



Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention :	096-2024
Type d'intervention :	Motion
Motion ayant valeur de directive :	☐
N° d'affaire :	2024.RRGR.140
Déposée le :	02.05.2024
Motion de groupe :	Non
Motion de commission :	Oui
Déposée par :	CGes (Fuhrer-Wyss, Burgistein) (porte-parole)
Cosignataires :	0
Urgence demandée :	Non
Urgence accordée :	
N° d'ACE :	1169/2024 du 20 novembre 2024
Direction :	Chancellerie d'État
Classification :	Non classifié
Proposition du Conseil-exécutif :	Adoption sous forme de postulat

Rédaction des procès-verbaux du Conseil-exécutif

Le Conseil-exécutif est chargé :

1. d'inscrire à l'échelon de la loi des exigences de transparence quant aux négociations et aux décisions du Conseil-exécutif ;
2. de veiller dorénavant à faire figurer dans les procès-verbaux les principaux arguments avancés lors des délibérations et que ceux-ci participent de la transparence de l'action étatique ;
3. de faire en sorte dorénavant que les procès-verbaux restituent la teneur des explications et des informations fournies en séance, en particulier lorsqu'il n'existe aucune trace écrite.

Développement :

Rappel

Au cours des dernières années, la Commission de gestion (CGes) a relevé à plusieurs reprises que les discussions et les décisions du Conseil-exécutif étaient insuffisamment documentées, la pratique voulant que seul un procès-verbal de décision des séances du Conseil-exécutif soit rédigé. Ce constat concerne notamment les situations dans lesquelles on ne dispose d'aucune note écrite et où il y a donc impossibilité de retracer si et, le cas échéant, dans quelle mesure l'information à propos de telle thématique avait été portée ou non à la connaissance du Conseil-exécutif ; cette absence de clarté concerne en particulier la question de savoir quels arguments et informations ont entraîné par le passé telle ou telle décision. Citons, parmi les exemples tirés des enquêtes menées par les CGes, les incidents concernant l'établissement pénitentiaire de Thorberg, la surveillance exercée par le Conseil-exécutif sur la société BLS SA ou encore la transaction immobilière du Viererfeld. Pour ce qui est des deux derniers exemples en particulier,

la CGes a finalement recommandé au Conseil-exécutif l'amélioration de la documentation portant sur l'exercice de son contrôle sur ses participations (surveillance de la société BLS SA) et l'introduction d'instruments adaptés, tels que la rédaction de procès-verbaux ou l'enregistrement de ses séances afin de garantir la transparence de ses décisions (transaction Viererfeld). Dans ces deux cas, la Direction compétente a répondu qu'il n'y avait pas lieu d'agir à cet égard. Estimant que ces recommandations sont essentielles, la CGes a donc décidé de ne pas en rester là et de déposer la présente motion.

Situation actuelle dans le canton de Berne :

Les dispositions en ce qui concerne la rédaction des procès-verbaux sont minimales dans le canton de Berne. Il est en effet mentionné à l'article 9 de l'Ordonnance sur l'organisation du Conseil-exécutif (Ordonnance d'organisation CE ; OO CE) que la « Chancellerie d'État établit un procès-verbal des décisions qui comporte le nom des personnes présentes, le titre des affaires, des précisions éventuelles sur leur traitement et les décisions du Conseil-exécutif ». Après avoir tiré au hasard trois procès-verbaux, que le Conseil-exécutif avait transmis à la CGes à la demande de celle-ci, la commission a constaté qu'il s'agissait en fait d'un ordre du jour dressant la liste des présences et des décisions prises. De l'avis de la CGes, cette simple énumération n'apporte pas davantage de transparence sur les décisions du Conseil-exécutif. Par exemple, nul renseignement n'est fourni à propos des affaires qui ont été traitées sans discussion, des arguments qui ont entraîné la prise de telle décision ou le retrait de telle affaire par le Conseil-exécutif. Une chose est sûre : les procès-verbaux du Conseil-exécutif ne lui seront d'aucune utilité dans leur forme actuelle, si tant est que la CGes soit un jour appelée à devoir clarifier la question de la responsabilité politique et faire la lumière sur une question de temporalité et du *modus operandi* de tel membre du gouvernement vis-à-vis des autres membres du collège ou sur les arguments qui ont présidé à telle ou telle prise de décision. Étant donné que la mémoire n'est pas infaillible et qu'elle est parfois subjective – notamment à cause de la kyrielle de séances réunissant le gouvernement, il est clair qu'on ne retient pas forcément tout. Comme on a pu s'en apercevoir par le passé, ce n'est pas un problème abstrait si l'on considère l'incomplétude de la réponse apportée par la CGes à la question de la responsabilité politique lors de l'enquête sur le Viererfeld, mais aussi lors de celle sur l'établissement pénitentiaire de Thorberg.

Situation au niveau fédéral et dans d'autres cantons :

En comparaison avec d'autres cantons et la Confédération, les dispositions relatives à la rédaction des procès-verbaux diffèrent. En ce qui concerne Bâle-Campagne, par exemple, les décisions sont généralement consignées dans le procès-verbal sous la forme d'une décision motivée, conformément à une disposition cantonale. Dans le canton de Soleure, le règlement prévoit l'obligation pour la chancellerie ou le chancelier de consigner par procès-verbal les décisions, mandats et points de vue majeurs, pour autant qu'il n'existe pas de notes écrites. Quant au niveau fédéral, autrefois le tableau était le même que celui dressé par la CGes du canton de Berne lors de ses investigations. Aussi est-ce à la suite de ce constat que les exigences en matière de procès-verbaux ont évolué au niveau fédéral et fait l'objet d'un durcissement. Précisons que ce sont les commissions de gestion des Chambres fédérales qui ont été le moteur de cette amélioration. Par la motion 1033.92 des CDG, les Chambres fédérales ont chargé le Conseil fédéral de présenter une révision de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA) pour y inscrire l'obligation intégrale de la forme écrite pour toutes ses délibérations et décisions. Le développement était formulé dans les termes suivants : « La forme écrite doit être appliquée également pour les affaires secrètes et pour les simples informations orales. Les procès-verbaux du Conseil fédéral doivent pouvoir être utilisés comme instruments de conduite et garantir l'intelligibilité subséquente des délibérations et des décisions du Conseil fédéral. »

Ce qui est demandé et ce qui ne l'est pas :

De l'avis de la CGes, il est nécessaire de fixer à l'échelon législatif du canton de Berne des exigences afin d'assurer la transparence des négociations et des décisions du Conseil-exécutif et non de requérir explicitement la rédaction du procès-verbal des débats ou la mention des noms des personnes présentes. Il s'agit plutôt de configurer le procès-verbal de manière à ce qu'y figurent dorénavant les principaux arguments et considérations présentés lors des débats, en particulier en cas d'affaires faisant l'objet de controverse et revêtant un intérêt politique majeur, l'idée étant de garantir la transparence en ce qui concerne l'action de l'État et d'éviter que certains points ne passent à la trappe. L'idée est aussi que le procès-verbal soit une source d'information en ce qui concerne les développements et informations fournies, notamment en l'absence de documents écrits, et qu'il soit également un instrument au service du Conseil-exécutif.

Réponse du Conseil-exécutif

Comme on peut le lire dans le développement de la motion, les règles relatives aux procès-verbaux des séances du Conseil-exécutif sont actuellement fixées au niveau de l'ordonnance : en vertu de l'article 9, alinéa 3 de l'ordonnance sur l'organisation du Conseil-exécutif (ordonnance d'organisation CE ; OO CE)¹, la Chancellerie d'État établit un procès-verbal des décisions qui comporte le nom des personnes présentes, le titre des affaires, des précisions éventuelles sur leur traitement ainsi que les décisions du Conseil-exécutif. À cet égard, il convient de préciser que les séances du Conseil-exécutif ne sont pas publiques (art. 7, al. 2 de la loi sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration [loi d'organisation, LOCA]² et art. 7, al. 1 de la loi sur l'information et l'aide aux médias [LIAM]³). Par conséquent, l'établissement de procès-verbaux et la documentation écrite des décisions du CE sont avant tout au service du CE et des organes de l'administration chargés de la mise en œuvre des affaires du Conseil-exécutif.

De manière générale, le Conseil-exécutif considère que la traçabilité de ses délibérations et de ses décisions est suffisante. Ainsi, l'ensemble des documents relatifs aux séances du Conseil-exécutif, soit les arrêtés du Conseil-exécutif et les éventuels documents présentés pendant les séances, les notes d'information, les notes de discussion et les documents consignants leurs résultats, les rapports, les tableaux synoptiques, les corapports, les évaluations, etc., sont enregistrés dans le système de gestion des affaires et dans l'application de préparation mobile des séances, liée au système de gestion des affaires. Les données en question recensent les informations sur la base desquelles les décisions ont été prises et contiennent donc les principaux éléments d'argumentation relatifs à chaque affaire du Conseil-exécutif.

Une procédure de corapport est organisée pour les affaires suivantes avant leur traitement par le Conseil-exécutif :

- actes législatifs
- arrêtés de principe du Grand Conseil
- initiatives et rapports du Conseil-exécutif à l'attention du Grand Conseil
- interventions parlementaires (selon décision figurant dans l'arrêté correspondant du Conseil-exécutif)
- affaires impliquant ou intéressant plusieurs Directions ou la Chancellerie d'État
- affaires pour lesquelles la législation spéciale exige une procédure de corapport ou pour lesquelles un arrêté du Conseil-exécutif prévoit une telle procédure

¹ RSB 152.11

² RSB 152.01

³ RSB 107.1

Dans ces cas-là, les corapports et les éventuelles prises de positions qui s'y rapportent font partie des affaires du Conseil-exécutif en question (pour la problématique dans son ensemble, voir aussi art. 10 ss de l'ordonnance sur les procédures de consultation et de corapport ; OPC⁴). Par ailleurs, il est fréquent que le membre compétent du Conseil exécutif prépare une lettre d'accompagnement dans laquelle il présente son analyse de l'affaire et, pour ce qui est des affaires soumises à une procédure de corapport, explique les raisons pour lesquelles les remarques et les demandes des autres Directions et de la Chancellerie d'État ont été prises en compte ou non. Ainsi, il est possible à tout moment, en amont de la séance, de retracer les différents points de vue concernant les affaires controversées du Conseil-exécutif.

De même, il est possible de retracer les cas où la Direction responsable a procédé, entre l'inscription d'une affaire à l'ordre du jour et la prise de décision, à des modifications de l'objet sous la forme d'un document de séance mis en ligne dans l'application de préparation mobile des séances. Par conséquent, les échanges de vues, qui se déroulent en grande partie avant les séances, font l'objet d'une documentation écrite détaillée.

Les processus en amont des séances gouvernementales permettent une préparation ciblée des réunions et une prise de décision efficace (p. ex. au moyen de propositions de compromis / documents présentés pendant la séance). D'une part, ces processus contribuent au traitement dans les délais de l'importante quantité d'objets soumis au Conseil-exécutif et d'autre part, ils rendent inutiles sur bien des objets les discussions en séance, ce qui se répercute sur le procès-verbal, qui est ainsi bien souvent très court ou prend la forme d'un simple procès-verbal des décisions. Le Conseil-exécutif ne voit dès lors pas de lacunes dans la traçabilité de l'action de l'État, contrairement à ce que suggère le point 2 de la présente motion.

Il est vrai que les discussions orales et les prises de position des différents membres du Conseil-exécutif ainsi que la répartition des voix ne sont aujourd'hui pas consignés au procès-verbal (toutefois, dans de rares cas, il arrive qu'un membre du gouvernement souhaite voir figurer dans le procès-verbal son opposition à un arrêté, cf. art. 15, al. 2 OO CE) : cette concision des procès-verbaux est l'expression du caractère non public des séances du gouvernement. L'objectif est de permettre aux membres du Conseil-exécutif de débattre et de voter en toute liberté et en toute indépendance.

Par ailleurs, il faut savoir que les discussions portent en général sur les affaires dites « affaires à discuter ». Dans ce genre de cas, les décisions ne sont pas prises au moment de la discussion : les résultats de celle-ci sont en général inscrits à l'ordre du jour d'une des séances suivantes, au titre d'affaire débouchant sur un arrêté (démarche connue sous le nom de « consignation des résultats »). Les explications écrites relatives à l'affaire à discuter ainsi que la consignation des résultats permettent dans ces cas de retracer les arguments avancés et les conclusions tirées par le Conseil-exécutif.

Comme le relève aussi la motion, les dispositions relatives à l'établissement des procès-verbaux diffèrent d'un canton à l'autre et au niveau fédéral. En résumé, l'on constate que les exigences en la matière sont particulièrement élevées au niveau de la Confédération. Lors des séances du Conseil fédéral, le contenu essentiel des délibérations ainsi que les décisions sont consignés par écrit dans un procès-verbal élargi des décisions⁵. Autrement dit, la logique des raisonnements et les principaux arguments doivent figurer dans le procès-verbal. En revanche, les dispositions applicables n'exigent ni la consignation individuelle des prises de parole, ni la

⁴ RSB 152.025

⁵ Art. 13, al. 3, première phrase de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA ; RS 172.010) en relation avec l'art. 5, al. 2 de l'ordonnance sur l'organisation du Conseil fédéral (Org CF ; RS 172.111)

mention de noms⁶. Par ailleurs, le procès-verbal élargi des décisions contient les principales informations relatives aux objets traités, en particulier le type d'affaire et leur traitement⁷. Le procès-verbal des séances est destiné à garantir la traçabilité et à servir au Conseil fédéral d'instrument de direction⁸. Dans le canton de Bâle-Campagne, mentionné par la CGes, les décisions sont généralement consignées dans le procès-verbal sous la forme d'une décision motivée. Les propositions orales et les prises de parole sont inscrites au procès-verbal uniquement en présence d'une décision spécifique correspondante⁹. Dans le canton de Soleure, lui aussi mentionné, le procès-verbal contient les décisions, les mandats et les prises de position importantes, à moins que des documents écrits ne soient disponibles¹⁰. Il faut toutefois garder à l'esprit que les séances du gouvernement soleurois sont publiques – une situation unique en Suisse, qui donne une autre dimension à la question des procès-verbaux. À l'instar de la Confédération, certains cantons prévoient la consignation au procès-verbal des principaux points des séances. Toutefois, aucun canton n'a introduit d'obligation d'établir un procès-verbal intégral. Dans les cantons de Zurich, Zoug et Lucerne, le procès-verbal reprend les principaux arguments, prises de position et arguments ; pour certaines catégories d'affaires, pour les affaires controversées ou les thèmes prioritaires, le procès-verbal reprend les principaux résultats¹¹. Dans le canton de Lucerne, où la législation prévoit un procès-verbal assez détaillé, il existe un procès-verbal distinct, (particulièrement) confidentiel, qui ne peut être consulté de manière très limitée, voire pas du tout en dehors d'un cercle gouvernemental très restreint¹². Comme le canton de Berne, d'autres cantons ne connaissent qu'un procès-verbal des décisions. Parmi ceux-ci figurent notamment le canton de Thurgovie¹³ et celui des Grisons¹⁴. En ce qui concerne la consignation de la répartition des voix, la situation est contrastée : cette consignation est parfois explicitement prévue (VS, ZG), parfois, au contraire, expressément interdite (ZH, GR). Enfin, de nombreux cantons prévoient pour les opinions minoritaires le droit d'être consignées au procès-verbal (BS, GR, TG, VD, ZG, VS, ZH), bien que, là non plus, la situation n'est pas uniforme. Ainsi, le règlement correspondant du canton de Saint-Gall précise explicitement que les prises de position de membres individuels ou de minorités du gouvernement ne sont pas inscrites au procès-verbal¹⁵.

Cette comparaison sommaire des bases légales montre certes qu'au niveau fédéral et dans certains cantons, la législation en vigueur exige des procès-verbaux plus détaillés que dans le canton de Berne. Toutefois, il n'existe à notre connaissance aucun canton ayant introduit une obligation d'établir un procès-verbal intégral (cf. art. 5, al. 2, Org CF). La palette des solutions choisies par les cantons est vaste, et chaque solution présente ses avantages et ses inconvénients. En ce qui concerne la traçabilité de l'action de l'État, la réglementation bernoise ne diffère en fin de compte pas de manière substantielle de celle des autres cantons (cf. les explications fournies ci-avant concernant la documentation disponible en amont de la prise de décision). Enfin, il faut garder à l'esprit que même avec des règles plus strictes en matière d'établissement des procès-verbaux, le Conseil-exécutif sélectionnerait lui-même les arguments qu'il considère suffisamment importants pour être consignés au procès-verbal (tout comme le Conseil-fédéral, pour prendre cet exemple, approuve lui aussi le procès-verbal élargi des décisions lors de la séance suivante, cf. art. 5, al. 3 Org CF).

⁶ Thomas Säggerer, Développement de la législation dans le domaine du droit public de l'organisation (3^e partie), in ASDPO 2016 (en allemand uniquement), p. 449, avec renvoi à la prise de parole de la chancière fédérale Corina Casanova (BO 2015 N 874)

⁷ Art. 5, al. 2 Org CF

⁸ Art. 13, al. 2, deuxième phrase LOGA

⁹ § 7, al. 2 du règlement du Conseil d'État de Bâle-Campagne (SGS 141.11, en allemand uniquement)

¹⁰ § 7, al. 2 de l'ordonnance sur l'organisation du Conseil d'État et de l'administration du canton de Soleure (RVOV-SO ; BGS 122.112, en allemand uniquement)

¹¹ Cf. § 49, al. 3 de l'ordonnance sur l'organisation du Conseil d'État et de l'administration du canton de Zurich (VOG RR ZH ; OS 172.11, en allemand uniquement) ; § 6, al. 2 de l'arrêté du Conseil cantonal [Parlement] sur le règlement du Conseil d'État zougais (GO RR ZG ; BGS 151.1, en allemand uniquement) et § 19, al. 1 et 2 du règlement du Conseil d'État lucernois (GORR-LU ; SRL Nr. 35, en allemand uniquement).

¹² § 19, al. 2 et 3 en relation avec § 10, al. 3 GORR-LU

¹³ § 19, al. 2 du règlement du Conseil d'État thurgovien (GRR-TG ; RB 172.1, en allemand uniquement)

¹⁴ Art. 7, al. 1 et 2 de l'ordonnance sur l'organisation du Gouvernement et de l'administration du canton des Grisons (RVOV-GR ; BR 170.310, en allemand, romanche et italien uniquement)

¹⁵ Art. 20, al. 2 du règlement du Gouvernement du canton de Saint-Gall (GeschO-SG ; SGS 141.2, en allemand uniquement)

Le procès-verbal est avant tout un instrument de conduite du gouvernement, qui doit lui être utile au quotidien. En cela, la situation est la même dans les autres cantons. Étant donné le principe de collégialité d'une part et celui de la libre formation de l'opinion et de la liberté d'expression d'autre part, principes qu'il convient tous deux de protéger, les prescriptions en matière d'établissement des procès-verbaux doivent respecter un équilibre entre les intérêts légitimes du collège gouvernemental et l'intérêt d'assurer la traçabilité de l'action de l'État. Des prescriptions trop strictes entrent inmanquablement en conflit avec le mode de fonctionnement d'un gouvernement collégial. Elles risquent également de déplacer en amont des séances du Conseil-exécutif l'échange de vues entre les membres du gouvernement, de sorte que les séances en soi ne serviraient plus qu'à la confirmation tacite des résultats de débats menés au préalable dans d'autres cadres. Cette réalité est un facteur supplémentaire qui explique que l'on ne saurait fonder sur une réglementation différente l'espoir d'une augmentation significative de la traçabilité déjà assurée aujourd'hui, et ce quelle que soit la teneur concrète d'une nouvelle réglementation sur tel ou tel aspect.

Pour résumer, le Conseil-exécutif constate que les principaux arguments peuvent dans la très grande majorité des cas être déduits de la documentation disponible pour chaque affaire du Conseil-exécutif, raison pour laquelle il porte un regard critique sur le point 2 de la motion. Quoiqu'il en soit, une consignation systématique des arguments dans le procès-verbal entraînerait une charge administrative inutile sans valeur ajoutée majeure pour la traçabilité (nous nous contenterons de mentionner au passage que la Chancellerie d'État ne dispose actuellement pas des ressources nécessaires pour assumer cette charge de travail supplémentaire).

Malgré cela, le Conseil-exécutif discerne un certain potentiel d'amélioration. Ainsi, il lui semble sur le fond judicieux d'inclure dans les procès-verbaux un renvoi vers les rapports et les informations lorsqu'il n'existe aucune trace écrite (point 3). Cela permettrait d'inclure dans le procès-verbal les informations sur des thèmes importants fournies par oral, par exemple sur des questions d'actualité ou au titre d'annonce d'affaires du Conseil-exécutif à venir.

Le Conseil-exécutif est donc disposé, sur le principe, à examiner de plus près les demandes formulées dans la motion, en particulier ses points 1 et 3. Il considère toutefois que des évaluations plus poussées sont nécessaires pour trouver une solution satisfaisante pour l'ensemble des intérêts en jeu.

Le Conseil-exécutif propose donc d'adopter la motion sous forme de postulat.

Destinataire
– Grand Conseil