

Intervention parlementaire

Réponse du Bureau du Grand Conseil

N° de l'intervention : 044-2020
Type d'intervention : Motion
Motion ayant valeur de directive : ☐
N° d'affaire : 2020.RRGR.65

Déposée le : 05.03.2020

Motion de groupe : Non
Motion de commission : Non
Déposée par : von Arx (Köniz, pvl) (porte-parole)
Streit-Stettler (Bern, PEV)
Gnägi (Walperswil, PBD)
Hamdaoui (Biel/Bienne, PDC)
Imboden (Bern, Les Verts)
Kullmann (Hilterfingen, UDF)
Zybach (Spiez, PS)
Müller (Orvin, UDC)

Cosignataires : 0

Urgence demandée : Non
Urgence accordée :

Séance du Bureau du Grand Conseil : 17.08.2020
Proposition du Bureau du Grand Conseil : **Adoption sous forme de postulat**

Version améliorée du registre des indications fournies par les membres du Grand Conseil

Le Conseil-exécutif est chargé d'examiner la pertinence des propositions suivantes :

1. Le registre des indications fournies par les membres du Grand Conseil¹ et la liste des liens d'intérêts figurant sur les pages personnelles des membres du Grand Conseil doivent être complétés dans un souci de transparence.
2. Les membres du Grand Conseil sont tenus de communiquer ces informations complémentaires.
3. Les choix offerts dans les rubriques « catégorie »², « organe » et « fonction » pour caractériser un lien d'intérêt doivent être examinés sous l'angle de la clarté et de l'exhaustivité.
4. Le registre des indications fournies par les membres du Grand Conseil doit exister également sous une forme électronique exploitable facilement.

Développement :

Les attentes de la population quant à la transparence dans la sphère politique vont croissant. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne les liens d'intérêts des politiciennes et politiciens. Or, ces liens font partie inhérente d'un parlement de milice comme le Grand Conseil. Dès lors, il est primordial que des informations de base sur ces liens d'intérêts soient rendues publiques et puissent être facilement accessibles.

¹ <https://www.gr.be.ch/gr/fr/index/mitglieder/mitglieder/interessenbindungen.html>

² A: Fonctions au sein d'organes de direction et de surveillance d'entreprises, corporations, établissements et fondations de droit public ou privé, suisses ou étrangers ; B: Fonctions permanentes de direction ou de conseil pour le compte de groupes de pression suisses ou étrangers ; C: Fonctions au sein de commissions ou d'autres organes de la Confédération, du canton ou des communes bernoises (en dehors du Grand Conseil) ; D: Fonctions politiques importantes (en dehors du Grand Conseil)

Le registre des indications fournies par les membres du Grand Conseil répond à ce besoin d'information. Toutefois, il présente encore à l'évidence des potentiels de développement. Ce constat valait d'ailleurs aussi au niveau fédéral, le Parlement ayant récemment décidé d'adapter son registre³. Le registre des indications fournies par les membres du Grand Conseil doit lui aussi être complété. Le principe selon lequel les membres du Grand Conseil transmettent spontanément les informations figurant dans le registre doit être maintenu.

Les évolutions suivantes sont envisageables :

- Certaines fonctions exercées d'office dans le cadre d'un autre mandat sont considérées comme des liens d'intérêts. Il s'agit typiquement de fonctions exercées par des membres d'exécutifs communaux. Ces fonctions doivent pouvoir être indiquées comme telles.
- Les fonctions qui figurent dans le registre des indications fournies par les membres du Grand Conseil sont indemnisées selon des régimes différents : charge purement bénévole, charge donnant droit à un défraiement ou encore charge exercée contre rémunération. Pour chaque lien d'intérêt, il faut préciser dans quelle mesure une indemnisation est perçue, par exemple en spécifiant le type de celle-ci.
- Il faut également pouvoir préciser le nom de l'employeur ou employeuse.

A l'heure actuelle, les liens d'intérêts peuvent être caractérisés à travers les rubriques « catégorie », « organe » et « fonction ». Les éléments à choix pour la rubrique « catégorie » ne sont toutefois pas toujours clairs (p. ex. frontière entre « Fonctions politiques importantes (en dehors du Grand Conseil) » et « Fonctions au sein de commissions ou d'autres organes de la Confédération, du canton ou des communes bernoises (en dehors du Grand Conseil) »). En outre, les choix proposés pour les rubriques « organe » et « fonction » ne couvrent pas l'ensemble des organes et des fonctions courants (p. ex. co-président ou co-présidente). Pour cette raison, il convient de réexaminer les choix proposés.

Enfin, dans un esprit d'ouverture des données, il conviendrait de proposer également le registre des indications fournies par les membres du Grand Conseil sous une forme électronique exploitable facilement.

Réponse du Bureau du Grand Conseil

Dans le canton de Berne, la Constitution oblige déjà les membres du Grand Conseil à rendre publics les liens particuliers qui les rattachent à des intérêts privés et publics (deuxième phrase de l'art. 82, al. 1 ConstC). En plus de *représenter le peuple*, les membres du Grand Conseil *représentent des intérêts*. C'est le propre du système de milice : ils se situent dans une vaste constellation de relations et d'interdépendances. Des conflits d'intérêts peuvent cependant se présenter. L'obligation de signaler les liens d'intérêt n'a pas pour finalité de les empêcher, mais de les rendre transparents.

Le secret professionnel est toutefois réservé, car quiconque révèle un secret qui lui a été confié en vertu de sa profession est punissable au sens du Code pénal. Cela concerne en particulier les « ecclésiastiques, avocats, défenseurs en justice, notaires, conseils en brevet, contrôleurs astreints au secret professionnel en vertu du code des obligations, médecins, dentistes, chiropraticiens, pharmaciens, sages-femmes, psychologues, infirmiers, physiothérapeutes, ergothérapeutes, diététiciens, optométristes, ostéopathes, ainsi que leurs auxiliaires », mais aussi les personnes qui travaillent dans « la recherche sur les êtres humains » ou le secteur « des postes et des télécommunications » (cf. art. 321 ss. Code pénal [CP, RS 311.0]).

La législation sur le Grand Conseil concrétise la disposition constitutionnelle relative aux intérêts. La loi oblige en effet les membres à rendre publics les liens particuliers qui les rattachent à des intérêts au moment de leur entrée au Grand Conseil et en cas de changement en cours de législature (art. 15 al. 1 LGC). Il incombe aux membres du Grand Conseil d'en faire une déclaration complète et sincère

³ <https://www.parlament.ch/fr/%C3%BCber-das-parlament/parlamentsw%C3%B6rterbuch/parlamentsw%C3%B6rterbuch-detail?WordId=115> et <https://www.parlament.ch/centers/documents/fr/leitfaden-ratsmitglieder-f.pdf> (p. 8)

(déclaration spontanée). Dans ce but, ils se voient rappeler deux fois par an de contrôler ces informations.

Le règlement du Grand Conseil dresse la liste des renseignements qui doivent être rendus publics et établit qu'un *registre* les rassemblant doit être publié (art. 16 RGC). Le registre peut être consulté sur le site Web du Grand Conseil, aussi est-il *accessible au public*. De plus, un lien sur la page web consacrée à chaque membre du Grand Conseil permet d'ouvrir un onglet détaillant les liens d'intérêts le concernant.

Sous réserve du respect du secret professionnel, les membres du Grand Conseil doivent renseigner sur :

- a. leurs activités professionnelles ;
- b. les fonctions qu'ils exercent au sein d'organes de direction, de surveillance, de conseil ou autres dans des sociétés, établissements ou fondations suisses ou étrangers, de droit privé ou de droit public ;
- c. les fonctions permanentes de direction ou de conseil qu'ils exercent pour le compte de groupes d'intérêts suisses ou étrangers ;
- d. les fonctions qu'ils exercent au sein de commissions ou d'autres organes de la Confédération, du canton ou de communes bernoises ;
- e. les fonctions politiques importantes qu'ils exercent (art. 16 RGC).

Les renseignements à fournir ont été réexaminés à plusieurs reprises, notamment dans le cadre de la *révision du droit parlementaire* de 2013. Il s'agissait en particulier de déterminer si des revenus en lien avec l'activité professionnelle ou l'activité extraprofessionnelle devaient être déclarés⁴. Cela ne s'est finalement pas fait et le *droit en vigueur* a été *maintenu*. La commission qui s'est penchée sur cette affaire a estimé que l'obligation de révéler les revenus en rapport avec les liens d'intérêt constituait une violation de la vie privée des membres du Grand Conseil : pour les revenus qu'ils tirent de leurs activités professionnelles, cela ne peut intrinsèquement pas se justifier car ces informations relèvent de la vie privée, comme pour le reste de la population ; à cet égard, ils ne sont pas plus « dépendants » que d'autres citoyens et citoyennes. La publication des revenus tirés des activités *extraprofessionnelles* a été abandonnée car un membre du Grand Conseil peut aussi se sentir redevable à une institution, même s'il n'en retire aucun bénéfice financier. Des conflits d'intérêts peuvent se présenter même sans liens financiers. Surtout, la commission a jugé que l'effet d'un renforcement des règles sur la transparence est incertain. En pratique, la transparence absolue est impossible. Les problèmes de délimitation entre revenus issus d'une activité principale ou d'une activité annexe et, partant, les difficultés de mise en œuvre seront inévitables. Nous songeons en particulier aux activités annexes qui seraient inenvisageables sans l'exercice d'une activité professionnelle déterminée ou sans la proximité que cette dernière procure, ou encore aux activités extraprofessionnelles qui doivent être exercées d'office. Cela donnerait lieu à une imprécision « systémique » : du fait de la réserve du secret professionnel, tous les liens d'intérêts et donc tous les revenus ne doivent pas nécessairement être communiqués⁵. *Par ailleurs, le Grand Conseil a rejeté une intervention en ce sens en 2016*⁶. Le Grand Conseil a été majoritairement de l'avis que l'obligation de publier les liens d'intérêt sans donner les revenus suffit, car il peut y avoir des conflits d'intérêts même en l'absence d'enjeux financiers. De plus, la valeur informative et la transparence du registre restent limitées par le secret professionnel.

⁴ Postulat 137-2011 (Masshardt – Publication des revenus tirés du lobbyisme).

⁵ Cf. Rapport de la commission sur la révision du droit parlementaire du 3.12.2012, Journal du Grand Conseil 2013, Annexe 2, commentaire de l'art. 16 RGC.

⁶ Motion 300-2015 (PS-JS-PSA – Revenus tirés des liens d'intérêt: faire la transparence).

Les points 1 et 2 de la motion demandent que *de plus amples renseignements* soient fournis sans toutefois établir les précisions qu'il faudrait apporter. L'adoption de ces deux points laisserait donc une marge de manœuvre. Le développement montre toutefois ce que vise la demande de précision des motionnaires (en particulier, signalement des fonctions exercées d'office dans le cadre d'un autre mandat – ex. : en tant que membre d'un exécutif communal – renseignement sur une base volontaire du régime d'indemnisation d'une fonction – fonction exercée à titre gratuit ou contre indemnisation – désignation de l'employeur). Compte tenu de la pertinence limitée des renseignements sur une base volontaire, le Bureau du Grand Conseil estime qu'il convient de renoncer à les intégrer dans le registre des liens d'intérêts.

Le point 3 de la motion demande que les choix actuels soient *examinés* à l'aune de la clarté et de l'exhaustivité. Les critères établis dans le Règlement du Grand Conseil pourraient être formulés plus précisément, pour autant que ce soit possible, dans le registre des liens d'intérêt. Une autre possibilité consisterait à examiner le registre de manière générale et à proposer d'introduire des modifications dans le règlement du Grand Conseil, sur le modèle du règlement en vigueur à la Confédération⁷. Au vu de l'exigence formulée dans la présente motion, le point 3 est a priori « seulement » un mandat d'examen. Enfin, la mise en œuvre du point 4 nécessiterait la mise au point d'une solution de publication électronique ad hoc.

En l'espèce, le Bureau du Grand Conseil estime qu'il n'y a pas d'urgence à agir. Toutefois, comme il serait pertinent d'examiner les informations saisies dans le registre et / ou les exigences énoncées dans le Règlement du Grand Conseil ainsi que les modalités de publication du registre, le Bureau propose au Grand Conseil d'adopter la motion sous forme de **postulat**.

Destinataires
– Grand Conseil

⁷ Pour des renseignements sur les revenus, notamment, le droit supérieur devrait être modifié.