Principe de l'autorité collégiale

Introduction

Bien qu'il n'existe pas de norme uniformisée et indépendante en la matière, le principe de l'autorité collégiale s'applique, du point de vue juridique, aux trois niveaux de l'Etat fédéral comme une *condition indispensable au bon fonctionnement de l'activité gouvernementale dans le système helvétique basé sur la concordance*. Il vise à impliquer toutes les forces politiques dans les décisions au niveau de l'Exécutif, ce qui garantit ainsi la prise en compte de leurs valeurs et de leurs intérêts.

Cela s'applique indubitablement aussi à l'Exécutif biennois depuis toujours. Ces derniers temps toutefois, des circonstances difficiles ont engendré des conflits et mené à des divergences d'interprétation tant en son sein qu'en dehors. Pour consolider la conception commune de gouvernance et la libérer de tout malentendu, le Conseil municipal s'est penché avec attention sur la question de la coopération au sein du système collégial et a redéfini les règles qui la sous-tendent:

Principes

- Les Exécutifs sont composés de plusieurs membres d'appartenance politique différente, qui traitent les affaires du gouvernement *en commun et équitablement*. Tous les membres de l'Exécutif sont *responsables dans la même mesure* de toutes les affaires gouvernementales. Cela signifie que le *pouvoir est réparti au sein de l'Exécutif*, tandis que les *responsabilités sont assumées conjointement face à l'extérieur*.

- La conception commune du travail dans un Exécutif est le noyau de l'activité gouvernementale. Au niveau du Conseil municipal, il n'existe pas de politiques isolées pour chacune des directions municipales. Il n'y a qu'une seule politique menée par le Conseil municipal et une responsabilité globale.

- La véritable caractéristique du principe de collégialité est de pouvoir discuter librement au sein de l'Exécutif sans subir la pression de devoir se justifier et de se sentir observer, et prendre des décisions sans instructions.

- Au moment de prendre des décisions, les membres de l'Exécutif cherchent, par principe, des *solutions consensuelles*. Ce n'est que lorsqu'aucune solution acceptée unanimement ne peut être trouvée que le principe de majorité (vote) s'applique. Les membres d'un Exécutif peuvent être mis en minorité même pour des dossiers qui concernent leur propre direction.

- Les autorités exécutives cultivent un *sens de la négociation ouvert, franc et marqué par la confiance* et évitent les décisions à la majorité découlant de la formation constante de fronts d'opinion. Cela suppose qu'elles fassent preuve d'honnêteté, d'ouverture et de confiance en leur sein et qu'elles *s'identifient avec l'Exécutif dans sa globalité*.

- Une activité gouvernementale comprise dans un sens collégial *garantit* que la *meilleure décision possible* soit prise
  - en dépassant les positions et les opinions partisanes
  - en pesant les divers aspects et intérêts en présence
  - même dans des périodes et situations difficiles
  - sans subir de pression extérieure

  et que la *cohésion de l'instance* demeure préservée.

Résumé:

Le système collégial règle la collaboration durable et empreinte de confiance d'une autorité dont les décisions sont imputées à tous ses membres. Il est indispensable pour garantir un processus gouvernemental loyal et équitable menant aux meilleures décisions possibles dont les membres assument la responsabilité à l'unanimité.

Idées directrices: consensus – transparence – cas d'urgence – récusation – surveillance – droit

- La volonté durable et sérieuse des membres du gouvernement de cultiver une *conception commune de l'activité gouvernementale* constitue la clé de voûte du système collégial. Le principe de collégialité est compris de la même manière par tous les membres du gouvernement dans la forme convenue; il est appliqué comme un *mode contraignant de coopération* et pratiqué tant à l'interne que vers l'extérieur.

- Lors des prises de décisions au sein du collège, l'intérêt commun passe au tout premier plan. De même, *l'indépendance* en tant que membre du Conseil municipal surpasse le rôle de responsable de direction, de citoyen/citoyenne ou de membre d'un parti.

- L'*activité gouvernementale* et, de là, l'intégration des affaires dans un contexte supérieur constituent la *tâche fondamentale des membres du Conseil municipal*, pour laquelle ils doivent pouvoir disposer de suffisamment de temps et d'une organisation appropriée.

- Chaque membre doit *s'impliquer activement dans l'activité gouvernementale et la prise des décisions* et se pencher sur toutes les affaires. Pour créer des bases décisionnelles fiables, les positions de chacun, en particulier en cas de divergences, doivent être rendues transparentes et exprimées clairement. *Se taire signifie approuver* et ne légitime pas le fait de se distancer a posteriori des décisions du gouvernement. Dans le cas de dossiers de grande portée, c'est donc le droit et le devoir de chaque membre de soumettre au débat du Conseil municipal les conséquences possibles suffisamment tôt et de manière concrète.

- Les prises de décisions au sein de l'autorité collégiale ne sont pas publiques. Ce n'est que si chaque membre du Conseil municipal peut compter sur la confidentialité absolue des débats en son sein que la confiance indispensable au bon fonctionnement du système collégial règnera. Il faut faire la distinction entre les débats confidentiels et la communication des motifs nuancés et transparents qui ont abouti à telle ou telle décision.

- Le *comportement en matière de communication* des membres du Conseil municipal est décisif pour asseoir sa crédibilité et une condition au bon fonctionnement du principe de collégialité, car la communication incarne le principe de l'autorité collégiale vers l'extérieur. Les décisions et rapports du collège sont ceux élaborés par tous et doivent être perçus comme tels. Pour ce qui est de la communication liée aux affaires gouvernementales (*quand et quoi communiquer*), la *souveraineté* et la *première information* déterminante pour l'interprétation incombent au Conseil municipal dans son ensemble. Les initiatives isolées violent le principe de la collégialité.

- La communication portant sur la *pesée des intérêts* lors de décisions importantes et contestées se fait dans l'intérêt public, augmente la crédibilité du Conseil municipal et permet de présenter les opinions minoritaires en toute transparence, sans porter atteinte à la collégialité. Dans une démocratie moderne, il va de soi de rechercher des solutions, en particulier en temps de crise. Le fait de connaître l'évolution matérielle du dossier rend de telles décisions compréhensibles.

- Dans des situations personnelles exceptionnelles (cas d'urgence), un membre peut être libéré d'assumer la coresponsabilité d'une décision collégiale. Toutefois, *cela ne le libère pas du devoir de loyauté* au moment de son application. Un tel cas d'urgence doit *être justifié* devant le collège, *inscrit au procès-verbal* et communiqué sous une forme convenue par le collège. En cas de conflits d'intérêts, le devoir de récusation s'applique.

- En cas de *violations du principe* de l'autorité collégiale, nuisant considérablement au bon fonctionnement et à la crédibilité de l'instance, il faut opter pour une *activité de surveillance*. En cas de *violations du droit* (secret de fonction), il convient *d'agir en justice*.

Règles

- Les membres du Conseil municipal s'engagent à respecter le **principe de l'autorité collégiale comme formule contraignante d'activité gouvernementale commune**. Il s'agit de la mission fondamentale de son mandat, à laquelle il doit accorder suffisamment de temps. Chaque membre se penche activement sur toutes les affaires. Les décisions du Conseil municipal sont **assumées de la même manière** par l'ensemble de ses membres.

- La **confiance au sein de l'Exécutif et sa crédibilité vers l'extérieur** sont les piliers d'une activité gouvernementale responsable. La franchise entre les membres et la confidentialité absolue à l'égard de tiers doivent régner au sein du Conseil municipal. Le cas échéant, chaque membre a le droit d'obtenir de l'aide du collège.

- Le **consensus** est recherché lors de la prise de décisions gouvernementales. Il faut cultiver un dialogue franc grâce auquel tous les membres de l'Exécutif agissent sur un pied d'égalité dans l'intérêt commun supérieur, **indépendamment des intérêts de leur parti ou de leur propre direction**. Les opinions divergentes sont communiquées clairement et ouvertement. Se taire équivaut à une approbation. Les décisions prises à la majorité suite à de tels débats sont possibles et sont assumées en commun.

- La **communication** sur son activité et ses décisions **ressort au Conseil municipal**. Celui-ci dispose de la souveraineté d'interprétation quant à ses décisions et choisit le contenu, la forme et le moment de la communication. Si des membres isolés fournissent des informations sur les débats et les décisions du Conseil municipal sans que cela ait été convenu, cela constitue une violation du principe de collégialité et une atteinte à la confiance mutuelle.

- Dans le cas d'affaires par nature controversées ou exposées, il relève de l'intérêt public de communiquer les dilemmes sous-tendant certaines décisions. C'est pourquoi, en cas de **décisions importantes** ayant une large portée, le collège peut décider de présenter de manière transparente les débats du Conseil municipal dans le sens d'une **pesée des intérêts** (et non en tant qu'opinions minoritaires personnelles).

- En raison d'un **cas d'urgence personnel**, un membre du collège peut **exceptionnellement** être libéré d'assumer la coresponsabilité d'une décision gouvernementale. Un tel cas d'urgence doit être justifié devant le collège et inscrit au procès-verbal. Il convient alors de se rapporter à des valeurs personnelles importantes (éthiques, religieuses et idéologiques). Le Conseil municipal décide de la manière et de la forme de la communication. Toutefois, cela ne libère pas du devoir de loyauté au moment de l'application de la décision.

- Si un membre du Conseil municipal est touché par une décision dans ses **intérêts personnels** (ce qui englobe aussi les intérêts de membres de sa famille et d'amis proches), il doit en faire part avant le début des débats et **se récuser**.

- En cas de **violations du principe de l'autorité collégiale**, le Conseil municipal décide des conséquences. Il peut les rendre publiques. En dernier lieu, en cas de violation sévère menaçant le bon fonctionnement et la crédibilité du collège, il peut saisir l'autorité de surveillance.

Bienne, le 26 août 2015