



Introduction de la récolte électronique de signatures

Rapport faisant suite aux points 2 et 3 du postulat 173-2020 von Arx (Spiegel b. Bern, PVL) et au postulat 131-2021 Zimmerli (Bern, PLR)

Rapport du Conseil-exécutif

Date de la séance du CE : 1er mai 2024
N° d'affaire : 2024.STA.233
Direction : Chancellerie d'État
Classification : Non classifié

Table des matières

Table des matières.....2

1. Contexte3

2. Définition de la récolte électronique de signatures3

3. État d'avancement de la récolte électronique de signature aux
niveaux fédéral et cantonal3

3.1 Niveau fédéral4

3.2 Canton de Saint-Gall.....4

3.3 Autres cantons5

4. Défis et pistes de solution5

4.1 Questions politiques5

4.2 Questions techniques.....6

4.2.1 Plateforme pour la récolte de signatures6

4.2.2 Identification des personnes ayant droit au vote7

4.2.3 Connexion avec le registre électoral8

4.2.4 Protection des données9

4.3 Questions juridiques.....9

4.3.1 Niveau cantonal9

4.3.2 Niveau communal10

4.4 Digression : numérisation du processus d'obtention de l'attestation
de la qualité d'électrice ou d'électeur11

5. Possible essai pilote11

6. Proposition13

1. Contexte

La motion 173-2020 déposée le 10 juin 2020 et intitulée « Poursuivre la numérisation des droits politiques – même sans vote électronique » s'intéresse, aux points 2 et 3, à l'introduction de la récolte électronique de signatures. Le 11 mars 2021, le Grand Conseil a adopté la motion sous forme de postulat. Le Conseil-exécutif est donc chargé de vérifier s'il y a lieu d'élaborer des bases légales ou de prendre d'autres mesures.

Par ailleurs, la motion 131-2021 intitulée « Essais pilotes en vue du lancement de la collecte électronique de signatures dans le canton de Berne » a été déposée le 9 juin 2021. Elle demande l'élaboration concrète de bases légales pour le lancement d'essais pilotes pour la collecte électronique de signatures. La motion a également été adoptée par le Grand Conseil sous forme de postulat lors de la session de printemps 2022.

Le présent rapport est consacré à l'état d'avancement de la récolte électronique de signatures aux niveaux fédéral et cantonal. Il aborde en outre les défis et les pistes de solution pour le canton de Berne, et présente les réflexions entourant un possible essai pilote. Par ce rapport, les deux postulats mentionnés, 173-2020 et 131-2021, sont mis en œuvre.

2. Définition de la récolte électronique de signatures

Le droit de signer des initiatives ou des référendums est l'un des éléments clés des droits politiques du canton de Berne. Jusqu'à présent, les signatures d'initiatives et de demandes de vote populaire (référendums) peuvent uniquement être apposées à la main, sur des formulaires papier, conformément à l'article 126, alinéa 3 de la loi sur les droits politiques (LDP ; RSB 141.1). Lorsque la collecte de signatures se fait dans l'espace numérique, on parle de récolte électronique de signatures. La récolte électronique de signatures désigne donc la signature par voie électronique de requêtes populaires prenant la forme de référendums et d'initiatives¹. Comme dans l'espace numérique, il n'est plus obligatoire d'apposer une signature, on parle de façon plus générique de « déclaration de soutien pour une requête populaire ». En revanche, la collecte numérique de signatures pour les pétitions n'est pas comprise dans le concept de récolte électronique de signatures.

Le processus de dépôt de déclarations de soutien peut être subdivisé en cinq sous-processus. Premièrement, il s'agit pour la personne ayant droit au vote d'apposer sa signature. Deuxièmement, les déclarations de soutien sont récoltées par un comité d'initiative ou un comité référendaire. Troisièmement, la validité des signatures est vérifiée par les communes. Quatrièmement, les signatures sont transmises à la Chancellerie d'État et cinquièmement, celle-ci compte et revérifie les signatures². La récolte électronique de signatures implique la numérisation de tous ces processus.

3. État d'avancement de la récolte électronique de signature aux niveaux fédéral et cantonal

Ces dernières années, des débats sur la numérisation des processus de la signature de requêtes populaires ont été engagés non seulement dans le canton de Berne, mais également au niveau fédéral et dans d'autres cantons.

¹ Gfeller, Katja ; Glaser, Andreas ; Lehner, Irina (2021). E-Collecting: Umsetzungsvarianten und Rechtsetzungsbedarf. In LeGes 32 (1), p. 4 (en all.)

² Gfeller, Katja ; Glaser, Andreas ; Lehner, Irina (2021). E-Collecting: Umsetzungsvarianten und Rechtsetzungsbedarf. In LeGes 32 (1), p. 4

3.1 Niveau fédéral

Il existe depuis 2014 au niveau fédéral une base légale autorisant les essais portant sur la récolte électronique des signatures : il s'agit de l'article 27q de l'ordonnance sur les droits politiques (ODP ; RS 161.11). Jusqu'à présent, le Conseil fédéral n'a jamais fait usage de cette possibilité.

En septembre 2021, le Conseil national a adopté le postulat 21.3607 de sa Commission des institutions politiques relatif à la récolte de signatures par voie électronique. Le Conseil fédéral a été chargé d'examiner la demande dans les deux ans et de présenter un rapport à ce sujet. Il doit présenter en particulier les conséquences institutionnelles de ce modèle ainsi que les éventuels effets sur le système politique suisse. En juin 2022, un groupe de travail consacré à la récolte électronique de signatures et composé de représentantes et représentants de la Chancellerie fédérale et de différents cantons (dont celui de Berne) a été créé. Il vise à promouvoir les échanges sur la récolte électronique de signatures en vue du rapport du Conseil fédéral dont la publication est prévue pour le premier semestre de 2024.

Une condition préalable essentielle à l'introduction de la récolte électronique de signatures au niveau fédéral est le lancement d'un moyen d'identification électronique national (e-ID). Le rejet du projet correspondant dans les urnes le 7 mars 2021 à 64,4 % a empêché pour l'instant l'introduction d'une e-ID. Après l'échec de la votation, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de justice et police d'examiner de nouvelles variantes de mise en œuvre d'une e-ID. Le Conseil fédéral a adopté en novembre 2023 le message relatif à une nouvelle e-ID³.

3.2 Canton de Saint-Gall

En septembre 2018, le Parlement du canton de Saint-Gall a adopté la motion intitulée « *Einführung von E-Collecting im Kanton St.Gallen* » (fr : introduction de la récolte électronique de signatures dans le canton de Saint-Gall). Le gouvernement a ainsi été chargé de créer les bases légales pour des essais pilotes de récolte électronique de signatures. En parallèle, il a initié des préparatifs concrets en vue d'une introduction de la récolte électronique de signatures et d'un essai pilote non limité dans le temps afin de recueillir des expériences.

En 2018, le canton de Saint-Gall a mandaté un avis de droit auprès du *Zentrum für Demokratie Aarau* afin de clarifier les prérequis juridiques d'une éventuelle introduction de la récolte électronique de signatures au niveau cantonal⁴. À la suite de cet avis de droit, il a été décidé dans le cadre du projet que la part de signatures récoltées par voie électronique ne pouvait dépasser les 50 %. Ainsi, une part des déclarations de soutien doit continuer d'être récoltée sur papier.

En juin 2023, le canton de Saint-Gall a lancé un appel d'offres pour une plateforme de récolte électronique de signatures. La plateforme comprend une application Web dotée de trois volets : (1) une interface d'administration destinée à la Chancellerie d'État, (2) un portail destiné à la population et aux comités, à partir duquel les collectes peuvent être lancées ou les projets signés, et (3) une interface pour les communes politiques. Le canton de Saint-Gall a mis au point un registre électoral harmonisé et actualisé afin de disposer d'une base pour l'introduction de la récolte électronique de signatures. L'administration du registre électoral reste du ressort des communes. Le registre électoral actualisé permet néanmoins de contrôler automatiquement

³ <https://www.ejpd.admin.ch/bj/fr/home/staat/gesetzgebung/staatliche-e-id.html>

⁴ Gfeller, Katja ; Glaser, Andreas ; Lehner, Irina (2021). *E-Collecting: Umsetzungsvarianten und Rechtsetzungsbedarf*. In LeGes 32 (1), p. 1-14

et de façon centralisée lors du dépôt des déclarations électroniques de soutien que les personnes ayant signé disposent bien du droit de vote et qu'elles n'ont pas déjà soutenu le projet. Tant que les signatures analogiques restent possibles, les communes doivent également saisir celles-ci sur la plateforme de récolte électronique afin d'éviter d'éventuels doublons. L'accès à la plateforme pour les ayants droit au vote se fera à l'aide d'une solution cantonale d'identification.

Selon le calendrier actuel, le canton de Saint-Gall souhaite débiter l'exploitation pilote de la récolte électronique de signatures au cours du premier semestre 2025. Les bases légales demandées par le Parlement devraient aussi entrer en force d'ici-là.

3.3 Autres cantons

- Le Grand Conseil du canton de Zurich a adopté en novembre 2021 le postulat intitulé « *Einführung e-Collecting, elektronische Unterschriftensammlung für Initiativen und Referenden im Internet oder auf mobilen Endgeräten* » (KR-Nr. 5/2019 ; fr : introduction de la récolte électronique de signatures pour les initiatives et référendums sur Internet ou les dispositifs mobiles). Le rapport du gouvernement n'est pas encore disponible.
- Dans le canton de Schaffhouse, une motion populaire a chargé en juillet 2020 le gouvernement d'élaborer dans les deux ans un rapport sur les possibilités techniques juridiques de la récolte électronique de signatures (Volksmotion Nr. 2020/1).
- Le canton de Bâle-Ville connaît au paragraphe 5a de sa loi relative à l'initiative et au référendum (*Gesetz betreffend Initiative und Referendum*) une base légale permettant de lancer des essais pilotes de récolte électronique de signatures. Comme le Parlement a rejeté en septembre 2021 une motion demandant l'introduction de la récolte électronique, il n'est pour l'instant pas fait usage de cet instrument légal (Vorstoss Nr. 21.5426).
- Le canton de Bâle-Campagne a publié en août 2023 une étude relative à la récolte électronique de signatures. Cette étude examine principalement les prérequis techniques à mettre en place pour que le canton de Bâle-Campagne ou d'autres cantons puissent recourir à la récolte électronique de signatures.

4. Défis et pistes de solution

La récolte électronique de signatures entraîne de nouveaux défis tant politiques que juridiques et techniques. Les principales questions auxquelles est confronté le canton de Berne sont présentées ci-après, assorties de pistes de solution.

4.1 Questions politiques

Dans le canton de Berne, il faut récolter 15 000 signatures en l'espace de six mois pour qu'une initiative populaire aboutisse. Pour les demandes de vote populaire, ce sont 10 000 signatures en trois mois. Il faut s'attendre à ce que la récolte électronique de signatures facilite la tâche de collecte des comités. Cette modification pourrait entraîner une hausse des requêtes populaires abouties. Dans le pire des cas, le nombre élevé de requêtes populaires à traiter en même temps pourrait mener à une surcharge voire à une paralysie du système politique⁵.

⁵ Gfeller, Katja ; Glaser, Andreas ; Lehner, Irina (2021). E-Collecting: Umsetzungsvarianten und Rechtsetzungsbedarf. In LeGes 32 (1), p. 12 s.

L'utilisation accrue des réseaux sociaux va également continuer d'accélérer la formation de l'opinion et la mobilisation dans l'espace numérique. Il est envisageable, par exemple, que les campagnes en ligne bien ficelées touchent de nombreuses personnes ayant le droit de vote ou de nombreux membres d'une association politique et les motivent à signer les requêtes les plus diverses.

Afin d'éviter une éventuelle surcharge du système politique, différentes mesures d'encadrement peuvent être envisagées (précisons que nous ne disposons d'aucune valeur empirique, puisque ni la Confédération ni les autres cantons n'ont pour l'heure recours à la récolte électronique de signatures) :

- a) Augmentation du nombre de signatures prescrit par la loi pour faire aboutir les initiatives populaires et les demandes de vote populaire
- b) Réduction des délais de récolte pour les initiatives populaires et les demandes de vote populaire
- c) Délimitation d'une part maximale de signatures électroniques

Pour concrétiser les deux premières mesures, il faudrait réviser la Constitution cantonale (cf. art. 58 et 62 ConstC ; RSB 101.1). En revanche, la délimitation d'une part maximale de signatures électroniques ou d'une part minimale de signatures analogiques pourrait être réglée au niveau de la loi.

Au vu de ce qui précède, il pourrait être opportun de fixer une part maximale de signatures électroniques (à l'instar de ce qui se fait dans le canton de Saint-Gall) lors de l'introduction de la récolte électronique de signature ou d'un projet pilote correspondant. Il serait envisageable de plafonner les signatures électroniques à 50 %. De la sorte, malgré un certain effet correctif, les comités resteraient motivés à récolter des signatures électroniques. Pour les demandes de vote populaire, il faudrait donc récolter au moins 5000 signatures manuelles, et au moins 7500 pour les initiatives.

4.2 Questions techniques

4.2.1 Plateforme pour la récolte de signatures

Comme la récolte électronique de signatures n'est pour l'heure possible ni au niveau fédéral ni dans d'autres cantons, aucune solution logicielle n'est utilisée à l'échelle de la Suisse à cette fin. La plateforme WeCollect de la Fondation (privée) pour la démocratie directe propose une solution semi-numérique pour la récolte de signatures manuelles pour les requêtes populaires fédérales. Les ayants droit au vote peuvent saisir certaines données au format électronique sur le site Web. La liste de signatures préremplie avec lesdites données doit ensuite être imprimée et complétée à la main avec les indications manquantes.

L'utilisation de la plateforme est gratuite tant pour les comités que pour les signataires. Les frais de port pour le renvoi au comité est pris en charge par WeCollect. Pour pouvoir débiter une initiative ou une demande de vote populaire sur la plateforme, il faut en faire la demande : c'est la fondation qui décide si elle autorise la collecte de signatures. La fondation souhaite soutenir les projets qui s'engagent en faveur des droits humains, de la justice sociale, de l'égalité et du développement durable. Elle revendique ainsi incontestablement une orientation politique.

Par conséquent, le canton de Berne devrait acquérir une nouvelle plateforme pour la récolte électronique de signatures. Si aucune solution n'existe sur le marché, il faudra en développer une. Qu'il s'agisse d'un nouveau logiciel ou d'un logiciel déjà en service, le canton de Berne gagnerait à chercher une collaboration avec d'autres cantons, les communes bernoises intéressées et la Confédération. Une telle coopération permettrait de créer des synergies et de réduire les coûts pour les différentes autorités. Comme l'encouragement de projets de participation numérique figure parmi les priorités de l'Administration numérique suisse (ANS), le projet pourrait être lancé dans ce cadre.

La plateforme en question devra prendre en compte les différents besoins des parties prenantes, notamment des personnes ayant droit au vote, des comités, des communes et du canton. Il faudra prévoir des interfaces entre une solution de connexion sûre et les registres électoraux décentralisés dans les communes (voir points 4.2.2 et 4.2.3 ci-après). La plateforme devra être en mesure de reconnaître lorsque des projets auront été signés plusieurs fois par la même personne (p. ex. en ligne et sur papier). En outre, la protection des données jouera un rôle essentiel (voir point 4.2.4). Enfin, la plateforme devra se prêter à des extensions, de sorte à permettre, par exemple, l'intégration de processus dorsaux semi-numérisés lors de la récolte analogique (voir point 4.4).

4.2.2 Identification des personnes ayant droit au vote

Lors de récoltes de signatures sur papier, les signataires doivent apposer leur nom, prénom, adresse, date de naissance et signature à la main sur la liste. La commune vérifie les données des signataires de chaque liste, bien qu'elle ne possède pas les signatures des personnes ayant droit au vote. Les signatures falsifiées ou les données des signataires qui ne sont pas remplies de leur main ne peuvent pas être reconnues avec certitude.

Le soutien d'une initiative ou d'un référendum par voie électronique requiert une identification numérique des personnes ayant droit au vote et une confirmation numérique du soutien à la requête par les signataires. L'identification des électrices et électeurs et leur confirmation de soutien remplacent la signature manuscrite.

Tant que la Confédération ne met pas sa propre solution d'identification électronique à disposition, il faut trouver une solution cantonale. BE-Login pourrait être une solution pour accéder à la récolte électronique de signatures. BE-Login est la solution cantonale utilisée actuellement pour obtenir un accès central et sûr aux prestations électroniques de l'administration cantonale. Actuellement, plus de 560 000 citoyennes et citoyens y sont inscrits et le système est bien ancré dans le canton. BE-Login offre d'autres avantages tels que l'identification sans ambiguïté des personnes et une authentification à deux facteurs pour éviter les vols d'identité. En outre, BE-Login se distingue par sa haute disponibilité, son intégrité et sa confidentialité. L'Intendance des impôts, par exemple, utilise l'identification par BE-Login sur TaxMe.

Selon le modèle de qualité d'e-Gouvernement Suisse, BE-Login atteint le niveau de confiance 2 sur 4 (cf. p. 25 ss de la norme eCH-0170). Pour atteindre le niveau de confiance supérieur, il faudrait valider encore mieux les données de la personne requérante à l'aide de justificatifs lors de l'enregistrement et réaliser une copie d'un justificatif comprenant des caractéristiques physiques. La personne devrait pour cela être au moins présente en ligne. BE-Login propose une telle solution par le biais du SwissID. Plus de 100 000 utilisatrices et utilisateurs de BE-Login possèdent un compte SwissID.

Le niveau de confiance le plus élevé pourrait être introduit avec l'e-ID suisse étatique. Pour l'atteindre, le sujet doit être présent physiquement ou virtuellement lors de l'enregistrement. Cette présence est documentée. Le justificatif (p. ex. la carte d'identité) doit être reconnu par l'État et inclure des caractéristiques biométriques, qui doivent être vérifiées elles aussi dans la mesure du possible.

Le canton de Berne a pour objectif de relier ultérieurement BE-Login à un éventuel système électronique fédéral d'identification (e-ID). Le projet de nouvelle loi fédérale sur l'e-ID prévoit de toute façon à l'article 9 l'obligation pour toute autorité d'accepter l'e-ID. Il faudra encore patienter plusieurs années avant l'introduction effective d'une e-ID étatique et la propagation suffisante d'une telle identification au sein de la population.

Le canton de Berne est également ouvert à une authentification unique des autorités suisses. Un projet de service d'authentification des autorités suisses (AGOV) a été lancé par l'ANS. BE-Login pourrait également y être relié. AGOV vise le niveau de confiance 2 en priorité. Il n'est pas prévu d'introduire une vérification renforcée de l'identité avant une éventuelle e-ID.

Pour mettre en œuvre une plateforme de récolte électronique de signatures, la connexion avec BE-Login serait un choix logique. Ainsi, on pourrait utiliser la même identification et authentification que pour TaxMe, laquelle correspond à un processus qui a fait ses preuves dans le canton et qui est largement utilisé. On ne peut jamais exclure totalement des manipulations. Toutefois, la norme de sécurité de la récolte manuelle de signatures doit être maintenue dans tous les cas.

4.2.3 Connexion avec le registre électoral

Dans le canton de Berne, le registre électoral est tenu de façon décentralisée par les communes (cf. ordonnance concernant le registre des électeurs, ORE ; RSB 141.113). Doivent être inscrits au registre électoral tous les ayant droit au vote en matière fédérale, cantonale et communale d'une commune. Le registre est public et constitue l'unique document sur la base duquel le droit de vote peut être exercé. Les registres électoraux sont informatisés et harmonisés (art. 40, al. 1 LDP). Les communes sont compétentes pour l'acquisition et l'exploitation d'une application appropriée pour ce faire. Par conséquent, les applications pour la tenue du registre électoral sont administrées par différents prestataires. Souvent, le registre électoral et le registre des habitantes et habitants sont gérés dans la même application. Contrairement au registre des habitantes et habitants, les données du registre électoral ne sont pour l'heure pas transmises au canton.

Une liaison entre la plateforme de récolte électronique de signatures et les applications décentralisées de tenue du registre électoral doit être créée pour le lancement de la récolte électronique de signatures. Une interface doit permettre d'échanger les données nécessaires entre la plateforme et les communes. Le registre électoral vise à vérifier si les signataires ont bien le droit de vote. Il est également prévu d'indiquer dans ce dernier si une déclaration de soutien numérique est déclarée valable ou non. Ainsi, le traitement des données par les communes s'effectue exclusivement dans leur registre électoral déjà en service, ce qui nécessite l'intégration de nouvelles fonctionnalités dans les applications. Lors de la préparation de la liaison des registres électoraux communaux à la plateforme de récolte électronique de signatures, il conviendra de vérifier, en collaboration avec les communes, s'il est possible de réaliser un registre électoral cantonal centralisé.

Pour les grandes communes, la délivrance d'attestations de la qualité d'électrice et d'électeur lors d'initiatives et de référendums est une tâche chronophage. Le développement d'une interface avec la plateforme de récolte électronique de signatures et de nouvelles fonctionnalités dans le registre électoral peut s'avérer intéressant pour elles. Pour les petites communes n'ayant que quelques attestations de la qualité d'électrice et d'électeur à délivrer par année, en revanche, cet investissement ne devrait pas vraiment valoir la peine, du moins à court terme. Il serait donc envisageable d'organiser une connexion échelonnée et facultative à la plateforme de récolte électronique de signatures. Les communes n'ayant pas d'interface avec une plateforme de récolte électronique doivent disposer d'autres options pour évaluer les déclarations de soutien électroniques, par exemple à l'aide d'un accès direct à la plateforme. Les communes pourraient procéder à l'examen et à l'attestation de la qualité d'électrice et d'électeur directement sur la plateforme. En outre, il restera nécessaire pour les communes d'enregistrer l'attestation dans leur registre électoral, afin de garder une vue d'ensemble des signatures reçues et d'éviter les doublons. Ce n'est que lorsque toutes les communes, équipées ou non d'une interface, pourront contrôler sur la plateforme les déclarations de soutien reçues par voie électronique que les électrices et électeurs de tout le canton ainsi que de l'étranger pourront utiliser la récolte électronique de signatures.

4.2.4 Protection des données

La loi cantonale sur la protection des données (LCPD ; RSB 152.04) règle le traitement des données et la protection contre les abus dans le traitement de données par les autorités cantonales et communales. Parmi les données particulièrement dignes de protection figurent notamment les informations relatives aux opinions politiques (art. 3, al. 1, lit. a LCPD). Lorsqu'une personne soutient une requête populaire, cette information est donc particulièrement digne de protection. Une base légale spécifique est nécessaire pour traiter ces données.

Alors que la LCPD est applicable au canton et aux communes, les personnes privées et donc, partant, les comités, doivent pour leur part respecter la loi fédérale sur la protection des données (LPD ; RS 235.1). Outre les risques dus au traitement électronique, le processus numérique peut aussi être une opportunité pour mieux protéger les données des signataires que ce qui se fait aujourd'hui lors de la récolte de signatures dans l'espace public.

Pour les raisons exposées, la protection des personnes contre les abus dans le traitement des données par les autorités doit être un élément central de la récolte électronique de signatures. L'implication précoce du Bureau cantonal pour la surveillance de la protection des données est indispensable en cas d'éventuel lancement de la récolte électronique de signatures.

4.3 Questions juridiques

4.3.1 Niveau cantonal

Le nombre de signatures requises ainsi que le délai de récolte sont inscrits dans la Constitution cantonale (ConstC, RSB 101.1). Les autres dispositions fondamentales relatives à l'objet, à la forme et à la procédure lors de requêtes populaires sont inscrites dans la loi sur les droits politiques (LDP ; RSB 141.1) ; les dispositions d'exécution, quant à elles, figurent dans l'ordonnance sur les droits politiques (ODP ; RSB 141.114).

Une ordonnance exploratoire au sens de l'article 44 de la loi d'organisation (LOCA ; RSB 152.01) pourrait être élaborée en vue d'une possible phase pilote (voir point 5). Le Conseil-exécutif peut édicter une ordonnance exploratoire dans le cadre d'un projet-pilote encadré ou d'un projet de réforme, afin de tester de nouveaux processus de travail ou des processus modifiés. Les ordonnances exploratoires ne peuvent entrer en vigueur que pour une durée maximale de cinq ans. Après l'évaluation de l'essai pilote planifié et l'éventuelle décision quant aux modalités de poursuite de la récolte électronique de signatures, les dispositions peuvent être adaptées là où cela est nécessaire et intégrées à la législation cantonale sur les droits politiques en vigueur.

Avec l'introduction de la primauté du numérique (cf. point 4.4), les procédures écrites peuvent désormais aussi être effectuées sous une forme numérique, sans que la législation cantonale ne doive être adaptée (art. 3 OAN ; RSB 109.111). En revanche, là où le droit cantonal exige explicitement un acte « manuscrit » ou une « signature manuscrite », les dispositions doivent être modifiées lors de la numérisation des processus. L'ordonnance exploratoire devrait par conséquent régler en particulier le fait que la signature électronique soit autorisée à la place de la signature manuscrite.

Par ailleurs, il faut régler dans l'ordonnance exploratoire les nouveaux processus de récolte électronique des signatures et le plafonnement de la proportion de signatures récoltées par voie électronique (cf. point 4.1). Comme durant la phase pilote ni le nombre de signatures requises ni les délais de récolte ne doivent être adaptés, il n'est pas nécessaire de modifier la Constitution cantonale.

4.3.2 Niveau communal

L'intervention demande en outre des révisions légales pour que les communes puissent autoriser la récolte électronique de signatures pour les initiatives et demandes de vote populaire au niveau communal.

La Constitution cantonale prévoit à l'article 116, alinéa 2 que le nombre de signatures nécessaires à une demande de vote populaire ne peut pas dépasser cinq pour cent du corps électoral. Chaque commune peut définir elle-même le nombre de signatures requises dans cette limite. Le nombre de signatures nécessaires à une initiative est lui aussi déjà réglé dans la Constitution cantonale : il s'élève à dix pour cent du corps électoral au maximum. Les communes peuvent décider de fixer un nombre plus bas dans leur règlement.

Pour les demandes de vote populaire au niveau communal, les limites supérieures de signatures inscrites dans la Constitution cantonale ne devraient pas non plus subir de modifications pour la phase pilote.

D'autres dispositions relatives aux délais, aux procédures de décision et à la compétence réglementaire des communes sont inscrites dans la loi sur les communes (LCo ; RSB 170.11). Il faudrait reprendre dans l'ordonnance exploratoire le principe selon lequel les communes peuvent permettre à leur électorat de récolter des signatures par voie électronique et appliquer par analogie dans les communes les règles de procédure à introduire pour le canton dans l'ordonnance exploratoire. Cela éviterait que les communes doivent modifier leurs règlements d'organisation pour la phase pilote déjà.

4.4 Digression : numérisation du processus d'obtention de l'attestation de la qualité d'électrice ou d'électeur

Le 1^{er} mars 2023, la nouvelle loi sur l'administration numérique (LAN ; RSB 109.1) est entrée en vigueur. Cette loi introduit la primauté du numérique dans le canton de Berne. En d'autres termes, tous les processus qui peuvent être numérisés doivent désormais l'être. Le processus ultérieur à la récolte de signatures, qui consiste à obtenir l'attestation de la qualité d'électrice ou d'électeur auprès des communes, est actuellement effectué manuellement. Les comités envoient leurs listes de signatures aux communes, qui attestent du droit de vote des signataires puis renvoient les listes au comité. Une liste de signature passe par de nombreuses mains et doit voyager plusieurs fois avant d'être enfin déposée à la Chancellerie d'État. La numérisation de ce processus doit être pour le moins examinée sur la base de la LAN – même indépendamment des discussions relatives à l'introduction de la récolte électronique de signatures – et revêt un potentiel évident de gain d'efficacité.

Pour numériser ce processus jusqu'à présent analogique, il faudrait que les listes soient saisies par voie électronique après signature. Les étapes ultérieures du processus pourraient ensuite se faire de façon numérique dans une application prévue à cet effet. Les communes pourraient accéder via ce logiciel aux indications des listes de signatures et les comparer avec celles contenues dans leur registre électoral. L'attestation du droit de vote par les communes pourrait être transmise au comité compétent par voie électronique. Les comités gagneraient ainsi du temps et économiseraient les frais de port. En outre, un logiciel faciliterait considérablement pour les comités la gestion des listes de signatures saisies et authentifiées. Les communes profiteraient à leur tour d'une meilleure vue d'ensemble et s'épargneraient les frais de port grâce au processus numérisé.

L'acte du dépôt officiel des listes de signatures auprès de la Chancellerie d'État ne disparaîtrait pas pour autant, puisque le comité resterait en possession des listes de signatures et devrait les déposer à la Chancellerie d'État dans les délais. La numérisation de ce processus pour les listes de signatures papier pourrait être intégrée à la plateforme de récolte électronique de signatures. Un logiciel commun simplifierait encore davantage les processus.

5. Possible essai pilote

Pour l'heure, la récolte électronique de signatures n'est proposée ni par la Confédération, ni par les cantons, ni par les communes. Afin de recueillir de premières expériences en lien avec l'utilisation et les conséquences de la récolte électronique, le recours à un essai pilote serait une solution intéressante, comme le demande le Grand Conseil dans la motion 131 adoptée sous forme de postulat (Essais pilotes en vue du lancement de la collecte électronique de signatures dans le canton de Berne). Un essai pilote serait limité dans le temps et ne constituerait pas une solution définitive. La forme définitive et le lancement de la récolte électronique de signatures pourraient être décidés ultérieurement, sur la base de l'expérience acquise.

Dans les chapitres antérieurs, il a été question des différents défis et des possibles pistes de mise en œuvre pour le lancement de la récolte électronique de signatures. Les exigences suivantes entourant un essai pilote sont résumées de la sorte :

- La plateforme de récolte électronique de signatures doit si possible être acquise en commun avec d'autres partenaires intéressés issus de la Confédération, d'autres cantons ou des communes, afin de pouvoir exploiter des synergies et réduire les coûts.

L'ANS semble être l'organisation idéale pour coordonner et piloter un tel projet.

L'ensemble du processus doit être pris en compte dès le début de l'introduction de la récolte électronique de signatures. En effet, à plus long terme, les demandes de vote populaire en matière fédérale et communale y seront également ajoutées. Une solution originale pour le canton de Berne serait peu efficace et coûteuse. Le canton de Berne entend donc déposer une demande auprès de l'ANS et sonder les possibilités d'un projet commun. La mise en œuvre dans le cadre de l'ANS se ferait sous réserve de la soumission d'un avis différent par la Confédération dans son rapport sur la récolte électronique de signatures mentionné plus haut (voir point 3.1).

- L'accès à une plateforme de récolte électronique de signatures doit être rendu possible pour les électrices et électeurs du canton de Berne à l'aide du BE-Login. Il s'agit d'utiliser les mêmes données de connexion que pour TaxMe. BE-Login est largement répandu au sein de la population bernoise et offre un niveau de confiance suffisant. Afin d'ajouter une caractéristique de sécurité supplémentaire, il faudrait examiner s'il serait possible d'envoyer une confirmation par courriel aux signataires après la déclaration électronique de soutien à une demande de vote populaire. Si de nouvelles solutions devaient s'établir d'ici à l'acquisition de la plateforme, le canton les examinera également.
- La part maximale de signatures récoltées par voie électronique ne doit pas dépasser les 50 %. Si les déclarations de soutien sont récoltées tant par voie électronique que sur support papier, il sera alors possible de comparer ces deux canaux entre eux dans le cadre du projet pilote. Cela permettra de tirer des conclusions sur l'efficacité des différents canaux et d'identifier de possibles optimisations dans le processus de récolte électronique. En effet, la possibilité de récolter toutes les signatures par voie électronique ne serait pas adaptée à un projet pilote, et ce pour deux raisons. Premièrement, nous ignorons pour l'heure si la récolte électronique de signatures s'avérera beaucoup plus facile, ce qui entraînerait une hausse importante du nombre de requêtes populaires déposées. Deuxièmement, en cas d'imprévu en lien avec la récolte électronique, le comité n'aurait même plus la collecte de signatures sur papier comme solution de rechange. Dans le même temps, la part maximale de signatures récoltées par voie électronique ne doit pas non plus être trop basse. En effet, la récolte électronique de signatures et partant, l'expérimentation du canal électronique, ne sera attrayante pour les comités que si jusqu'à la moitié des signatures peuvent être récoltées en ligne.
- Le contrôle du droit de vote restera du ressort des communes après l'introduction de la récolte électronique de signatures. Pour ce faire, elles doivent pouvoir relier leur registre électoral décentralisé avec la plateforme de récolte électronique de signatures par le biais d'une interface. Lors de la récolte électronique, l'examen du droit de vote par les communes doit néanmoins rester possible même sans connexion directe avec la plateforme.
- Pour la phase pilote, le canton devrait édicter une ordonnance exploratoire (voir point 4.3). Comme le nombre de requêtes populaires par an se compte souvent sur les doigts de la main et qu'on ne peut pas partir du principe que tous les comités recourront à la récolte électronique de signatures, l'essai pilote devrait s'étendre sur trois ans au moins. Les expériences faites devront ensuite être analysées dans un rapport d'évaluation. Si la récolte électronique de signatures fait ses preuves, les bases légales nécessaires à son introduction pourront être créées, comme le demande l'intervention 131-2021.

En ce qui concerne les coûts, seule une estimation est possible. Les premières analyses ont montré qu'il faut s'attendre à une dépense unique entre 500 000 et 900 000 francs pour l'introduction et à des coûts annuels avoisinant les 150 000 francs pour son exploitation. De plus, on estime l'investissement interne en ressources humaines à 0,3 EPT pour une année pour le lancement. Il incombe au canton de financer ces charges. L'ANS participera éventuellement à la dépense unique.

Les communes auront des frais à charge si elles mettent en place une interface pour créer un lien direct avec la plateforme et souhaitent adapter leur solution de registre électoral. Ces coûts seront contrebalancés par les économies que feront les comités et les communes. D'une part, les frais de port disparaîtront et d'autre part, les processus bien plus efficaces réduiront les besoins en ressources humaines.

6. Proposition

À la lumière de ce qui précède, le Conseil-exécutif soutient sur le fond les demandes des postulats. Outre les défis qu'implique la mise en œuvre d'un projet pilote de récolte électronique de signatures, le lancement d'un tel projet doit aussi être coordonné avec d'autres projets de numérisation à venir, en particulier avec une possible phase d'essai du vote électronique. Le 8 mars 2023, le Grand Conseil a adopté une déclaration de planification sur le programme gouvernemental de législature 2023-2026 (programme législatif) qui demandait que le canton accompagne activement le projet de vote électronique et qu'il le reprenne, après un résultat positif de l'évaluation 2023. Le Grand Conseil a mandaté la Chancellerie d'État pour qu'elle réalise en 2024 une étude sur la planification de la reprise de ce projet.

Les maigres ressources financières du canton de Berne ne permettront pas de lancer en même temps le projet d'introduction de la récolte électronique de signatures et celui du vote électronique. En outre, les ressources humaines disponibles au sein du Domaine des droits politiques de la Chancellerie d'État sont insuffisantes pour garantir l'accompagnement de deux gros projets par du personnel spécialisé, puisque ce travail viendrait s'ajouter à la préparation et à la réalisation des élections et votations ordinaires.

Le gouvernement va donc tout d'abord attendre les résultats du rapport du Conseil fédéral sur la récolte électronique de signatures, prévus pour le premier semestre 2024, ainsi que les premiers contacts avec l'ANS et l'étude sur la reprise des essais du vote électronique, qui sera disponible au deuxième semestre de 2024. Sur ces bases, il définira, fin 2024 probablement, les projets de numérisation prioritaires dans le domaine des droits politiques. Pour ce faire, il suivra notamment les débats du Grand Conseil relatifs au présent rapport.

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.