pas, car la préfecture n'a là qu'un rôle d'intermédiaire. Les communes transmettront donc dorénavant les dossiers directement à la Direction de l'économie publique.

12.3.37 Loi du 4 mai 1993 sur les loteries³⁸

Article 3, alinéa 3

L'organisation de loteries selon la législation cantonale n'est plus subordonnée à l'octroi d'une autorisation.

Article 4, alinéa 2

Le contrôle des préfectures dans le domaine des loteries disparaît avec l'abandon de l'obligation de disposer d'une autorisation au sens de l'article 3, alinéa 3.

Article 18

Si l'obligation de disposer d'une autorisation pour organiser des loteries disparaît (art. 3, al. 3), l'article 18, qui régit l'octroi des autorisations, peut être abrogé.

Article 23

Il n'est pas nécessaire de mentionner dans la loi qu'il n'y a pas d'obligation de disposer d'une autorisation pour les tombolas et les lotos des cercles fermés ainsi que les petits lotos à quatre séries au plus.

Article 29

Les préfectures n'accomplissent plus aucune fonction justifiant la perception d'un émolument.

Article 30

Les préfectures ne rendent plus de décisions susceptibles de recours dans le domaine des lotos et des tombolas.

Article 32

Les préfectures n'étant plus compétentes pour octroyer des autorisations dans ce domaine, elles ne peuvent pas non plus prononcer des interdictions d'autorisation.

13. Répercussions sur les communes

Les communes seront touchées de différentes façons par la nouvelle organisation territoriale du canton.

³⁷ RSB 935.211

³⁸ RSB 935.52

13.1 Appartenance à un arrondissement et à une région

Du fait de la création de nouvelles unités d'organisation (régions, arrondissements administratifs), les communes peuvent être attribuées à une autre région que jusqu'à présent. C'est surtout le cas dans les régions administratives du Mittelland, de l'Emmental et de la Haute-Argovie, et du Seeland. Pour les détails, voir le chiffre 5 du présent projet.

En raison de la nouvelle distribution territoriale des compétences de l'administration cantonale décentralisée, il se peut que les relations efficaces actuellement établies entre les communes et les services cantonaux dont elles dépendent actuellement prennent fin. Il sera dans de nombreux cas nécessaire de construire de nouveaux réseaux de relations, notamment au niveau des préfectures. Par ailleurs, du fait de l'élargissement territorial de leur domaine de compétence, l'assistance offerte par les préfectures pourrait perdre en intensité.

Les communes pourraient être amenées à réfléchir à de nouvelles structures communales ou à une collaboration intercommunale afin de s'adapter à la nouvelle structure de l'administration cantonale.

13.2 Elargissement de l'éventail des tâches

Suite à la réforme de l'administration cantonale décentralisée et à l'examen minutieux des tâches des préfectures qu'elle a impliqué, certaines compétences des préfectures sont transférées aux communes. Tel est par exemple le cas de l'autorisation d'exploiter un distributeur automatique (article 6 de l'ordonnance sur les distributeurs automatiques)³⁹ ou de l'octroi ou du retrait de la patente de pêche à la ligne (articles 32 et 65 de la loi sur la pêche)⁴⁰. Dans d'autres domaines, certaines fonctions jusqu'à présent partagées entre préfectures et communes relèvent désormais de la compétence des communes seules. Ces modifications sont supportables pour les communes, car elles n'entraînent que des charges supplémentaires minimales, ou des charges qui peuvent être couvertes par la perception d'émoluments. L'association des communes bernoises, consultée au sujet des modifications prévues, les a approuvées.

13.3 Perte de places de travail et d'apprentissage

On ne peut nier que la concentration de l'administration cantonale décentralisée entraînera la perte de places de travail et d'apprentissage dans certaines communes. Cette répercussion négative est inévitable compte tenu de l'orientation de la réforme. Elle est cependant atténuée par le fait que le Grand Conseil a exigé que les infrastructures existantes continuent d'être utilisées et que l'on renonce à la construction de nouveaux centres administratifs. La concentration des unités décentralisées a donc des effets négatifs moindres que n'en aurait eu une concentration plus conséquente de l'administration dans un petit nombre de sites.

14. Répercussions sur l'économie publique

La réforme de l'administration cantonale décentralisée mène à une administration épurée, plus moderne, et moins coûteuse. Cette transformation a une influence positive sur l'économie. Il faut en outre relever que la réforme permet une simplification des processus administratifs

³⁹ RSB 817.015

⁴⁰ RSB 923.11

dans plusieurs domaines. Certaines procédures d'octroi d'autorisation sont raccourcies, le nombre de services impliqués diminue.

15. Répercussions sur les mesures d'économie

La réforme de l'administration cantonale décentralisée fait partie projet d'examen stratégique des prestations publiques (ESPP). Elle permettra une économie annuelle de quelque 7 millions de francs (voir ch. 9 ci-dessus).

16. Programme gouvernemental de législature 2003 à 2006

La réforme de l'administration cantonale décentralisée est en relation avec deux des principaux objectifs du programme gouvernemental de législature 2003 à 2006.

a) Assainir les finances publiques

Une des mesures devant permettre d'atteindre cet objectif consiste à poursuivre l'examen stratégique des prestations publiques (ESPP). Le rapport du Conseil-exécutif au Grand Conseil du 4 septembre 2002 sur la question requiert une économie de 30 postes, ou 3 millions de francs par an, pour la réforme de l'administration cantonale décentralisée et la réorganisation de l'administration de la justice et des tribunaux.

Le Conseil-exécutif a demandé que le potentiel d'économies atteint dans l'administration de la justice et des tribunaux grâce aux deux projets porte sur un montant de 8 à 12 millions de francs.

b) Renforcer la cohésion du canton

Cet objectif est défini comme suit dans le programme de législature: " La cohésion du canton est renforcée en dépit des conditions générales difficiles." La réforme de l'administration cantonale décentralisée doit ainsi être mise en relation avec la volonté de donner une réponse adaptée aux besoins des agglomérations et des régions rurales.

Le modèle 5/8+ souhaité par le Grand Conseil et présenté dans le présent projet renforce nettement les agglomérations tout en maintenant les préfectures, sans entraîner une complète centralisation de l'offre des prestations au sein des régions administratives.

17. Mise en œuvre des déclarations de planification du Grand Conseil

Le 28 avril 2004 le Grand Conseil s'est prononcé pour un Modèle 5/8+, qu'il a concrétisé dans une série de déclarations de planification (voir ch. 1 ci-dessus). Ces déclarations sont mises en œuvre comme suit grâce au présent projet:

- Le canton de Berne se découpe en cinq régions administratives comptant au minimum huit arrondissements administratifs. Les limites seront définies sur la base du découpage des cercles électoraux, des exceptions étant possibles.

Cette déclaration est partiellement mise en œuvre: le découpage des cercles électoraux ne s'est pas avéré une base adéquate dans tous les cas. Il conviendra d'examiner, une fois prise la décision relative au présent projet de réforme, s'il

convient d'adapter les cercles constitués pour l'élection du Grand Conseil en conséquence.

- Cinq régions administratives, à savoir l'Oberland, l'Emmental – Haute-Argovie, le Seeland, Berne – Mittelland et le Jura bernois sont instituées.

Cette déclaration est mise en œuvre.

- La région administrative du Seeland est bilingue, les deux langues étant placées sur un pied d'égalité

Cette déclaration est mise en œuvre.

- L'accomplissement des tâches s'effectue dans la région en cause, sans concentration automatique dans le chef-lieu. Les infrastructures aménagées sur des sites bien desservis par les transports seront utilisées en priorité et on renoncera à construire de nouveaux bâtiments administratifs.

Cette déclaration est mise en œuvre dans toute la mesure du possible. Aucun grand centre administratif régional ne sera construit, mais de nouvelles infrastructures immobilières seront dans certains cas nécessaires. On renonce à désigner des chefs-lieux des régions.

- Les garanties prévues dans la loi sur le statut particulier doivent être prise en compte.

Cette déclaration est mise en œuvre. La réforme de l'administration cantonale décentralisée n'a aucune incidence sur la loi sur le statut particulier.

- L'essentiel des attributions actuelles des préfectures seront imparties aux arrondissements administratifs.

Cette déclaration est mise en œuvre. Un examen détaillé de toutes les actuelles tâches des préfectures a eu lieu.

- Les collaborateurs et collaboratrices des régions administratives dépendent des services compétents dans leur domaine de l'administration centrale.

L'esprit de cette déclaration est mis en œuvre. Il va de soi que tout le personnel n'est pas directement subordonné aux services compétents de l'administration centrale, mais les services administratifs situés dans les régions administratives ne sont pas autonomes.

- Les arrondissements administratifs sont placés sous la responsabilité d'un préfet ou une préfète élu par le corps électoral.

Cette déclaration est mise en œuvre.

- Le redécoupage des districts (lire: arrondissements administratifs) tient compte des paramètres suivants, indépendamment des limites actuelles: intérêts régionaux, interdépendances économiques, aspects inhérents à la politique de formation, aspects inhérents à l'assistance médicale et hospitalière, aspects linguistiques.

L'esprit de cette déclaration est respecté, tous les détails de sa portée n'étant pas perceptibles.

- Les unités de l'administration centrale et de l'administration cantonale décentralisée sont installées dans des sites adéquats, compte tenu de la nécessité d'assurer le service public dans les régions rurales.

En ce qui concerne l'emplacement des unités administratives décentralisées, la déclaration est mise en œuvre dans la mesure du possible et compte tenu des exigences découlant d'autres déclarations de planification. La situation géographique des locaux de l'administration centrale n'a pas été examinée, un tel examen débordant largement les limites du projet.

- Le modèle proposé devra permettre d'économiser, dans les quatre ans suivant sa mise en place, l'équivalent des frais d'investissement. Des économies durables devront en outre être réalisées sur les coûts annuels de fonctionnement.

Le Conseil-exécutif part du principe que le coût de la restructuration mentionné n'inclut pas les investissements immobiliers, car un délai d'amortissement de quatre ans pour de tels investissements ne serait pas approprié. La déclaration est mise en œuvre pour les autres coûts de restructuration (voir ch. 9). Il se dégage un potentiel d'économie annuel important et durable.

- Le rapport fera état du coût et de la rentabilité de la réforme.

Cette déclaration est mise en œuvre dans la mesure des possibilités actuelles (voir ch. 9).

18. Résultats de la procédure de consultation

19. Proposition

Vu les considérations qui précèdent, le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'approuver la modification de la Constitution cantonale et celle de la loi sur les préfets et des préfètes incluant la modification indirecte de nombreux actes législatifs présentées.

Berne, le

Au nom du Conseil-exécutif,

le président: *Annoni*

le chancelier d'Etat: *Nuspliger*

Troisième partie: Questions aux participants à la procédure de consultation

Les participants à la procédure de consultation sont priés de répondre aux questions suivantes notamment:

1. Approuvez-vous la proposition de créer cinq régions administratives et 10 arrondissements administratifs? (Première partie, ch. 5 du présent projet)

Sinon: quelles modifications devraient-elles être apportées pour que vous puissiez donner votre accord?
2. Approuvez-vous la nouvelle réglementation des langues officielles? (Première partie, ch. 6 et Deuxième partie, ch. 11 du présent projet)

Sinon: quelles modifications proposez-vous?
3. Etes-vous d'accord avec les tâches attribuées aux régions administratives? (Première partie, ch. 7, lit. b) du présent projet)

Sinon:

 - quelles autres tâches devraient-elles leur être attribuées?
 - quelles tâches devraient-elles être supprimées de la liste de celles proposées?
4. Etes-vous d'accord avec les tâches attribuées aux arrondissements administratifs (préfectures)? (Première partie, ch. 7, lit. c) du présent projet)

Sinon:

 - quelles autres tâches devraient-elles leur être attribuées?
 - quelles tâches devraient-elles être supprimées de la liste de celles proposées? Précisez s'il vous plaît par qui elles devraient être accomplies ou si, le cas échéant, il convient d'y renoncer.
 - quelles tâches auxquelles le projet propose de renoncer devraient-elles être maintenues? Par qui devraient-elles être accomplies?
5. Etes-vous d'accord avec la centralisation du domaine du registre du commerce?

Sinon: que proposez-vous?
6. Etes-vous d'accord avec les sites prévus pour l'exécution des tâches? (Première partie, ch. 8 du présent projet)
7. Etes-vous d'accord avec les modifications de la Constitution cantonale proposées? (Deuxième partie, ch. 11 du présent projet)
8. Etes-vous d'accord avec les modifications de la législation proposées? (Deuxième partie, ch. 12 du présent projet)