

Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention : 173-2020
Type d'intervention : Motion
Motion ayant valeur de directive : ☐
N° d'affaire : 2020.RRGR.227

Déposée le : 10.06.2020

Motion de groupe : Non
Motion de commission : Non
Déposée par : von Arx (Schliern b. Köniz, pvl) (porte-parole)
Gnägi (Aarberg, PBD)
Stampfli (Bern, PS)

Cosignataires : 0

Urgence demandée : Non
Urgence accordée :

N° d'ACE : 1381/2020 du 2 décembre 2020
Direction : Chancellerie d'Etat
Classification : -
Proposition du Conseil-exécutif : **Vote point par point**
Point 1 Adoption sous forme de postulat
Points 2 et 3 Rejet

Poursuivre la numérisation des droits politiques – même sans vote électronique

Le Conseil-exécutif est chargé de veiller à ce que les modifications législatives nécessaires soient soumises au Grand Conseil afin

1. que les communes bernoises puissent autoriser leurs électeurs et électrices 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 ;
2. que les communes bernoises puissent autoriser la récolte électronique de signatures pour les initiatives (art. 15 ss LGC) et les référendums (art. 14 LGC) ;
3. qu'il soit possible de procéder à des récoltes électroniques de signatures dans le canton de Berne pour les initiatives (art. 58 ss ConstC) et les votations facultatives, y compris les projets populaires (art. 62 s. ConstC).

Développement :

La numérisation ouvre de nouvelles voies dans le domaine des droits politiques également. Alors que le vote électronique suscite des débats nourris pour des raisons liées à la sécurité des données et à la transparence du système, des processus situés en amont de l'étape du vote peuvent déjà être numérisés valablement.

L'utilisation de documents électroniques s'est répandue et jouit d'une popularité croissante. En outre, lors de votations et d'élections, le plus gros potentiel d'économie de papier n'est pas du côté des documents nécessaires pour voter (bulletin ou carte de vote, etc.), mais de ceux nécessaires pour s'informer (brochure

d'explications, prospectus électoraux, etc.). Dès lors, il faut que les communes qui désirent proposer à leurs électeurs et électrices d'y renoncer puissent le faire. Ce matériel sera mis à disposition sur Internet, si cela n'est déjà fait.

Les récoltes électroniques de signatures réduisent le volume de travail d'organisation et les besoins en personnel au sein des comités et des services de l'Etat (authentification des signatures). L'admission de ce mode de récolte permet en outre d'atteindre des cercles de population plus vastes qu'aujourd'hui. Contrairement au vote, dont il faut garantir le secret, cette contrainte est superflue en l'espèce, ce qui écarte du même coup d'importants problèmes techniques de sécurité. Dès lors, la récolte électronique de signatures renforce potentiellement la démocratie directe et la modernise, tout en réduisant la bureaucratie.

Réponse du Conseil-exécutif

Chiffre 1 :

Pour les votations fédérales, le droit fédéral requiert l'envoi des bulletins de vote et des explications accompagnant les textes soumis à la votation aux électeurs et électrices (art. 11, al. 3 et 4 de la loi fédérale sur les droits politiques [LDP ; RS 161.1]). 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 ». Il ressort de ces dispositions que les explications de vote doivent en principe être envoyées à chaque électeur et électrice et que publier ces informations sur Internet ne suffit pas. Pour les élections du Conseil national, le droit fédéral dispose que les cantons remettent les bulletins de vote et la notice explicative de la Chancellerie fédérale aux électeurs et électrices (art. 33, al. 2 et 34 LDP). L'envoi du matériel de propagande électorale, tel que le pratique le canton de Berne, n'est pas exigé par le droit fédéral.

Pour les votations ou élections cantonales, le droit cantonal exige que soient envoyés la carte de légitimation, les objets soumis à la votation accompagnés des messages les concernant, les bulletins de vote ou bulletins électoraux et, pour les élections selon le mode majoritaire, la liste des candidats et candidates (art. 45 de la loi sur les droits politiques [LDP ; RSB 141.1]). Lors d'élections fédérales et cantonales, les électeurs et électrices reçoivent également « le matériel de propagande électorale de tous les participants à l'élection » (art. 48, al. 1 LDP). Rares sont les cantons où le matériel de propagande électorale des partis est envoyé aux frais de l'Etat. Lors des élections du Conseil national et du Conseil des Etats en 2019, le poids des prospectus électoraux joints au matériel de vote s'élevait à quelque 320 grammes par enveloppe. Au total, près de 230 tonnes de matériel de propagande ont été distribuées avec l'envoi officiel. En 2019, l'expédition du matériel de propagande a engendré des frais de port supplémentaires d'environ 350 000 francs à la charge des communes, lesquels ont en fin de compte été assumés par le canton dans le cadre de l'indemnisation forfaitaire annuelle prévue par la compensation des charges « nouvelle répartition des tâches ».

Les règles régissant l'envoi du matériel pour les votations et élections communales sont établies par les communes dans le cadre de la loi sur les communes. Elles reprennent dans une large mesure les dispositions cantonales.

Les motionnaires ne remettent pas en cause la nécessité de maintenir l'envoi physique de la carte de légitimation, des bulletins de vote et des bulletins électoraux à l'ensemble des électeurs et électrices. Le Conseil-exécutif estime cependant tout à fait envisageable, conformément à la demande formulée dans la motion, de clarifier s'il est possible pour les électeurs et électrices de renoncer à l'envoi physique des messages qui accompagnent les textes soumis aux votations. La question peut également s'étendre au matériel de propagande électorale. Le droit cantonal prévoit d'ores et déjà la possibilité de choisir pour les électeurs et électrices suisses de l'étranger. Enfin, dans la même logique, et compte tenu des multiples plateformes qu'Internet et les réseaux sociaux offrent aux partis pour faire connaître leurs positions, il

pourrait être opportun de se demander si l'Etat ne pourrait pas tout bonnement renoncer à joindre les documents de propagande électorale au matériel électoral qu'il envoie.

Des questions complexes d'ordre juridique se posent ici – 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 – auxquelles viennent s'ajouter des questions d'ordre logistique quant au traitement des envois en vue des votations et des élections, lesquelles nécessiteraient d'être examinées plus avant avec les communes compétentes. Le Conseil-exécutif est dès lors disposé à adopter le point 1 de la motion sous forme de postulat afin que les clarifications mentionnées soient apportées et qu'un projet de disposition légale soit le cas échéant soumis au Grand Conseil.

Chiffres 2 et 3 :

En avril 2017, le Conseil fédéral, soucieux de donner la priorité à d'autres chantiers du numérique, a suspendu les travaux menés dans le cadre de son projet de collecte électronique de signatures E-Collecting au niveau fédéral. Dans le canton de Saint-Gall, le parlement cantonal a chargé le gouvernement en novembre 2018 d'élaborer des bases juridiques pour que des *essais pilotes* de collecte électronique de signatures puissent être menés. Le gouvernement du canton de Bâle-Ville envisage quant à lui d'étudier la question dans le cadre d'une discussion plus large autour des droits politiques à l'ère du numérique. Enfin, le gouvernement du canton de Zurich a par contre recommandé au parlement cantonal de rejeter une intervention en faveur de la collecte électronique de signatures, arguant que sans l'expertise et le soutien logistique de la Confédération, les travaux menés en vue de l'introduction d'un processus électronique de bout en bout pour la récolte et la vérification des signatures dans le cadre des initiatives et de référendums, même au seul niveau cantonal, ne seraient guère pertinents.

Dans sa réponse à la motion 18.3062 Grüter : « Autoriser la collecte de signatures en ligne pour renforcer les droits populaires », le Conseil fédéral a mis en lumière différentes critiques et des aspects à clarifier concernant la collecte électronique de signatures. L'exigence en vertu de laquelle les listes de signatures doivent être remplies à la main et les personnes signataires identifiées est une protection contre les risques de fraude. Des solutions doivent encore être trouvées pour concevoir une signature électronique inviolable pour les demandes d'initiatives et de référendums en ligne et définir les modalités d'un contrôle efficace, par les communes, de l'exercice du droit de vote. L'élaboration de systèmes de signature sur écran tactile ou de systèmes de collecte de signatures avec un moyen d'identification électronique reconnu (notamment e-ID) sur des portails ad-hoc soulève des questions complexes. A celles-ci s'ajoutent, pour les initiatives et les référendums, les problématiques inhérentes à la protection de données sensibles concernant les opinions politiques des électeurs et électrices. Les systèmes de collecte électronique doivent protéger les électeurs et électrices contre le risque que des logiciels malveillants n'utilisent leurs éléments d'identité à leur insu et contre leur volonté. Or, il n'existe pas de solution qui réponde à ces différentes contraintes, d'après la réponse du Conseil fédéral. D'autres aspects, liés à la démocratie, doivent également être pris en considération. Etant donné que la collecte de signatures serait nettement plus aisée par voie électronique que selon le système traditionnel, l'abandon de ce dernier serait plus qu'un changement de méthode, au sens où cela transformerait profondément les instruments de la démocratie directe¹. Compte tenu de la situation et des questions complexes qui restent ouvertes, le Conseil-exécutif estime qu'il n'est pas opportun, à l'heure où le gouvernement fédéral lui-même a suspendu ses travaux sur la collecte électronique, de se lancer dans un vaste projet visant à permettre la collecte de signatures par voie électronique au niveau cantonal et communal et à préparer les bases juridiques correspondantes. Le Conseil-exécutif va néanmoins suivre attentivement les évolutions de la collecte électronique de signatures à la Confédération et dans les cantons et envisager régulièrement de potentielles étapes de mise en œuvre dans le canton de Berne.

Destinataire
– Grand Conseil

¹ Corsin Bisaz, Uwe Serdült, 2017. *E-Collecting als Herausforderung für die direkte Demokratie der Schweiz* [traduction : La collecte électronique de signatures, un défi pour la démocratie directe en Suisse]. LeGes, p. 532