



Renonciation volontaire à l'envoi physique des informations relatives aux élections et aux votations

Rapport présenté à la suite de l'adoption du chiffre 1 du postulat 173-2020 von Arx (Spiegel b. Bern, PVL)

Rapport du Conseil-exécutif

Date la séance du CE : 1er mai 2024
N° d'affaire : 2024.STA.320
Direction : Chancellerie d'État
Classification : Non classifié

Sommaire

Sommaire2

1. Contexte3

2. Bases légales3

2.1 Échelon fédéral3

2.1.1 Brochure contenant les explications du Conseil fédéral sur les
objets soumis au vote et notice explicative en vue de l'élection du
Conseil national.....3

2.1.2 Brochure de propagande électorale en vue de l'élection du Conseil
national.....4

2.2 Échelon cantonal.....4

2.2.1 Message accompagnant les votations cantonales4

2.2.2 Prospectus électoraux en vue de l'élection du Grand Conseil, du
Conseil exécutif, du Conseil des États et des préfètes et préfets5

2.3 Échelon communal.....5

2.3.1 Message accompagnant les votations communales5

2.3.2 Prospectus de propagande électorale en vue des élections
communales5

3. Jurisprudence du Tribunal fédéral5

4. Conclusion provisoire6

5. Transformation numérique6

6. Réduction des coûts et protection de l'environnement.....7

7. Consultation du matériel d'information.....8

8. Mise en œuvre pratique8

8.1 Mise en place d'un accès numérique.....8

8.2 Procédure d'inscription et de désactivation9

9. Prise de position de l'Association des Communes Bernoises.....9

10. Motion à la ville de Berne10

11. Variante : renonciation générale à l'envoi papier11

12. Conclusion.....12

13. Prochaines étapes et proposition13

1. Contexte

Le chiffre 1 de la motion 173-2020 « Poursuivre la numérisation des droits politiques – même sans vote électronique » exige la création de bases légales afin que les communes bernoises puissent autoriser leurs électrices et électeurs à se passer de matériel d'information en papier en vue des élections et votations, dans la mesure où le droit fédéral ne l'impose pas.

Cette motion ne remet pas fondamentalement en cause l'envoi physique du matériel de vote en vue des élections et des votations par les communes. En effet, l'envoi des cartes de légitimation ainsi que des bulletins de vote et des bulletins électoraux par la Poste est maintenu. La motion porte en fait sur la question de savoir si les électrices et électeurs peuvent se passer de l'envoi physique du matériel d'information des autorités (p. ex. message de votation et prospectus électoraux des partis), l'objectif étant d'économiser le papier. L'idée qui sous-tend cette motion est de mettre à disposition le matériel d'information sous forme numérique sur Internet, partout où celui-ci ne fait pas encore partie des documents qui sont d'ores et déjà disponibles sous cette forme.

Dans sa réponse à l'intervention, le Conseil-exécutif a indiqué qu'il était prêt à procéder aux clarifications mentionnées et, le cas échéant, à soumettre une proposition de disposition légale au Grand Conseil. Il a souligné que des questions d'ordre juridique se posaient à ce sujet ; il s'agit notamment de déterminer si la publication sur Internet des informations relatives aux votations suffit à la garantie des droits politiques prévue à l'article 34 alinéa 2 de la Constitution fédérale (Cst., RS 101). En outre, le Conseil-exécutif souhaitait examiner plus avant avec les communes compétentes les questions d'ordre logistique quant au traitement des envois en vue des votations et des élections.

Il a par conséquent proposé l'adoption sous forme de postulat du chiffre 1 de la motion. Le Grand Conseil a suivi l'argumentation du Conseil-exécutif et a adopté ledit chiffre de la motion le 11 mars 2021 sous forme de postulat par 116 voix pour, 32 voix contre et une abstention.

2. Bases légales

Il convient d'examiner les bases légales propres à chaque niveau étatique afin de déterminer si la mise à disposition des messages de votation et du matériel de propagande électorale uniquement par voie numérique est autorisée. Il est important de noter que la proposition de renoncer à l'envoi postal repose sur une base volontaire et que, par conséquent, il ne s'agit nullement d'astreindre quiconque à consulter les informations relatives aux votations et aux élections uniquement par voie électronique.

2.1 Échelon fédéral

2.1.1 Brochure contenant les explications du Conseil fédéral sur les objets soumis au vote et notice explicative en vue de l'élection du Conseil national

En ce qui concerne les votations fédérales, le droit fédéral requiert l'envoi aux électrices et électeurs des documents nécessaires au vote (bulletin de vote, carte de légitimation et enveloppe de vote) au plus tôt quatre semaines avant le jour de la votation, mais au plus tard trois semaines avant cette date. La brochure contenant les explications du Conseil fédéral peut toutefois être remise plus tôt. Au surplus, les cantons peuvent, par une loi, habiliter les communes à

n'envoyer qu'un seul exemplaire du texte soumis à la votation et des explications par ménage, à moins qu'un membre de ce ménage ayant la qualité d'électeur ne demande à en recevoir un personnellement (art. 11 al. 3 et 4 de la loi fédérale sur les droits politiques [LDP ; RS 161.1]).

Il ressort de ces dispositions que la brochure du Conseil fédéral doit être envoyée à chaque électrice et à chaque électeur et que publier ces informations sur Internet ne suffit pas. Il en va de même en ce qui concerne la notice explicative en vue de l'élection du Conseil national (art 34, al. 1 LDP). Interrogée à ce sujet, la Chancellerie fédérale a confirmé que les cantons sont tenus par le droit fédéral de remettre aux électrices et électeurs la brochure du Conseil fédéral et la notice explicative en vue de l'élection du Conseil national sur support papier, et que la seule dérogation à cette règle était la possibilité de n'envoyer qu'un seul exemplaire des explications par ménage.

Actuellement, à l'échelon fédéral, aucune démarche ou intervention concernant l'abandon du matériel de vote sur papier n'est à relever. En revanche, la Confédération a approuvé de nouvelles bases légales cantonales en vue de la phase pilote du vote électronique dans le canton des Grisons, qui permettent de ne remettre qu'au format électronique le matériel de votation et d'élection aux électrices et électeurs inscrits pour le vote électronique. Comme un vote électronique complètement exempt de papier n'est pas possible pour l'heure, les électrices et électeurs inscrits pour voter en ligne reçoivent encore, durant une phase transitoire, une carte de légitimation spéciale sur papier¹.

2.1.2 Brochure de propagande électorale en vue de l'élection du Conseil national

La réglementation concernant le matériel de propagande électorale en vue des élections fédérales est légèrement plus nuancée. Selon le droit fédéral, les cantons doivent certes envoyer aux électrices et électeurs les bulletins de vote et une notice explicative de la Chancellerie fédérale, mais le droit fédéral laisse ouverte la question de l'envoi postal des brochures et tracts des groupements politiques. Dans le canton de Berne, c'est sur la base du droit cantonal en vigueur que les électrices et électeurs reçoivent, dans le cadre des élections du Conseil national comme pour toutes les autres élections, « le matériel de propagande électorale relatif à toutes les parties prenantes » (cf. point 2.2.2).

2.2 Échelon cantonal

2.2.1 Message accompagnant les votations cantonales

Le droit bernois exige expressément l'envoi du message accompagnant les objets soumis à une votation cantonale (art. 45, al. 1, lit. *b* de la loi sur les droits politiques [LDP, RSB 141.1]).

D'après le Conseil-exécutif, aucun autre canton – à l'exception des Grisons, dont la situation particulière en lien avec la phase pilote de vote électronique a déjà été mentionnée – n'a décidé de renoncer à l'envoi sur papier du message accompagnant les objets soumis à la votation.

¹ Loi sur les droits politiques dans le canton des Grisons (BR 150.100)

2.2.2 Prospectus électoraux en vue de l'élection du Grand Conseil, du Conseil exécutif, du Conseil des États et des préfètes et préfets

Les électrices et électeurs reçoivent le matériel de propagande électorale relatif à toutes les élections (art. 48, al. 1 LDP). En dehors de Berne, seuls quelques cantons ont mis en place un dispositif d'envoi du matériel de propagande pour les partis financé par l'État.

2.3 Échelon communal

2.3.1 Message accompagnant les votations communales

Les communes fixent dans leur règlement communal les grandes lignes de la procédure applicable aux votations communales en respectant le droit supérieur. Sauf disposition particulière de la loi sur les communes (LCo ; RSB 170.11) ou du droit communal, la législation cantonale sur les droits politiques est applicable par analogie (art. 20 LCo).

La loi sur les communes ne règle pas l'envoi des messages accompagnant les votations communales. Si les communes ne prévoient pas de dispositions correspondantes dans leur règlement, les dispositions de la LDP s'appliquent par analogie. Si elles décident d'abandonner l'envoi postal des messages accompagnant les votations communales, les communes sont libres de le spécifier dans leur règlement communal.

2.3.2 Prospectus de propagande électorale en vue des élections communales

La loi sur les communes ne prévoit aucune réglementation concernant l'envoi de prospectus de propagande électorale en cas d'élections communales. Les communes sont libres de prévoir des dispositions en ce sens dans leur règlement.

3. Jurisprudence du Tribunal fédéral

L'article 34, alinéa 2 de la Constitution fédérale (Cst.) érige la liberté d'élection et de vote en droit fondamental en vertu de quoi aucun résultat d'élection ou de votation ne peut être reconnu s'il ne restitue pas la libre formation de l'opinion des citoyennes et citoyens et s'il n'est pas l'expression fidèle et sûre de leur volonté. Elles et ils doivent pouvoir se forger une opinion, faire leurs choix en connaissance de cause et l'exprimer en conséquence.

Le Tribunal fédéral s'est prononcé à plusieurs reprises sur les exigences posées aux informations fournies par les autorités avant les votations. Dans le cadre d'une votation particulièrement complexe, celui-ci a jugé, en 2006, indispensable que l'acte soumis au vote populaire soit mis à la disposition des électrices et électeurs. Dans un tel cas, la possibilité de consulter le texte sur Internet ou dans la feuille officielle, ou encore la possibilité de se renseigner auprès des autorités ne suffisent pas (ATF 132 I 104 consid. 3.2, p. 109 s.). Toutefois, cette décision ne précise nullement la question de savoir ce qu'il en serait d'un point de vue juridique si la possibilité était donnée aux électrices et électeurs de décider de leur propre chef de renoncer à l'envoi des messages accompagnant les votations sur support papier. Le Tribunal fédéral ne s'est pas encore prononcé sur cette question. Il faut également prendre en considération le fait qu'un jugement rendu en 2006 n'est plus d'actualité en ce qui concerne la transformation en profondeur que connaît le domaine de la numérisation. Le Conseil-exécutif part du principe

qu'une réglementation allant dans le sens de la motion ne violerait pas la Constitution fédérale puisque les citoyennes et citoyens conserveraient la possibilité de recevoir toutes les informations officielles par la Poste ou, si elles et ils le souhaitent, sous forme numérique.

4. Conclusion provisoire

En vertu des bases légales actuellement en vigueur, la mise à disposition exclusivement électronique des explications accompagnant les votations fédérales n'est pas possible (sont réservés les essais de vote électronique, également dans le canton de Berne, dans le cadre desquels l'abandon de l'envoi physique aux électrices et électeurs inscrits pour le canal de votation électronique des messages accompagnant les objets soumis à la votation pourrait être admissible). Il convient de noter qu'aucun projet visant à introduire une modification de la situation juridique en ce sens n'est actuellement en cours au niveau fédéral. En revanche, il serait possible de modifier la législation cantonale du point de vue de l'organisation des élections du Conseil national de manière à ce que les communes puissent permettre à leurs électrices et électeurs de renoncer à l'envoi du matériel de propagande électorale sur support papier.

En ce qui concerne les messages accompagnant les votations cantonales, il serait néanmoins possible d'adapter la législation cantonale de manière à ce que les communes puissent permettre à leurs citoyennes et citoyens de renoncer à la mise à disposition physique des messages accompagnant les votations cantonales. Il serait également possible de renoncer à l'envoi de matériel de propagande électorale en vue des élections cantonales en adaptant la législation cantonale, que cela se fasse de façon généralisée pour l'ensemble du canton ou sous la forme d'une autorisation d'instaurer au niveau communal la possibilité individuelle de renoncer à cet envoi.

À l'heure actuelle, les communes pourraient d'ores et déjà déterminer librement dans leur règlement si elles souhaitent donner aux électrices et électeurs la possibilité de renoncer à l'envoi du matériel d'information pour les scrutins communaux (élections et votations) – ce, dans la mesure où elles prévoient dans leur législation en vigueur l'envoi par l'État du message accompagnant les votations et du matériel de propagande). Si celles-ci décident de ne pas établir de règles, le droit cantonal s'applique alors par analogie pour les scrutins communaux.

5. Transformation numérique

Les messages accompagnant les votations revêtent un rôle important dans la prise de décision. En effet, elles permettent une réflexion approfondie sur les objets soumis à votation et apportent ainsi une contribution essentielle à l'information en profondeur des citoyennes et citoyens. Il est donc important et opportun de répondre aux besoins changeants de la population en matière de mise à disposition d'informations.

Au fil du temps, une grande partie de la population a pris l'habitude de recourir au numérique. D'ailleurs, un nombre grandissant de services administratifs sont disponibles sous forme électronique (p. ex. : TaxMe, eDéménagement, Feuille officielle au format électronique, subventions et octroi de permis de construire). Conformément à la « Stratégie pour une administration numérique du canton de Berne », il s'agit d'étoffer et de développer l'offre en fonction de la demande. Par ailleurs, le papier et les envois postaux ont également tendance à perdre du terrain dans la vie de tous les jours (p. ex. dans le domaine des médias, des transactions bancaires et postales, des assurances et dans le secteur du commerce électrique).

Le Grand Conseil soutient la transformation numérique et a adopté la loi sur l'administration numérique (RSB 109.1 LAN) sans aucune voix contre lors de la session de printemps 2022. Depuis le 1^{er} mars 2023, la primauté du numérique s'applique donc à l'administration publique du canton de Berne. Toutes les autorités doivent en principe avoir recours au numérique pour travailler et communiquer, excepté celles qui ne pourraient pas remplir leur mission efficacement de cette manière. La mise en œuvre de la demande formulée dans le postulat serait donc utile à la transformation numérique de l'administration et de la société.

Contrairement à d'autres projets de numérisation, l'introduction du choix de la mise à disposition du matériel d'élection et de votation ne permettrait pas de renoncer complètement à l'envoi papier. Les électrices et électeurs pourraient certes consulter à l'avenir le matériel d'information au format numérique, mais tant que le vote électronique n'est pas introduit, elles et ils devront continuer à remplir leur bulletin de vote à la main et à utiliser les canaux analogiques (vote personnel aux urnes ou vote par correspondance) pour déposer leur suffrage.

6. Réduction des coûts et protection de l'environnement

En supprimant l'envoi postal du matériel cantonal d'information relatif aux élections et aux votations, le canton pourrait réaliser des économies au niveau des coûts d'impression et au niveau des frais de port.

La réalisation d'un message de votation cantonal de 16 pages, livraison aux services de mise sous pli des communes comprise, coûte en effet quelque 35 600 francs au canton, et environ 48 600 francs si le message compte 32 pages². Ce sont certes les partis ou les candidates et candidats qui supportent les coûts du matériel de propagande électorale, mais les frais de port qui sont à la charge de l'État croissent en raison du poids total des enveloppes électorales.

À l'occasion des élections du Conseil national et du Conseil des États en 2023, le poids des prospectus électoraux joints au matériel de vote s'est élevé à quelque 273 grammes par enveloppe. Au total, près de 205 tonnes de matériel de propagande ont été distribuées dans le cadre de l'envoi officiel ; l'expédition du matériel de propagande a engendré des frais de port supplémentaires d'environ 270 000 francs.

Aux élections du Grand Conseil et du Conseil-exécutif en 2022, le poids des prospectus électoraux dans les différents cercles électoraux a oscillé entre 135 grammes (dans l'arrondissement administratif de Gessenay et du Haut-Simmental) et 223 grammes (dans le cercle électoral de Bienne-Seeland).

Tant pour les élections fédérales que cantonales, les communes sont indemnisées en ce qui concerne leurs frais de port supplémentaires occasionnés par l'envoi du matériel de propagande électorale sur la base d'un forfait annuel de 200 000 francs au moyen de la compensation des charges.

En plus des économies précédemment mentionnées, la suppression des envois sous pli postal serait bénéfique en termes de protection de l'environnement.

² Les coûts ne comprennent pas ceux liés à la création des données, à la production des bulletins de vote et à la TVA.

7. Consultation du matériel d'information

L'envoi par courrier des cartes de légitimation et des bulletins de vote restera de mise, et ce même avec la nouvelle option permettant de consulter les messages accompagnant les votations par voie électronique. De la sorte, les électrices et électeurs qui opèreraient à l'avenir pour la version numérique de ces messages ne prendraient pas connaissance de l'ensemble du matériel de vote en bloc.

Avec la mise en place d'une telle possibilité, il est en effet très probable que certaines citoyennes et certains citoyens se référeront moins souvent aux messages accompagnant les votations, voire ne les consulteront plus du tout. En revanche, il se peut que les jeunes électrices et électeurs soient davantage enclins à lire ces messages sur leur téléphone portable ou leur tablette. Il convient toutefois de rappeler que les messages accompagnant les objets fédéraux et cantonaux soumis à la votation sont d'ores et déjà consultables via l'application VoteInfo, développée conjointement par la Chancellerie fédérale, l'Office fédéral de la statistique et l'Office de la statistique du canton de Zurich (application gratuite, conviviale et disponible pour Android et iOS). Pour l'heure, la participation des communes bernoises à VoteInfo fait défaut, mais ce serait tout à fait possible techniquement.

La présente option donnerait la possibilité aux citoyennes et citoyens concernés de se passer des documents sur papier au gré de leurs besoins personnels ou de pouvoir continuer à bénéficier de l'envoi des messages accompagnant les votations.

8. Mise en œuvre pratique

La mise en œuvre pratique de l'introduction d'un choix en matière d'envoi du matériel d'information relève en principe de l'autonomie des communes. Reste à définir dans un éventuel projet complémentaire si – et dans quelle mesure – le canton soutiendra les communes dans la mise en œuvre de cette requête et s'il entend accroître la convivialité en proposant une solution centralisée.

8.1 Mise en place d'un accès numérique

Il est nécessaire de garantir aux électrices et électeurs un autre moyen de se procurer le matériel d'information en cas de renonciation à l'envoi physique du message de votation et/ou du matériel de propagande. Il est par exemple envisageable d'imprimer un code QR sur le matériel de vote ou encore de joindre un tract adéquat, de sorte que les électrices et électeurs intéressés puissent accéder directement et sans effort au message de votation ou au matériel de propagande électorale des partis³.

Le canton de Berne rend d'ores et déjà accessibles sur Internet les messages accompagnant les votations cantonales. Les messages accompagnant les objets soumis au vote aux échelons fédéral et cantonal sont en outre disponibles sous forme électronique sur l'application VoteInfo, comme cela a été indiqué précédemment.

Il faudrait approfondir la question de savoir si et sous quelle forme la propagande politique des partis jointe au matériel de vote pourrait devenir accessible par voie électronique. Il serait envisageable de publier ce matériel de propagande des différentes formations politiques sur la page

³ Lors de la session de printemps 2023, le Grand Conseil a adopté le postulat 089-2022 « Augmenter la participation aux élections grâce à un code QR ». Le Conseil-exécutif est chargé d'examiner la possibilité d'imprimer sur les enveloppes électorales un code QR qui redirige les citoyennes et citoyens vers la vidéo explicative du canton de Berne.

d'accueil de la Chancellerie d'État ou de mettre en place des liens vers les sites Internet des partis politiques, auquel cas le contenu du matériel de propagande électorale devrait être présenté de manière à ce que la responsabilité en incombe uniquement aux formations politiques ou aux personnes candidates. La question de savoir si la propagande électorale numérique continuerait alors à être présentée sous la forme actuelle de prospectus électoral ou si de nouvelles fonctionnalités numériques seraient utilisées demeure ouverte.

8.2 Procédure d'inscription et de désactivation

Il convient également de clarifier les modalités d'inscription des citoyennes et citoyens souhaitant recevoir les informations par voie électronique et les modalités de désactivation, étant précisé que ces démarches devront pouvoir se faire en toute simplicité. Comme la tenue des registres électoraux relève des communes et que l'envoi du matériel de vote fait partie de leurs attributions, les communes devraient également être en mesure d'assurer le bon déroulement du processus d'inscription et de désactivation. La question de savoir si les citoyennes et citoyens devraient s'adresser directement à leur commune de vote ou si une nouvelle plateforme centralisée devrait être mise en place avec le soutien du canton n'a pas encore été tranchée et nécessiterait d'être examinée en détail.

Quant à l'aménagement concret du processus d'inscription et de désactivation, un certain nombre de questions se posent pour les communes. Elles devraient notamment clarifier comment aménager les modalités de révocation.

Le canton pourrait soutenir l'Association des Communes Bernoises (ACB) pour répondre à ces questions et quelques autres dans le cadre d'un éventuel projet de mise en œuvre.

9. Prise de position de l'Association des Communes Bernoises

Dans le cadre de l'élaboration du présent rapport, la Chancellerie d'État a sollicité le concours de l'Association des Communes Bernoises (ACB) afin de traiter des questions relatives aux aspects pratiques d'une éventuelle mise en œuvre. Dans sa prise de position, l'ACB a notamment salué le fait que la mise en place de l'option qui consiste à pouvoir faire le choix de se passer de l'envoi papier permet d'une part de tenir compte des souhaits individuels des citoyennes et citoyens et d'autre part d'apporter une contribution à la protection de l'environnement.

L'ACB estime que l'introduction d'une option permettant aux citoyennes et citoyens de choisir si elles ou ils souhaitent recevoir le matériel de vote sur support papier est, sur le principe, réalisable. L'association a néanmoins mis l'accent sur les points ci-dessous qui restent à clarifier.

- La mise en place d'une telle option entraîne un travail administratif non négligeable pour les communes au niveau de la préparation des données, de la mise sous pli et de leur envoi.

La solution la moins coûteuse et la moins sujette aux erreurs consisterait à partir du principe que la renonciation par une citoyenne ou un citoyen à l'envoi du matériel d'information vaut à tous les échelons du pouvoir étatique (fédéral, cantonal et communal) et pour tous les types de scrutins (élections et votations) se déroulant en même temps.

Malgré l'absence de choix au niveau fédéral, il serait également possible, d'un point de vue technique et pratique, d'envoyer systématiquement les messages fédéraux à tous

les ayants droit au vote et de leur laisser le choix de renoncer à un envoi supplémentaire pour les documents cantonaux et communaux. Il est difficile d'estimer l'ampleur de la charge de travail supplémentaire pour les communes dans ce cas, qui dépend notamment de la manière dont chaque commune organise l'envoi de son matériel de vote.

- L'ACB part du principe qu'il est possible de programmer les principales solutions de logiciels utilisées pour les élections et les votations ou les applications de registre des habitantes et habitants et les applications de registres électoraux connexes de manière à permettre un envoi différencié. En revanche, il faudrait vérifier plus en détail si ce genre de dispositif permettant de réaliser un tel tri peut être introduit de manière standardisée ou si cela implique un surcroît de travail. D'après l'ACB, les communes ne pourraient guère prendre en charge les dépenses supplémentaires qui en résulteraient, sauf si les économies réalisées grâce à la réduction des frais d'envoi compensaient tout au moins les dépenses supplémentaires des communes.
- L'ACB s'attend à un surcroît de travail au niveau de la préparation des données à envoyer et au niveau de la formation des partenaires externes (La Poste, services de mise sous pli, imprimerie). L'ampleur de cette charge supplémentaire dépend selon l'ACB des solutions adoptées (simplicité des options de renonciation et des processus retenus).
- Il faudrait définir par quels moyens il convient le cas échéant d'informer les citoyennes et citoyens de leur possibilité de renoncer à l'envoi du matériel d'information et de la durée de validité d'une telle renonciation.
- En outre, il faudrait définir des modalités permettant aux citoyennes et citoyens concernés de déclarer qu'elles ou ils ont choisi de renoncer à se faire envoyer le matériel d'information sur papier. On pourrait imaginer des solutions facilement accessibles, par exemple au moyen de formulaires en ligne sur le site Internet de la commune. Il serait également possible d'opter pour une solution consistant à envoyer sa demande de renonciation par la Poste ou à venir en personne le déclarer au secrétariat communal. Cela dit, une solution en ligne serait probablement plus économe d'un point de vue opérationnel. Qui plus est, elle correspondrait vraisemblablement à son public qui a des affinités avec les technologies numériques et qui préfère la forme électronique plutôt que la forme papier. En ce sens, déclarer sa renonciation par un canal classique serait contraire au but poursuivi.
- Le cas échéant, il conviendrait de définir les détails d'une procédure simple et sûre de déclaration, de gestion et de révocation ; dans l'idéal, toutes les communes en reprendraient le modèle. Il serait en principe possible de consigner la déclaration de renonciation des citoyennes et citoyens dans le registre électoral.
- Une variante plus ambitieuse consisterait à abandonner le principe de l'envoi d'informations imprimées. Les électrices et électeurs ne recevraient le matériel de vote en version imprimée pour les objets communaux et cantonaux que si elles et ils en font la demande explicite (cf. point 11).

10. Motion à la ville de Berne

La motion 2022.SR.000050 interpartis charge le Conseil communal de la ville de Berne de réduire au strict minimum la quantité de papier utilisée dans le cadre des élections et des votations communales, notamment en publiant le matériel de propagande et d'information sur le site

Internet de la ville sous une forme appropriée (point 1) et en donnant aux citoyennes et citoyens la possibilité de renoncer à l'envoi du matériel de propagande et d'information sous forme papier en se rendant sur une plateforme électronique appropriée, celle-ci devant permettre des choix différents pour les élections et les votations (point 2).

Dans sa réponse à l'intervention adoptée le 14 septembre 2022, le Conseil communal de la ville de Berne a déclaré comprendre le propos des motionnaires, à savoir la réduction de la quantité de papier utilisée et l'amélioration de la disponibilité du matériel d'information en ligne. La publication du matériel de propagande et d'information de la ville sur le site Internet de la ville de Berne est d'ores et déjà mise en œuvre dans une large mesure. À noter que le Conseil communal a rappelé que la marge de manœuvre de la ville de Berne était limitée. Si la motion est mise en œuvre, les citoyennes et citoyens de la ville de Berne pourront juste renoncer à l'envoi du matériel d'information et de propagande de la ville de Berne, mais continueront à recevoir les informations cantonales et fédérales sur les votations et les élections sur support papier.

Il est par ailleurs indiqué dans la réponse à l'intervention que la possibilité de renoncer à l'envoi de messages de votation imprimés produirait l'effet escompté, à la condition notamment que la déclaration de renonciation concerne les trois niveaux de l'État ou, du moins, les niveaux communal et cantonal.

Le Conseil communal a jugé opportun d'attendre et de voir comment les choses évolueront sur le plan juridique au niveau cantonal et de réfléchir plus en détail à des solutions permettant de renoncer à l'envoi de messages de votation municipaux ou de matériel de propagande émanant des partis en vue d'élections communales, à la lumière des conditions-cadres cantonales. Le Conseil communal propose au Parlement communal d'adopter le point 1 puis de le classer et de rejeter le point 2. Il s'est toutefois montré disposé à le traiter sous forme de postulat. Le Parlement communal a décidé, lors de sa séance du 29 juin 2023, d'adopter le point 1, puis de le classer, et de rejeter le point 2, une fois celui-ci transformé en postulat.

11. Variante : renonciation générale à l'envoi papier

Les projets de numérisation sont surtout judicieux lorsqu'ils permettent d'abandonner complètement des processus analogiques. Pour cette raison, le Conseil-exécutif a examiné la variante plus ambitieuse consistant à renoncer au principe de l'envoi d'informations imprimées. Les électrices et électeurs ne recevraient le matériel de vote qu'à leur demande explicite (principe d'adhésion). En outre, il serait également envisageable de ne plus distribuer du tout d'informations sur les votations et les élections. À la place, les électrices et les électeurs pourraient uniquement consulter ces informations auprès des autorités communales, par exemple (à l'instar de la solution adoptée dans la législation bernoise sur les publications officielles pour la publication d'actes législatifs).

Le Conseil-exécutif ne donne pas suite à la variante d'un abandon général de l'envoi papier pour les raisons suivantes : premièrement, il n'est pas certain que la décision de ne plus envoyer de matériel d'information du tout – sans liberté de choix – passe la rampe d'un tribunal. Deuxièmement, le Conseil-exécutif émet des doutes quant à l'acceptabilité d'une telle procédure pour l'électorat. Troisièmement, en cas d'application du principe d'adhésion, la charge des communes en ce qui concerne la procédure d'inscription ou de désistement, ainsi que le travail supplémentaire de mise sous pli et d'envoi demeureraient.

12. Conclusion

Aujourd'hui, les communes sont d'ores et déjà libres de prévoir dans leur règlement communal la possibilité de renoncer au matériel d'information communal relatifs aux votations et aux élections. Cependant, pour que les communes puissent permettre à leurs électrices et électeurs de renoncer également à l'envoi du matériel d'information cantonal relatif aux élections et aux votations, il faudra adapter les bases juridiques cantonales. Une solution flexible permettant aux communes de décider de manière autonome de l'introduction d'une solution de renonciation semble être la plus à même de prendre en compte les besoins spécifiques des communes.

En ce qui concerne la mise en œuvre pratique et les conséquences financières, plusieurs questions restent en suspens. La solution de renonciation permet certes de faire des économies sur les frais d'impression et sur les envois en vue des votations et des élections, ainsi que de réduire la consommation de papier. En revanche, la procédure d'inscription et la préparation des données en vue des envois entraînent un surcroît de travail. Il est difficile de chiffrer avec précision si ces frais seront plus élevés ou moins élevés, car les communes ne gèrent pas toutes de la même manière l'envoi du matériel de vote.

Si l'on décide de donner suite à cette thématique et que l'on s'attèle à la tâche d'adapter la législation cantonale, il serait probablement souhaitable d'envisager premièrement une disposition réglementaire qui permette aux communes intéressées d'offrir à leurs électrices et électeurs la liberté de choix concernant l'envoi du matériel d'information sur papier et deuxièmement de leur laisser le choix de décider de manière autonome si la renonciation concerne à la fois le matériel d'information cantonal et le matériel d'information communal. Dans ce cas, les communes décideraient en toute indépendance du processus d'inscription et de désactivation de l'envoi papier ; leur compétence en ce qui concerne l'envoi du matériel de vote serait maintenue.

En procédant par étapes, il serait possible de récolter de premières expériences avec certaines communes. Cela permettrait, par exemple, d'adapter les processus d'inscription ou de désistement sur la base des expériences faites et de clarifier les besoins de l'électorat en matière d'envoi électronique.

Une mise en œuvre sur une base volontaire entraînerait inévitablement une inégalité de traitement entre les électrices et électeurs des différentes communes bernoises.

Toutefois, si les demandes de renonciation au niveau communal et cantonal sont nombreuses de la part des citoyennes et citoyens et que le résultat des communes pilotes est jugé satisfaisant, l'abandon de l'envoi de documents papier pourrait être introduit dans un second temps à l'échelle du canton tout entier (à l'exception du matériel d'information pour les objets fédéraux).

Vu que dans le canton de Berne l'envoi par l'État du matériel de propagande électorale dont les partis sont responsables ne découle pas d'une nécessité (cette pratique n'étant répandue que dans quelques cantons comme expliqué ci-avant), il conviendrait d'examiner s'il ne faudrait pas renoncer de manière générale, pour toutes les électrices et tous les électeurs, à cette pratique que l'État a instaurée de son plein gré. En effet, le coût de solutions individuelles pour ce type de matériel d'information est disproportionné par rapport à la valeur ajoutée qu'apporterait un dispositif sur mesure.

L'idée de proposer à l'avenir le matériel d'information relatif aux élections et aux votations uniquement sous forme numérique s'inscrit dans la lignée des efforts globaux du canton en matière de numérisation. Si le Grand Conseil se montre favorable à l'orientation générale du présent rapport, le Conseil-exécutif et l'administration aborderont alors au niveau fédéral et sous

une forme appropriée l'idée de la mise à disposition électronique du matériel d'information relatif aux votations et aux élections, par exemple dans le cadre d'Administration numérique suisse (ANS) ou de la représentation bernoise au Conseil des États.

13. Prochaines étapes et proposition

À la lumière de ce qui précède, le Conseil-exécutif se rallie sur le fond à la demande formulée dans le postulat. Il est en principe disposé à élaborer une réglementation légale permettant de renoncer à l'envoi du message accompagnant les objets cantonaux soumis à votation ainsi que du matériel de propagande pour toutes les élections. Le Conseil-exécutif réévaluera la situation à la fin de l'année 2024 et, si les signaux correspondants lui parviennent du Grand Conseil, il proposera une modification des bases légales.

En vertu de l'article 52, alinéa 1 de la loi du 4 juin 2013 sur le Grand Conseil (LGC, RSB 151.21), le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil de prendre connaissance du présent rapport.