

Jeudi (matin) 19 mars 2015

Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques**48 2014.RRGR.894 Motion 169-2014 Junker Burkhard (Lyss, PS)
Surveillance et contrôle des archives communales**

N° de l'intervention: 169-2014
Type d'intervention: Motion
Déposée le: 01.09.2014
Déposée par: Junker Burkhard (Lyss, PS) (porte-parole)
Schnegg-Affolter (Lyss, PEV)
Cosignataires: 0
Urgence: refusée le 04.09.2014
N° d'ACE: 138/2015 du 11 février 2015
Direction: JCE

Surveillance et contrôle des archives communales

Le Conseil-exécutif est chargé de prendre les mesures suivantes :

1. Edicter en temps utile des règles claires au sujet de la surveillance et du contrôle des archives communales.
2. Pour faciliter l'archivage, confier la surveillance et le contrôle au même service.
3. Déléguer cette tâche aux Archives de l'Etat avec les EPT nécessaires.
4. Adapter le plus rapidement possible l'ordonnance de Direction sur la gestion et l'archivage des documents dans les communes, qui est en révision depuis fort longtemps.

Développement :

Le droit de consulter les données personnelles de personnes concernées par les mesures de coercition à des fins d'assistance a clairement montré que ce droit est interprété et appliqué dans les communes de manière variable. Alors que certaines communes se montrent tout à fait prêtes à fournir ce service et à faire tout ce qui est en leur pouvoir pour remettre les dossiers aux personnes concernées, d'autres doivent longuement étudier la question avant de pouvoir se déclarer disposées à contribuer à la recherche des documents souhaités.

La surveillance et le contrôle des archives communales sont souvent mal résolus, les modalités reposent sur une directive concernant les archives communales, qui est obsolète et donc en révision. Cependant, la révision ne semble guère avancer.

Or, la situation qui est actuellement celle des personnes concernées par des mesures de coercition à des fins d'assistance appelle une intervention rapide.

Les communes ont besoin d'être soutenues dans l'archivage de leurs documents et d'être suivies par des services de surveillance et de contrôle opérationnels, ce qui n'est actuellement pas le cas partout. C'est pourquoi il faut faire en sorte que la surveillance et le contrôle soient confiés au même service. Ce qui nous importe le plus, c'est que la tâche soit déléguée à un service doté des compétences nécessaires en matière d'archivage. Dans le canton de Berne, c'est sans aucun doute le cas des Archives de l'Etat. Ce qui a déjà été fait dans d'autres cantons, à savoir de déléguer aux Archives de l'Etat la surveillance et le contrôle des archives communales et de les doter des EPT nécessaires, est une option rationnelle. Les communes pourraient profiter au mieux du savoir-faire des Archives de l'Etat et auraient à s'adresser à un seul service.

C'est pourquoi nous demandons au Conseil-exécutif de clarifier le plus rapidement possible la problématique de la conservation de documents dans les archives communales.

Motivation de l'urgence :

Plus le temps passe, plus il est difficile pour les personnes concernées par des mesures de coercition à des fins d'assistance de retrouver leurs dossiers dans les archives.

Comme bon nombre de ces personnes ont atteint un âge relativement avancé, le temps presse. Plus les communes sont rapides à mettre leurs documents à disposition, plus grand sera le nombre de personnes qu'il sera encore possible d'aider. Les mesures à prendre peuvent s'inscrire dans le contexte de la révision de l'ordonnance de Direction.

Réponse du Conseil-exécutif

1. Il existe déjà, à l'heure actuelle, des règles claires au sujet de la surveillance et du contrôle des archives communales. La surveillance cantonale des communes incombe au préfet compétent ou à la préfète compétente, à moins que des dispositions spéciales ne l'attribuent à d'autres services¹. L'examen de la gestion des archives constitue un aspect important des visites de contrôle des préfets dans les communes, lesquelles ont lieu au moins tous les quatre ans². Pour la section historique des archives communales, les Archives de l'Etat sont l'autorité de surveillance compétente³.

2. A ce jour, les communes peuvent déjà s'adresser aux Archives de l'Etat pour toutes les questions spécifiques relatives à la gestion des archives. Les Archives de l'Etat leur prodiguent des conseils avisés et leur assurent un soutien professionnel.

3. Le conseil et le soutien des communes ainsi que la surveillance des archives communales exigent des savoirs spécifiques liés à la gestion des archives mais aussi de solides connaissances et une bonne compréhension de la structure et de l'organisation des communes. C'est pourquoi les Archives de l'Etat et les préfectures travaillent ensemble. Le Conseil-exécutif estime qu'il n'y a pas lieu de mettre un terme à cette répartition des tâches, qui a fait ses preuves et qui est nécessaire.

En outre, il est d'avis que le transfert des fonctions de surveillance et de contrôle aux Archives de l'Etat ne permettrait pas d'améliorer la qualité des archives communales et ne simplifierait pas non plus la tâche des communes en matière d'archivage. La qualité des archives communales dépend pour l'essentiel des ressources de l'administration communale disponibles pour la gestion des archives. Par ailleurs, transférer la compétence en matière de surveillance aux Archives de l'Etat ne changerait rien à la procédure relative à la consultation des dossiers ni au nombre de refus de l'autorisation de les consulter pour des raisons de protection des données. Enfin, le simple fait qu'un seul service cantonal soit compétent en matière de surveillance ne permettrait pas non plus d'accroître l'efficacité de la surveillance des archives communales.

4. La nouvelle ordonnance de Direction sur la gestion et l'archivage des documents des collectivités de droit public au sens de la loi sur les communes et de leurs établissements est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2015. Elle a remplacé la directive ISCB n° 1/170.111/3.1 du 24 septembre 2007, qui était auparavant déterminante pour la gestion des archives dans les communes.

La problématique soulevée par les motionnaires, à savoir le droit, pour les personnes concernées par des mesures de coercition à des fins d'assistance, de consulter leur dossier, relève en fait des législations sur l'information et sur la protection des données. Toute personne a le droit de consulter des dossiers officiels dans la mesure où aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose⁴. Cette disposition cantonale exige qu'il soit procédé à une pesée des intérêts avant chaque décision d'accorder ou non l'accès aux dossiers, en particulier dans les domaines où des données personnelles particulièrement dignes de protection sont concernées (comme c'est assurément le cas pour les mesures de coercition à des fins d'assistance). Les communes ne peuvent accorder le droit de consulter les dossiers que lorsque la consultation ne va pas à l'encontre de la protection de données de tiers. La pesée des intérêts constitue une tâche extrêmement difficile et son résultat est différent dans chaque cas particulier. On ne saurait toutefois en déduire que les communes sont libres d'avoir des pratiques différenciées en la matière. Le Conseil-exécutif estime que les communes se chargent de ces questions difficiles et émotionnelles de manière responsable et en tenant compte de chaque situation particulière.

Proposition du Conseil-exécutif :

Vote point par point

Point 1: adoption et classement

Point 2: rejet

¹ Article 87, alinéa 1 de la loi du 16 mars 1998 sur les communes (LCo; RSB 170.11).

² Article 141, alinéa 1 de l'ordonnance du 16 décembre 1998 sur les communes (OCo; RSB 170.111).

³ Article 20 de l'ordonnance du 4 novembre 2009 sur l'archivage (OArch; RSB 108.111).

⁴ Article 27, alinéa 1 de la loi du 2 novembre 1993 sur l'information du public (loi sur l'information, LIn; RSB 107.1).

Point 3: rejet

Point 4: rejet

La présidente. (*La présidente agite sa cloche.*) Il est 9 heures, j'ouvre la séance. Je souhaite bien le bonjour aussi à M. le directeur. Nous avons fini hier l'affaire 47 et nous commençons aujourd'hui avec l'affaire 48, motion de Mme Junker, Surveillance et contrôle des archives communales. Mme Junker a la parole.

Margrit Junker Burkhard, Lyss (PS). Herzlichen Dank für die Bearbeitung der Motion. Vorab möchte ich mitteilen, dass wir die Ziffern 2 bis 4 zurückziehen. Ich danke Ihnen für die Annahme von Ziffer 1, wobei ich gegen deren Abschreibung bin. Wir stellen fest, dass es sehr wohl Gemeinden gibt, die offensichtlich mit der Behandlung von Gesuchen um Akteneinsicht überfordert sind. Die Wartezeiten für die Gesuchstellenden betragen oftmals über sechs Monate, bis man sie schon nur wissen lässt, ob ihnen die Einsicht gewährt wird oder nicht. Es kann nicht sein, dass die Betroffenen von fürsorglichen Zwangsmassnahmen derartige Wartezeiten in Kauf nehmen müssen, umso weniger als es sich um ältere und alte Menschen handelt, die ihre Geschichte noch aufarbeiten möchten. (Die Präsidentin läutet die Glocke). Zudem geht es auch darum, dass sie die Möglichkeit haben, anschliessend eine Entschädigung zu beantragen. Meine bereits vor Jahren verstorbene Grossmutter konnte leider nie herausfinden, weshalb ausgerechnet sie aus der Familie gerissen und verdingt wurde. Ihre Schwester durfte nämlich in der Familie bleiben. Dies war vermutlich nur eine der offenen Fragen, welche meine Grossmutter in ihrem Leben beschäftigt hatten. Ich bin froh, dass die Betroffenen heute Gelegenheit zur Akteneinsicht haben und die offenen Fragen aus der Vergangenheit klären können. Ich bitte Sie daher, auf die Abschreibung zu verzichten und die Kontrollorgane anzuweisen, die Gemeinden in Sachen Archivierung enger zu begleiten. So sind die Gemeinden insbesondere auf die geschilderte Problematik der von den früheren fürsorglichen Massnahmen betroffenen Personen zu sensibilisieren. Dies, damit alle Gesuche möglichst speditiv behandelt werden können. Ich wurde gefragt, weshalb diese Motion von zwei Lysserinnen eingereicht wurde. Es handelt sich überhaupt nicht um ein Problem der Gemeinde Lyss. So hat meine erste Nachfrage auch ergeben, dass sich Lyss vorbildlich zu verhalten scheint. Danke für Ihre Aufmerksamkeit.

La présidente. Je prierais les groupes de s'annoncer et je vous prierais aussi d'être un tout petit peu plus calmes.

Christine Schnegg-Affolter, Lyss (PEV). Ich bin Mitmotionärin, spreche aber als Fraktionssprecherin der EVP zu diesem Vorstoss. Wie Sie mitbekommen haben, geht es in der Diskussion nur noch um Ziffer 1. Die Abschreibung wird – wie auch die EVP findet – zu Recht bestritten. Aus verschiedensten Fallbeispielen ist bekannt, dass Menschen, die in ihrer Kindheit von Zwangsmassnahmen betroffen waren – sei es als Verdingkinder oder als Betroffene von Heimeinweisungen – von den Gemeinden nicht immer ohne Weiteres Einsicht in ihre Akten erhalten. Wie wichtig das Aufarbeiten ihrer Geschichten ist, können Sie im heutigen Artikel in «Der Bund» nachlesen. Ich empfehle Ihnen diesen Artikel wärmstens. In diesem wird beschrieben, wie wichtig es für die betroffenen Menschen ist, ihre Geschichte aufarbeiten zu können. Ein Archiv zu führen, ist anspruchsvoll. So gibt es Gemeinden, die bei der Erfüllung dieser Aufgabe teilweise an ihre Grenzen stossen. Für die Betroffenen ist es jedoch sehr mühsam oder sogar unzumutbar, das Gefühl vermittelt zu erhalten, dass man sie nicht ernst nimmt, indem man sie über Monate hinhält. Wer Einsicht in seine Akten erhalten möchte, soll nicht Monate lang warten müssen, um schon nur eine Bestätigung auf die Anfrage zu erhalten. Den Betroffenen geht es – wie von der Mitmotionärin erwähnt – vielleicht auch darum, eine Entschädigung zu beantragen. Diesbezüglich ist eine Initiative hängig. Deshalb können sie nicht monatelang warten, weshalb wir eine Überprüfung der Aufsicht sehr begrüssen würden. Eine engmaschigere Aufsicht oder eine regelmässige Begleitung der Gemeinden bei der Archivierung würde sicher nicht schaden. Wir bitten Sie, den Druck aufrechtzuerhalten und Ziffer 1 nicht abzuschreiben.

Patrick Freudiger, Langenthal (UDC). Liest man die Empfehlung des Regierungsrats, wie mit Ziffer 1 zu verfahren sei – Margrit, du wirst mir diese Bemerkung verzeihen –, handelt es sich hier nicht nur um einen Vorstoss zum Archiv, sondern auch um einen Vorstoss für das Archiv, der erfolgreich archiviert werden soll. Weil die Abschreibung bekanntlich bestritten ist, befassen wir uns

nun inhaltlich damit. Aus Sicht der SVP-Fraktion überzeugen die Ausführungen des Regierungsrats. Die Gemeinden können sich mit fachlichen Fragen bereits heute an das Staatsarchiv wenden. Zwischen Kanton und Gemeinden besteht folglich nicht irgendein «Eiserner Vorhang». Wir teilen die Auffassung des Regierungsrats, wonach eine Kantonalisierung oder auch eine vermehrte Begleitung weder zu einer Verbesserung der Qualität der Gemeindearchive noch zu einer Erleichterung der Archivführung führt – dies jedenfalls im Grundsatz. Aus Sicht der SVP besteht also kein grundsätzlicher Revisionsbedarf in Richtung vermehrter Kantonalisierung oder vermehrter Begleitung der Gemeinden, was letztendlich auf das Gleiche hinauslaufen würde. Im Übrigen möchten wir seitens der SVP-Fraktion Folgendes festhalten: Die Motion dreht sich vor allem um die Fälle von Personen, die von fürsorgerischen Zwangsmassnahmen betroffen waren. Das Verfahren, um Akteneinsicht zu erhalten, ist allerdings nicht auf Ebene der Gemeinde geregelt. Dieses Verfahren ist primär auf der Ebene der Kantone geregelt. Ich verweis hier auf das Informationsgesetz (IG) sowie auf das kantonale Datenschutzgesetz (KDSG). Diese Gesetze – sowohl das KDSG als auch das IG – gelten auch dann, wenn man Gemeinden vermehrt begleitet oder die Archivführung sogar kantonalisieren würde. Wenn die vorliegende Motion schnellere, unkompliziertere Verfahren fordert, aber den Gemeinden gleichzeitig ihre Aufgaben wegnehmen will, kämpft sie auf dem falschen Feld. Für das Verfahren und für das, was zu den von den Motionärinnen beklagten längeren Verfahrensdauern führt, ist primär das kantonale Recht massgebend. Will man etwas daran ändern, muss bei diesen Gesetzen angesetzt werden. Nachdem die Abschreibung bestritten ist, wird die SVP-Fraktion Ziffer 1 der Motion ablehnen.

La présidente. Je vous rappelle que les points 2, 3 et 4 ont été retirés. Donc, sur ces points-là, nous ne discutons pas. La seule chose qui est contestée par la motionnaire, c'est le classement. Donc, s'il vous plaît, concentrez-vous sur le classement. Mme Gygax c'est à vous.

Monika Gygax-Böninger, Obersteckholz (PBD). Ich kann es kurz machen, indem ich die Haltung der BDP vorwegnehme: Bezüglich Ziffer 1 stimmen wir entsprechend der Empfehlung der Regierung ab. Wir teilen die Auffassung, dass die Aufsicht und die Kontrolle über die Gemeindearchive schon lange sinnvoll und praktikabel geregelt sind und von den Regierungsstatthalterämtern auch gewissenhaft wahrgenommen werden. Die Gemeinden können – wie auch von Patrick Freudiger erwähnt – schon heute mit Fachfragen an das Staatsarchiv gelangen. Die entsprechende Beratung und Unterstützung seitens des Staatsarchivs funktioniert gut. Nochmals: Die BDP-Fraktion stimmt einstimmig nach der Empfehlung der Regierung ab.

Hannes Zaugg-Graf, Uetendorf (pvl). Wir haben diese Motion auch in der Fraktion diskutiert und sind der Meinung, dass man Ziffer 1 annehmen, aber gleichzeitig abschreiben kann. Wie eben von den Motionärinnen erwähnt, liegt das Problem anderswo, wenn eine Gemeinde über Monate nicht auf eine Anfrage antwortet. Das hat nichts mit der Archivierung zu tun. Als ich als Gemeindepräsident einmal gehört habe, dass keine Antwort erteilt wird, bin ich der Sache selber nachgegangen. Würde ich als Gemeindepräsident nicht aktiv werden, könnten sich die Bürgerinnen und Bürger an den Regierungsstatthalter wenden. Das Problem liegt also anderswo, das heisst, es stimmt irgendetwas innerhalb der Verwaltung nicht. Deshalb müsste dort angesetzt und das Problem anders gelöst werden. Allenfalls könnte man über folgende Lösung sprechen: Gelangt man in diesen speziellen Fällen zu keinem Resultat, müsste es eine Ombudsfrau oder einen Ombudsmann geben, an die oder den man sich wenden kann. Ob dies wirklich die Lösung ist, weiss ich nicht. Wir haben aber das Gefühl, dass es in den Gemeinden aktuell nicht derart schlecht läuft – jedenfalls in den Gemeinden, die ich kenne.

Hans Rudolf Vogt, Oberdiessbach (PLR). Die FDP-Fraktion ist der gleichen Meinung wie der Regierungsrat. Ziffer 1 kann angenommen und gleichzeitig abgeschrieben werden. Wir sind der Überzeugung, dass die Gemeindeschreiber heute wissen, wie die Archivierung zu erfolgen hat und wie damit umzugehen ist. Ist dies nicht der Fall, kann man sich an die zuständigen Stellen des Kantons wenden.

Adrian Wüthrich, Huttwil (PS). Die SP-JUSO-PSA-Fraktion ist dem Charme von Margrit Junker erlegen. Deshalb bestreiten wir die Abschreibung gemeinsam mit ihr und werden Ziffer 1 – natürlich ohne Abschreibung – annehmen. Ich mache Ihnen beliebt, dies ebenso zu tun, damit wir den Druck aufrechterhalten und dadurch verhindern können, dass dieses Anliegen bereits heute von der

Traktandenliste entfernt wird. Es sind ein paar Fragen offen, die offenbar geregelt werden müssen. Deshalb möchten wir unsere Unterstützung leisten, damit dies klar und in bester Ordnung erledigt werden kann. Deshalb werden wir die Abschreibung bestreiten.

La présidente. Y-a-t-il encore des groupes qui aimeraient s'annoncer? – Non. Des intervenants à titre personnel? – Non plus. Donc, M. le directeur, vous avez la parole, c'est à vous.

Christoph Neuhaus, directeur de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques. Die bernischen Archive sind soweit gut organisiert und kontrolliert. Daher bitte ich Sie, Ziffer 1 der Motion anzunehmen und abzuschreiben. Wer – wie von den Motionärinnen beschrieben – Probleme bei der Akteneinsicht hat, soll so vorgehen, wie Grossrat Hannes Zaugg eben vorgeschlagen hat: Die betroffenen Personen sollen sich nochmals bei der Gemeinde melden oder an den Regierungsstatthalter gelangen, der eine entsprechende Funktion hat. Eine kleine Differenz besteht gegenüber Ihrer Meinung, Hannes Zaugg: Es bedarf keiner Ombudsfrau bzw. keines Ombudsmannes. Angesichts dessen, dass ich auch schon Einfluss nehmen musste, kann man sich – sollte es mit der Akteneinsicht definitiv nicht klappen – immer noch an mich wenden, und zwar über christoph.neuhaus@jgk.be.ch oder 031 633 76 01. Schreiben Sie diesen Vorstoss ab und verursachen Sie nicht noch mehr Papier als ohnehin schon notwendig. Denn irgendwann müssten wir das Ganze noch archivieren. Insofern sind wir Ihnen für eine direkte Abwicklung sehr dankbar.

La présidente. Mme la motionnaire aimerait encore la parole? – Non. Nous passons au vote. Nous allons d'abord voter sur la motion, motion, oui ou non. Après nous passerons au deuxième vote, au classement. Ceux qui acceptent le point 1 de cette motion votent oui, ceux qui refusent votent non.

Vote (ch. 1)

Décision du Grand Conseil :

Adoption

Oui 96

Non 46

Abstentions 1

La présidente. Vous avez accepté ce point 1 en tant que motion. Nous passons maintenant au classement. Ceux qui acceptent le classement de ce point 1 votent oui, ceux qui refusent votent non.

Vote (classement du ch. 1)

Décision du Grand Conseil :

Adoption

Oui 86

Non 50

Abstentions 6

La présidente. Vous avez accepté ce classement. Les points 2, 3 et 4 ont été retirés.