

Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention : 061-2021
Type d'intervention : Motion
Motion ayant valeur de directive : ☐
N° d'affaire : 2021.RRGR.86

Déposée le : 18.03.2021

Motion de groupe : Non
Motion de commission : Non
Déposée par : Klauser (Bern, Les Verts) (porte-parole)
Köpfli (Bern, pvl)
Cosignataires : 7

Urgence demandée : Non
Urgence accordée :

N° d'ACE : 1127/2021 du 22 septembre 2021
Direction : Chancellerie d'Etat
Classification : -
Proposition du Conseil-exécutif : **Adoption**

Plus de transparence dans les procédures de consultation

Le Conseil-exécutif est chargé :

1. d'optimiser l'information du public au sujet des procédures de consultation, des consultations par voie de conférence et de leurs résultats sur le modèle de la procédure fédérale, et de publier systématiquement les résultats ;
2. de présenter au Grand Conseil une modification des bases légales dans la mesure où le point 1 le requiert.

Développement :

Dans le système politique suisse, la procédure de consultation représente un instrument important pour vérifier si un projet de portée majeure est matériellement correct (rigueur matérielle), exécutable (praticabilité) et susceptible d'être bien accepté (acceptabilité). Depuis l'entrée en vigueur de la loi sur la transparence en 2006, les procédures de consultation au niveau fédéral ont progressivement gagné en transparence et, partant, renforcé leur légitimité, comme l'a montré une évaluation réalisée en 2011 (*Evaluation de la pratique de la Confédération en matière de procédures d'audition et de consultation*, rapport du Contrôle parlementaire de l'administration à l'attention de la Commission de gestion du Conseil national du 9 juin 2011¹).

En vertu du principe de transparence, les documents de ces procédures – documents officiels relatifs aux consultations, prises de position reçues, procès-verbaux des consultations par voie de conférence ainsi que rapports d'évaluation des prises de position – sont également accessibles au public dans le canton de Berne. Alors que conformément à la pratique cantonale actuelle, les documents de consultation doivent être publiés dans tous les cas, la communication des résultats manque singulièrement de transparence :

¹ Cf. <https://www.parlament.ch/centers/documents/fr/bericht-gpk-n-evaluation-anhoerungspraxis-2011-09-07-f.pdf>

non seulement les prises de position reçues et les rapports d'évaluation sur les actes législatifs ne sont généralement pas publiés, mais en plus les commissions consultatives ne reçoivent pas automatiquement ces documents essentiels aux délibérations et doivent explicitement les demander. Le canton de Berne agit ainsi à des lieues de la pratique fédérale, où l'administration publie systématiquement les résultats des procédures de consultation depuis 2006 déjà (l'ensemble des documents relatifs aux procédures de consultation est disponible sur le site internet de la Confédération : <https://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/ind2020.html>).

La présente motion charge le Conseil-exécutif d'optimiser la pratique d'information cantonale sur le modèle des procédures fédérales et ainsi de renforcer la légitimité des procédures de consultation.

Réponse du Conseil-exécutif

La publicité des procédures de consultation est régie par la Constitution du canton de Berne (ConstC)², par la loi sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration (LOCA)³ et par l'ordonnance sur les procédures de consultation et de corapport (OPC)⁴. L'article 64, alinéa 1 ConstC dispose que toute personne a le droit de participer aux procédures de consultation afin de donner son avis sur les révisions de la Constitution, sur les projets de lois et sur d'autres projets de portée générale. Au sens de l'article 64, alinéa 2 ConstC, les avis recueillis sont accessibles au public. L'article 41, alinéa 4 LOCA établit que les prises de position peuvent être consultées auprès du service compétent de la Direction ou de la Chancellerie d'Etat. L'article 15, alinéa 1 OPC prévoit que les documents soumis à la consultation, les avis émis, les procès-verbaux des consultations menées par voie de conférence et les rapports d'évaluation sont accessibles au public. Les documents soumis à la consultation sont publiés sur Internet dès l'adoption de l'arrêté du Conseil-exécutif sur l'ouverture de la procédure de consultation (art. 12 al. 1 et al. 2 lit. d et art. 15 al. 2 OPC). Les Directions ou la Chancellerie d'Etat décident de la publication éventuelle des avis émis, des procès-verbaux des consultations menées par voie de conférence et des rapports d'évaluation. Les avis des Directions et de la Chancellerie d'Etat sont confidentiels (art. 15 al. 3 OPC).

Dans le canton de Berne, les documents soumis à la consultation sont publiés sur Internet⁵. En revanche, les avis émis, les procès-verbaux des consultations menées par voie de conférence et les rapports d'évaluation ne sont pas disponibles sur Internet de manière générale. Comme les auteurs de la motion, le Conseil-exécutif pense qu'il est souhaitable, en vertu du principe de publicité, qu'à l'avenir ces documents soient également publiés sur Internet, et leur publication est également autorisée en vertu de l'article 64 alinéa 2 ConstC. Le commentaire de la Constitution énonce à ce sujet que toute personne qui soumet un avis doit s'attendre à ce que ce dernier soit visible par des tiers⁶. En outre, la loi d'organisation établit que les prises de position peuvent être consultées auprès du service compétent de la Direction ou de la Chancellerie d'Etat (art. 41 al. 4 LOCA). Comme indiqué dans le rapport sur la loi d'organisation, cette disposition garantit la publicité des résultats d'une consultation⁷.

Le Conseil-exécutif est donc favorable sur le principe à ce qu'à l'avenir les avis émis, les procès-verbaux des consultations menées par voie de conférence et les rapports d'évaluation de toutes les consultations cantonales soient systématiquement publiés sur Internet.

Cependant, il est prévu que les avis des Directions et de la Chancellerie d'Etat lors de la procédure de consultation restent non publics comme c'est le cas aujourd'hui et ne soient pas non plus publiés⁸. La procédure de consultation publique a lieu entre la première procédure de corapport non publique et la seconde (art. 22 al. 2 lit. e, art. 22 al. 3, art. 25a OPC). Dans leurs prises de position lors de la procédure

² Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (ConstC ; RSB 101.1)

³ Loi du 20 juin 1995 sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration (loi d'organisation, LOCA ; RSB 152.01)

⁴ Ordonnance du 26 juin 1996 sur les procédures de consultation et de corapport (OPC ; RSB 152.025).

⁵ Cf. <https://www.be.ch/portal/de/veroeffentlichungen/geschaefte/vernehmlassungen.html>.

⁶ Cf. Urs BOLZ, in : Walter Kälin/Urs Bolz, Manuel de droit constitutionnel bernois, Berne 1995, art. 64 al. 2, n. 5

⁷ Rapport du 12 septembre 1994 présenté par la Direction des finances au Conseil-exécutif concernant la loi sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration (loi d'organisation, LOCA), Journal du Grand Conseil du canton de Berne 1995, annexe 29, p. 12, commentaire de l'art. 41

⁸ Cf. art. 15 al. 3 OPC selon lequel les avis des Directions et de la Chancellerie d'Etat sont confidentiels.

de consultation, les Directions et la Chancellerie d'Etat renvoient de manière régulière à leurs déclarations lors de la première procédure de corapport. Celles-ci servent également à la formation de l'opinion et à l'élimination des divergences à l'échelon du Conseil-exécutif, qui revêtent un caractère confidentiel. Le Conseil-exécutif suppose donc que la demande des motionnaires ne se réfère pas aux avis des Directions et de la Chancellerie d'Etat et demande que la motion soit adoptée, compte tenu de cette réserve.

En ce qui concerne la mise en œuvre concrète de la motion, le Conseil-exécutif préconise une solution reprenant le modèle fédéral, où tous les documents relatifs aux consultations sont consultables en un lieu centralisé. Les documents rendus publics ne sont toutefois ni revus ni corrigés : les évaluations cantonales se présentent normalement sous la forme de tableaux assortis de commentaires accompagnant les réponses reçues et non pas sous la forme de rapports de consultation circonstanciés, comme cela est d'usage à la Confédération.

Etant donné que la communication des avis sur Internet entraîne une communication des données personnelles à l'étranger⁹, l'édiction d'une base légale sera nécessaire pour des questions de protection des données, au moins sous forme d'ordonnance. La publication sur Internet des avis émis, des procès-verbaux des consultations menées par voie de conférence et des rapports d'évaluation doit donc être précisée dans l'OPC, qui fait actuellement l'objet d'une révision. L'article 41, alinéas 3 et 4 doit aussi être adapté afin que la loi d'organisation soit également conforme à la nouvelle pratique. Dès que l'occasion se présentera, le Conseil-exécutif soumettra au Grand Conseil l'adoption d'une modification correspondante.

Destinataires

– Grand Conseil

⁹ Cf. art. 2 de l'ordonnance du 22 octobre 2008 sur la protection des données (OPD) 2008 (OPD; RSB 152.040.1)