

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 253-2018
Type d'intervention: Motion
Motion ayant valeur de directive: ☐
N° d'affaire: 2018.RRGR.709

Déposée le: 19.11.2018

Motion de groupe: Non
Motion de commission: Non
Déposée par: Gullotti (Tramelan, PS) (porte-parole)
Grivel (Biel/Bienne, PLR)
Benoît (Corgémont, UDC)
Dunning (Biel/Bienne, PS)
von Wattenwyl (Tramelan, Les Verts)

Cosignataires: 0

Urgence demandée: Non

Urgence accordée:

N° d'ACE: 472/2019 du 8 mai 2019
Direction: Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques
Classification: –
Proposition du Conseil-exécutif: **Adoption sous forme de postulat**



Accorder aux Archives de l'Etat de Berne la compétence de conseiller, surveiller et inspecter les archives des communes politiques

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

1. confier la responsabilité de la surveillance et de l'inspection des archives des communes politiques à un seul et même service ;
2. confier cette tâche aux Archives de l'Etat de Berne ;
3. appliquer les points 1 et 2 à toutes les corporations de droit public soumises au même régime que les communes politiques ;

4. attribuer les ressources nécessaires aux Archives de l'Etat pour exécuter les tâches y afférentes ;
5. adapter la législation cantonale concernée.

Développement :

Les communes sont inspectées par les préfectures, organes de surveillance selon la législation sur les communes, sous réserve d'autres dispositions. Les préfectures sont amenées à contrôler notamment le bon fonctionnement des administrations et la bonne application par les services communaux et les autorités politiques de la législation communale, cantonale et fédérale.

Parmi les tâches que les préfectures doivent surveiller figurent les archives, courantes et historiques. Sur la base d'un formulaire établi avec le concours des Archives de l'Etat, les préfectures contrôlent l'état général des archives, l'organisation des compétences internes communales, le respect des délais de conservation, l'état des locaux de conservation, le système de classement. Ces contrôles s'appliquent tant pour l'archivage papier que pour l'archivage électronique pour lequel des éléments spécifiques au support informatique sont vérifiés.

Si les exigences ne sont pas remplies, les préfectures doivent en faire état aux Archives de l'Etat qui prennent le relais en matière de conseils et d'informations. Les Archives de l'Etat agissent donc dans un deuxième temps, sur demande de la préfecture, en cas d'irrégularités. Par contre, certaines communes les contactent directement si elles ont des interrogations en matière d'archivage.

En outre, de plus en plus, les communes introduisent des systèmes de gestion électronique des documents pour la gestion de leurs affaires. Dans le Jura bernois, les communes de Valbirse et de Tramelan exploitent ce type de structure informatique.

Au niveau cantonal, les Archives de l'Etat travaillent, de leur côté, depuis 2014, à l'introduction d'une gestion des affaires courantes et intermédiaires harmonisée et électronique pour toute l'administration centrale, dans la perspective que le canton n'archivera bientôt ses documents plus que sous la forme électronique (Programme « gestion des affaires et archivage électroniques » (GAE). Réalisation et introduction, crédit-cadre 2015-2022). Le Domaine de la gestion des affaires et de l'archivage électroniques (D GAE) a été créé pour cette mission. Composé de spécialistes en la matière, sa tâche consiste également à anticiper les besoins électroniques à venir.

Les Archives de l'Etat de Berne peuvent dès lors se définir comme un pool de compétences en matière d'archives, non seulement historiques mais aussi pour les archives courantes. Elles sont à la pointe du savoir en matière de conservation des documents, elles emploient des spécialistes en matière de conservation électronique, elles réfléchissent aux besoins futurs des administrations et représentent une interface indispensable et compétente entre communes et canton en matière d'archivage. Cette interface ne va cesser de prendre de l'importance avec la numérisation progressive de la gestion des affaires administratives (cantonales et communales).

Il s'agit pour les Archives de l'Etat d'anticiper le développement informatique afin de rendre lisibles les archives de toutes les collectivités de droit public dans les décennies à venir. Tout le monde constate l'évolution rapide des moyens informatiques et l'obsolescence autant rapide des supports de conservation. Le papier a joué ce rôle durant des siècles. Depuis la fin du XX^e siècle, l'informatique le supplante progressivement et la réflexion autour de la conservation de documents nécessite des adaptations régulières.

De l'expérience des Archives de l'Etat de Berne, les communes doivent pouvoir en profiter pleinement. A ce titre, pour des raisons d'efficience et de rationalité, les Archives de l'Etat de Berne doivent devenir le seul et l'unique contact des communes et d'une manière générale des collectivités de droit public pour l'ensemble de la gestion de la vie des archives.

Réponse du Conseil-exécutif

Remarques liminaires

Selon la motion, il convient de confier aux Archives de l'Etat de Berne les tâches de conseil, de surveillance et d'inspection relevant des archives communales. Les compétences de surveillance en la matière doivent dès lors être transférées des préfectures aux Archives de l'Etat.

Il y a cinq ans, la motion Burkhard Junker (M 169-2014) présentait une requête qui allait dans le même sens en prévoyant différentes mesures ainsi qu'une surveillance centralisée des archives communales par les Archives de l'Etat. Cette motion a été rejetée par le Grand Conseil¹. Dans le sillage des délibérations, la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques (JCE) a exigé des préfectures qu'elles lui présentent un rapport circonstancié de la surveillance exercée sur les archives communales. Dans son rapport intermédiaire du 15 octobre 2018, le Directoire des préfectures a indiqué à la JCE que le contrôle structuré des archives communales et le renforcement de la collaboration avec les Archives de l'Etat ont porté leurs fruits au cours des dernières années. Le processus qui s'articule autour de l'utilisation d'une liste de contrôle et de l'intervention, au besoin, des Archives de l'Etat reçoit un accueil positif dans la plupart des communes. La préparation des dossiers des enfants placés, et en particulier de ceux qui l'ont été de force, a contraint les différentes autorités cantonales et communales à une coopération très engagée et le processus a fait ses preuves à cette occasion.

Traitement de la motion Gullotti

Les motionnaires constatent, à juste titre, que le contrôle des archives des collectivités de droit public, effectué tous les quatre ans par les préfectures dans le cadre de la surveillance des communes, sert avant tout à détecter les problèmes éventuels et les domaines dans lesquels il faut intervenir. Les ajustements nécessaires pour remédier aux défauts dépendent souvent du savoir-faire des Archives de l'Etat. Les préfets et préfètes connaissent bien les 1173 collectivités de droit public placées sous leur surveillance (au 1^{er} janvier 2019) et peuvent tout de suite déterminer les collectivités dont le professionnalisme est assuré et les communes qui ont besoin d'aide. Preuve est faite depuis des années de l'efficience du recours à un tel « tri » et de la collaboration avec les autorités compétentes du canton. Le système actuel est bien plus efficace que la solution des motionnaires, nécessite un effectif moindre et coûte ainsi moins cher.

¹ Journal du Grand Conseil, 2015, séance du 19 mars 2015.

La répartition des compétences entre l'administration décentralisée et l'administration centrale n'est pas différente de celle qui régit l'accomplissement conjoint de nombreuses autres tâches par le canton et les communes, comme la procédure d'octroi du permis de construire, la protection contre les catastrophes et la protection de la population, pour n'en citer que quelques-unes. Les préfets et préfètes s'occupent principalement de la coordination et de l'information et servent d'intermédiaires entre l'administration cantonale et les communes (art. 10 de la loi sur les préfets et les préfètes).

Il ne s'agit toutefois pas de nier que l'archivage électronique permanent des documents confrontera les collectivités de droit public à des défis de taille, surtout que la constitution de telles archives nécessite un haut degré d'expertise et des ressources financières. Pour évaluer cet aspect et étudier la question de la forme que peut prendre l'aide du canton dans la recherche d'une solution informatique – le cas échéant, unique – pour l'archivage permanent des documents communaux, le Conseil-exécutif propose l'adoption sous forme de postulat de la motion associée à un mandat d'examen.

Point 1

La majeure partie des communes apprécie les conseils ciblés ainsi que le soutien qu'elles reçoivent de la part de leur préfet ou préfète, y compris au sujet de l'archivage. Le programme de gestion des affaires et d'archivage électroniques (GAE) n'est introduit qu'au niveau cantonal ; les communes ne sont pas concernées. Elles doivent disposer de leur propre système de gestion électronique des affaires et sont donc responsables des archives physiques et, le cas échéant, numériques. Il appartient aux communes de créer les bases légales et techniques nécessaires à l'archivage électronique et de faire leurs propres expériences. Au nom de l'autonomie communale, les communes sont aujourd'hui déjà libres de chercher les solutions qui leur conviennent. Modifier les compétences en matière de surveillance et d'inspection concernant les archives communales ne s'impose donc pas de l'avis du Conseil-exécutif. Comme mentionné, le gouvernement propose plutôt l'adoption de la motion sous forme de postulat et l'octroi d'un mandat d'examen portant sur la mesure dans laquelle le canton peut soutenir les communes dans la recherche d'une solution informatique – le cas échéant, unique – pour l'archivage permanent de leurs documents, si les associations communales le jugent nécessaire.

Point 2

Au cours des dernières années, les préfectures ont profité de plusieurs formations et ateliers organisés en partenariat avec les Archives d'Etat. Cette étroite coopération a permis aux préfectures d'améliorer leurs connaissances dans le domaine de l'archivage. Le soutien réciproque et l'entraide que s'accordent les Archives de l'Etat et les préfectures sont pour les deux parties source de satisfaction. Selon le Conseil-exécutif, l'attribution du rôle de surveillance aux Archives de l'Etat ne permettrait pas d'atteindre le but que vise la mesure. D'autant plus que la répartition actuelle des tâches a fait ses preuves et allège la charge qui pèse sur les Archives de l'Etat, puisque les préfectures s'occupent de répondre aux questions simples de surveillance et de combler les lacunes. Rien n'empêche toutefois que les Archives de l'Etat jouent un rôle central dans le mandat d'examen susmentionné.

Point 3

A présent, toutes les collectivités de droit public prévues par le champ d'application de la loi sur les communes sont placées sous la surveillance des préfets et préfètes (art. 2, 85 et 87). Comme un changement de la répartition des tâches concernant les archives communales ne s'impose pas, la proposition du point 2 peut être reprise.

Point 4

Comme indiqué aux points 1 à 3, le transfert des compétences de surveillance et d'inspection aux Archives de l'Etat ne présente aucun avantage. Il est par conséquent inutile d'attribuer davantage de ressources aux Archives de l'Etat. Le Conseil-exécutif propose donc le rejet du point 4.

Point 5

Le *statu quo* rend superflue toute modification des actes cantonaux. Le Conseil-exécutif propose donc le rejet du point 5.

Au vu de ce qui précède, le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'adopter la présente motion sous forme de postulat. Il l'invite également à l'assortir d'un mandat d'examen portant sur la mesure dans laquelle le canton peut soutenir les communes dans la recherche d'une solution informatique – le cas échéant, unique – pour l'archivage permanent de leurs documents, si les associations communales le jugent nécessaire.

Destinataire

- Grand Conseil