



Règlement interne du Synode, clarifications relatives à l'organisation d'un Synode virtuel dans des situations particulières ou extraordinaires, à la récusation et aux incompatibilités; révision partielle

Propositions:

1. S'agissant de la tenue virtuelle d'une session du Synode, ce dernier décide de compléter son règlement interne de la manière suivante :

Art. 23^{ter} Tenue du Synode dans des circonstances particulières ou extraordinaires *[nouveau]*

¹ Lorsque des circonstances particulières ou extraordinaires le commandent et conformément à la loi fédérale sur la lutte contre les maladies transmissibles de l'homme (loi sur les épidémies), la Conférence des fractions est habilitée dans le cadre d'une séance en présentiel, d'une séance virtuelle ou par voie de circulation à arrêter les mesures appropriées pour assurer la tenue du Synode. Elle peut notamment

- a) fixer un autre lieu que l'Hôtel-de-Ville de Berne pour la tenue du Synode ;
- b) ajourner le Synode ;
- c) organiser un Synode par voie virtuelle.

² Pour pouvoir organiser un Synode virtuel, les conditions suivantes doivent être remplies :

- a) les dispositions de droit fédéral ou cantonal déterminantes interdisent la tenue en présentiel d'assemblées législatives comptant un aussi grand nombre de personnes que le Synode ou l'organisation pratique d'un Synode en présentiel est sérieusement mise en péril, notamment en raison d'une infrastructure insuffisante ou de la précarité de la planification;
- b) indépendamment des moyens techniques dont ils disposent, tous les députés et députées ont la possibilité de participer au Synode ;
- c) la procédure suit par analogie les dispositions du présent règlement ; toutefois, les art. 10, 71 al. 2 et 75 ne sont pas applicables et, dans la discussion de détail, la parole est accordée dans l'ordre des demandes (art. 57 al. 2) ;
- d) les propositions et interventions parlementaires sont déposées auprès d'une adresse électronique centralisée ; l'accessibilité du bureau du Synode par téléphone et/ou par courriel est garantie ;
- e) la confirmation du résultat de la votation dans le procès-verbal est garantie ;
- f) la publicité du Synode est assurée par une retransmission simultanée des débats dans l'internet.

³ Le Bureau du Synode s'assure que les conditions prévues à l'alinéa 2 sont respectées. Il veille à ce que la Chancellerie de l'Eglise procède à une préparation et une organisation de la session techniquement correctes. Pour ce faire, le Bureau du Synode s'adjoint le concours d'une scrutatrice ou d'un scrutateur au minimum.

2. Le Synode décide d'ajouter à l'obligation de se récuser prévue à l'art. 53 du règlement interne du Synode (RLE 34.110) la précision suivante dans le but de restreindre l'obligation de se récuser :

^{1bis} [nouveau] Il y a intérêt personnel direct lorsqu'un membre du Synode est, en tant que personne, particulièrement et davantage touché par une affaire que les autres. Si une personne proche du membre du Synode concerné remplit ces conditions, elles sont réputées remplies pour le membre du Synode lui-même.

^{1ter} [nouveau] Le membre du Synode concerné n'est pas tenu de se récuser lorsque sont traités des actes législatifs, le budget ou d'autres affaires de portée générale.

3. Il décide de clarifier la pratique en matière d'incompatibilité en complétant le règlement interne de la manière suivante :

« ^{1bis} Incompatibilité [nouveau titre de chapitre]

Art. 9^{bis} Incompatibilité [nouveau]

Ne peuvent pas être simultanément membres du Synode

- a) les membres du Conseil synodal ;
- b) les membres de la Commission des recours ;
- c) le personnel des Services généraux de l'Eglise, à l'exception des pasteurs régionales et pasteurs régionaux. »

4. Le Synode fixe l'entrée en vigueur des modifications prévues aux chiffres 1 à 3 au 25 mai 2021.

5. Il prend note du fait que la Chancellerie de l'Eglise procédera aux rectifications de technique législative suivantes :

- a) Art. 23^{bis} al. 2 règlement interne: portée plus générale conférée à l'autorité judiciaire compétente.
- b) Art. 89 ss. Règlement interne: suppressions de dispositions transitoires caduques.

Explication

Synthèse

Les expériences faites au cours des deux derniers Synodes ont montré qu'il est judicieux de compléter le règlement interne du Synode. Il est prévu de procéder à des clarifications dans quatre domaines :

- Le Synode assure l'unité de notre Eglise. C'est précisément dans des situations particulières ou extraordinaires telles que celles prévues dans la loi sur les épidémies qu'il est essentiel de lui permettre d'assumer ses tâches fondamentales. A ce sujet, des mesures spécifiques en vue d'assurer la tenue du Synode peuvent s'avérer nécessaires (p. ex. par voie virtuelle) Il s'agit de les mentionner dans le règlement interne (*proposition 1 ; voir ci-après chap. A*).
- La tenue de synodes virtuels nécessite la création d'une base légale expresse (art. 23^{ter}) qui en règle entre autres les conditions et les responsabilités. Les dispositions proposées tiennent notamment compte des expériences faites à l'occasion de l'organisation du Synode d'hiver 2020. (*proposition 1 ; voir ci-après chap. B*).
- L'obligation de se récuser au sens large prévue dans le règlement interne (art. 53), doit être limitée pour qu'elle ne fasse plus obstacle entre autres au traitement des actes législatifs et du budget. En outre, il y a lieu de préciser ce qu'il faut comprendre par «intérêts personnels» (qui déclenchent la récusation): une députée ou un député du Synode a l'obligation de se récuser lorsqu'elle ou il (ou une personne qui lui est proche) est touché(e) en tant que personne par une affaire de manière particulière et davantage que d'autres membres (*proposition 2 ; voir ci-après, chap. C*).
- En vue de préciser le précepte de démocratie et de droit étatique cantonal, il y a lieu de clarifier qui n'est pas éligible au Synode (incompatibilité). La disposition proposée (art. 9^{bis}) traite notamment de l'incompatibilité pour les collaboratrices et collaborateurs des Services généraux de l'Eglise. Elle obéit pour le reste aux règles analogues du droit étatique (*proposition 3 ; voir ci-après chap. D*).

Les adaptations proposées sont appelées à entrer en vigueur sans délai (*proposition 4 ; voir ci-après, chap. E*). Fondée sur le règlement sur les publications, la Chancellerie de l'Eglise procédera à ce moment-là à une rectification parce que, suivant les circonstances, les recours fondés sur une violation des droits politique pourraient devoir être traités par la Commission des recours (et pas par le tribunal administratif) [*proposition 5 ; voir ci-après chap. F*]. Par ailleurs, des dispositions transitoires devenues caduques doivent être biffées (*proposition 5 ; cf. ci-après, Chap. F*).

Dans le tableau synoptique en annexe, les adaptations sont motivées de manière sommaire. Le présent message du Synode en donne ci-après une explication plus détaillée.

A. Mesures dans des situations d'épidémie particulières ou extraordinaires

Le Synode d'été 2020 n'a pu se dérouler en présentiel que parce que la session a été reportée de mai à août et qu'elle a été délocalisée dans des locaux suffisamment grands (BernExpo). Ces mesures ont été arrêtées par la Conférence des fractions bien que contrevenant aux injonctions du règlement interne relatives au lieu et à la date des sessions du Synode.¹ Pour tenir le Synode d'hiver 2020 il a même été nécessaire de recourir à une session virtuelle (voir ci-après, chap. B). Ces expériences ont montré la nécessité pour la Conférence des fractions d'être en mesure de prendre des décisions sortant de l'ordinaire dans une situation d'épidémie. C'est pourquoi il est proposé d'introduire dans le règlement

¹ Cf. art. 10 s. du règlement interne du Synode du 9 juin 1999 (RLE 34.110)

interne une base légale les autorisant. La définition d'un but clair permet de limiter la compétence de la Conférence des fractions à ce sujet, à savoir que les décisions qu'elle prendra doivent servir à garantir la tenue des Synodes. De plus, les cas principaux visés sont énumérés. Il ne peut par ailleurs être recouru à cette compétence que dans les situations particulières ou extraordinaires prévues dans la loi sur les épidémies.²

B. Tenue du Synode par voie virtuelle

1. Contexte

Le 17 novembre 2020, pour la première fois de son histoire, le Synode s'est tenu sous une forme virtuelle. Cette solution s'est révélée indispensable parce que la situation sur le plan épidémiologique aurait conduit à une exclusion significative : différents députés et députées au Synode font partie d'un groupe à risque, ce qui les aurait privés d'assurer une présence physique au Synode. La question se posait également de savoir si un nombre suffisant de députés et députées pourrait se réunir de manière à atteindre le quorum nécessaire pour prendre des décisions.³ En outre, à un moment où les rassemblements d'acteurs civils de plus de 50 personnes étaient interdits, les Eglises réformées Berne-Jura-Soleure auraient donné un signal très problématique sur le plan sociétal. Au demeurant, le 3 novembre 2020, des membres du Groupe Synode ouvert ont demandé à la Chancellerie qu'il soit renoncé à un synode en présence physique.⁴ Le 5 novembre 2020, la Conférence des fractions, fondée sur un large consensus, a décidé d'organiser le Synode d'hiver 2020 par voie virtuelle. La Chancellerie et le service informatique ont immédiatement commencé les préparatifs extrêmement poussés nécessaires pour pouvoir mettre en œuvre la décision de la Conférence des fractions. Ces travaux ont été étroitement accompagnés et surveillés par le Bureau du Synode. Il s'agissait aussi de contrôler l'exercice de la fonction d'hébergement technique assumée par la Chancellerie de l'Eglise. Le 17 novembre 2020, invitée par le Bureau du Synode, une délégation des scrutateurs (Verena Koshy, GSO) était présente dans les locaux techniques de BernExpo.

2. Principes directeurs

En organisant le Synode d'hiver 2020, le Bureau du Synode a déterminé un certain nombre de principes directeurs: aucune députée et aucun député ne doit être exclue ou exclu pour des raisons techniques ; il importe de garantir que le procès-verbal confirme le résultat des votes et le grand public (médias compris) doit pouvoir suivre les débats grâce à un service de streaming. Par ailleurs, la procédure suivie doit être la plus fidèle possible au déroulement des débats dans une session en présentiel. Lors des débats, la parole est donnée dans l'ordre des demandes (art. 57 al. 2) puisque, pour des raisons techniques, les interventions doivent être enregistrées et consultées chronologiquement. Par définition, les dispositions qui fixent l'Hôtel de Ville comme lieu (art. 10), sur l'interdiction du vote par bulletin secret (art. 71 al. 2) et sur l'utilisation de bulletins et listes de vote ne peuvent pas être appliquées. De surcroît, une adresse électronique centralisée doit servir à collecter les propositions et interventions parlementaires.

L'application de ces principes directeurs a permis de tenir la session du Synode par voie virtuelle sans perturbations techniques notables. Toutefois, les restrictions liées à cette

² Art. 6 s. de la loi fédérale sur la lutte contre les maladies transmissibles de l'homme (loi sur les épidémies, LEp) du 28 septembre 2012 (RS 818.101)

³ Art. 52 du règlement interne du Synode

⁴ Courriel du professeur Kurt Zaugg-Ott du 3 novembre 2020

forme d'organisation ont conduit les membres de la commission de gestion CEG à estimer qu'il ne fallait renoncer à une réunion en présentiel que moyennant des conditions restrictives. Lors d'un synode virtuel, la possibilité de l'échange constitutif d'une opinion – qui est l'un des éléments fondamentaux d'un parlement ecclésial – s'en trouve compromis.

3. Mention dans le règlement interne

Pour donner une meilleure assise aux synodes virtuels sur le plan juridique conformément à la loi sur les épidémies⁵, il est recommandé d'apporter un complément au règlement interne. (art. 23^{ter}) Il s'agit d'abord de pouvoir prononcer un ajournement, deuxièmement de déterminer un lieu alternatif et, troisièmement, de procéder à une session en mode virtuel. En outre, cette adaptation permet de fixer les principes directeurs précédemment cités comme des conditions. Ces dernières sont conformes aux prescriptions figurant en droit étatique pour la tenue de sessions parlementaires virtuelles.⁶ De même que pour le Synode d'hiver 2020, la Conférence des fractions⁷ est appelée à prendre la décision de tenir une session virtuelle et le Bureau du Synode⁸ à en surveiller les préparatifs.

C. Restriction de l'obligation de se récuser

1. Contexte

Lors de la mise en œuvre de la nouvelle loi sur les Eglises nationales, la question a été posée de savoir si les pasteures et les pasteurs soumis au règlement du personnel pour le corps pastoral⁹ devaient demeurer éligibles au Synode. Car, comme les Eglises réformées Berne-Jura-Soleure sont leur employeur, une incompatibilité aurait pu intervenir, de manière analogue à la situation des collaboratrices et collaborateurs des Services généraux de l'Eglise¹⁰. Une telle disposition serait cependant en contradiction avec la tradition synodale du protestantisme suisse. L'égalité de traitement entre les ministères n'aurait plus non plus été garantie. Et les affaires qui se heurtent à des « intérêts personnels directs »¹¹ de membres du Synode requièrent de toute façon de ces personnes qu'elles se récuser.

A l'occasion du Synode d'hiver 2020, le débat relatif à une proposition de la Commission des finances concernant le budget 2021¹² a toutefois révélé que l'acceptation très large de l'obligation de se récuser énoncée dans le règlement interne avait en définitive une portée assez vague, susceptible de conduire à des résultats insatisfaisants. Par le biais de la Chancellerie de l'Eglise, le Conseil synodal a alors adressé à la CEG, une double demande la priant d'une part d'éclaircir la question de savoir quand s'applique l'obligation de se récuser

⁵ Art 6. S LEp

⁶ Cf. lettre de la direction des préfectures, de l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire et de l'Association des communes bernoises du 20 mars 2020 (état le 14 mai 2020), ch. 5.2

⁷ Cf. art. 36 al. 4 du règlement interne du Synode

⁸ Cf. art. 26 al. 2 let. e du règlement interne du Synode

⁹ Art. 1 al. 2 du règlement du personnel pour le corps pastoral (RPCp) du 29 mai 2018 (RLE 41.010)

¹⁰ Cf. ci-après, chap. D

¹¹ Art. 53 al. 1 du règlement interne du Synode

¹² « Le montant du budget des groupes par type 3010.00 Salaires personnel administratif et corps pastoral et 3020.00 Postes pastoraux propres à une paroisse doit être réduit des mesures salariales prévues en 2021 de manière à ce qu'une augmentation d'un échelon puisse être octroyée pour le personnel administratif et le corps pastoral dont la rémunération annuelle ne dépasse pas le montant de CHF 100'000 (taux d'occupation de 100 %). »

en raison d'«intérêts personnels directs» et d'autre part, de constater qu'il n'y a pas d'obligation de récusation en matière de traitement d'actes législatifs (ch. 3) et de budget (ch. 4).

2. Clarification de la notion d'«intérêts personnels directs»

Pour clarifier l'obligation de récusation, la notion d'«intérêts personnels directs» demande à être précisée. A l'avenir, seule une affaire spécifique touchant le membre du Synode en tant que personne d'une manière particulière et davantage que les autres permet d'admettre l'existence de tels intérêts. Fait partie de cette catégorie l'élection du membre du Synode concerné (ou d'une personne proche de celui-ci) à la fonction de députée ou député au Synode.¹³ Tout membre du Synode devrait aussi se récuser lorsque la décision du Synode aurait pour effet de lui faire conclure une affaire juridique concrète. En fin de compte, la précision proposée ici a pour résultat un resserrement sensible de la notion jusqu'alors très large de l'obligation de se récuser.

3. Traitement des actes législatifs

La loi bernoise sur le Grand Conseil¹⁴ connaît une obligation de récusation pour les parlementaires cantonaux.¹⁵ Elle prévoit toutefois expressément l'absence d'obligation de se récuser lors du «traitement des actes législatifs».¹⁶ Cette restriction apportée à l'obligation de se récuser doit aussi s'appliquer aux membres du Synode. Ainsi une pratique qui avait déjà été observée dans les débats sur le règlement du personnel pour le corps pastoral trouve ici un fondement légal formel.

4. Traitement du budget et d'autres affaires de portée générale

L'expérience du dernier synode d'hiver a montré que même pour le traitement du budget l'obligation de se récuser doit être clarifiée et limitée. Une application stricte de la disposition sur la récusation aurait même pour conséquence que les membres du Synode concernés devraient être exclus non seulement du vote mais aussi des débats eux-mêmes.¹⁷ Mais une telle pratique porte préjudice à la fonction du Synode consistant à incarner une « plateforme publique dédiée au dialogue de l'ensemble de l'Eglise ».¹⁸ Dès lors, il y a lieu de préciser que, même lors du traitement du budget et d'autres affaires de portée générale, les députées et députés du Synode n'ont pas l'obligation de se récuser.

¹³ Cf. aussi ATF 116 la 242 consid. 3a/bb

¹⁴ Loi sur le Grand Conseil (LGC) du 4 juin 2013 (RSB 151.21)

¹⁵ Dès lors, l'hypothèse de droit comparé émise par l'avocat Matthias Frey dans son expertise du 18 décembre 2020 (cf. également chap. E du présent document) selon laquelle aucune obligation de se récuser n'existe au sein du Grand Conseil (cf. ch. 4.3 et 4.5), n'est pas pertinente. Il n'est pas non plus possible de suivre le raisonnement selon lequel la question de la récusation, en quelque sorte « liée au système », ne se pose que pour les exécutifs. En fait, il s'agit avant tout d'appliquer les règles relatives à l'obligation de récusation applicables dans les cas concrets (il y avait p. ex. aussi jusque dans les années 90 une obligation légale faite aux communes de récusation concernant le parlement communal et l'assemblée communale [cf. p. ex. MBVR 1974, p. 367]). Le Tribunal fédéral n'a pas non plus déclaré les obligations de se récuser des employés cantonaux simultanément membres du parlement cantonal inadmissibles *en soi*. Du fait de leur ingérence dans le droit d'élire et sur le principe de l'équivalence d'influence sur le résultat d'élections, elles ne doivent être justifiées que (mais alors clairement) par un intérêt public suffisant et proportionné (ATF 123 I 97 ; 125 I 289).

¹⁶ Art. 17 al. 2 LGC

¹⁷ Cf. art. 53 al. 2 du règlement interne du Synode

¹⁸ Christian R. Tappenbeck, *Das evangelische Kirchenrecht reformierter Prägung*, Zurich 2017, p. 125

D. Incompatibilité

Au sein des Eglises réformées Berne-Jura-Soleure, il est de règle que les collaboratrices et collaborateurs des Services généraux de l'Eglise ne puissent pas simultanément siéger comme députées ou députés du Synode. La même disposition est prévue dans la constitution cantonale et la loi sur le Grand Conseil, s'appliquant au «personnel de l'administration cantonale, centrale et décentralisée». ¹⁹ Pour des motifs de séparation des pouvoirs, le personnel de l'administration ne saurait simultanément faire partie du parlement de la collectivité en question. ²⁰ Par conséquent, l'inéligibilité du personnel des Services généraux de l'Eglise au Synode satisfait aux principes de la démocratie et de l'Etat de droit. L'obligation faite à notre Eglise nationale de droit public de s'organiser selon des principes démocratiques et de droit public est aussi expressément prescrite par la loi sur les Eglises nationales. ²¹ Ces dispositions étatiques sont précisément celles qui constituent pour le Synode une base légale formelle et lui permettent, dans son règlement interne, d'intervenir dans le droit de vote ²² du personnel des Services généraux de l'Eglise en le concrétisant. Il y a lieu de souligner que les pasteures et pasteurs qui sont soumis au règlement sur le personnel pour le corps pastoral restent bien entendu éligibles au Synode. Une comparaison avec le domaine étatique indique que leur position correspond à celle des enseignantes et enseignants qui siègent dans des parlements étatiques. A noter encore que les pasteures et les pasteurs sont passablement éloignés de l'activité de l'administration et jouissent du degré d'indépendance nécessaire dans l'exercice de leur ministère. ²³

Les pasteures et pasteurs régionaux se trouvent dans une situation particulière puisqu'ils sont certes collaborateurs des Services généraux de l'Eglise, ²⁴ mais qu'ils sont en même temps soumis au règlement sur le personnel pour le corps pastoral et sont dès lors éligibles au Synode.

E. Mise en œuvre immédiate

La Commission de gestion CEG prie le Synode d'approuver les compléments du règlement interne exposés ici et de les mettre en vigueur à la date de ce jour. Le but est de pouvoir mettre les nouvelles dispositions en application pour le Synode d'été 2021. L'expérience faite lors du Synode d'hiver, notamment en matière d'obligation de récusation, nous incite à agir rapidement. La Chancellerie de l'Eglise avait toutefois déjà fait des travaux préparatoires avant d'avoir été saisie de l'expertise juridique de l'avocat Matthias Frey sur la question de la licéité de l'exclusion. Le présent document reprend certaines demandes de l'expertise qui avait été initiée par plusieurs membres du Synode.

¹⁹ Art. 9 let. c LGC ; art. 68 al. 1 let. c de la Constitution du canton de Berne (ConstC) du 6 juin 1993 (RSB 101.1)

²⁰ ATF 114 IA 395 consid. 6/b

²¹ Cf. art. 2 al. 3 et 7 al. 1 de la loi sur les Eglises nationales bernoises (Loi sur les Eglises nationales, LEgN) du 21 mars 2018 (RSB 410.11) ; pour un cas d'application concret du principe de la démocratie et de l'Etat de droit, voir aussi art. 13 al. 3 du règlement d'organisation des structures et des Services généraux de l'Eglise (RLE 34.210) – avec mention expresse du principe de séparation des pouvoirs.

²² Cf. art. 8 al. 2 du Règlement ecclésiastique (RLE 11.020) en relation avec art. 7 al. 3 let. c et al. 4 de la Constitution de l'Eglise (RLE 11.010)

²³ Cf. ATF 116 IA 242 consid. 3/b/bb

²⁴ Cf. art. 12 de l'ordonnance sur les pasteures régionales et les pasteurs régionaux du 7 mars 2019 (RLE 32.010)

F. Pour information: rectification de technique législative

L'art. 23^{bis} du règlement interne prévoit que les erreurs de procédure doivent être contestées auprès de la présidence du Synode immédiatement après la communication du résultat mais au plus tard avant la fin de la session. Quiconque omet de faire valoir une contestation en temps utile ne peut plus, par la suite, déposer un recours contre les élections et décisions auprès du tribunal administratif. Les procédures les plus récentes ont cependant montré que l'indication du tribunal administratif n'est pas exacte dans tous les cas. Ceci du fait que, selon la juridiction administrative bernoise, le tribunal administratif n'entre en matière que sur les recours concernant les droits politiques des *ayants droit au vote*.²⁵ Dès lors, si une erreur de procédure survenue au cours du Synode est invoquée, la Commission des recours est présumée compétente²⁶ pour autant que cette erreur ne soit pas doublée d'un grief de violation d'une autre norme tombant dans la sphère de compétence du tribunal administratif.²⁷ Sur la base des prescriptions supérieures de droit cantonal et en s'appuyant sur le règlement relatif aux publications²⁸, la Chancellerie de l'Eglise procédera à une rectification de technique législative en remplaçant la mention du tribunal administratif par la formule plus générale d'« autorité judiciaire compétente ».²⁹ Il est également prévu de biffer deux dispositions transitoires (art. 89 ssf.) qui sont dans l'intervalle devenues sans objet.

La commission d'examen de gestion

Annexe
tableau synoptique

²⁵ Cf. art. 74 al. 2 de la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA) du 23 mai 1989 (RSB 155.21) en relation avec art. 88 de la loi sur le Tribunal fédéral (LTF) du 17 juin 2005 (RS 173.110)

²⁶ Art. 24 al. 1 LEgN

²⁷ Cf. art. 23 al. 2 LEgN

²⁸ Art. 11 al. 1 let. b du règlement relatif aux publications du 7 juin 2005 (RLE 22.030)

²⁹ L'art. 23^{bis} al. 2 du règlement interne du Synode a la nouvelle teneur suivante : « Lorsqu'aucune contestation n'est formée dans les délais, tout recours ultérieur contre des élections ou des arrêtés auprès de l'autorité judiciaire compétente est exclu ».