



Rapport

Date de la séance du CE : 17 novembre 2021
Direction : Chancellerie d'Etat
N° d'affaire : 2019.STA.544
Classification : Non classifié

Loi sur l'information du public (Loi sur l'information ; Lin)

Table des matières

1.	Synthèse	2
2.	Contexte	3
2.1	Genèse et évolution de la loi sur l'information de 1993	3
2.2	Une information et une communication des autorités transformées	3
2.3	Un paysage médiatique transformé	4
2.3.1	Evolution de l'utilisation des médias et du paysage médiatique	4
2.3.2	Répercussions sur l'information médiatique	5
2.3.3	Rapport sur les possibilités d'aide aux médias par le canton de Berne et interventions parlementaires	6
2.4	La formation politique : une composante de la mission d'information des autorités	8
3.	Caractéristiques de la nouvelle réglementation	8
3.1	Mise à jour générale en conservant la structure éprouvée et les principes essentiels	8
3.2	Extension de l'objet, du but et modification du titre	9
3.3	Réglementation basée sur le terme « information », technologiquement neutre	9
3.4	Adaptation de la Lin au nouveau contexte d'information et de communication des autorités	10
3.4.1	Mise à jour et extension des principes de l'information du public	10
3.4.2	Mise à jour des dispositions relatives à l'information d'office	11
3.4.3	Mise à jour des dispositions relatives à l'information sur demande	11
3.5	Modification du processus d'accréditation	12
3.6	Harmonisation de la législation sur la protection des données et du droit à l'information	12
3.7	Base légale de l'aide étatique aux médias et de la promotion des compétences médiatiques	13
3.7.1	Délimitation des compétences et contexte juridique	13
3.7.2	Principes, but et mesures de soutien	14
3.7.3	Promotion des médias francophones (modification indirecte de la LStP)	15
3.8	Base légale de la promotion de la formation politique	17
3.9	Externalisation de la publication de la jurisprudence du Tribunal administratif	17
4.	Forme de l'acte législatif	17
5.	Droit comparé	18
5.1	Aide fédérale aux médias	18
5.2	Aide cantonale aux médias	19
6.	Mise en œuvre, évaluation	20
7.	Commentaire des articles	20
7.1	Loi sur l'information et l'aide aux médias (LIAM)	20
7.2	Loi sur le statut particulier (LStP ; modification indirecte)	42

7.3	Loi sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration (Loi sur l'organisation, LOCA ; modification indirecte).....	42
7.4	Loi portant introduction du code de procédure civile, du code de procédure pénale et de la loi sur la procédure pénale applicable aux mineurs du 11 juin 2009 (LiCPM ; modification indirecte).....	43
7.5	Décret sur les tâches des Directions et de la Chancellerie d'Etat et sur la désignation des Directions du 11 septembre 2019 (DTDD)	43
7.6	Adaptations liées au nouveau titre de l'acte (modifications indirectes)	43
8.	Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes	44
9.	Répercussions financières	44
10.	Répercussions sur le personnel et l'organisation	45
11.	Répercussions sur les communes	45
12.	Répercussions sur l'économie	45
13.	Résultat de la procédure de consultation	45
13.1	Evaluation générale du projet	45
13.2	Thématiques concrètes	46
14.	Proposition	48

1. Synthèse

La loi sur l'information du public en vigueur (LIn¹) date de 1993. Depuis, le principe de publicité constitue un élément central pour les autorités cantonales et communales. Le développement des technologies modernes de l'information et de la communication et la numérisation croissante des activités étatiques ont révolutionné les moyens, pour les autorités, de remplir leur mandat constitutionnel d'information, d'informer le public et de communiquer activement avec la population. Si cette évolution pose aux autorités des exigences accrues dans leur activité d'information et de communication, elle a aussi modifié le rôle et la mission des médias. Alors que ces derniers faisaient auparavant office de « gardiens », servant de vecteur principal aux autorités afin d'informer le public (diffusion), ils interviennent aujourd'hui davantage en qualité d'intermédiaires et d'interprètes pour traiter, prioriser et commenter le flot d'informations en lien avec l'actualité politique. La situation des médias rédactionnels a elle aussi radicalement changé : l'avènement d'Internet, des plateformes internationales et des réseaux sociaux exerce depuis quelques années une pression économique grandissante sur les médias traditionnels. Le mouvement de concentration qui s'en est suivi a provoqué une baisse de la diversité de l'offre d'information, qui n'atteint plus le niveau de qualité requis, en particulier sur les sujets cantonaux et locaux. On constate par conséquent une perte de moyens d'information du public importants pour les autorités et pour le bon fonctionnement de notre démocratie directe. Si elle n'est plus suffisamment informée par les médias, la population peut difficilement se forger une opinion sur les sujets cantonaux et locaux et par conséquent exercer ses droits démocratiques lors des votations et élections.

La révision de la loi sur l'information du public vise en premier lieu à adapter les dispositions relatives à l'activité d'information des autorités (information d'office et information sur demande) aux avancées technologiques et à l'importance fondamentale d'Internet. Il s'agit d'actualiser la loi de sorte que la législation reflète le mandat d'information et de communication tel qu'il est rempli aujourd'hui déjà par les autorités. En outre, la révision de la loi entérine certaines exigences quant à l'accessibilité et à l'intelligibilité de l'information diffusée par les autorités pour les personnes présentant des besoins particuliers. La révision pose également les bases légales de l'aide financière indirecte que le canton peut accorder aux médias et à l'envi-

¹ RSB 107.1

ronnement médiatique. Afin d'englober l'aide aux médias, la loi sera désormais intitulée « loi sur l'information et l'aide aux médias (LIAM) ». L'aide aux médias francophones du canton sera réglée par une extension des dispositions actuelles de la législation sur le statut particulier. Ces nouveautés permettront de soutenir l'offre d'information sur les sujets politiques dont le canton ou les communes ont besoin. L'aide aux médias s'accompagne aussi de la promotion des compétences médiatiques et de la promotion de la formation politique des jeunes en particulier. Ces mesures de soutien allégeront et favoriseront la participation à la vie politique et l'exercice des droits démocratiques.

La révision comprend par ailleurs de nombreuses mises à jour et modifications visant à adapter l'activité d'information des autorités aux changements ou évolutions du contexte juridique.

2. Contexte

2.1 Genèse et évolution de la loi sur l'information de 1993

En vertu de l'article 70 de la Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (Constitution cantonale ; ConstC²), les autorités sont tenues de fournir au public une information suffisante sur leurs activités. Une politique d'information active du canton explique et justifie l'action de l'Etat. L'article 17, alinéa 3 de la Constitution cantonale garantit par ailleurs à toute personne le droit de consulter les documents officiels, pour autant qu'aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose. Le public, et en particulier le corps électoral, a besoin de ces informations des autorités pour se former une opinion et exercer ses droits politiques. De leur côté, les médias ont besoin d'une politique d'information active des autorités politiques pour pouvoir assumer leur rôle.

En se dotant d'une loi sur l'information du public, le canton de Berne transposait la mission d'information au niveau de la loi et, notamment en inscrivant le principe de la publicité dans la Constitution (art. 17, al. 3 ConstC ; art. 14 LIn), faisait figure de précurseur en Suisse. La LIn a été édictée en 1993, presque en même temps que la nouvelle Constitution. Non seulement le canton pourvoyait pour la première fois la mission d'information de l'Etat d'une base légale, mais il renversait la logique prévalant jusque-là en posant la publicité comme la règle et le secret comme l'exception. La LIn proclame le principe général de publicité des séances, et règle deux formes d'information (art. 1) : l'information d'office et l'information sur demande. Concernant la première, on considère actuellement que les médias en sont les vecteurs (ce que l'on appelle la primauté des médias) ; la LIn ne contient pas d'autres dispositions indiquant comment diffuser l'information. Concernant la seconde, la LIn règle l'accès individuel à l'information (consultation des dossiers). Cette culture de l'information devrait mettre la population en situation de comprendre l'action des autorités et, sur cette base, de mieux pouvoir exercer ses droits politiques. A la fin des années 90, le gouvernement voulait compléter la LIn en fixant dans une loi distincte les principes de l'aide aux médias ; le Grand Conseil n'était toutefois pas entré en matière sur ce projet de loi.

La LIn s'est avérée largement efficace et n'a été que légèrement retouchée depuis son entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1995. Elle n'a subi ni modification ni mise à jour substantielles. La communication des autorités ayant changé avec l'arrivée des nouvelles technologies de l'information et de la communication (voir ch. 2.2 infra) et en raison de la transformation du paysage médiatique et de l'utilisation des médias (voir ch. 2.3 infra), la situation est toutefois très différente aujourd'hui. En dépit de leurs effets notables sur les activités d'information des autorités, ces évolutions n'ont pas encore été intégrées aux bases légales.

2.2 Une information et une communication des autorités transformées

Depuis l'entrée en vigueur de la LIn il y a 25 ans, le domaine de l'information et de la communication a connu de profondes mutations : la multitude de nouvelles technologies et de nouveaux canaux a ouvert

² RSB 101.1

aux autorités de nouvelles possibilités d'information et de communication avec les médias et le public. Internet en particulier, dont le rôle n'était pas encore essentiel lors de l'entrée en vigueur de la LIn, a créé par l'intermédiaire de plateformes de nombreuses possibilités d'information et de communication et d'échange de données textuelles, sonores et graphiques. Avec l'augmentation des capacités de traitement des données et l'amélioration constante des appareils, l'information et la communication prennent de nouvelles formes et une nouvelle dimension. Les attentes du public envers l'attitude des autorités en matière d'information et de communication se sont elles aussi transformées en conséquence. Pour les citoyens et les citoyennes, recevoir, consulter et même télécharger les informations et les documents officiels dont ils et elles ont besoin facilement et en tout lieu est aujourd'hui une évidence. Dans le même temps, les autorités cantonales font un gros travail pour informer le public et faciliter l'accès aux documents officiels. En assurant en particulier une communication en ligne officielle complète au moyen d'un site web moderne, les autorités créent le fondement de la numérisation des affaires (projet newweb@be dans le canton de Berne). Le progrès technologique permet aujourd'hui toujours plus, grâce au cybergouvernement, d'accéder en tout temps et en tout lieu à l'éventail des prestations publiques. Ces dix à quinze dernières années, Internet, les moyens de communication mobiles et les réseaux sociaux ont révolutionné la communication entre les autorités et la population. Avec sa loi sur l'administration numérique (LAN), imminente, le canton de Berne s'apprête à se lancer dans la numérisation des processus de l'administration publique (primauté du numérique). La LIn ne rend actuellement pas compte de ces changements techniques, des nouveaux modes d'information et de communication des autorités ainsi que de la primauté du numérique dans l'information des autorités.

Les évolutions décrites se répercutent aussi sur le rôle et l'importance des médias proposant des contenus rédactionnels pour l'information du public : s'il est vrai qu'au moment de la promulgation de la LIn, faute d'outils d'information propres adaptés à leurs besoins, les autorités dépendaient encore essentiellement des médias pour informer le grand public et prévoient donc la primauté des médias, l'Etat dépend aujourd'hui moins, ou différemment, de la presse écrite. En règle générale, les autorités communiquent elles-mêmes directement sur Internet et les réseaux sociaux. Face à cette perte d'importance, les médias assument aujourd'hui un rôle de médiateur et d'interprète plus important dans les débats publics (voir ch. 2.3.2 infra).

2.3 Un paysage médiatique transformé

2.3.1 Evolution de l'utilisation des médias et du paysage médiatique

Internet, les journaux gratuits, les appareils de communication mobiles et les réseaux sociaux ont profondément modifié le contexte médiatique et l'utilisation des médias au cours des 25 dernières années³. La population a ainsi bénéficié, d'une part, de nouvelles possibilités de s'informer directement au sujet des événements politiques et de participer au dialogue public. Les nouvelles possibilités techniques ont, d'autre part, fait perdre progressivement aux médias traditionnels leur rôle exclusif d'intermédiaire entre les autorités et le public en matière d'information. Les nouvelles possibilités d'interaction dues aux formes de communication électronique et l'accès gratuit aux informations ont conduit à une remise en cause de plus en plus marquée du modèle commercial traditionnel des médias classiques – rassembler l'information et la présenter sous forme journalistique contre paiement. De plus, dans le domaine de l'écrit, de nouveaux produits journalistiques dont le contenu peut être obtenu gratuitement sont apparus depuis l'an 2000, alors que ces informations aussi sont sélectionnées, pondérées, vérifiées et enfin mises en forme par des journalistes rémunérés. L'expansion des réseaux sociaux détourne par ailleurs les consommateurs et consommatrices, surtout les jeunes, des médias traditionnels ; ils ne s'intéressent pratiquement plus à l'actualité politique qui les entoure et n'y ont pratiquement plus accès. C'est surtout l'intérêt porté à la politique locale et régionale qui s'étirole. Autre élément significatif pour l'évolution du

³ Voir le rapport du Conseil-exécutif sur les possibilités d'aide aux médias par le canton de Berne du 14 août 2019, dans le Journal du Grand Conseil 2019/4, p. 687 ss (ci-après : rapport sur les possibilités d'aide aux médias), ch. 3.1

paysage médiatique : l'utilisation des nouveaux canaux s'étant généralisée, Internet et les réseaux sociaux, qui lui sont liés, sont devenus eux aussi intéressants pour l'industrie publicitaire, qui faisant auparavant appel exclusivement aux médias traditionnels. Les revenus publicitaires se déplacent par conséquent vers Internet (p. ex. vers Google, Facebook, Amazon). Ainsi, ces dix dernières années, les recettes publicitaires des fournisseurs de contenus médiatiques traditionnels ont diminué de moitié.

Au niveau suisse, on observe la tendance suivante : la plupart des rédactions de presse écrite en Suisse font face à une diminution de leur lectorat et de leurs recettes publicitaires. A ce jour, la diminution du nombre d'exemplaires ne peut être compensée par le paiement d'articles en ligne. Les maisons d'édition ont réagi à la baisse du tirage et du volume publicitaire en arrêtant la publication de produits de presse, en intensifiant le système des éditions locales (*Kopfblattsystem* en allemand), en fusionnant des rédactions et en réduisant leurs effectifs. Entre 2011 et 2019, le nombre des journalistes a chuté de quelque 19 pour cent. Cette évolution n'a pas pu être stoppée, pas même grâce au soutien dont bénéficie la presse écrite sous la forme de frais postaux réduits. Le processus de concentration a culminé en 2018. Depuis, le paysage médiatique suisse privé est dominé par trois maisons d'édition toutes situées dans l'agglomération zurichoise : Tamedia, Ringier/Axel Springer et NZZ-CH Media. En 2019, ces trois groupes de presse couvraient 90 pour cent du marché de la presse écrite en Suisse romande, et plus de 80 pour cent en Suisse alémanique. Seule la cession par le groupe Ringier, annoncée à l'automne 2020, du quotidien *Le Temps* à une fondation privée genevoise, va à contre-courant de cette tendance. En Suisse romande, plusieurs nouveaux journaux sont apparus ces dernières années, mais la presse indépendante n'occupe pour le moment qu'un marché de niche. Dans le domaine du journalisme en ligne, la domination des trois grands groupes suisses est comparable à celle qui règne dans l'écrit⁴.

Le canton de Berne est lui aussi concerné par l'évolution du secteur des médias. Le nombre des journaux à diffusion nationale suivant l'actualité politique dans le canton de Berne au plan journalistique n'a cessé de diminuer. Grâce à sa taille et à sa diversité mais aussi en raison du bilinguisme, le canton de Berne profite d'un paysage médiatique malgré tout encore relativement développé lorsqu'on le compare à celui d'autres régions du pays. Cinq journaux disposent de rédactions cantonales, et quatre autres couvrent surtout les événements locaux en partageant les autres contenus (*Kopfblattsystem*)⁵. De plus, l'agence de presse suisse Keystone-ATS gère à Berne un bureau local, qui propose aux médias bernois des dépêches dont le contenu est exclusivement régional. Toutefois, la faible densité de population de certaines régions du canton de Berne fait qu'il est difficile de proposer des médias économiquement viables. Tamedia a par ailleurs fusionné les rédactions locales et régionales du *Bund* et de la *Berner Zeitung* en octobre 2021, sans renoncer à aucun des deux titres.

Une particularité du canton de Berne réside dans le fait que la minorité francophone, soit un peu moins de dix pour cent de la population, dispose de quatre rédactions différentes. En ce qui concerne les médias électroniques, le canton de Berne est largement représenté avec sept radios privées, deux chaînes de télévision privées⁶ et le journal régional de la SRF. Quatre chaînes de radio et une chaîne de télévision émettent depuis Berne. Les quatre autres chaînes de radio sont tournées vers le Seeland, le Jura bernois, l'Emmental et l'Oberland bernois. Ces dernières années, trois rédactions ne proposant que des contenus en ligne se sont implantées dans le canton de Berne⁷.

2.3.2 Répercussions sur l'information médiatique

Le Conseil-exécutif, les commissions du Grand Conseil et l'administration cantonale continuent de communiquer dans la très grande majorité des cas en passant par les médias traditionnels. La situation des médias dans le canton de Berne garantit aujourd'hui encore au public l'accès à une large palette de four-

⁴ Pour les détails, consulter le rapport sur les possibilités d'aide aux médias, ch. 3.2

⁵ Journaux ayant des rédactions cantonales : *Berner Zeitung*, *Bund*, *Bieler Tagblatt* (pour les thèmes cantonaux à l'échelon local), *Jungfrau Zeitung* et *Journal du Jura* / Editions locales de la *Berner Zeitung* : *Thuner Tagblatt*, *Berner Oberländer*, *Langenthaler Zeitung*, *Berner Zeitung Emmental*

⁶ Radio Bern1, Radio Energy Bern, Radio BeO, Canal 3, Radio Neo1, Radio Jura Bernois et Radio Rabe ainsi que TeleBärn et TeleBilingue

⁷ Pour les détails, consulter le rapport sur les possibilités d'aide aux médias, ch. 3.3

nisseurs de contenus médiatiques. Le canton jouit d'une certaine diversité médiatique et d'un journalisme de qualité. Par conséquent, les médias traditionnels continuent de contribuer pour une part essentielle à la pluralité des opinions et à la formation de l'opinion politique. C'est par eux principalement que transitent les informations sur les activités de l'Etat, ce sont eux qui trient le déluge d'informations, les analysent et les vérifient, les présentent de manière compréhensible, réfléchissent à l'actualité politique et la commentent de manière indépendante et critique. Ils rendent l'activité des autorités et l'actualité politique accessibles au grand public. Sans ce travail, la libre formation de l'opinion dans l'optique de l'exercice des droits politiques et du contrôle de l'activité de l'Etat n'est pas possible. Les médias contribuent ainsi plus que jamais au bon fonctionnement de notre système de démocratie directe.

L'évolution dépeinte (ch. 2.3.1) nuit avant tout à l'offre d'information sur des sujets cantonaux, régionaux et locaux. Le regroupement des médias produit un effet de loupe sur les sujets nationaux, menaçant des zones entières de disparaître de l'espace médiatique, ce qui ce qui serait néfaste à l'identification de la population et à la participation politique⁸. Les pages et les rédactions locales sont les plus durement touchées par les mesures d'économie. Inéluctablement, l'attachement et le lien à l'actualité locale disparaissent et les reportages locaux perdent en profondeur et en envergure. Dès lors, la population se désintéresse de la politique locale ou ne trouve plus d'informations fiables sur le sujet dans les médias. L'intérêt pour les autorités mais aussi la confiance que la population leur porte et a en l'action publique s'effritent de plus en plus. Conséquence : le taux de participation baisse et l'issue des votations ne reflète qu'une partie toujours plus petite de la population. Cette évolution met en évidence le lien direct qui existe entre les informations soumises à un traitement journalistique et le fonctionnement de la démocratie directe : pour que la population puisse se faire une opinion de manière indépendante et, par la suite, exercer ses droits politiques et participer à la vie politique, cantons et communes dépendent d'un accompagnement solide et critique des médias – le quatrième pouvoir.

2.3.3 Rapport sur les possibilités d'aide aux médias par le canton de Berne et interventions parlementaires

Après l'annonce faite en été 2017 par le groupe de presse Tamedia de la suppression à Berne des rédactions jusqu'alors pleinement autonomes de deux de ses journaux, le *Bund* et la *Berner Zeitung*, les débats sur la situation des médias dans le canton de Berne, en particulier sur la diversité médiatique, atteignaient le Grand Conseil. Le Conseil-exécutif a alors été chargé par deux interventions parlementaires⁹ de présenter dans un rapport à l'intention du Parlement les instruments d'aide directe et indirecte aux médias permettant au canton de Berne de garantir la diversité journalistique dans les différentes régions du canton, ce qu'il a fait dans son rapport du 14 août 2019 sur les possibilités d'aide aux médias. Le rapport commence par décrire la situation médiatique en Suisse et dans le canton de Berne¹⁰, propose ensuite des réflexions sur l'aide aux médias, puis présente l'aide aux médias en Europe, au niveau fédéral et dans les cantons¹¹. Le Conseil-exécutif s'est fondé sur cette analyse pour étudier différentes mesures de soutien. Les aides directes (soutien financier aux médias en ligne ; achat d'espaces publicitaires ou financement de spots publicitaires à la radio ou à la télévision ; contribution aux coûts salariaux de journalistes) ont toutefois été écartées d'emblée. Le Conseil-exécutif a proposé en première priorité au Grand Conseil d'examiner plus en détail les mesures suivantes d'aide aux médias :

- soutien financier aux services de base des bureaux régionaux de Keystone-ATS à Berne et à Bienne,
- soutien technique à la création et à l'exploitation d'une plateforme d'information en ligne destinée aux médias, aux partis, aux communes et aux associations,

⁸ Cf. conférence nationale « Transformation des médias et fédéralisme », in : Rapport annuel 2019 de la Fondation ch pour la collaboration confédérale p. 14 ss, consultable à l'adresse <https://chstiftung.ch/fr/fondation/rapport-annuel>

⁹ Motion 174/2017 Imboden (Berne, Les Vert-e-s) Garantir la diversité de la presse dans le canton de Berne et la représentativité démocratique des médias dans les régions et dans la Région capitale suisse / Motion 184-2017 PS-JS-PSA (Hügli, Biel/Bienne) : Garantir la démocratie dans le canton de Berne – maintenir la diversité médiatique et les emplois !

¹⁰ Rapport sur les possibilités d'aide aux médias, ch. 3 et ch. 2.3.1 supra

¹¹ Rapport sur les possibilités d'aide aux médias, ch. 4 ; sur l'aide aux médias au niveau fédéral et dans différents cantons, voir ch. 5 infra (Droit comparé)

- promotion des compétences politiques et médiatiques chez les jeunes utilisateurs et utilisatrices,
- soutien financier à une fondation dédiée à l'aide aux médias.

Les mesures suivantes, de deuxième priorité, avaient été envisagées dans le rapport mais écartées par le Conseil-exécutif :

- déductibilité fiscale de l'abonnement à un journal,
- soutien financier à la distribution matinale des journaux,
- augmentation du rabais sur les tarifs postaux,
- cofinancement de la formation journalistique.

A l'issue du débat, le Grand Conseil a pris connaissance du rapport le 25 novembre 2019 et adopté les déclarations de planification suivantes :

- Déclaration de planification n° 1 : le Conseil-exécutif tient compte de l'importance marquée d'un journalisme de qualité varié et indépendant pour le fonctionnement de l'Etat de droit et étudie des mesures à cet effet.
- Déclaration de planification n° 2 : le Conseil-exécutif étudie les aides indirectes aux deux bureaux régionaux Keystone-ATS à Berne et à Bienne mentionnées au chiffre 6.2.1 du rapport.
- Déclaration de planification n° 3 : le Conseil-exécutif étudie les aides indirectes mentionnées au chiffre 6.2.3 du rapport pour renforcer les mesures destinées à promouvoir les compétences médiatiques des enfants et des jeunes en formation, pour que la jeune génération prenne conscience de la valeur des informations soumises à un traitement journalistique et qu'elle appréhende les médias de manière appropriée.
- Déclaration de planification n° 6 : le Conseil-exécutif suit attentivement l'évolution en particulier de la presse écrite dans la partie francophone du canton et étudie comment l'encourager.
- Déclaration de planification n° 7 : le canton poursuit sa politique d'information active et intensifie à cet égard sa communication directe d'informations cantonales, en particulier en ligne. Il diffuse des informations de qualité et équilibrées, créant ainsi les conditions d'une libre formation de l'opinion.

Le Grand Conseil a rejeté les déclarations de planification suivantes :

- Déclaration de planification n° 2a : le Conseil-exécutif examine les mesures indirectes – mentionnées au point 6.2.1 du rapport – d'aide aux deux bureaux régionaux de Keystone-ATS à Berne et à Bienne. Une contribution d'aide directe ne pourra être versée qu'après la conclusion d'une convention de prestations.
- Déclaration de planification n° 4 : selon la mesure 6.2.4 proposée dans le rapport, le Conseil-exécutif approfondit la possibilité de création d'une fondation chargée d'encourager les médias ainsi que l'octroi d'un certain montant. Cette fondation s'adressera en particulier (mais pas uniquement) aux médias ne profitant pas de la redevances fédérale radio-télévision (notamment la presse écrite). Par son rôle d'intermédiaire, l'indépendance rédactionnelle des médias par rapport à l'Etat sera garantie.
- Déclaration de planification n° 5 : « Point 6.3.4 Cofinancer la formation des journalistes » : le Conseil-exécutif doit faire une première priorité de l'aide indirecte à l'encouragement à la formation individuelle et prendre les mesures nécessaires.

Depuis lors, deux autres interventions parlementaires sur l'aide aux médias, l'utilisation des médias et les compétences médiatiques, ainsi que sur la formation politique inhérente, ont été déposées : la motion 116-2020 Hamdaoui (PDC, Biel/Bienne), « Presse gratuite en danger ! », adoptée sous forme de postulat (cf. ci-après ch. 7.1 à propos de l'art. 2b), et le postulat 238-2020 Zimmermann (Frutigen, UDC) « Encourager la formation politique des adolescent-e-s en leur fournissant un abonnement à un journal » du 9 septembre 2020 (cf. ci-après ch. 7.1 à propos de la sous-section 4a.2 et de l'art. 34f), adopté par le Grand Conseil.

2.4 La formation politique : une composante de la mission d'information des autorités

L'information du public sur l'activité des autorités est une tâche publique (cf. art. 70 ConstC). La transmission de connaissances sur la politique et la démocratie ainsi que sur les sujets politiques du moment en font également partie. Pour que notre démocratie directe fonctionne, il faut que les citoyens et citoyennes exercent leurs droits démocratiques. Ils doivent aussi disposer – en plus d'informations solides fournies par les médias locaux (cf. plus haut ch. 2.3.2) – de connaissances suffisantes sur l'organisation de l'Etat et des autorités et sur la répartition des tâches entre les différents pouvoirs de l'Etat et les autorités, connaître leurs droits démocratiques et savoir comment les exercer. Pour pouvoir participer activement à la vie politique, en plus de maîtriser ces notions d'instruction civique, les citoyens et citoyennes doivent aussi avoir accès aux débats politiques, et donc aux différents intérêts politiques, sociétaux, sociaux et économiques en présence et saisir le contexte et les répercussions des thèmes d'actualité ou des objets soumis à la votation. Le canton et les communes ont intérêt à ce que les citoyens et citoyennes connaissent les mécanismes politiques et les principes démocratiques et sachent par conséquent exercer leurs droits politiques. Cela vaut en particulier pour les jeunes : dans une démocratie directe, il est capital que les générations futures apprennent les règles du jeu démocratique et ses processus et soient motivées par la participation à la vie politique.

Une partie de la mission d'information sur la formation politique est prise en charge par le canton, mais les institutions non étatiques contribuent aussi largement à l'information de la population sur la politique, la démocratie, les questions d'actualité et les objets soumis à la votation. Ainsi, le Forum politique Berne accueille par exemple des expositions, des conférences et des débats sur des thèmes politiques. L'institution met gratuitement une salle de conférence à disposition des associations et des partis pour leurs événements. Le canton, la ville et la commune bourgeoise de Berne ont fondé l'association Forum politique Berne le 18 avril 2017 pour reprendre la responsabilité du Forum politique de la Tour des Prisons. Depuis le désengagement de la Confédération en 2017, cet organisme exploite le Forum en garantissant sa neutralité politique, économique et confessionnelle. L'Eglise évangélique réformée de Suisse et la Conférence centrale catholique romaine de Suisse participent aussi à l'association Forum politique Berne depuis 2018. En vertu de la base légale provisoire prévue à l'article 1, alinéa 2, lettre o de l'ordonnance d'organisation CHA (OO CHA)¹², le canton de Berne soutient l'association pendant une phase pilote de quatre ans (2018-2021), à l'issue de laquelle toute prolongation de l'aide nécessitera une base légale formelle suffisante¹³.

3. Caractéristiques de la nouvelle réglementation

3.1 Mise à jour générale en conservant la structure éprouvée et les principes essentiels

Les deux principes essentiels de la LIIn – le droit à l'information conféré en vertu du principe de publicité et le droit de consultation qui découle de l'obligation de transparence – restent valables (les changements terminologiques sont expliqués aux ch. 3.3 et 7.1 à propos de l'art. 27 LIAM). La reproduction de ces contenus aux chapitres 1) Dispositions générales, 2) Publicité des séances et 3) Information du public, et aux sections 3.2) Information d'office et 3.3) Information sur demande, s'est avérée positive. Cette structure de base, convaincante, est conservée.

L'évolution technologique nécessite toutefois d'apporter différentes modifications (ci-après 3.2 à 3.9) à la loi actuellement en vigueur. En outre, il est nécessaire d'actualiser certains termes, sans modifier le contenu par ailleurs (cf. p. ex. les réglementations de compétences aux art. 17, 21, 35 et 36 LIAM). La reprise dans la loi du droit fixé actuellement au niveau de l'ordonnance en vigueur (art. 7 à propos de la

¹² Ordonnance du 18 octobre 1995 sur l'organisation et les tâches de la Chancellerie d'Etat (Ordonnance d'organisation CHA, OO CHA ; RSB 152.211)

¹³ Cf. le rapport présenté par la Chancellerie d'Etat au Conseil-exécutif concernant la modification de l'ordonnance sur l'organisation et les tâches de la Chancellerie d'Etat (ordonnance d'organisation CHA, OO CHA) ainsi que la page Web du Forum politique Berne (<https://www.polit-forum-bern.ch/fr/>) à propos de la question dans son ensemble

confidentialité de la procédure de prise de décisions du Conseil-exécutif, art. 35, al. 3 à propos de la procédure et des voies de droit) n'induit pas non plus de modifications juridiques.

3.2 Extension de l'objet, du but et modification du titre

L'objet régi par la loi est modifié et étendu (art. 1, al. 1, lit. *a* à *f* LIAM). Comme c'est déjà le cas aujourd'hui, la loi règle l'information du public sur l'activité des autorités et l'accès à l'information (désigné jusqu'à présent par « consultation des dossiers »). L'aspect de la communication (nouvel al. 1, lit. *b*) est ajouté et le mandat d'information des autorités n'est plus conçu uniquement comme une tâche d'information unilatérale du public, mais comme une interaction mutuelle et une communication entre les autorités et la population. Ce développement est imputable en premier lieu à l'émergence des technologies modernes de communication (réseaux sociaux, etc.) ; la population attendant de plus en plus de l'Etat qu'il recoure à ces technologies. Grâce, entre autres, aux formulaires de contact disponibles sur les sites web cantonaux, les citoyens et les citoyennes peuvent à présent communiquer plus facilement avec les autorités et l'administration.

En inscrivant l'aspect de la communication dans différentes dispositions (art. 1, al. 2, lit. *b* ; art. 14, al. 1a ; art. 16a, al. 2 LIAM), le législateur prend en considération ce développement et met en œuvre la déclaration de planification n° 7 relative au rapport sur les possibilités d'aide aux médias. L'extension de l'objet régi par la loi se fait par les domaines d'encouragement redéfinis, à savoir l'aide aux médias (nouvelle lit. *d*), la promotion des compétences médiatiques (nouvelle lit. *e*) et la promotion de la formation politique (nouvelle lit. *f*) : les médias rédactionnels continuent de jouer un rôle important d'information à la population sur les activités des autorités et l'actualité politique. Une information complète du public constitue une condition indispensable à l'exercice des droits démocratiques et par là même au fonctionnement de la démocratie (cf. ch. 2.3.2 supra). La formation politique, qui découle du mandat d'information de l'Etat, concerne directement les connaissances nécessaires aux citoyens et aux citoyennes pour l'exercice de leurs droits politiques. En conséquence, il existe des liens étroits entre le mandat d'information de l'Etat et l'offre d'information journalistique sur les sujets locaux d'une part et la formation politique de la population d'autre part. Pour cette raison, il convient de régler les domaines d'encouragement par un texte législatif.

L'extension de l'objet régi par la loi justifie de préciser la formulation actuelle du but et de l'explicitier dans un nouvel article : l'article 1a, alinéa 1, lettres *a* à *c* LIAM. A noter que le nouveau but inscrit constitue déjà la base du principe constitutionnel de transparence ; il s'agit simplement de le codifier explicitement. Cela se justifie également par le fait que le but tel que décrit aux lettres *a* à *c* (garantie de la transparence de l'activité de l'Etat, promotion de la libre formation de l'opinion et de l'exercice des droits publics, facilitation du contrôle de l'action de l'Etat) légitime aussi l'introduction des dispositions relatives à l'aide aux médias et à la formation politique.

La loi couvrant aussi désormais l'aide aux médias, le titre doit être adapté en conséquence (cf. ch. 7.1 infra).

3.3 Règlementation basée sur le terme « information », technologiquement neutre

Jusqu'à présent, la LIIn réglait l'information du public et les droits de consultation sous les termes « information » et « dossier » ou « droit de consultation des dossiers ». Au vu des réalités actuelles, le terme « dossiers » apparaît trop formel et inadéquat. En effet, les sujets d'information des autorités, ce qu'elles documentent ou les raisons pour lesquelles elles communiquent avec le public ne correspondent pas toujours à un « dossier ». C'est pourquoi le terme « dossier » (ou « documents ») est abandonné au profit du terme générique « information » pour formuler les règles actuelles. Il va de soi, à cet égard, que seules sont ainsi désignées les informations administratives ou officielles émanant des organes de l'Etat et non l'ensemble des informations de sources privées ou autres, non liées à l'activité des autorités.

La loi définit le terme « information » (cf. nouvel art. 2a LIAM et ch. 7.1 infra) de manière à englober tous les enregistrements d'informations, indépendamment de leur présentation ou de leur support (cf. définition § 3, al. 2 de la loi zurichoise du 12 février 2007 sur l'information et la protection des données [IDG]¹⁴ ; cf. art. 5 de la loi fédérale du 17 décembre 2004 sur le principe de la transparence dans l'administration [loi sur la transparence, LTrans]¹⁵). Cela présente l'avantage que la loi se fonde sur des règles technologiquement neutres, applicables quel que soit le support d'information – en l'état actuel de la technique, mais aussi dans la perspective de développements futurs, non encore prévisibles, dans le domaine des technologies de l'information. Elle permet par ailleurs de réguler également, sur la base de ce simple terme d'information, les documents encore latents susceptibles d'être générés à partir d'informations existantes par une manipulation informatique élémentaire (documents virtuels). En l'état actuel de la technique, cette disposition présente surtout un intérêt pour les systèmes électroniques de gestion des affaires et les bases de données. L'extrait d'une base de données généré pour répondre à une demande de consultation n'est pas un document existant au sens de la loi ; ce document doit être produit par les autorités. Le droit de consultation s'étend toutefois – déjà selon l'ancien droit – également à ces documents et informations. Si cette terminologie plus ouverte ne correspond pas à celle qui figure dans la Constitution cantonale, dont l'article 17, alinéa 3 mentionne encore le « droit de consulter les documents officiels » (à comparer avec la teneur de l'art. 16, al. 3 de la Constitution fédérale [Cst.] à propos de la liberté d'information : « droit de recevoir librement des informations, de se les procurer aux sources généralement accessibles et de les diffuser »), elle n'entraîne cependant aucun changement concernant la teneur et la portée du droit de consultation. Le même principe s'applique de toute manière aussi au « droit de consulter des dossiers » de procédures en cours devant les autorités (de justice) administratives et devant les tribunaux civils et pénaux. Ce droit de consultation, faisant partie intégrante du droit constitutionnel d'être entendu (art. 29 Cst.), découle des codes de procédure respectifs et non de la LIAM (cf. art. 29, al. 2, lit. b LIAM). En ce qui concerne les dispositions relatives à l'information sur demande, le « droit de consultation » est décrit comme « droit d'accéder aux informations officielles » (cf. art. 1, al. 1, lit. c ; art. 27, al. 1 ; art. 29, al. 2, lit. b ; art. 30, al. 1 LIAM). Cela n'entraîne aucune modification du droit sur le fond.

3.4 Adaptation de la LIn au nouveau contexte d'information et de communication des autorités

3.4.1 Mise à jour et extension des principes de l'information du public

Les principes généraux de l'information (art. 14 et 15a LIAM) prévalent simultanément pour l'information d'office et l'information sur demande, mais doivent être adaptés aux nouvelles possibilités et aux nouvelles exigences en matière d'information et de communication des autorités :

- La teneur de l'ancien article 14 LIn est conservée, mais l'aspect de la communication est ajouté dans un nouvel alinéa 1a.
- Introduction de principes généraux qui garantissent, ou pour le moins facilitent, l'accès à l'information officielle aux personnes présentant des besoins particuliers. Cet accès concerne d'une part l'intelligibilité de l'information du point de vue de la langue (art. 14a, al. 1 LIAM) et l'accessibilité technique d'autre part (accès sans obstacles ; art. 14a, al. 2 LIAM ; ch. 7.1 infra art. 14a LIAM).
- Les besoins des médias sont rassemblés dans une disposition (art. 15 LIAM) regroupant l'ancien article 15, alinéas 1 et 2 et l'ancien article 16, alinéa 3 LIn.

¹⁴ Gesetz über die Information und den Datenschutz, OG 170.4

¹⁵ RS 152.3

- L'accréditation des journalistes est nettement simplifiée (cf. ch. 3.5 et **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** infra art. 15a LIAM).
- Un nouvel article 15b LIAM précise que dans le cadre de l'information d'office, il est également possible de communiquer des données personnelles (cf. ch. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** infra).

3.4.2 Mise à jour des dispositions relatives à l'information d'office

Selon la déclaration de planification n° 7 relative au rapport sur les possibilités d'aide aux médias, le canton poursuit sa politique d'information active et intensifie à cet égard sa communication directe en lien avec des informations cantonales, en particulier en ligne. Il diffuse des informations de qualité et équilibrées, créant ainsi les conditions d'une libre formation de l'opinion. Les nouveaux éléments suivants sont introduits dans la mise en œuvre de la déclaration de planification :

- Le nouvel article 16 « Généralités » LIAM, applicable à toutes les autorités dans le champ d'application de la LIAM, contient à l'alinéa 1, lettre c, une base légale permettant à toutes les autorités d'utiliser les technologies modernes d'information et de communication pour informer et interagir avec le public cible (habitants et habitantes, médias, collectivités, entreprises, etc.). Ce faisant, elles ne recourent plus uniquement à des informations textuelles, mais de plus en plus aux contenus illustrés (symboles, représentations graphiques dans les brochures ou les campagnes) ou à la communication visuelle et audiovisuelle. Au vu de la numérisation croissante, toutes les autorités sont également invitées à privilégier les services en ligne, en particulier pour la publication d'informations (cf. l'obligation de publication sur Internet pour le gouvernement et l'administration, art. 16a LIAM).
- Deux nouvelles exigences en matière d'information des autorités et de communication sont inscrites à l'article 16, alinéa 2 LIAM : les autorités doivent s'efforcer d'informer de manière compréhensible, en utilisant une langue adaptée au public cible, y compris en ce qui concerne les images. Par ailleurs, elles sont tenues d'utiliser des termes, formulations ou expressions non discriminatoires. Les principes reconnus du langage non discriminatoire doivent être respectés, et en particulier les principes élaborés par la Chancellerie d'Etat en matière de langage non sexiste, qui englobe les hommes et les femmes de la même manière (cf. ch.7.1 infra, art. 16 LIAM)¹⁶.
- L'article 16a LIAM règle la communication sur Internet du Conseil-exécutif et de l'administration cantonale (cf. déclaration de planification n° 7 relative au rapport sur les possibilités d'aide aux médias). Ce nouvel article garantit la cohérence entre l'activité d'information des autorités et la primauté du numérique telle que définie à l'article 5 de la loi sur l'administration numérique (LAN¹⁷), selon lequel les autorités sont tenues de recourir aux canaux numériques. La primauté du numérique s'applique sans aucune restriction à toute action de l'Etat destinée au grand public, et en particulier à son activité d'information¹⁸. L'article contient une obligation de publication sur Internet des informations diffusées par les autorités, étant entendu que certaines réserves et exceptions sont prévues (cf. ch. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** infra, art. 16a LIAM). La publication sur Internet est en outre associée à certaines conséquences juridiques quant à l'information sur demande (cf. ch. 3.4.3, art. 27, al. 1a).
- Les articles 17 ss sont mis à jour ponctuellement (cf. ch. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** infra).

¹⁶ Cf. Leitfaden schriftliche Kommunikation des Kantons Bern, Version 2 (02/2021), ch. 5 (en allemand) : https://www.in.sta.be.ch/intranet_sta/de/index/dienstleistungenfuerdista/dienstleistungenfuerdista/Sprache.assetref/dam/documents/intranet_sta/Allgemeines/de/leitfaden%20sprache%20-%20Version%202021.pdf (Une version française de ce document est en préparation.)

¹⁷ Cf. Proposition adressée par le Conseil-exécutif au Grand Conseil le 16 juin 2021 concernant la LAN sur https://www.rr.be.ch/rr/fr/index/rrbonline/rrbonline/suche_rrb/beschluesse-detailseite.gid-0ad69b515ebc4061baf96fe8e5ad9b8a.html.

¹⁸ Rapport du 16 juin 2021 relatif à la loi sur l'administration numérique (LAN), p. 18

3.4.3 Mise à jour des dispositions relatives à l'information sur demande

L'« information » telle que définie à l'article 2a LIAM étant indépendante de la technologie et du support, des modifications linguistiques sont apportées aux dispositions relatives à l'information sur demande : les « dossiers », les « documents » et la « consultation des dossiers » sont ainsi remplacés par « l'accès aux informations », ce qui n'implique aucune modification du droit à l'information garanti par la Constitution (cf. ch. 3.3 supra).

Le Conseil-exécutif et l'administration cantonale étant tenus de publier leurs informations sur Internet (cf. art. 16, al. 1, lit. c et art. 16a, al. 1 LIAM), il existe dès lors une fiction juridique selon laquelle les informations que le public demande à consulter sont considérées comme consultées lorsqu'elles sont publiées dans un organe de publication officiel ou sur le site Internet d'une autorité (cf. ch. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** infra, art. 27, al. 1a LIAM). Dans ce cas, il suffit pour satisfaire la demande de consultation que les autorités indiquent où se trouve l'information souhaitée. La législation fédérale sur la transparence contient une règle similaire (cf. art. 3, al. 2 et art. 18 de l'ordonnance fédérale du 24 mai 2006 sur le principe de transparence dans l'administration [ordonnance sur la transparence, OTrans]¹⁹).

Les dispositions relatives à l'information sur demande sont ainsi plus en harmonie avec la législation sur la protection des données, ce qui implique certaines modifications (cf. ch. 3.6 infra). Par ailleurs, une réglementation des compétences qui tienne compte en particulier du fait qu'en raison du caractère numérique de l'information et de la communication des autorités, des informations demandées peuvent être détenues par différentes autorités est ajoutée (art. 31a LIAM).

3.5 Modification du processus d'accréditation

La LIn consacrait un chapitre à part, le chapitre 4 (Organisation), à l'accréditation des journalistes et l'ordonnance concrétisait le processus d'accréditation dans plusieurs dispositions (art. 24 ss de l'ordonnance du 26 octobre 1994 sur l'information du public [ordonnance sur l'information ; OIn]²⁰). L'octroi, le contrôle et le retrait des nombreuses accréditations généraient un travail administratif considérable. Or, aujourd'hui, les médias reçoivent une grande partie des informations nécessaires par Internet et ne sont plus les « gardiens » (*gate-keeper*) uniques de l'information officielle. En outre, le canton connaît les journalistes qui relaient régulièrement son actualité. Pour ces raisons, il est justifié d'abandonner presque entièrement la réglementation globale de l'accréditation. Le chapitre 4 (art. 32 à 34) est par conséquent abrogé et l'accréditation est à présent réglée par la disposition de l'article 15a juste après la réglementation sur les besoins des médias (détails cf. ch. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** infra, art. 15a IMG).

3.6 Harmonisation de la législation sur la protection des données et du droit à l'information

L'activité d'information de l'Etat relève, à différents égards, de la protection des données lorsqu'elle entraîne le traitement de données personnelles. La révision de la LIn permet d'une part de mieux clarifier certains points de contact entre législation sur la protection des données (loi du 19 février 1986 sur la protection des données [LCPD]²¹) et droit à l'information (LIAM) et d'autre part de mieux coordonner les actes législatifs. Pour cela, il faut d'abord une nouvelle disposition afin de régler la base légale de la communication de données personnelles dans le cadre de l'information d'office (art. 15b LIAM, cf. ch. 3.4.2 supra et ch. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** infra). Ensuite, les dispositions relatives à l'accès aux informations contenant des données personnelles particulièrement dignes de protection (art. 27, al. 1 ; art. 28, al. 1 et art. 29, al. 2, lit. a LIAM) doivent être harmonisées entre elles

¹⁹ RS 152.31

²⁰ RSB 107.111

²¹ RSB 152.04

et avec la définition des données personnelles particulièrement dignes de protection (cf. ch. 7.1 infra à propos de l'art. 29 LIAM). Enfin, il convient de clarifier le rapport entre les droits de consultation selon la législation sur l'information (art. 27 ss LIAM) et les droits de consultation selon la législation sur la protection des données (art. 20 ss LCPD), à l'origine de difficultés pratiques (cf. ch. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** infra à propos de l'art. 27 LIAM).

3.7 Base légale de l'aide étatique aux médias et de la promotion des compétences médiatiques

3.7.1 Délimitation des compétences et contexte juridique

De la délimitation des compétences entre la Confédération et les cantons résulte une compétence exclusivement fédérale pour la radio et la télévision ainsi que pour les « autres formes de diffusion de productions et d'informations ressortissant aux télécommunications publiques » (art. 93, al. 1 Cst.). Sur cette base constitutionnelle, le Conseil fédéral estime que l'aide aux médias en ligne relève également de la Confédération²². Vu l'article 93, alinéa 1 Cst., la Confédération a édicté la loi fédérale du 24 mars 2006 sur la radio et la télévision (LRTV)²³ prévoyant aussi des mesures de soutien : outre la Société suisse de radiodiffusion et télévision (SRG SSR), les stations locales et régionales de radio et de télévision reçoivent aussi de l'argent de la Confédération (part de la redevance de réception). Dans le canton de Berne, les bénéficiaires sont toutes les radios locales (à l'exception de Radio Bern1 et d'Energy Bern) ainsi que les deux télévisions régionales TeleBärn et TeleBilingue.

Il n'existe par contre pas de base constitutionnelle pour la presse écrite, qui ne relève donc pas de la Confédération. Cette dernière ne peut donc verser que des aides indirectes, à défaut d'aides directes. La poste et une partie de la fiscalité relevant de la Confédération, celle-ci soutient déjà la presse indirectement au moyen de la législation sur la poste et sur les impôts. Elle a contribué, à hauteur de 30 millions de francs par an, à l'acheminement des quotidiens et des hebdomadaires aux personnes abonnées via la desserte journalière de la Poste Suisse, appuyant ainsi la distribution de plus de 140 journaux, dont le tirage varie entre 1000 et 40 000 exemplaires. Par ailleurs, la Confédération alloue aux rabais pour la distribution de la presse associative et de la presse des fondations des contributions annuelles de 20 millions de francs par an (cf. art. 16, al. 4 à 7 de la loi fédérale du 17 décembre 2010 sur la poste, LPO²⁴). Concernant la taxe sur la valeur ajoutée, le taux réduit de 2,5 pour cent est appliqué à la livraison des journaux, des revues, des livres et autres imprimés sans caractère publicitaire (cf. art. 25, al. 2, lit. a, ch. 9 de la loi fédérale régissant la taxe sur la valeur ajoutée [loi sur la TVA, LTVA]²⁵), ce qui induit pour la Confédération une baisse annuelle des revenus fiscaux d'environ 70 millions de francs. La série de mesures de soutien aux médias vient quant à elle renforcer les aides indirectes (cf. ch. 5.1 infra).

Le canton de Berne soutient l'indépendance et la diversité de l'information (art. 46 ConstC). La Constitution cantonale crée ainsi une base légale d'ordre général pour d'éventuelles mesures de soutien prises par le canton. Les organes publics sont tenus de respecter le principe de la liberté des médias au sens de l'article 17 Cst. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, cette liberté interdit à l'Etat de lier des mesures de soutien à des opinions ou à des tendances exprimées dans les imprimés et d'asseoir ainsi son influence sur le processus de formation de l'opinion et de la volonté publique. L'Etat est néanmoins libre d'offrir un soutien neutre à la presse, pour autant que les critères définis soient objectifs et non discriminatoires²⁶. L'article 17 ConstC consacre quant à lui la liberté d'opinion et d'information ainsi que l'interdiction de la censure préalable (al. 1 et 2). Enfin, une aide aux médias exclusivement cantonale est exclue si elle va à l'encontre d'une compétence fédérale. La compétence fédérale énoncée à l'ar-

²² Cf. message du 29 avril 2020 sur la série de mesures en faveur des médias, FF 2020 4385 ss., 4430 s. et renvoi à la doctrine non dominante

²³ RS 784.40

²⁴ RS 783.0

²⁵ RS 641.20

²⁶ ATF 120 Ib 142, consid. 3c/aa et renvois

ticle 93 Cst. n'exclut toutefois pas les mesures cantonales de soutien à la radio et à la télévision. Les diffuseurs radiophoniques locaux et régionaux peuvent être soutenus par le canton. L'aide (directe ou indirecte) aux médias écrits est ainsi conforme au droit.

La loi du 13 septembre 2004 sur le statut particulier du Jura bernois et sur la minorité francophone de l'arrondissement administratif de Biel/Bienne (loi sur le statut particulier, LStP)²⁷ ouvre au canton la possibilité d'aider des radios francophones (Canal 3 et Radio Jura Bernois). Aux termes de l'article 63 LStP, le canton peut « octroyer une aide financière à un diffuseur local ou régional dans le Jura bernois et à un diffuseur local ou régional d'expression française dans l'arrondissement administratif bilingue de Biel/Bienne ». Le droit cantonal ne contient cependant aucune base d'ordre général qui permettrait de soutenir la presse.

Le droit régissant les subventions cantonales définit les conditions juridiques et la loi du 16 septembre 1992 sur les subventions cantonales (LCSu)²⁸ s'applique aux contributions financières versées dans le cadre de l'aide aux médias à un ou une bénéficiaire en dehors de l'administration cantonale. Des exigences relatives à la base légale figurent en particulier à l'article 5 LCSu.

3.7.2 Principes, but et mesures de soutien

La déclaration de planification n° 1 relative au rapport sur les possibilités d'aide aux médias charge le Conseil-exécutif de tenir compte de l'importance marquée d'un journalisme de qualité varié et indépendant pour le fonctionnement de l'Etat de droit et d'étudier des mesures à cet effet. Les dispositions relatives à l'aide aux médias visent à définir les bases légales permettant au canton de soutenir les médias, si et dans la mesure où cela s'avère nécessaire et pertinent. Les principes définis dans la loi constituent des éléments cruciaux de l'aide cantonale aux médias (art. 34b LIAM) :

- 1) Indépendance des médias (art. 34b, al. 1 LIAM) : la liberté de la presse garantie par la Constitution fédérale (art. 17 Cst.) exige que les autorités s'abstiennent d'exercer une quelconque influence sur l'orientation politique des médias ou sur l'offre d'information (cf. ch. 3.7.1 supra et ch. 7.1 infra à propos de l'art. 34b al. 1 LIAM).
- 2) Aide indirecte (art. 34b, al. 2 LIAM) : l'aide indirecte aux médias, dont la loi fixe les bases, se répercute sur l'environnement économique des entreprises média. Parmi les aides indirectes aux médias figurent les allègements fiscaux (TVA), les baisses de prix des moyens de production, l'encouragement de la recherche, la promotion des compétences médiatiques et de la lecture, les tarifs préférentiels dans la distribution, le soutien financier aux agences de presse ou les offres spéciales de formations continues pour les journalistes. Le renforcement des compétences médiatiques chez les jeunes fait également l'objet de discussions sur les mesures indirectes. L'aide *directe* aux médias bénéficie, quant à elle, directement aux différentes entreprises du secteur²⁹.

Dans le rapport sur les possibilités d'aide aux médias, le Conseil-exécutif a communiqué au Grand Conseil son désaccord de principe sur les mesures de soutien direct³⁰. Une presse libre éditée par des groupes de presse à l'assise solide est garantie non par des subventions, mais par de bonnes conditions générales. Une aide étatique directe aux médias risque de rendre les entreprises dépendantes de cette aide et de figer certaines structures de marché³¹. Enfin, il

²⁷ RSB 102.1

²⁸ RSB 641.1

²⁹ Exemples d'aides directes : soutien à des projets d'innovation spécifiques ou subventions (p. ex. à des rédactions) et remboursements (p. ex. remboursements de coûts de distribution), versées le plus souvent directement aux entreprises média sous réserve de remplir certaines conditions (p. ex. publication d'informations officielles). Le soutien aux investissements et aux coopérations entre autorités et médias sont également des mesures d'aide aux médias. Distinction avec les aides dans le canton de Saint-Gall – voir page 37 du rapport *Medienförderung im Kanton St. Gallen* publié le 21 novembre 2019 par l'Institut für Medien- und Kommunikationsmanagement de l'Université de Saint-Gall.

³⁰ Rapport sur les possibilités d'aide aux médias, ch. 6

³¹ La Conférence des gouvernements cantonaux de Suisse orientale s'est elle aussi explicitement opposée à une aide directe aux médias dans son communiqué de presse du 14 mars 2019 : « Une information régionale équilibrée revêt une importance fondamentale pour permettre au souverain d'assumer de manière responsable ses droits et ses devoirs démocratiques. » [traduction]

existe un certain risque d'influence sur les contenus dès lors que des aides financières sont octroyées. C'est pourquoi les mesures de soutien prévues dans la LIAM prennent la forme d'aides *indirectes* au bénéfice des médias (voir à ce sujet ch. 7.1 infra à propos de l'art. 34c). L'aide aux médias en application de la loi sur la statut particulier demeure réservée : le soutien aux médias francophones (cf. déclaration de planification n° 6 relative au rapport sur les possibilités d'aide aux médias) constitue, au même titre que l'aide existante aux radios (art. 63 ss LStP), une aide directe (cf. ch. 3.7.3 et 7.2 infra).

- 3) Nul ne peut prétendre à bénéficier d'une aide (art. 34b, al. 3 LIAM) : l'octroi d'une aide relève de l'appréciation des autorités cantonales et nul ne peut prétendre en bénéficier (formulation potestative). Conformément aux dispositions régissant les subventions cantonales (art. 6, al. 1, lit. a LCSu), il n'existe pas de droit à l'obtention d'aides financières ; les autorités statuent selon leur pouvoir d'appréciation (JAB 2006 p. 289 consid.1.2).

Les dispositions relatives à l'aide aux médias ne prévoient pas de manière exhaustive des mesures et des instruments de soutien concrets. Les formulations ouvertes des mesures de soutien permettent plutôt d'adapter les aides en fonction des situations et de promouvoir les médias de manière adaptée à l'évolution du contexte. Lors de la mise en œuvre de l'aide aux médias prévue par la loi, il s'agira notamment de prendre en compte le fait que la Confédération propose elle aussi différentes mesures de soutien aux médias (cf. ch. 5.1 infra). En outre, l'avenir économique des médias est incertain. Il est probable que l'environnement économique du secteur se péjore et que les fournisseurs de contenus médiatiques décident d'opérer des adaptations structurelles. La fusion des rédactions régionales des quotidiens *Bund* et *Berner Zeitung* dès le mois d'avril 2021 marque une nouvelle étape de cette dynamique de concentration. Il convient donc d'établir des bases d'application souples et formulées de manière générale, et non de fixer des mesures de soutien rigides. Le principe de la légalité requiert cependant une certaine concrétisation dans la loi, afin que le soutien et la charge financière qu'elle représente pour le canton soient prévisibles. La LIAM précise donc, par sa définition des médias à l'article 2b et par sa formulation du but à l'article 34a, l'orientation de l'aide aux médias : celle-ci doit bénéficier aux médias qui contribuent notablement à l'information et à la formation de l'opinion dans le canton et les communes. A ce titre, les mesures de soutien doivent promouvoir la qualité et la diversité des médias qui diffusent conformément aux principes journalistiques des informations sur les affaires publiques pertinentes pour la vie politique du canton et des communes. Cela garantit en effet au public la libre formation de l'opinion sur les thèmes cantonaux, régionaux ou locaux en lien avec l'actualité politique. Le vaste éventail de l'offre d'information journalistique est une condition préalable à l'exercice des droits démocratiques et à la participation active à la vie politique. La formulation du but établit une distinction entre l'aide aux médias et les mesures qui bénéficieraient en premier lieu ou uniquement aux médias qui couvrent soit seulement des thèmes internationaux ou nationaux ou dont les contenus ne traitent pas des affaires publiques et de l'actualité politique du canton et des communes (p. ex. informations dédiées *purement* au sport, à la culture, aux loisirs, à la société, etc. ; cf. ch. 7.1 infra à propos de l'art. 34a LIAM).

Les mesures de soutien prévues par la loi sont de nature exclusivement indirecte. Les aides financières s'adressent donc aux institutions qui se situent à l'interface entre le canton et les médias, mais dont l'activité est bénéfique au paysage médiatique (en particulier les agences de presse, les infrastructures de diffusion numérique, les instituts de formation et de recherche ; cf. ch. 7.1 infra à propos de l'art. 34c). Par leurs activités, ces intermédiaires soutiennent directement ou indirectement les médias et les journalistes. Afin de promouvoir spécifiquement les compétences médiatiques, en particulier auprès des jeunes, la nouvelle sous-section 4a.2 définit la base du soutien financier à cet effet (cf. 7.1 infra à propos de l'art. 34f).

3.7.3 Promotion des médias francophones (modification indirecte de la LStP)

La déclaration de planification n° 6 relative au rapport sur les possibilités d'aide aux médias charge le Conseil-exécutif de suivre attentivement l'évolution en particulier de la presse écrite dans la partie francophone du canton et d'examiner les mesures de soutien requises. La LStP prévoit déjà des aides financières pour la promotion de radios locales francophones. Auparavant, les aides étaient garanties par la loi du 19 janvier 1994 sur le renforcement de la participation politique du Jura bernois et de la population francophone du district de Bienne (loi sur la participation politique ; LPJB). Les aides sont subordonnées à des conditions (cf. art. 64 LStP).

Dans les cantons bilingues de Fribourg et du Valais, mais aussi dans le canton trilingue des Grisons, les différentes communautés linguistiques disposent d'offres médiatiques diffusées dans leur langue. Dans les deux cantons de Suisse romande, le pourcentage de la minorité linguistique est toutefois nettement plus élevé qu'à Berne, où l'on dénombre à peine dix pour cent de francophones (FR : 67 % francophones et 31 % germanophones / VS : 63 % francophones et 28 % germanophones). Dans les Grisons, où la part de la minorité linguistique est, comme dans le canton de Berne, relativement basse, les médias des minorités sont encouragés. Avec 80 000 francophones dans le Jura bernois et l'agglomération biennoise, le lectorat francophone d'un quotidien tel que le *Journal du Jura* demeure plutôt modeste, d'autant que le *Quotidien Jurassien* implanté à Delémont constitue un concurrent de taille. Si le *Journal du Jura* venait à disparaître, la minorité francophone du canton de Berne serait la première minorité linguistique nationale en Suisse à perdre son propre organe de presse. Pour les radios francophones, en revanche, la situation est différente : des aides existantes ont permis d'assurer la pérennité et la qualité de l'offre d'information, notamment en matière de formation de l'opinion sur les affaires publiques de la partie francophone du canton. Cela permet de garantir à la population francophone bernoise une offre suffisante d'informations dans sa langue officielle (cf. art. 6 ConstC) pour pouvoir se forger une opinion sur les thèmes cantonaux et locaux et participer activement à la vie politique. La Constitution cantonale prévoit explicitement que le Jura bernois puisse participer activement à la vie politique cantonale, en plus de préserver son identité et de conserver sa particularité linguistique et culturelle (art. 5 ConstC). Aujourd'hui, les médias utilisent essentiellement d'autres canaux que la radio pour informer le public, et l'utilisation mobile des offres médiatiques confère aux médias en ligne une importance croissante. Parallèlement, les journaux imprimés, en particulier les petites éditions locales, demeurent le support de choix pour informer le public sur la vie locale et régionale. Il convient donc d'étendre à tous les médias francophones l'aide qui existe déjà pour les radios. L'aide directe que prévoit la LStP – contrairement à la LIAM, qui, elle, ne prévoit que des mesures d'aide indirecte – pour les médias francophones se justifie par le statut particulier garanti par la législation. Ce statut doit permettre à la région de préserver son identité et de renforcer sa particularité linguistique et culturelle ainsi que, et c'est là un point particulièrement intéressant dans le cas présent, de permettre à la population de « participer activement à la vie politique cantonale » (art. 1 LStP). La corrélation entre une offre d'information variée et la formation de l'opinion ou la participation à la vie politique est largement expliquée dans le présent rapport et est incontestée. En outre, vu le « traitement particulier » dont jouit la région de par la loi, les avantages que procure une aide aux médias (maintien des médias francophones, offre d'information variée et de qualité favorisant l'exercice des droits politiques et la participation à la vie politique) l'emportent nettement sur les éventuels risques suscités par l'aide directe pour l'indépendance des médias soutenus. De fait, la barrière linguistique qui sépare la population francophone du Jura bernois et de l'arrondissement administratif de Biel/Bienne du reste de la population du canton ne permet pas à celle-là de simplement se tourner vers des médias germanophones. A cela s'ajoute que les différents prestataires francophones ne couvrent qu'un territoire et un public restreints et qu'ils subissent dès lors plus fortement encore la pression exercée sur la branche par rapport à un prestataire central. Le marché géographiquement limité, couvert essentiellement par le *Journal du Jura* pour la ville de Bienne et le Jura bernois, en est la raison principale. En outre, l'information locale est une activité coûteuse et le tirage comparativement modeste du *Journal du Jura* ne permet que difficilement à l'éditeur de couvrir les frais de rédaction. La définition des médias énoncée à l'article 2b LIAM vaut aussi pour le champ d'application de la LStP et le but des

mesures de soutien tel que décrit dans la LIAM (art. 34a) s'applique aussi par analogie aux médias francophones. En outre, les conditions énumérées à l'article 64 LStP demeurent inchangées, en particulier concernant l'aide financière octroyée aux communes. Le maintien des médias francophones constitue dès lors un élément central au regard des considérations démocratiques et dans une optique de soutien au discours politique sur les affaires publiques. Au vu de la portée moindre de ces médias en comparaison de l'importance du paysage médiatique germanophone du canton, une seule aide indirecte à ces médias ne saurait suffire.

3.8 Base légale de la promotion de la formation politique

Les mutations du paysage médiatique et l'utilisation des médias sont assorties d'une offre d'information journalistique sur la politique locale et régionale qui touche de moins en moins la jeune génération. Celle-ci s'en désintéresse et sa participation active à la vie politique (exercice des droits démocratiques) diminue. Une information spécifique sur la formation politique (démocratie, politique, Etat de droit, institutions, etc.) doit remédier à cette tendance et la LIAM prévoit à cette fin une base légale pour le soutien aux offres d'information et aux projets en lien avec ces sujets. Il peut s'agir ici d'offres d'information propres au canton et à la Chancellerie d'Etat (visites guidées de l'Hôtel du gouvernement, projet de promotion de la participation politique des jeunes par les réseaux sociaux comme Instagram). Les offres sur la formation politique peuvent aussi provenir de prestataires tiers ou d'une collaboration. Une base légale est nécessaire afin que le canton puisse octroyer des subventions à la mise en œuvre de ces projets et de ces offres (aides financières). Le soutien du Forum politique Berne est ici essentiel (cf. ch. **Fehler!** **Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** infra à propos de la sous-section 4a.3).

3.9 Externalisation de la publication de la jurisprudence du Tribunal administratif

Cette nouveauté a été introduite par la nécessité de réorienter la revue *Jurisprudence administrative bernoise* (JAB), créée sur initiative privée en 1976. Depuis lors, un groupe de juristes des domaines judiciaire, administratif et universitaire ainsi que de la magistrature et du notariat, s'engagent en plus de leur activité principale pour assurer la publication de la revue. Le 1^{er} janvier 2004, la JAB a pris la forme juridique d'une association et son éditeur est aujourd'hui l'organisation éponyme. La revue, publiée au format papier mais aussi en ligne depuis 2000, présente des décisions rendues par le Tribunal administratif ainsi que par d'autres autorités de justice administrative, et traitées par les membres de la rédaction. Depuis 2013, la JAB publie le recueil autorisé des arrêts de principe du Tribunal administratif sur la base d'un contrat de prestations conclu entre l'association JAB et le Tribunal administratif. Ce dernier transmet à l'association certains jugements anonymisés qui sont publiés dans la revue, soit dans leur intégralité, soit sous forme de rapports de jurisprudence ou de résumés de jugements. Outre les arrêts de principe du Tribunal administratif, la JAB publie également depuis 2013 les contenus suivants : comptes rendus d'arrêts, articles de fond, rapports annuels de jurisprudence sur les priorités de l'activité jurisprudentielle des Directions concernées et des commissions de recours, informations pertinentes pour le lectorat de la JAB (p. ex. sur des modifications de loi importantes). Les autres jugements rendus par le Tribunal administratif sont publiés sur la banque de données en ligne du tribunal (<https://www.vg-urteile.apps.be.ch/tribunapublikation/?locale=fr>).

Comme pour d'autres revues spécialisées, le nombre de personnes abonnées à la JAB est lui aussi en recul depuis de nombreuses années. Si l'association est parvenue à équilibrer ses comptes annuels en adaptant entre autres le prix des abonnements et les coûts salariaux, elle ne dispose toutefois d'aucune réserve de trésorerie lui permettant d'investir dans le développement d'une solution informatique. Le concept actuel d'une association autofinancée assurant la parution de la revue papier et de sa version électronique est donc compromis. Afin de trouver une solution viable, l'association a étudié différentes options et s'est prononcée en faveur d'une externalisation complète de la publication (publication des

arrêts de principe du Tribunal administratif par l'association JAB). En effet, l'« externalisation » de la publication des arrêts de principe, qui s'est imposée historiquement, n'existe que dans les faits et doit donc être inscrite dans la loi (cf. ch. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** infra à propos de l'art. 22).

4. **Forme de l'acte législatif**

Le droit à l'information – qui se décline en information d'office et en information sur demande – est un droit constitutionnel (cf. art. 17 et art. 70 ConstC). Les dispositions fondamentales relatives à l'information des autorités doivent par conséquent figurer dans une loi formelle, comme cela était le cas jusqu'à présent. Pour les soutiens nouvellement créés (aide aux médias et promotion de la formation politique), qui supposent des aides financières, l'article 69 ConstC et le droit régissant les subventions cantonales requièrent également un fondement dans une loi formelle. Une fois que le cadre est donné par la loi, le Conseil-exécutif peut régler les modalités de détail de l'aide, comme les conditions précises, les bases de calcul et la durée des subventions (cf. art. 34e et 34l LIAM), par voie d'ordonnance.

5. **Droit comparé**

Dans le domaine de l'aide aux médias, une comparaison des dispositions légales s'impose. Tant la loi fédérale sur un train de mesures en faveur des médias (voir ch. 5.1 infra) que différents projets cantonaux (ch. 5.2 infra) montrent que l'aide aux médias est actuellement une préoccupation aussi bien fédérale que cantonale.

5.1 **Aide fédérale aux médias**

En août 2019, le Conseil fédéral s'est prononcé en faveur d'un train de mesures en faveur des médias. Ce projet, que les Chambres fédérales sont en train de traiter (2020/2021), vise à améliorer les conditions générales des médias, à accroître la diversité médiatique et à soutenir la transformation numérique de la branche. Le train de mesures prévoit tout d'abord une extension de l'aide indirecte à la presse au travers d'une modification de la loi sur la poste : pour préserver la diversité de la presse, l'aide indirecte doit être étendue à tous les quotidiens et hebdomadaires en abonnement. Le plafonnement du tirage à 40 000 exemplaires sera supprimé afin que des titres nationaux puissent eux aussi bénéficier d'un soutien. Une aide sera en outre également accordée aux journaux qui font partie d'un réseau de têtes (Kopfblattverbund en allemand) dont le tirage global moyen est supérieur à 100 000 exemplaires par édition. Grâce à ces deux mesures, près de 35 millions d'exemplaires de journaux supplémentaires profiteront chaque année de l'aide indirecte à la presse. Pour soutenir aussi les titres à faible tirage, la contribution fédérale passera de 30 millions de francs aujourd'hui à 50 millions de francs. De la sorte, tous les titres soutenus obtiendront un meilleur rabais par exemplaire sur la distribution. L'aide directe aux médias numériques forme le deuxième volet du train de mesures : les médias en ligne doivent aussi bénéficier d'une aide à la transformation numérique du secteur des médias. A cette fin, le Conseil fédéral veut mettre à disposition 30 millions de francs par année, prélevés sur les fonds fédéraux. Un soutien ira aux médias en ligne qui peuvent compter sur les revenus de leur lectorat. Seront prises en compte les recettes des abonnements en ligne, des pass journaliers ou des contenus à la demande, ainsi que les contributions volontaires du lectorat. Les éditeurs sont ainsi incités un peu plus à développer des offres numériques atteignant un public disposé à payer. Comme dans le cas de l'aide indirecte à la presse, le soutien est lié à des conditions formelles, par exemple une séparation claire entre les contenus rédactionnels et la publicité, l'orientation vers un large public et la reconnaissance de directives sectorielles sur la pratique journalistique. La mesure est transposée dans une nouvelle loi limitée à dix ans. Le sou-

tien devrait être déterminé en fonction du chiffre d'affaires généré auprès du public, et aménagé de manière dégressive. En d'autres termes, il diminue lorsque le chiffre d'affaires augmente. De cette manière, une aide plus importante est apportée aux offres médiatiques à orientation régionale. La taille du marché des régions linguistiques est aussi prise en compte. Dans un troisième volet, le Conseil fédéral prévoit d'autres mesures destinées à l'ensemble du système suisse des médias, au travers d'une modification de la loi sur la radio et la télévision. Il s'agit notamment de soutenir les institutions de formation et de perfectionnement, les agences nationales de presse ou les organismes d'autorégulation. Ces entités jouent un rôle très important dans le système des médias. Le Conseil fédéral veut aussi apporter une aide aux projets informatiques, en soutenant en particulier les projets disponibles à tout le secteur. Tous les médias en ligne bénéficieraient de ce soutien, indépendamment du modèle commercial, donc les offres gratuites aussi. Il serait par exemple envisageable de soutenir la création d'une plateforme commune. Ces mesures générales seront financées à hauteur de deux pour cent au maximum du produit de la redevance de radio-télévision.

Lors de la session d'hiver 2020, le Conseil des Etats s'est penché sur le train de mesures et a décidé de le compléter par une extension des rabais pour la distribution au bénéfice de la presse associative et de la presse des fondations (30 millions de francs au lieu de 20) et par un soutien supplémentaire à la distribution matinale et dominicale par des privés à hauteur de 40 millions de francs. Il confirme par ailleurs le montant de 30 millions de francs prévu pour les médias en ligne. Le Conseil national a approuvé ces décisions lors de la session de printemps 2021. Une proposition de la commission visant à faire participer la Confédération au financement de bons destinés aux jeunes adultes pour l'accès aux médias a, elle, par contre été rejetée. Le Parlement a finalement adopté le train de mesures lors de la session d'été 2021.

5.2 Aide cantonale aux médias

Différents cantons soutiennent les médias ou travaillent actuellement à des projets d'aide aux médias, notamment au niveau législatif.

Sous le nom de Fundaziun Medias Rumantschas (FMR), le canton des Grisons a mis sur pied une agence de presse indépendante prenant la forme d'une fondation. Celle-ci a monté une rédaction composée de douze personnes qui met gratuitement ses textes écrits à la disposition des journaux rhéto-romans en premier lieu. FMR ne soutient cependant pas uniquement la presse, mais l'ensemble du paysage médiatique rhéto-roman avec ses trois journaux, y compris le quotidien *La Quotidiana*, ainsi que la radio et télévision rhéto-romane RTR. Son rôle dépasse celui d'une agence de presse classique, puisqu'elle s'occupe aussi en partie de la mise en page des journaux. L'objectif est de renforcer les médias rhéto-romans et de proposer à l'avenir également des offres en matière de son, d'image et de texte. La Confédération et le canton des Grisons participent au financement.

Début 2020, le canton de Vaud a lancé un projet de décret instituant des mesures de soutien à la diversité des médias, d'une durée limitée à cinq ans, qui propose une vaste palette de mesures : insertion d'annonces payantes et achat d'espaces publicitaires en appui de la communication institutionnelle d'intérêt public, soutien à la formation des journalistes, soutien à la production de contenu journalistique d'actualité (dépêches d'agence), soutien à l'innovation, au travers en particulier de l'étude et le cas échéant de la création d'une plateforme d'abonnement et d'un kiosque virtuel, financement d'une enquête sur de nouveaux modèles commerciaux pour les médias et sur l'utilisation des médias, financement d'une enquête sur la couverture médiatique du canton, attribution de mandats de prestations pour des offres journalistiques dans une région donnée, encouragement à l'information et à la formation de l'opinion des jeunes citoyens et citoyennes et à leur accès aux médias, notamment par l'octroi d'un rabais sur l'accès à la plateforme en ligne et par l'achat d'abonnements pour les écoles.

Dans le canton de Genève, un projet de loi sur la Fondation genevoise pour la diversité des médias écrits est en attente. L'idée serait de créer une fondation qui viserait à soutenir la création de nouveaux médias écrits (diffusés sur papier ou en ligne) et la production de contenu rédactionnel³².

Les médias bénéficient donc de mesures de soutien en particulier en Suisse romande et dans le canton plurilingue des Grisons. En Suisse romande, ces mesures sont conçues d'une part au niveau intercantonal, au sein de la Conférence des gouvernements de Suisse occidentale (CGSO), et d'autre part au niveau local, quelques villes connaissant des mesures de soutien aux médias locaux (Lausanne p. ex.).

6. Mise en œuvre, évaluation

Le secteur des médias, encore un peu plus malmené par la crise du coronavirus, espère lui aussi obtenir du canton de Berne un soutien rapide et complet. Dans le même temps, il convient de tenir compte des charges à court et à moyen termes qu'entraîne la crise actuelle pour la politique financière du canton de Berne. Avec une entrée en vigueur de la LIAM au plus tôt en 2022, la mise en œuvre d'éventuelles mesures de soutien dépendra de la situation financière du canton de Berne.

Etant donné qu'avec l'aide aux médias, le canton de Berne entre en terre largement inconnue, il conviendra de définir les critères de soutien et des garde-fous dans l'ordonnance qui accompagnera la LIAM pour la mise en œuvre. La sous-section 4a.4 et son article 34m LIAM prévoient par ailleurs une évaluation périodique des mesures de soutien aux médias (sous-section 4a.1), de promotion des compétences médiatiques (sous-section 4a.2) et de promotion de la formation politique (sous-section 4a.3). Le Conseil-exécutif vérifiera à cette occasion l'économicité et l'efficacité des mesures de soutien, en particulier quant à la diversité de l'offre d'informations sur des sujets cantonaux et régionaux, aux effets des compétences médiatiques ayant fait l'objet de mesures de promotion (art. 34f LIAM) et à l'utilisation faite des offres de formation politique (art. 34g LIAM).

7. Commentaire des articles

7.1 Loi sur l'information et l'aide aux médias (LIAM)

Préambule

La version en vigueur de la LIn ne mentionne pas les dispositions de la Constitution cantonale sur lesquelles elle s'appuie ou dont elle constitue la législation d'application. L'élargissement du champ d'application rend nécessaire l'indication des bases constitutionnelles : l'article 46 (soutien à l'indépendance et à la diversité des médias) et l'article 70 ConstC (obligation des autorités d'informer sur leurs activités).

Titre

La loi comprendra désormais des dispositions sur l'aide aux médias. Etant donné l'élargissement substantiel de l'objet et du but de la loi, il est justifié d'en modifier également le titre. Ainsi, la loi sera intitulée « loi sur l'information et l'aide aux médias (LIAM) ».

Titre de la section 1.1 – Objet et but

La section « Objet et but » relève des dispositions introductives d'une loi. Le titre de la section 1.1 (actuellement « But ») doit donc également comprendre l'objet de la réglementation.

Article 1 – Objet

³² Pour les détails, voir PL 12307-A

A l'objet défini à l'article 1, alinéa 1 viennent s'ajouter la communication entre les autorités et le public (al. 1, lit. *b*) ainsi que les domaines « aide aux médias » (lit. *d*), « promotion des compétences médiatiques » (lit. *e*) et « promotion de la formation politique » (lit. *f*). Le domaine de l'accès à l'information (lit. *b*) fait l'objet d'une modification rédactionnelle – le terme « dossier » disparaît (cf. ch. 3.3 supra). Cela n'entraîne aucune modification de fond par rapport au droit désigné jusqu'ici par « droit de consulter les dossiers ».

Article 1a (nouveau) – But

Les buts de la loi sont maintenant énumérés dans un article spécifique ; toutefois, ils constituaient déjà les bases de l'activité d'information de l'Etat (information d'office et information sur demande) : la transparence (lit. *a*), la libre formation de l'opinion et l'exercice des droits démocratiques (lit. *b*) et la facilitation du contrôle de l'action de l'Etat (lit. *c*). Par contrôle, on entend d'abord le fait que la population a la possibilité, en vertu du principe de publicité, d'avoir un aperçu de l'activité des autorités et d'en vérifier la conformité au droit. Ensuite, le contrôle peut donner lieu à des recours individuels, des mesures de l'autorité de surveillance ou des démarches politiques. Enfin, le contrôle comprend également, dans le présent contexte, le contrôle exercé par les médias (également qualifiés de quatrième pouvoir : cf. ch. 2.3.2 supra).

Article 2 – Champ d'application

Les modifications de l'article 2 sont de nature purement rédactionnelle : à l'alinéa 2, lettre *a*, le terme « Etat » est remplacé par « canton », conformément à l'usage actuel. Une amélioration linguistique est apportée à l'alinéa 3, et l'expression « lois et codes de procédure » est remplacée par la formulation habituelle renvoyant aux prescriptions procédurales spécifiques applicables au domaine en question (cf. art. 26 LCPD et commentaires relatifs aux art. 22 et 29 LIAM infra).

Dans la version française, le terme d'« autorités judiciaires » à l'alinéa 3 est corrigé ; il s'agit d'« autorités de justice », comme l'exprime la version allemande. Il est procédé à la même modification dans le titre de la section 2.3 ainsi qu'aux articles 9, alinéa 1 et 15a, alinéa 3 (pour la notion d'autorité de justice cf. Michel Daum, Kommentar zum bernischen VRPG, 2^{ème} édition 2020, Art. 2 N. 31 ss).

Article 2a (nouveau) – Information

Avec la LIAM, l'ensemble des règles applicables aux activités d'information et de communication des autorités (information d'office et information sur demande) sont axées sur le terme « information », sans égard à la technologie ou au support concerné ; les termes « dossier », « document », etc. ne sont plus utilisés (cf. ch. 3.3 supra). L'article 2a fournit une définition légale du terme « information » au sens de la LIAM. Les principaux éléments de la définition sont les suivants :

- Enregistrements concernant l'accomplissement d'une tâche publique du canton ; les informations au sens de l'article 2a, alinéa 1 LIAM peuvent également inclure des informations de tiers (autres autorités, institutions, personnes privées) communiquées à des autorités bernoises dans l'accomplissement de tâches publiques (cf. JAB 2013, p. 397 ss, consid. 4.4 et renvois aux p. 403 s. (en allemand) ; de façon explicite à l'art. 5, al. 1, lit. *b* LTrans). L'accès à de telles informations est accordé ou non, comme pour toutes les autres informations, après pesée des intérêts en présence selon l'article 27, alinéa 1 LIAM (cf. ATF 1C_370/2020 du 14 juin 2021, consid. 2.4 et 2.5 (en allemand) ; ATF 1C_129/2016 du 14 février 2017, dans ZBI 8/2018, p. 395-404, avec commentaire de l'arrêt).
- Absence de prise en compte de la présentation (texte, dessin, plan, statistique, graphique, expertise, rapport, décision, etc.) ou du support (papier, supports électroniques tels que messages électroniques ou sites Internet, bases de données, systèmes de gestion des affaires, etc.).
- Enregistrements définitifs (voir ci-après).
- Les enregistrements à usage personnel n'entrent pas en ligne de compte.

Le terme « information » équivaut au terme « document officiel » utilisé dans la législation fédérale, article 5 LTrans, lequel ne comprend pas les enregistrements « qui n'ont pas atteint leur stade définitif » et,

par conséquent, les exclut de la consultation (la situation est identique pour le terme « information » dans le droit zurichois [§3, al. 2 IDG]). Un enregistrement est considéré comme ayant atteint son stade définitif lorsque l'autorité dont il émane l'a signé ou lorsque son auteur l'a définitivement remis au destinataire notamment à titre d'information ou pour que celui-ci prenne position ou décision. Les documents doivent dès lors exister sous leur forme définitive afin de pouvoir être consultés. Cette exception est motivée par le souci de préserver l'autonomie d'action de l'administration qui doit pouvoir modifier et faire évoluer ses projets avec toute la latitude nécessaire. Elle vise aussi à prévenir les risques de méprise résultant du caractère provisoire du document, de même que les pressions externes qui pourraient s'en suivre. Elle doit permettre à l'administration, dans la mesure du possible, de forger son opinion de manière sereine (message relatif à la LTrans, FF 2003 1807, p. 1840, ch. 2.1.5.2.2 ; repris dans ATF 142 II 324, consid. 2.5.1).

Article 2b (nouveau) – Média

La LIAM contient des dispositions relatives à l'aide aux médias (cf. ch. 2.3 supra pour les motivations et ch. 3.7.2 supra pour les grandes lignes de la nouvelle réglementation). Il est donc nécessaire d'établir une distinction terminologique et de fond d'avec les types de médias non visés par la LIAM. Aucune définition des termes « médias », « contribution dans un média » ou « entreprise média » ne s'est véritablement imposée et le droit fédéral ne propose guère non plus de définitions éloquentes. Par conséquent, la définition fournie par l'article 2b ne constitue pas une définition générale et ne reprend pas non plus une définition existante : elle vise simplement à préciser les termes utilisés dans le contexte des mesures cantonales d'aide aux médias. Lue conjointement avec l'article 34a, qui détermine le but de l'aide aux médias, elle indique selon quels critères les médias et les offres médiatiques peuvent bénéficier d'une aide. Une définition légale garantit la réalisation des objectifs du soutien étatique et permet d'assurer que celui-ci bénéficie aux organisations, acteurs et actrices du secteur médiatique qui se distinguent par une offre d'information de qualité sur l'actualité publique et politique aux niveaux cantonal, régional et local (concernant le but de l'aide aux médias, cf. infra à propos de l'art. 34a). L'article 2b définit ce qu'il faut entendre par « média » dans le contexte de cette loi. La définition des médias comprend les éléments suivants :

- 1) Alinéa 1 : organisations ou personnes (journalistes individuels), sans restriction liée au type de média (presse écrite, audio [radio], audiovisuel [télévision, vidéo] ou en ligne). Contrairement à la Constitution fédérale (cf. 3.7.1 supra), la Constitution cantonale ne contient aucune restriction de principe à l'aide aux médias. Si les individus sont compris dans la définition des médias selon la loi, les mesures de soutien concrètes (art. 34c LIAM) sont réservées aux organisations ; indirectement, les journalistes individuels peuvent toutefois profiter du soutien aux organisations prévues à l'article 34c (cf. ch. 7.1. infra à propos de l'art. 34c pour les détails).
- 2) Lettre a : accessibilité du grand public aux informations et contributions publiées (cette disposition exclut les offres d'information sélectives). Une offre médiatique qui n'est pas destinée au grand public est une offre qui s'adresse à un cercle de destinataires restreint uniquement et dont ne peuvent profiter que ces destinataires. L'exclusion des offres d'information sélectives ne vise pas les offres payantes, dont l'accès dépend du versement d'une contrepartie financière (limitation financière), mais d'autres types de limitations, comme l'obligation d'être membre, qui ne permettent qu'à un public particulier ou à des destinataires spécifiques remplissant certaines conditions de prendre connaissance d'une offre médiatique. L'obligation d'être membre d'une association ou d'une organisation similaire ne pose aucun problème à la lumière de l'article 2b, alinéa 1 pour autant que les conditions contenues aux lettres b et c soient remplies si l'offre médiatique est ouverte à toute personne intéressée, c'est-à-dire qu'elle n'est pas limitée uniquement à un certain cercle mais est également disponible pour les non-membres.
- 3) Lettre b : réalisation des offres médiatiques selon des principes rédactionnels et éditoriaux : l'organisation ou la personne (journaliste) assume une responsabilité éditoriale pour l'aménagement, le traitement et le contenu de leur offre. Cela établit une distinction entre d'une part les contenus pouvant faire l'objet de mesures de soutien et d'autre part les créneaux et encarts publicitaires,

mais aussi les plateformes, les fournisseurs d'accès Internet et les hébergeurs qui ne font que transmettre les contenus de tiers sans assumer de responsabilité éditoriale dans une mesure suffisante.

- 4) Lettre c : respect des règles de la pratique journalistique : le soutien doit bénéficier aux journalistes et aux organisations qui adhèrent à l'éthique journalistique telle que définie dans le code des journalistes du Conseil de la presse (directives du Conseil suisse de la presse relatives à la déclaration des devoirs et des droits du/de la journaliste) à l'attention de toutes les entreprises suisses du secteur des médias.³³

Les journaux gratuits sont compris dans la définition des médias donnée à l'article 2b LIAM. Le fait qu'une offre médiatique soit ou non financée principalement ou de manière substantielle par des contributions financières (volontaires ou obligatoires) des utilisateurs et utilisatrices (médias dits « payants ») n'est pas un élément constitutif de la définition des médias.

La motion 116-2020 « Presse gratuite en danger ! », adoptée sous forme de postulat, demande que les journaux gratuits du canton qui engagent des journalistes RP et proposent au moins 30 pour cent de contenu rédactionnel bénéficient d'un soutien financier du canton. Le Conseil-exécutif indique dans sa réponse qu'il voit dans tous les médias, qu'ils soient gratuits ou payants, des contributeurs importants au débat sociétal. La presse exclusivement financée par la publicité ou financée par d'autres sources que les abonnements – soit les journaux gratuits – est toutefois un secteur économique à mettre sur le même plan que toute autre entreprise à visée commerciale. Le modèle commercial des journaux gratuits est l'expression du choix de miser sur un financement par la publicité et l'abandon (entier ou partiel) des recettes liées à la vente. Une majorité du Grand Conseil a douté de l'opportunité de privilégier le modèle d'affaires des « médias payants » par rapport à celui des « journaux gratuits », car il estimait que cela provoquerait une distorsion de la concurrence.

L'examen du postulat dans le cadre de la préparation du présent objet a abouti aux considérations suivantes : les dispositions de la LIAM sur l'aide aux médias (cf. le ch. 7.1 à propos de l'art. 34a ss pour les détails) se fondent sur le principe que le soutien étatique aux médias ne doit pas être direct ; autrement dit, qu'il ne doit pas prendre la forme d'un subventionnement aux médias ou aux offres médiatiques en tant que tels. Il doit donc intervenir de manière *indirecte* : en améliorant les conditions de l'activité des médias offrant une couverture de l'actualité locale et régionale et en soutenant les acteurs dans l'environnement immédiat de ces médias, on fait bénéficier les médias eux-mêmes du soutien étatique (cf. les mesures de soutien décrites à l'art. 34c LIAM). Ce système de soutien indirect répond à l'exigence essentielle d'indépendance des médias (cf. art. 46 ConstC). En cas de soutien direct, on pourrait à juste titre se préoccuper du risque d'influence étatique sur la couverture médiatique, puisque la dépendance induite par un soutien étatique direct est susceptible de faire obstacle à une couverture médiatique indépendante et critique (cf. ch. 7.1 à propos de l'art. 34b). C'est précisément pour préserver l'indépendance des médias que le Grand Conseil, s'appuyant sur les propositions du gouvernement, a demandé que seul un modèle de soutien indirect soit examiné (cf. supra ch. 2.3.3). La LIAM ne prévoit dès lors pas de soutien financier direct aux médias (cf. infra ch. 7.2. à propos du soutien accordé en vertu de la LStP). Les dispositions de la LIAM sur le soutien aux médias n'opèrent pas de distinction entre les médias payants et les médias gratuits (quelle que soit la part de contenu rédactionnel). Pour des raisons d'égalité de traitement entre les différents modèles commerciaux, l'introduction d'une exception au principe du soutien indirect qui bénéficierait exclusivement aux médias gratuits ne serait pas opportune. Tout comme les autres médias proposant un contenu rédactionnel offrant une couverture de l'actualité locale et régionale, les médias gratuits profitent toutefois des mesures de soutien prévues à l'article 34c LIAM. Pour résumer, les médias gratuits sont compris dans la définition des médias figurant à l'art. 2b LIAM. Un soutien financier spécifique pour les médias gratuits n'est pas prévu – il ne l'est d'ailleurs pas non plus pour les médias payants. Le Conseil-exécutif demandera le classement du postulat dans le cadre du rapport annuel sur les interventions en suspens.

³³ Voir le code déontologique (déclaration et directives) du Conseil suisse de la presse : <https://presserat.ch/fr/code-de-deontologie-des-journalistes/richtlinien/>

Article 6 – Information

La réserve relative à la législation sur le Grand Conseil à l'article 6 LIAM doit être formulée de manière plus générale et ne pas se limiter à la protection de la personnalité comme c'est le cas actuellement (cf. aussi art. 18 LIAM). Dans la législation en question, des principes relatifs à l'information figurent notamment aux articles 49 et 50 du règlement du Grand Conseil (RGC)³⁴.

Article 7 – Conseil-exécutif

L'article 7 détermine le caractère non public des séances du Conseil-exécutif et garantit ainsi la confidentialité du processus de formation de l'opinion du collège gouvernemental. Le caractère non public de la procédure de prise de décision immédiatement antérieure aux séances est précisé dans la nouvelle version de la loi. Il ne s'agit toutefois pas d'étendre ce principe, mais de transférer comme il se doit la disposition correspondante de l'ordonnance à la loi. La confidentialité s'étend en particulier à la procédure de corapport (cf. art. 25a de l'ordonnance du 26 juin 1996 sur les procédures de consultation et de corapport [OPC])³⁵. Au niveau fédéral, la réglementation correspondante figure également dans une loi (cf. art. 8, al. 1 LTrans). Le caractère non public s'étend également à la documentation utilisée par le collège pour la prise de décision en amont de l'adoption d'arrêtés du Conseil-exécutif. De fait, en pratique, le collège ne se fait pas une opinion – éventuellement controversée – de manière concentrée sur *une seule* séance ou sur la base d'*un seul* document spécifique, mais se la forge en partie aussi de manière informelle notamment à travers les courriers électroniques qui précèdent les séances. Ces courriers font partie des séances sur le plan matériel et doivent en conséquence revêtir un caractère non public au même titre que les corapports formels. En ce qui concerne le caractère public des documents de la procédure de consultation en général, il convient de se référer à la modification indirecte de l'article 41 de la loi du 20 juin 1995 sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration (Loi d'organisation, LOCA)³⁶ ; cf. ch. 7.3)

La deuxième modification, soit la suppression de la mention des délégations, constitue une simplification rédactionnelle (cf. aussi art. 9 et 10 LOCA).

Article 8 – Commissions

La modification opérée est d'ordre purement rédactionnel et consiste en l'actualisation de la dénomination de l'autorité de surveillance de la protection des données (cf. art 33b, al. 1 LCPD)

Article 9

Les modifications sont de nature purement rédactionnelle : la possibilité d'exclure le public s'appuie désormais sur les réglementations matérielles ou de procédure figurant de la législation spéciale.

Article 11 – Séances [des assemblées communales et des autorités communales]

L'alinéa 2 de cette disposition ne réglemente actuellement que les prises de vues et les enregistrements sonores ou la retransmission des séances par des journalistes. Aujourd'hui, dans certaines communes, les autorités organisent elles-mêmes l'enregistrement et la retransmission (cf. p ex. le règlement du 12 mars 2009 du Conseil de ville de Berne [Stadtratsreglement ; GRSS]³⁷). Il convient dès lors d'adapter en conséquence l'article 11, alinéa 2 LIAM.

L'alinéa 3, lettre *a* complété fait office de pendant à l'article 7, alinéa 1 LIAM concernant les séances du Conseil-exécutif pour les exécutifs communaux : pour les conseils communaux également, la procédure de prise de décision immédiatement antérieure aux séances ne doit pas être publique (cf. explications relatives à l'art. 7, al. 1 supra).

Article 12 – Documents

³⁴ RSB 151.211

³⁵ RSB 152.025

³⁶ RSB 152.01

³⁷ SSSB 151.21

La seconde phrase de l'alinéa 1 est supprimée car elle renvoie à l'article 5, lequel a été abrogé sous forme de modification indirecte dans le cadre de la révision totale de la loi sur le Grand Conseil entrée en vigueur le 1^{er} juin 2014 (cf. ROB 13-086).

Titre du chapitre 3 – Information du public

(*Ne concerne que le texte allemand*). Le terme *Bevölkerung* (population), plus spécifique en ce qu'il renvoie à des personnes, doit être remplacé par *Öffentlichkeit* (public), plus général. Cette modification ne change pas le droit en vigueur.

Article 14 – Généralités

Cet article contient des principes généraux s'appliquant aussi bien à l'information d'office (dont les détails sont réglés aux art. 16 ss) qu'à l'information sur demande (dont les détails sont réglés aux art. 27 ss). Ces principes demeurent inchangés, mais sont complétés, dans un nouvel alinéa 1a, par des dispositions relatives à la communication entre les autorités et la population (voir aussi l'élargissement de l'objet à l'art. 1, al. 1). La mission de communication qui incombe aux autorités ne doit pas être interprétée comme une obligation de portée générale : d'une part, toutes les tâches de l'Etat ne se prêtent pas dans la même mesure à une communication libre (p. ex. procédures judiciaires, demandes répétées ou de nature quérulente) ; d'autre part, l'activité de communication peut également se heurter à des considérations relatives à l'affectation des ressources. Le complément à l'article 14, alinéa 1a revêt donc un caractère programmatique.

Article 14a (nouveau) – Accessibilité et accès sans obstacles

Alinéa 1

Les personnes présentant des besoins particuliers doivent elles aussi être en mesure de jouir de leurs droits et d'assumer leurs obligations. Lorsque des informations et des offres de communication sont destinées à la collectivité, le canton doit s'assurer que le plus grand nombre puisse accéder à ces informations et à ces possibilités de communication et en comprendre le contenu. La Constitution fédérale protège les personnes en situation de handicap contre les discriminations (cf. art. 8, al. 2 Cst.)³⁸. La loi fédérale du 13 décembre 2002 sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées (loi sur l'égalité pour les handicapés, LHand³⁹) oblige elle aussi les cantons à prendre des mesures afin de prévenir, de réduire ou d'éliminer les inégalités qui frappent les personnes handicapées (cf. art. 5, al. 1 LHand). Dans les rapports avec la population, les autorités sont tenues de prendre en considération les besoins particuliers des personnes avec un handicap de la parole, de l'ouïe ou de la vue (cf. art. 14, al. 1 LHand). En adhérant, en 2013, à la Convention de l'ONU du 13 décembre 2006 relative aux droits des personnes handicapées⁴⁰, la Suisse s'est par ailleurs engagée à garantir la participation pleine et autonome des personnes en situation de handicap à tous les aspects de la vie (cf. art. 9 et art. 21 de la Convention). L'interdiction de désavantager est limitée par le principe de proportionnalité tel que défini par l'article 5, alinéa 2 Cst. et l'article 11, alinéa 1 LHand.

Il est essentiel d'assurer un accès sans obstacles aux informations et aux services. Les différentes formes de handicap se traduisent par une diversité d'exigences en matière d'accès. Les mesures à prendre pour rendre accessibles les informations numériques aux personnes avec un handicap visuel ou moteur sont principalement d'ordre technique (cf. al. 2). Les personnes sourdes et les personnes avec un handicap auditif congénital ou un handicap cognitif sont tributaires d'informations présentées sous d'autres formes linguistiques, comme la langue facile à lire et à comprendre (FALC) ou la langue des signes. Les obstacles linguistiques posent également problème aux personnes éprouvant des difficultés de lecture et aux personnes n'ayant que des connaissances de base d'une langue donnée. La norme d'accessibilité eCH prévoit dès lors d'autres formes de communication. Les informations sur les thématiques essentielles doivent donc être mises à disposition en langue facile à lire et à comprendre et en langue des signes. Les informations sur d'autres thématiques doivent être rendues disponibles sous ces formes dans le respect du principe de proportionnalité. Il est également recommandé de songer à la langue facile à lire et à comprendre et à langue des signes lorsqu'il s'agit d'informations destinées à un large public. Parmi les thématiques essentielles figurent notamment la protection de la vie et de la santé et donc les consignes et les avertissements lors de situations d'urgence concrètes⁴¹. La langue facile à lire et à comprendre a pour but de faciliter l'accès à l'information pour les personnes en situation de limitation cognitive éprouvant des difficultés de lecture ou dont les connaissances linguistiques sont limitées. Elle consiste à simplifier les textes sur le plan linguistique et en partie aussi sur le plan du contenu. Dans l'espace germanophone, on distingue la *Leichte Sprache* (« langue facile » ou « langue facile à lire et à

³⁸ Cf. aussi art. 35, al. 2. Cst. : « Quiconque assume une tâche de l'Etat est tenu de respecter les droits fondamentaux et de contribuer à leur réalisation. »

³⁹ RS 151.3

⁴⁰ CDPH (abréviation non officielle) ; RS 0.109

⁴¹ eCH-0059 norme d'accessibilité, version 3.0 du 25.06.2020, p. 7 et 9-10 (<https://www.ech.ch/fr/dokument/e2896a60-9489-4662-9ba9-be5ddb430f31>)

comprendre »), faisant l'objet d'une réglementation relativement contraignante, et la *Einfache Sprache* (« langue simple »), dont les critères sont moins stricts, adaptée à un lectorat un peu plus expérimenté. Cette distinction n'existe pas dans l'espace francophone⁴².

Le Grand Conseil a chargé le Conseil-exécutif d'identifier les éléments du site Internet du canton et de sa documentation devant être publiés en langue facile à lire et à comprendre⁴³. Lors de la session d'été 2021, il a pris connaissance du rapport intitulé « Langue facile dans le canton de Berne » (ACE 339/2021 du 17 mars 2021). Ce rapport, qui met en œuvre le mandat d'étude de la motion, place l'accent sur une large utilisation d'une langue simplifiée (soit de la *Einfache Sprache* en allemand). Quant à la langue facile (*Leichte Sprache* en allemand), son utilisation est prévue lorsqu'il s'agit de protéger la vie ou la santé ou lorsque les personnes en situation de handicap constituent l'un des groupes cibles primaires. En vertu du principe de proportionnalité, il n'existe pas de droit à l'élimination ou à la prévention d'inégalités liées à l'accès à des services lorsque le rapport entre l'utilité et l'investissement nécessaire est disproportionné⁴⁴. La réserve selon laquelle les mesures doivent être prises « dans la mesure du possible et pour autant que cela soit opportun » exprime le principe selon lequel les ressources supplémentaires devant être investies, par exemple pour une traduction en langue facile ou en langue des signes, doivent être proportionnelles à l'utilité de la démarche. L'utilité peut dépendre entre autres de la nécessité et de l'urgence des informations, de leurs effets sur la vie et la santé ainsi que sur le quotidien, du nombre de personnes bénéficiant de l'offre ou de la durée pour laquelle l'information répond à une demande⁴⁵.

L'information et la communication des autorités doivent être compréhensibles pour les habitants et habitantes du canton de Berne avec ou sans handicap. A défaut, elles ne seraient en effet pas en mesure de comprendre et de contrôler l'action de l'Etat et d'y participer ainsi que d'exercer leurs droits et de remplir leurs obligations. L'intelligibilité est aussi garante de sécurité juridique et de protection contre les inégalités de traitement.⁴⁶

Alinéa 2

Si l'alinéa 1 règle l'accessibilité générale (et l'intelligibilité) des informations pour les personnes ayant des besoins spécifiques, l'alinéa 2 renvoie à la LAN pour ce qui est de l'accessibilité aux services numériques. L'article 10 LAN consacre le principe de l'inclusion numérique, visant à garantir que les services numériques puissent être utilisés par tous et toutes. Il s'agit d'éviter que la numérisation croissante de l'administration ait pour effet de priver certaines personnes de la possibilité d'interagir avec les autorités pour des raisons techniques. Comme le précise le commentaire de l'article 10 dans le rapport de la LAN, l'accessibilité des prestations comprend une utilisation intuitive, nécessitant le moins possible d'explications (facilité d'utilisation) ainsi que le respect des normes et des pratiques reconnues en matière de conception des interfaces utilisateurs (ergonomie). Pour garantir l'accès sans obstacles, il convient par ailleurs de respecter les normes techniques internationales afin de permettre par exemple aux personnes aveugles de consulter les sites Web des autorités à l'aide de programmes spécifiques.

Article 15 – Besoins des médias

Toutes les réglementations existantes relatives aux médias sont regroupées dans l'article 15. Le principe d'égalité de traitement des médias, qui figure actuellement à l'article 16, alinéa 3 LIn, est déplacé à l'article 15 (al. 1). En allemand, l'adverbe *grundsätzlich*, qui précise la portée de ce principe (cf. formulation actuelle de l'art. 16, al. 3 LIn), est supprimé. Le champ d'application du nouvel alinéa 3 intègre les partis représentés dans les parlements communaux en plus de ceux représentés au Grand Conseil.

⁴² Cf. fiche d'information du BFEH sur la langue facile à lire (https://www.edi.admin.ch/dam/edi/fr/dokumente/gleichstellung/infomaterial/Leichte_Sprache_de_ok.pdf.download.pdf/Langue%20facile%20%C3%A0%20lire.pdf), p. 1-2

⁴³ Voir Motion 242-2018 Sancar (Verts, Berne) *Langage simplifié sur les sites Internet et d'autres supports d'information du canton de Berne*, adoptée par 93 voix contre 52 et 3 abstentions. Le Conseil-exécutif avait proposé l'adoption de cette motion ayant valeur de directive.

⁴⁴ Cf. Alexandra Caplazi, *Klärung rechtliche Verpflichtung: Leichte Sprache und Gebärdensprache* (Schlussbericht zuhanden EDI, Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen EBGB [Eclairage des obligations juridiques : langue facile à comprendre et langue des signes (rapport final à l'intention du DFI, Bureau fédéral de l'égalité pour les personnes handicapées BFEH (Olten, 04.06.2018; version adaptée du 08.03.2019), p. 16 ; disponible uniquement en allemand

⁴⁵ Cf. Caplazi, p. 16-18

⁴⁶ Cf. Caplazi, p. 13-14

Article 15a (nouveau) – Accréditation de journalistes

Le système d'accréditation est fortement simplifié et l'obligation d'accréditation est abrogée avec une exception prévue pour les autorités de justice, les communes et les Eglises nationales (alinéa 3). La réglementation peut donc être condensée en une seule (nouvelle) disposition (ce qui entraîne l'abrogation du chap. 4 ; cf. ch. 3.5 supra) : l'alinéa 1, applicable aux autorités cantonales à l'exception de la justice (cf. al. 3), ne prévoit plus d'accréditation obligatoire. L'alinéa 2 prévoit maintenant uniquement la possibilité pour le service compétent de la Chancellerie d'Etat (Office de la communication) de limiter aux médias au sens de l'article 2b la participation à des conférences de presse. Dans ce cas, le service compétent de la Chancellerie d'Etat s'entend au préalable avec le service en charge de l'affaire. En outre, il sera possible de se contenter de demander une pièce d'identité (soit un justificatif confirmant l'inscription dans le registre professionnel) pour faire en sorte que l'accès aux lieux réservés aux médias soit effectivement limité à ceux-ci. Cette modification permet d'une part de réduire considérablement la charge de travail des autorités pour le contrôle des accréditations et d'autre part de simplifier le quotidien des journalistes.

La modification n'a pas d'impact sur l'autonomie des autorités de justice, des communes et des Eglises nationales en matière d'accréditation (cf. al. 3 ; les dispositions correspondantes figuraient jusqu'ici aux art. 33 et 34 LIn). En vertu de l'article 8 de la loi du 11 juin 2009 sur l'organisation des autorités judiciaires et du Ministère public (LOJM)⁴⁷, la justice a arrêté les dispositions suivantes : articles 16 ss du règlement sur l'information par les autorités judiciaires civiles, pénales et des mineurs (RI CPM)⁴⁸ ainsi que les articles 40 ss du règlement d'organisation du Tribunal administratif (ROr TA)⁴⁹.

Article 15b (nouveau) – Communication de données personnelles sur Internet

L'article 16, alinéa 1, lettre c et l'article 16a, alinéa 1 LIAM prévoient la publication d'informations officielles sur Internet. Cela peut impliquer la publication de données personnelles sous forme électronique, et en particulier sur Internet, lorsque cela est nécessaire pour remplir la mission d'information visée à l'article 16, alinéa 1, lettre a LIAM. L'article 15b crée la base légale nécessaire pour ce type de communication de données. (cf. art. 19, al. 3 de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données, LPD⁵⁰ pour le droit fédéral). Les données publiées sur Internet peuvent en principe être consultées dans le monde entier, ce qui pourrait donner l'impression que les conditions pour une communication à l'étranger (art. 14a LCPD) doivent également être remplies. Toutefois, le droit fédéral, et plus précisément l'article 5 de l'ordonnance du 14 juin 1993 relative à la loi fédérale sur la protection des données (OLPD⁵¹), établit que la communication de données personnelles en ligne n'est pas assimilée à une communication à l'étranger (fiction juridique). Etant donné l'autorisation explicite par la loi de la communication en ligne, il est inutile d'apporter une précision sur ce point, car l'accessibilité mondiale des contenus ressort de l'essence même d'Internet. Dans le cadre de la pesée des intérêts prévue à l'article 16, alinéa 1, lettre a, il convient toutefois de tenir compte d'éventuels risques particuliers liés à la communication de données personnelles sur Internet pour les personnes concernées. Il est important de garder à l'esprit qu'Internet « n'oublie pas », notamment en raison de l'existence de différents services d'archivage. Par conséquent, lorsqu'on évalue la nécessité effective de publier des données personnelles, il convient d'anticiper un éventuel potentiel d'abus ainsi que la propagation des données par les services d'archivage. Le cas échéant, il faut renoncer à publier l'information ou en limiter l'étendue. Cette obligation découle de l'exigence générale de la proportionnalité selon lequel la publication doit être nécessaire pour l'accomplissement de la mission d'information de l'Etat.

La publication des données personnelles en vertu de l'article 15b LIAM connaît des limites, notamment en ce qui concerne les images (photos) et les enregistrements vocaux de personnes identifiées ou identifiables. A ce titre, il convient de mentionner en premier lieu le droit à l'image, inclus dans la protection de la personnalité (art. 28 CC) : une atteinte à la personnalité est illégale lorsqu'elle n'est pas justifiée

⁴⁷ RSB 161.1

⁴⁸ RSB 162.13

⁴⁹ RSB 162.621

⁵⁰ RS 235.1; dans la LPD révisée du 25 septembre 2020 (FF 2020 p. 7397 ss; échéance du délai référendaire : 14.1.2021), la disposition correspond à l'article 36, alinéa 5 LPD

⁵¹ RS 235.11

par le consentement de la victime, par un intérêt public ou privé prépondérant ou par la loi. En vertu de la jurisprudence du Tribunal fédéral, il n'est en principe pas permis de représenter visuellement une personne sans son consentement (préalable ou a posteriori), que ce soit par un dessin, un tableau, une photographie, un film ou un autre procédé comparable (ATF 138 II 346 consid. 8 avec d'autres renvois). Par droit à l'image, on entend le droit d'autodétermination qui protège l'individu contre la représentation illégale de son apparence physique. Il comprend deux droits distincts : d'une part le droit de se défendre contre des prises de vue ou des enregistrements vidéo ciblés à des fins d'identification ou d'observation individuelle et d'autre part, le droit de prendre une décision autonome relative à la publication d'une image de soi (ATF 138 II 346 consid. 8.2). Dans la mesure où des personnes sont identifiables au sens de la protection des données, leur droit à l'image peut être violé même si elles n'apparaissent que de manière fortuite sur une image, en tant qu'« accessoires » (« *Beiwerk* ») ou « coulisses » (« *Staffage* » ; ATF 138 II 346 consid. 8.3). L'existence éventuelle d'une atteinte à la personnalité doit faire l'objet d'une pesée des intérêts détaillée tenant compte du principe de proportionnalité et des moyens d'opposition praticables dans chaque cas individuel (ATF 138 II 346 consid. 10.6 et 10.7).

L'alinéa 2 concrétise le principe de proportionnalité sur le plan temporel : lorsque la mission d'information est remplie et qu'il n'y a dès lors plus d'intérêt public pour les données personnelles communiquées celles-ci doivent être retirées (cf. art. 19, al. 3^{bis} LPD ; art. 19, al. 1 LCPD). La présente obligation ne signifie pas que l'information doit être effacée d'Internet dans son ensemble. Du point de vue du droit de la protection des données, seule la publication du fait direct de l'autorité compétente (publication ou mise à disposition des sites Web du canton) est pertinente et concernée par l'obligation d'effacer selon l'alinéa 2, l'autorité n'étant par contre pas responsable de la propagation de l'information, notamment par les services d'archivage du Web. L'alinéa 2 ne prévoit ainsi pas l'obligation d'une « destruction » complète des données personnelles.

L'alinéa 3 habilite le Conseil-exécutif à régler les modalités de détail de la communication de données personnelles (al. 1) ainsi que de l'obligation de suppression (al. 2) par voie d'ordonnance. A l'heure de la communication numérique des autorités, il s'agit de définir des règles uniformes pour la mise en œuvre de l'obligation visée à l'alinéa 2. On peut envisager par exemple que l'obligation de suppression des données personnelles soit remplie en définissant à l'avance une durée à l'issue de laquelle les informations seront supprimées. En fonction du type d'information, cette durée peut être fixée sur la base de catégories prédéfinies ou avec une précision plus ou moins fine (« cycle de vie » au terme duquel les données sont supprimées). De même, en fonction des circonstances, l'obligation de suppression peut concerner toute la publication ou bien uniquement les données personnelles en tant que telles.

Article 16 – Principes [de l'information d'office]

L'article 16 de la LIn contient des principes généraux pertinents pour les « autorités cantonales » en matière d'information d'office. Il doit à l'avenir définir les principes de l'information d'office pour toutes les autorités visées par la LIAM en vertu de l'article 2, alinéas 1 et 2. L'article 16 énonce une disposition générale à laquelle les autres articles de la section 3.2, soit les articles 16a à 26, apportent des précisions pour des autorités ou des types d'informations spécifiques. Le titre marginal et les destinataires de la disposition ont par conséquent été adaptés. En parallèle, une structure garantissant une meilleure vue d'ensemble a été introduite (al. 1, lit. a à c).

Comme dans la LIn, l'alinéa 1, lettre a définit le principe de l'information d'office : les autorités doivent informer sur toutes leurs activités présentant un intérêt général, à moins que des intérêts publics ou privés prépondérants ne s'y opposent. La lettre b correspond à l'alinéa 2, avec une modification de l'ordre des éléments. Informer « de manière adéquate » signifie ici que les autorités fournissent des informations basées sur les faits et les données disponibles afin de garantir les processus de formation de l'opinion et de décision démocratiques. La teneur de la lettre c est nouvelle : elle répond à l'évolution technologique et à la numérisation croissante et crée une base légale pour l'utilisation par les autorités des différents canaux d'information et de communication. En fonction de la tâche à accomplir, du contenu, de l'urgence et des destinataires de l'information, certains canaux sont plus adaptés que d'autres. En outre,

les autorités ne recourent aujourd'hui plus uniquement à des informations textuelles, mais utilisent aussi souvent des contenus illustrés, plus clairs et compréhensibles, voire dans certaines situations (votations, avertissements officiels, conférences de presse ou campagnes d'information dans le domaine de la santé) des informations audiovisuelles. De manière générale, c'est l'autorité elle-même qui décide du moyen le plus adéquat pour informer. Toutefois, numérisation oblige, les informations devraient dans la mesure du possible être rendues disponibles en priorité sur Internet (principe de la primauté du numérique selon l'art. 5 LAN). La lettre c établit par conséquent le principe de la publication sur Internet, tout en autorisant dans le même temps d'autres formes de publication. En particulier, les dispositions spéciales qui suivent (art. 16a à 26a LIAM) peuvent prévoir des réglementations qui s'écartent de la norme de principe établie à l'article 16 LIAM (cf. pour les communes, le nouvel al. 1a de l'art. 26 LIAM relatif aux publications dans les feuilles officielles d'avis selon la loi du 16 mars 1998 sur les communes [LCO]⁵²). La formulation a été voulue technologiquement neutre, afin de ne pas exclure des technologies de l'information qui ne seraient pas encore connues ou utilisées aujourd'hui.

L'alinéa 2 contient à présent les principes essentiels relatifs aux aspects linguistiques de l'information pour toutes les autorités concernées par la LIAM (cf. explications relatives à l'art. 14a et ch. 3.4.2. supra). La première exigence linguistique devant être remplie par les autorités est celle de l'adéquation de la forme linguistique aux groupes cibles : les autorités sont tenues, dans la mesure du possible, d'adopter un langage textuel et iconographie compréhensible pour les destinataires visés. Les exigences en matière d'intelligibilité dépendront du groupe en question. Ainsi, un rapport technique réalisé sur mandat du canton, une expertise ou un jugement complexe ne doivent pas répondre aux mêmes exigences en matière d'intelligibilité qu'une brochure ou une notice destinées à un large public et qui décrivent des démarches courantes, expliquent comment prendre contact avec les autorités ou transmettent des informations urgentes à toute la population. La deuxième exigence est celle de l'absence de discrimination : les autorités sont tenues d'utiliser un langage (et des illustrations) incluant l'ensemble des personnes visées, sans que les formulations utilisées excluent certains individus sur la base de leur sexe, de leur origine, de leur race ou autres. Il existe en particulier des principes reconnus en matière d'égalité de traitement linguistique des femmes et des hommes. En particulier, la Chancellerie d'Etat a élaboré des principes en matière de langue épïcène que les autorités cantonales sont tenues de respecter⁵³. Le principe de l'égalité de traitement des femmes et des hommes sur le plan linguistique⁵⁴ s'applique aussi bien à l'allemand qu'au français. Les prescriptions sur le sujet, concrétisées par la Chancellerie d'Etat, sont disponibles en allemand ; une version française est en préparation.

L'alinéa 3 (principe d'égalité de traitement des médias) est abrogé ; la disposition en question est déplacée à l'article 15, alinéa 1.

Vu son caractère obsolète, l'alinéa 4 est abrogé : l'information directe par les autorités (en particulier au moyen d'Internet) est aujourd'hui la règle, et non plus la communication indirecte par l'intermédiaire des médias.

Article 16a (nouveau) – Conseil-exécutif et administration cantonale

Cette nouvelle disposition apporte des précisions sur des aspects spécifiques des activités d'information du Conseil-exécutif et de l'administration cantonale (pour le Grand Conseil, voir les explications relatives à l'art. 18). Si l'article 16, alinéa 1a dispose que l'information par Internet doit être privilégiée en principe et dans la mesure du possible, l'article 16a, alinéa 1 consacre l'obligation pour le gouvernement et l'administration cantonale d'informer par des canaux numériques. Conformément au principe de la primauté du numérique prévu à l'article 5 LAN, des exceptions sont possibles lorsqu'il est nécessaire de transmettre l'information par un autre moyen afin de garantir un accomplissement des tâches correct et efficace, ou lorsque la loi prévoit que l'information soit transmise sous une autre forme (comme c'est le cas pour le matériel de vote, p. ex.). En contrepartie de l'obligation de communiquer par Internet, le droit

⁵² RSB 170.11

⁵³ Leitfaden schriftliche Kommunikation des Kantons Bern (Directive pour la communication écrite du canton de Berne, non traduit en français), ch. 5 ; https://www.intranet.sta.ch/de/index/dienstleistungenfuerdirsta/dienstleistungenfuerdirsta/Sprache.assetref/dam/documents/intranet_sta/Allgemeines/de/leitfaden%20sprache%20-%20Version%202021.pdf. (Une version française de ce document est en préparation.)

⁵⁴ Cf. les directives sur l'intégration de la perspective de l'égalité dans la politique du personnel du canton de Berne (Directives sur l'égalité) du 16 juin 2004 (ACE 1884/2004)

d'accès à une information donnée est réputé respecté lorsqu'une information est disponible en ligne (art. 27, al. 1 [nouveau] ; voir le commentaire correspondant infra pour davantage d'informations).

L'alinéa 2 rend explicites la nécessité et l'obligation incombant au gouvernement et à l'administration cantonale de communiquer avec la population et de mettre à disposition des moyens (techniques) pour mener un échange. Aujourd'hui déjà, il va de soi que certaines autorités sont en contact direct avec la population – par téléphone, par des canaux numériques, et aussi, en cas de besoin, par les réseaux sociaux.

L'alinéa 3 tient compte de l'évolution des technologies et des nouvelles possibilités d'information et de communication qui s'ouvrent aux autorités (cf. aussi ch. 2.2. supra). Les autorités peuvent aujourd'hui recourir aux différents canaux disponibles (réseaux sociaux, p. ex.), soit non seulement au texte, mais aussi au langage visuel (symboles, graphiques) et au son (p. ex. vidéos explicatives en amont de votations populaires, vidéos de sensibilisation dans le domaine de la santé publique, retransmissions en direct de conférences de presse et de débats du Grand Conseil, etc. ; cf. aussi explications à propos de l'art. 16, al. 1, lit. c LIAM) pour présenter des informations. La formulation a été voulue technologiquement neutre afin de ne pas exclure d'éventuelles technologies de l'information encore inconnues ou non utilisées aujourd'hui.

Article 17 – Alertes et communiqués urgents de la police

L'ajout de l'alinéa 2 (et l'adaptation en conséquence du titre marginal de l'article) réserve l'application des dispositions de l'article 9, alinéa 1, lettre d de la loi sur la police (LPol)⁵⁵ en ce qui concerne les communiqués urgents de la police : la Police cantonale exploite la centrale cantonale d'alarme et d'engagement, un centre cantonal de situation et un réseau sécurisé de radiocommunication unique destiné à toutes les organisations de sécurité et de sauvetage qui opèrent sur le territoire cantonal et assurent l'information à la population ainsi que la réception et la transmission des messages d'alarme et avis de sinistre au sein du réseau suisse.

Article 18 – Grand Conseil

Le public est informé des délibérations en plénière du Grand Conseil. La précision apportée à l'alinéa 1, selon laquelle cette information est assurée « en particulier par l'intermédiaire du Journal du Grand Conseil » attire l'attention sur l'existence d'autres informations qui émanent du Grand Conseil sans pour autant figurer dans le Journal, notamment les documents consignants les décisions et les procès-verbaux des votes. Par ailleurs, le nouvel alinéa 3 tient compte de l'évolution technologique et de son impact sur l'activité d'information du Grand Conseil. Ainsi, les délibérations du Grand Conseil font l'objet d'une retransmission audio (cf. art. 13, al. 3 de la loi sur le Grand Conseil [LGC]⁵⁶). Au surplus, l'article 16a, alinéa 3, qui fournit le cadre pour l'utilisation par le gouvernement et l'administration cantonale des différentes technologies de l'information et de la communication, est applicable par analogie au Grand Conseil.

L'alinéa 2 de la LIn renvoie, en ce qui concerne l'information du public, à la loi du 4 juin 2013 sur le Grand Conseil (LGC). Dans l'article 18 LIAM, il convient également de renvoyer de manière détaillée à la législation sur le Grand Conseil, comme le fait aussi l'article 6 LIAM, qui porte sur les séances du Grand Conseil. Le RGC contient lui aussi, dans son article 21, des règles relatives à l'information du public par le Grand Conseil.

Titre de l'article 19 – Entreprises publiques et personnes privées accomplissant une tâche publique

L'expression « personnes privées accomplissant une tâche publique » est ajoutée par souci d'exhaustivité, sans conséquence sur le cercle des destinataires ou sur le contenu de la disposition.

⁵⁵ RSB 551.1

⁵⁶ RSB 151.21

Article 20 – Rapports, études et expertises

D'une part, le titre de l'article est complété (ajout d'« études »). D'autre part, il est clarifié sur le plan linguistique que les rapports, études et les rapports d'expertises sont en principe publiés, « dans la mesure où aucun » intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose (cf. formulation similaire à l'art. 16, al. 1, lit. a). Ainsi, selon les circonstances, la présente disposition n'impose qu'une publication des éléments non problématiques.

Article 21 – Services d'information

Comme c'est déjà le cas, l'article 1 définit les compétences en matière d'information et de communication au sein de l'administration cantonale. Ainsi, la tâche principale de l'Office de la communication⁵⁷ (ComBE), qui relève de la Chancellerie d'Etat, consiste à coordonner les activités d'information et de communication du Conseil-exécutif et de l'administration cantonale pour l'ensemble du canton. En vertu d'une convention de prestations, ComBE assume également cette tâche pour les commissions du Grand Conseil. Le pilotage intervient dans une salle de presse centrale (*Newsroom*), et en étroite coordination avec les services chargés de la communication des différentes Directions. Chacun de ces services est spécialisé dans les besoins de la Direction correspondante, et leur organisation peut donc diverger : si certaines Directions disposent d'une unité spécifique pour la communication, d'autres ont intégré cette tâche dans le cahier des charges du ou de la secrétaire générale, de son suppléant ou de sa suppléante. Pour ce qui est des responsabilités incombant au canton dans son ensemble, la Chancellerie d'Etat (et plus particulièrement ComBe) est compétente pour différents domaines de communication (conformément à ce que prévoit l'art. 13 OO CHA). La coordination et l'harmonisation de la communication dans la salle de presse comprend les relations avec les médias, l'exploitation des plateformes centrales du canton sur les réseaux sociaux, le portail Internet du canton, les questions et les demandes d'ordre général de la population, les relations avec la Confédération et les autres cantons ainsi que l'envoi rapide d'informations au personnel de l'administration cantonale. Outre les activités courantes pilotées depuis la salle de presse, ComBE a pour tâche d'assurer le développement de la présence en ligne de l'ensemble du canton et d'assurer l'actualité des portails communs (page d'accueil, présence en ligne du Grand Conseil et du Conseil-exécutif). Cela vaut également pour les pages communes du canton sur Facebook, Twitter, Instagram (y c. le canal destiné aux jeunes) et Youtube. ComBE assume également la responsabilité de l'identité visuelle globale du canton. L'image graphique commune des autorités et de l'administration cantonales, ainsi que les exceptions justifiées à ses règles, sont régies par les règles de présentation du canton de Berne⁵⁸. Le manuel d'organisation adopté par le Conseil-exécutif règle l'application des règles de présentation et prévoit la possibilité d'accorder des dérogations. ComBe propose par ailleurs aux Directions un conseil spécialisé sur les questions spécifiques liées à la communication, à savoir les médias, la présence en ligne, les réseaux sociaux, l'identité visuelle et la communication interne. Lorsque c'est nécessaire, des directives de ComBE pour les différents domaines permettent aux services de communication des Directions d'appliquer une procédure commune. Enfin, des formations et des séminaires viennent compléter l'offre de l'Office de la communication en tant que domaine central spécialisé du canton.

L'alinéa 2 n'est pas modifié. Il correspond au droit existant et sert de base pour l'octroi de compétences spécifiques en matière d'information, notamment aux autorités judiciaires et aux Ministère public (art. 12, al. 2, lit. f LOJM). Ainsi, des compétences de ce type en matière d'information figurent dans les règlements des autorités judiciaires et du Ministère public (cf. art. 3 RI CPM, art. 38 ROr TA et art. 4 du règlement du 15 octobre 2010 du Ministère public sur l'information [RI MP]⁵⁹).

Article 22 – Autorités judiciaires et Ministère public

L'alinéa 1 fait l'objet d'une modification rédactionnelle : il n'est plus question de « lois et codes de procédure », mais, conformément à la formulation habituelle, de « prescriptions procédurales applicables au

⁵⁷ L'Office de la communication s'appelait « Office de l'information » il y a encore une dizaine d'année. Le changement de nom est destiné à refléter l'évolution des interactions entre les autorités et la population.

⁵⁸ Disponibles sous <https://www.cd.sites.be.ch/d/mLaezX2xseW6/fr>

⁵⁹ RSB 162.711.2

domaine en question » (cf. commentaire relatif à l'art. 2 al. 3 supra et celles à propos de l'art. 29, al. 2, lit. b LIAM infra).

En vertu de l'alinéa 2, les tribunaux suprêmes, soit la Cour suprême et le Tribunal administratif, informent le public de leur jurisprudence. Dans le cas du Tribunal administratif, cette information prend la forme d'une publication (anonymisée) des décisions dans la base de données des jugements en ligne⁶⁰ d'une part et, pour les arrêts de principe, dans la revue *JAB*, créée en 1976, d'autre part (cf. ch. 3.9 supra). La publication des arrêts de principe du Tribunal administratif constitue une tâche publique. L'identification des jugements en tant qu'arrêts de principe pertinents pour l'évolution de la jurisprudence et leur mise à disposition sous forme de résumés faciles à utiliser sont aujourd'hui considérées comme un service standard (cf. recueil officiel des arrêts du Tribunal fédéral [ATF] et recueil officiel des arrêts du Tribunal administratif fédéral [ATAF]). L'alinéa 2a vise à permettre à l'association Jurisprudence administrative bernoise (JAB) de procéder à la réorganisation qui s'impose et fournit à cette fin une base légale pour l'externalisation de la publication de la jurisprudence à un organe privé, qui est aujourd'hui déjà une réalité de fait. Les modalités d'externalisation peuvent être définies dans un contrat de prestations, portant en particulier sur l'indemnisation financière de l'association par le Tribunal administratif. Actuellement déjà, la consultation (analogique ou numérique) dans la revue *JAB* des arrêts de principe du Tribunal administratif ayant fait l'objet d'un traitement rédactionnel et commentés pour certains d'entre eux est payante. La deuxième phrase de l'alinéa 2a prévoit explicitement la possibilité d'une utilisation payante.

Article 23 (procédures en cours) et article 24 (procédures closes)

Les modifications, de nature rédactionnelle et linguistique, ne concernent que le texte allemand.

Article 25 – Police cantonale

La version actuelle de l'article 25 de la LIn règle également la répartition des compétences au sein de la Police cantonale en matière d'information du public en attribuant cette tâche au Commandement de la police. Etant donné que cette répartition interne des compétences dépasse le niveau de détail usuel pour une loi, l'article 25 vise à présent la « Police cantonale ».

Article 26 – Autorités communales

Le renvoi à la loi sur les communes (LCo) de l'alinéa 1a tient compte des modifications de ladite loi concernant les communications officielles et les feuilles officielles d'avis prévues suite à leur acceptation par le Grand Conseil en première lecture durant la session parlementaire d'été 2021 : les nouvelles dispositions de la LCo relatives aux organes de publications officiels des communes (art. 49b ss LCo) offriront la possibilité aux communes de choisir si elles veulent poursuivre la publication de leurs communications officielles sous forme imprimée, dans une feuille officielle d'avis, ou passer à une parution sous forme électronique. De plus, la feuille officielle d'avis peut contenir une partie non officielle qui permet aux communes d'accomplir leur devoir d'information au sens de la LIAM (cf. art. 49f, al. 3 LCo, version pour la première lecture). Une mention explicite dans l'article 26, alinéa 1a LIAM des dispositions de la LCo se justifie d'autant plus qu'avec la possibilité offerte de diffuser au format papier (et non pas sous forme électronique via Internet) des communications officielles et d'autres publications pour l'accomplissement du devoir d'information des autorités, le principe de la publication numérique privilégiée des informations et des communications est ici relativisé. (cf. commentaires relatifs à l'art. 16, al. 1, lit. c LIAM supra).

Article 27 – Principes [de l'information sur demande]

Outre des modifications d'ordre purement linguistique, l'article 27 subit d'une part des modifications rédactionnelles (cf. ch. 1 ci-après). D'autre part, le nouvel alinéa 1a établit la fiction juridique de la consultation lorsque des informations sont publiées dans un organe de publication officiel ou sur le site Web de l'autorité. Cette fiction fait office de contrepartie de la possibilité ou, le cas échéant, de l'obligation d'infor-

⁶⁰ Cette base de données est accessible à l'adresse <https://www.vg-urteile.apps.be.ch/tribunapublikation/?locale=fr>

mer par Internet (cf. art. 16, al. 1, lit. c et art. 16a, al. 1 LIAM ; le ch. 3.4.3 supra décrit par ailleurs la disposition équivalente du droit fédéral). En cas de publication sur Internet, l'autorité peut s'acquitter de son obligation de garantir l'accès à l'information en indiquant où l'information en question peut être trouvée.

Il est par ailleurs nécessaire d'apporter des précisions relatives à l'information sur demande (droit de consultation) et à la manière dont s'articulent la LIAM et la LCPD, sans que les dispositions en question (ch. 2 et 3) ne soient modifiées.

1. Modification rédactionnelle de l'article 27

Les dispositions de la LIAM concernant l'information officielle et l'information sur demande (désignée jusqu'à présent par l'expression « droit de consultation des dossiers ») utiliseront uniquement le terme « information ». Les termes « dossiers », « documents », etc., qui se réfèrent au support (technique) de l'information, ne sont plus utilisés (pour le détail des définitions, cf. commentaire relatif à l'art. 2a supra ; pour des explications sur le « caractère officiel » de l'information, cf. ch. 3.3. supra). Cela rend nécessaire certaines adaptations des dispositions relatives à l'information sur demande (art. 27, al. 1 et 2 ; art. 28, 29 et 30) : les termes « dossiers » et l'expression « consultation des dossiers » sont remplacés par « informations » et « accès aux informations ». Cela n'induit pas un changement matériel de la base légale. Il s'agit plutôt de garantir le droit de consultation même lorsque l'évolution de la technique entraîne la disparition des « dossiers » physiques ou pouvant être présentés sous une forme physique et les remplace par des informations disponibles uniquement sous forme électronique (cf. ch. 3.3 supra).

2. Réserve de la législation spéciale en matière de protection des données personnelles

Bien que ses dispositions ne soient pas modifiées, il convient d'apporter des précisions relatives à l'article 27, alinéa 1, phrase 2 LIAM : cette deuxième phrase réserve une protection plus étendue des données personnelles dans la législation spéciale. Cela signifie que les dispositions spéciales en question qui prévoient des exigences plus strictes sur le plan formel ou matériel en matière de consultation de données personnelles prévalent sur les dispositions générales de la première phrase de l'article 27 LIAM (pesée des intérêts). Dans le contexte de la LIAM, la locution « législation spéciale » couvre également la LCPD dans la mesure où celle-ci prévoit pour la consultation de certaines données personnelles des règles spéciales qui se distinguent des règles générales (pesée des intérêts) prévues à l'article 27, alinéa 1, phrase 1 LIAM. Une telle disposition spéciale figure à l'article 12 LCPD en ce qui concerne le contrôle des habitants. L'alinéa 1 contient une énumération exhaustive des données personnelles mises à disposition par le contrôle des habitants à une personne qui justifie un intérêt digne de protection. L'alinéa 3 limite pour sa part la communication systématique de données aux communes dont le règlement prévoit cette possibilité. Cette protection plus poussée des données du contrôle des habitants, qui peuvent être communiquées de manière systématique uniquement lorsqu'une base légale communale le prévoit, relève de l'article 17, alinéa 1, deuxième phrase LIAM. Par conséquent, la première phrase ne donne pas droit à une communication systématique de données du contrôle des habitants si le règlement communal applicable ne prévoit pas cette possibilité.

3. Droits de consultation au titre de la LIAM et droits de consultation au titre de la LCPD

Outre le droit de consultation conféré à chaque individu en vertu du droit de l'information consacré aux articles 27 ss LIAM, il existe un droit conféré à chaque personne de consulter ses données personnelles en vertu du droit de protection des données consacré aux articles 21 ss LCPD (à distinguer du champ d'application de l'article 11 LCPD : communication de données personnelles par les autorités à des personnes privées pour accomplir une tâche publique). L'articulation entre ces deux droits peut donner lieu à des difficultés pratiques lors de l'application concrète (cf. p. ex. JAB 2018, p. 497, y c. remarques critiques de Martin Buchli). Les objectifs visés par la LCPD et la LIAM sont différents. Alors que le droit de la protection des données garantit une protection juridique individuelle contre la violation du droit fondamental de protection contre l'abus des données personnelles (art. 13, al. 2, Cst. en rel. avec l'art. 18 ConstC et l'art. 1 LCPD), le principe de publicité consacré dans la LIAM vise à garantir la transparence de l'action de l'État (art. 17, al. 3 ConstC en rel. avec les art. 1 s. LIAM). Ces deux bases juridiques coexistent et peuvent être appliquées en parallèle ; elles ne s'excluent pas mutuellement (Martin Buchli,

dans *JAB* 2018, p. 510 ss., 515). Selon les circonstances, une demande de consultation peut viser plusieurs objectifs. La demande d'une personne concernée par un dossier peut dans un premier temps avoir pour but de permettre la consultation de données personnelles (volet de la demande motivé par un intérêt de protection des données), mais aussi, au-delà de la partie du dossier contenant des données personnelles, d'obtenir des informations sur les activités ou la pratique des autorités (volet de la demande relevant du droit à l'information, p. ex. en ce qui concerne les modalités et les procédures relatives à l'approbation ou au rejet d'un droit, etc. ; cf. Martin Buchli, *JAB* 2018, p. 510 ss, 514 y c. exemples).

L'invocation du principe de publicité (art. 17, al. 3 ConstC) ou du droit fondamental à l'autodétermination en matière d'information (art. 13, al. 2 Cst., art. 18 ConstC) suffit pour conclure à un intérêt digne de protection et justifie donc l'accès à des informations officielles (cf. *JAB* 2018 p. 497 consid. 3.1 ; ATF 129 I 249 consid. 3). Par conséquent, il n'est pas nécessaire de démontrer un intérêt particulier pour déposer une demande de consultation au titre de la LIAM ou de la LCDP. Même si elle est concernée par un dossier, une personne qui demande à le consulter n'est pas tenue, dans un premier temps, d'assortir sa requête d'un motif et d'informations sur l'usage prévu des données. Dans un deuxième temps (examen matériel de la demande de consultation), l'autorité compétente est toutefois tenue d'examiner les intérêts de l'auteur ou de l'auteure de la demande et d'éventuels tiers dans le cadre de l'établissement des faits pertinents sur le plan juridique et de l'application d'office du droit. En effet, tant la LIAM que la LCDP prévoient que les demandes de consultation doivent faire l'objet d'une pesée des intérêts en jeu dans le cas concret. Afin de pouvoir procéder à cette pesée des intérêts juridiques et déterminer si des intérêts prépondérants ou particulièrement dignes de protection au sens de l'art. 29 LIAM ou de l'article 21, alinéa 4 ou de l'article 22, alinéa 1 LCDP s'opposent à la consultation, les intérêts de la personne qui a déposé la demande doivent être connus. Il convient ensuite d'examiner si cette personne doit « uniquement » pouvoir consulter ses données personnelles en vertu des articles 20 ss LCDP ou si elle peut également avoir un accès plus poussé à des informations officielles en vertu des articles 27 ss LIAM (pour davantage d'informations sur les bases légales de ces droits et sur les questions de compétence, cf. contribution de Martin Buchli, *JAB* 2018, p. 510 ss, 516 s.).

Les commentaires ci-dessus relatifs au rapport entre LIAM et LCDP s'appliquent par ailleurs également au rapport entre la loi portant sur l'introduction du code de procédure civile, du code de procédure pénale et de la loi sur la procédure pénale applicable aux mineurs (LiCPM)⁶¹ d'une part et la LCDP et la LIAM (cf. ch. 7.3. infra à propos de l'art. 3 LiCPM) d'autre part.

Article 28 – Données personnelles particulièrement dignes de protection

Ici aussi, il convient de supprimer la notion de « dossier » (voir commentaire à propos de l'art. 27 LIAM supra).

Article 29 – Intérêts prépondérants

Alinéa 1

Vu l'article 2a LIAM, seuls sont considérés comme « informations » au sens de la présente loi les enregistrements ayant atteint leur stade définitif (comme cela est prévu par le droit fédéral à l'art. 5, al. 3, lit. b LTrans). Aussi les projets ne sont-ils pas compris dans le terme « information » et doivent être supprimés de l'article 29, alinéa 1, lettre a.

Alinéa 2, lettre a

Conformément à l'article 27 LIAM, la consultation des informations officielles doit être garantie dès lors que des intérêts publics ou privés prépondérants ne s'y opposent pas. L'article 29 LIAM indique concrètement les intérêts prépondérants publics (al. 1) et privés (al. 2) qui peuvent s'opposer à une consultation. Concernant la consultation de données personnelles particulièrement dignes de protection, l'article 28 LIAM prévoit que la personne concernée donne son consentement exprès. L'article 3 LCDP défi-

⁶¹ RSB 271.1

nit comme données personnelles particulièrement dignes de protection toute information relative aux opinions, appartenances et activités religieuses, philosophiques ou politiques ainsi qu'à l'appartenance raciale (lit. a) ; à la sphère intime de la personne, en particulier à son état psychique, mental ou physique (lit. b) ; aux mesures d'aide sociale ou d'assistance (lit. c) ; aux enquêtes de la police, aux procédures pénales, aux infractions ainsi qu'aux peines et mesures qui les ont sanctionnées (lit. d). La version actuelle de l'article 29, alinéa 2, lettre a LIn ne retient de cette énumération et ne cite – au mot près – que la « protection de la sphère privée ». Cependant, il suffit de consulter le rapport sur la LIn pour constater que la notion de sphère privée y est entendue au sens large, et recouvre d'une part les documents relatifs à la constitution physique ou psychique d'une personne, tels que dossiers médicaux et dossiers sur des mesures de tutelle ou de curatelle, d'autre part les données figurant dans des dossiers de police et liées à des rapports de police sur la personne ou à des fiches constituées pour faire la lumière sur un crime⁶². C'est pourquoi, au vu des documents préparatoires relatifs à la LIn et afin de contribuer à la cohérence entre la LIAM et la LCPD, il est justifié, à l'article 29, alinéa 2, lettre a LIAM, de qualifier la « protection de données personnelles particulièrement dignes de protection » en général d'« intérêts privés prépondérants » et de renvoyer à l'article 3 LCPD pour la définition de telles données personnelles. Une réflexion systématique conduit à la même conclusion : il serait contradictoire que l'article 28 LIAM stipule le consentement exprès de la personne concernée dans le cas où la consultation de données personnelles particulièrement dignes de protection est requise, sans désigner comme prépondérante la protection de ces mêmes données, au sens de l'article 29, alinéa 2 LIAM.

Lettre b

Les modifications de la lettre b sont tout d'abord de nature purement rédactionnelle : l'expression « consultation de dossiers » est remplacée par « accès aux informations », sans que cela n'implique une quelconque modification de fond (cf. ch. 3.3 supra et commentaire relatif à l'art. 27 LIAM). De plus, la formulation usuelle renvoyant aux « prescriptions procédurales applicables au domaine en question » remplace l'expression « dispositions des lois ou codes de procédure » (cf. commentaire relatif à l'art. 2, al. 3 LIAM supra). En ce qui concerne la notion de « procédure [...] non closes par une décision entrée en force » il convient d'ajouter par souci d'exhaustivité un renvoi à l'article 23 LIAM. En effet, l'expression peut renvoyer aussi bien à des procédures encore pendantes selon l'article 23 qu'à des procédures closes sur le plan formel (mais dont la décision n'est toujours pas entrée en force) comme cela est contenu à l'article 24.

Article 30 – Procédure

L'expression « consultation de dossiers » doit aussi être abandonnée dans cet article (cf. ch. 3.3 supra et commentaire relatif à l'art. 27 IMG).

L'obligation de présenter les demandes par écrit correspond à la pratique en vigueur. Afin de tenir compte de la modernisation qui touche également les relations entre autorités et population, les demandes de consultation peuvent notamment être déposées par courriel. Toutefois, les dispositions de la loi du 23 mai 1989 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA)⁶³ pertinentes pour la procédure administrative, à savoir l'exigence de la forme écrite en vertu de l'article 31 LPJA, s'appliquent dès lors qu'une décision formelle est exigée.

Article 31a (nouveau) – Responsabilité

Cette nouvelle disposition règle la question de la compétence intracantonale pour le traitement de demandes d'accès à des informations. L'alinéa 1 contient le principe de base, à savoir que la compétence pour les demandes d'accès à des informations incombe à l'autorité qui a élaboré le document demandé, qui a été chargée de générer les informations demandées ou qui les a reçues en qualité de destinataire principal de la part de tiers qui ne sont pas soumis à la présente loi (cf. art. 10, al. 1 LTrans). L'alinéa 2

⁶² Rapport de la Chancellerie d'Etat au Conseil-exécutif à l'intention du Grand Conseil sur la loi sur l'information du public (loi sur l'information, LIn), Journal du Grand Conseil, 1992, Annexe 75, p. 8

⁶³ RSB 155.21

est une norme de délégation qui habilite le Conseil-exécutif à attribuer la compétence du traitement de demandes à une autorité lorsque plusieurs autorités disposent des informations souhaitant être consultées (cf. art. 5, al. 3 OIn). Vu le champ d'application de la LIAM, de telles situations de conflit peuvent arriver entre différents services cantonaux ou encore entre un service cantonal et une commune, qui a reçu une information de l'autorité responsable ou de tiers. L'ordonnance règlera en détail la question de la compétence dans de tels cas, y compris les particularités touchant certaines autorités, comme le Grand Conseil (cf. art. 6 OIn), ainsi que les devoirs de coordination entre les autorités. Si un organe communal est désigné compétent pour le traitement d'une demande d'accès à des informations ou d'une demande informelle en raison de l'alinéa 1 (réglementation générale des compétences) ou de l'alinéa 2 (compétence dans le cas où plusieurs autorités disposent d'une même information – attribution par voie d'ordonnance), les communes peuvent régler différemment de l'alinéa 1 la compétence à l'interne (al. 3). Dans les communes de petite ou moyenne envergure en particulier, c'est en pratique souvent le conseil communal ou une autre unité administrative centrale (secrétariat communal, chancellerie municipale) qui décide d'accéder ou non à une demande d'accès à des informations, peu importe l'organe de la commune qui l'a enregistrée. Dans de tels cas, les communes peuvent prévoir par exemple qu'une demande d'accès à des informations ou une demande informelle soit traitée non pas par l'organe compétent pour l'information en cause, mais par une autre autorité (centrale) communale. De telles réglementations sont fixées par voie d'acte législatif (au niveau d'une ordonnance).

Chapitre 4 (abrogé)

L'ancien chapitre 4 est abrogé et l'accréditation des journalistes, maintenant simplifiée, est réglée dans une seule disposition (cf. commentaire relatif à l'art. 15a).

Chapitre 4a (nouveau) – Mesures de soutien dans les domaines des médias et de la formation politique

Le chapitre 4a régit en trois sous-sections les domaines qui bénéficieront dorénavant d'une aide : médias (4a.1), compétences médiatiques (4a.2) et formation politique (4a.3).

Sous-section 4a.1 – Mesures de soutien aux médias

Les dispositions de l'aide aux médias ne contiennent volontairement pas de détails sur les mesures de soutien, dont le contenu et la portée ne sont pas non plus concrétisés : ce sont des dispositions fondamentales, qui posent le cadre de l'aide (cf. ch. 3.7.2 supra). Ainsi, les bases légales nécessaires sont constituées pour le cas où il faudrait réagir et soutenir des médias ou leur environnement de manière ciblée, autrement dit si l'absence d'aide de l'Etat compromettrait l'information du public sur des sujets cantonaux, régionaux ou communaux. Les modalités de détail, à savoir les modalités d'octroi des subventions et les montants, ne sont pas fixées dans la loi ; elles seront concrétisées par le Conseil-exécutif par voie d'ordonnance. Le Grand Conseil peut décider du montant total des aides financières dans le cadre du processus budgétaire ordinaire. De plus, les compétences ordinaires en matière d'autorisation de dépenses continuent de prévaloir, de sorte que l'autorité compétente décide au cas par cas de l'éligibilité à la subvention et du montant de cette dernière. Nul ne peut prétendre à une telle aide.

Article 34a (nouveau) – But

L'article 34a précise le but et les objectifs à atteindre par l'aide aux médias (cf. ch. 3.7.2 supra). Il pose ainsi un cadre : dans un ordre juridique démocratique, la tâche des médias consiste, par le biais de recherches, d'analyses et d'offres d'information, à garantir le débat public sur des sujets d'actualité de la vie politique, et ainsi d'une part à promouvoir la libre formation de l'opinion, d'autre part à permettre aux citoyens et aux citoyennes d'exercer plus facilement leurs droits démocratiques. D'un côté, cette tâche requiert l'existence préalable d'une offre médiatique diversifiée qui observe et analyse l'actualité politique et l'action des autorités sous différents angles et sur la base de systèmes de valeurs différents. De l'autre côté, elle requiert un certain niveau de qualité : l'offre d'information doit respecter des règles précises, reconnues dans la pratique journalistique, auxquels adhèrent les journalistes (cf. définition des

médias à l'art. 2b)⁶⁴. Ces objectifs de diversité et de qualité doivent guider l'aide aux médias dans le canton de Berne. Dans le canton, ses régions et ses communes, l'aide aux médias ne vise que ceux qui traitent spécifiquement des sujets cantonaux et locaux, en lien avec l'activité des autorités et avec les affaires publiques et politiques et qui sont donc pertinents du point de vue de l'exercice des droits démocratiques. C'est en effet le seul domaine où les autorités ont un mandat d'information à même de justifier des mesures d'aide aux médias. En ce sens, les sujets internationaux et nationaux ne sont pas prioritaires pour le canton, les régions et les communes. Quant aux informations purement sportives, culturelles ou sociétales, dépourvues de contenu politique, elles ne remplissent pas les conditions nécessaires. La frontière entre une offre d'information abordant des thématiques pourvues ou dépourvues d'intérêt politique n'est toutefois pas toujours évidente à tracer. Le rapport exigé avec des thématiques politiques cantonales, régionales ou communales doit ici être entendu de manière large. Ainsi, les offres d'information sur des sujets culturels ou de société doivent être considérées comme soumises à la LTrans lorsque le contenu politique figure au premier plan (en particulier, rapport avec une affaire concrète, avec un débat politique en cours, avec l'activité concrète d'une autorité, etc.)

Article 34b (nouveau) – Principes

L'alinéa 1 mentionne l'indépendance des médias en tant que principe essentiel de l'aide cantonale aux médias. Dans le contexte de cette aide, la liberté des médias inscrite dans la Constitution (art. 17 Cst.), qui inclut la liberté rédactionnelle, implique que les autorités cantonales renoncent à exercer une quelconque influence sur l'orientation politique d'un média ou même sur les offres d'information spécifiques (cf. ch. 3.7.1 supra). L'aide aux médias vise précisément à garantir que ces derniers puissent librement fournir de l'information variée et critique sur des sujets politiques et des affaires publiques. C'est pourquoi les autorités n'ont pas le droit d'édicter des directives quant au contenu ou de piloter indirectement l'offre d'information médiatique en octroyant de manière ciblée des subventions à certains médias. Etant donné que l'aide aux médias est fondamentalement conçue dans le canton de Berne comme une aide indirecte, c'est-à-dire que les subventions ne sont pas attribuées directement à des sociétés de médias ni à des journalistes (cf. commentaire relatif à l'art. 2), les risques de dépendance à l'égard des fonds publics sont limités. Les aides sont allouées à des intermédiaires actifs dans le secteur des médias et non à des prestataires individuels (cf. commentaire relatif à l'art. 34c infra).

L'alinéa 2 fixe le principe de l'aide indirecte aux médias (cf. ch. 3.7.2 supra). Aucune aide financière n'est accordée directement aux sociétés de médias, ni aux offres médiatiques, ni aux journalistes. Les subventions sont attribuées aux institutions nommées à l'article 34c, dont les activités et les offres permettent aux médias de bénéficier indirectement des moyens alloués par l'Etat. Il existe une seule exception au principe de l'aide directe : il s'agit de l'aide aux médias francophones qui, conformément au statut particulier inscrit dans le droit constitutionnel cantonal (art. 5, al. 1 ConstC) et dans la loi (art. 1 LStP), peuvent être aidés directement quand cela s'avère nécessaire pour pérenniser l'offre d'information en langue française dans le Jura bernois (cf. ch. 7.2 infra sur la modification de la LStP). La motion 116-2020 (« Presse gratuite en danger ! »), adoptée sous forme de postulat, demande de concéder une autre exception au principe de l'aide indirecte aux médias et d'accorder une aide cantonale aux journaux gratuits qui emploient des journalistes et qui proposent au moins 30 pour cent de contenu rédactionnel. Cette proposition doit être refusée (cf. art. 2b supra pour les détails). Les journaux gratuits peuvent toutefois eux aussi bénéficier des mesures de soutien prévues à l'article 34c, tout comme les autres médias rédactionnels qui couvrent l'information cantonale et locale.

Selon l'alinéa 3, nul ne peut prétendre aux aides financières de l'Etat ; le canton attribue les subventions dans les limites de son pouvoir d'appréciation. Parmi les critères d'octroi envisagés, et qui devront être concrétisés dans l'ordonnance relative à l'aide aux médias, on peut citer la nécessité et l'adéquation d'une aide au vu du contexte économique et structurel du média qui en fait la demande, l'existence d'une autre aide préalable d'origine non étatique (subsidiarité), la nature et la portée du but poursuivi conformément à l'article 34a, la garantie d'une utilité (économique ou structurelle) pour les médias actifs aux niveaux cantonal et local (« restitution » de l'aide aux médias), et enfin la durée de l'aide.

⁶⁴ Voir Code déontologique (déclaration et directives) des journalistes du Conseil suisse de la presse : <https://presserat.ch/fr/code-de-deontologie-des-journalistes>

Article 34c (nouveau) – Mesures de soutien

L'aide aux médias prend la forme d'aides financières accordées à différents acteurs et actrices (institutions) du domaine des médias et du milieu des journalistes.

La lettre *a* résulte du chiffre 6.2.1 du rapport sur les possibilités d'aide aux médias et de la déclaration de planification n° 2 correspondante. Elle permet de soutenir financièrement des agences de presse telle que Keystone-SDA ou d'autres acteurs et actrices du domaine des médias qui fournissent des offres d'information journalistiques professionnelles (texte, image, son) sur les sujets cantonaux, régionaux ou locaux éligibles à une subvention. Leurs services médiatiques doivent être disponibles à l'ensemble des fournisseurs de prestations médiatiques intéressés. L'aide de l'Etat peut soit servir à créer des (pourcentages de) postes supplémentaires, consacrés spécifiquement aux sujets mentionnés, soit permettre à l'agence de réduire le coût des contributions destinées aux rédacteurs et rédactrices médiatiques. En obtenant par l'agence les informations dont ils ont besoin, les médias économisent des ressources en personnel ; par ailleurs, l'agence subventionnée pratique des tarifs moins élevés, ce qui est également à l'avantage des médias.

La lettre *b* précise la base de la promotion des infrastructures numériques (cf. ch. 6.2.2 du rapport sur les possibilités d'aide aux médias)⁶⁵ : l'introduction du numérique a entraîné la démultiplication de l'offre médiatique et la fragmentation de son utilisation. Il est devenu plus difficile de consulter et de localiser des contenus spécifiques. De plus, les grandes entreprises internationales telles que Google et Facebook, qui occupent une position dominante sur le marché publicitaire, font peser une forte pression sur les fournisseurs de prestations médiatiques classiques. Il est donc pertinent de disposer pour ces derniers de mesures de soutien qui prévoient une aide technologique. La promotion des infrastructures numériques, par exemple pour développer ou exploiter (à durée limitée) une plateforme technique commune à des fournisseurs de prestations médiatiques, constitue une mesure adaptée pour renforcer la place médiatique suisse, pour maintenir la diversité des offres et pour faciliter leur accessibilité. Il peut s'agir aussi d'une application pour des plateformes médiatiques mobiles avec option de paiement, d'un système de gestion des contenus médiatiques numériques (*Content Management*) mis à disposition de tous les médias électroniques, ou encore d'un logiciel de création de contenus médiatiques destinés à des personnes en situation de handicap sensoriel. Les solutions informatiques éligibles peuvent servir à élaborer, à publier et à diffuser des offres médiatiques journalistiques produites professionnellement, ou à faciliter la localisation de ces contenus et leurs accès.

La lettre *c*, formulée délibérément de manière générale et ouverte, fournit la base de l'aide financière à des entités indépendantes existantes ou nouvellement créées actives dans le secteur des médias, quelle que soit leur forme juridique (fondations, corporations, etc.), pour autant qu'elles agissent en tant qu'intermédiaires entre les autorités et les médias dans le but de soutenir des médias ou des journalistes sur le plan financier ou opérationnel. Ainsi, par exemple, le canton pourrait subventionner des organismes (au sens large) qui accordent une aide financière à des médias ou pour des projets dans le domaine des médias qui abordent le sujet de l'utilisation des médias par les jeunes ou dont les contributions visent en particulier à susciter l'intérêt des jeunes pour les médias (cf. déclaration de planification n° 3 relative au rapport sur les possibilités d'aide aux médias). Cela permet d'atteindre deux objectifs : en premier lieu l'aide au média en question, mais aussi la promotion des compétences médiatiques (cf. art. 34f LIAM à ce sujet). La création d'une fondation au service du canton et de l'ensemble des médias du canton est encore considérée comme une solution qui mérite d'être examinée. L'article 34c, alinéa 1, lettre *c* LIAM pose la base légale permettant, dans le sens d'une aide indirecte aux médias, de soutenir financièrement une fondation dans la mesure où la situation financière du canton donne l'opportunité d'appliquer plusieurs mesures de promotion (cf. aussi la réponse du Conseil-exécutif à la motion 074-2021). Parmi les autres types de mesures envisageables au titre de la lettre *c* figurent les contributions à des institutions qui participent aux frais de formation des journalistes, qui soutiennent des projets médiatiques spécifiques en rapport avec la politique locale (reportages notamment), qui lancent des concours pour la promotion de la relève dans le journalisme, qui mènent ou financent la recherche dans le domaine de

⁶⁵ Cf. l'article 76c LRTV prévu dans le cadre du train de mesures de la Confédération en faveur des médias ainsi que le message s'y rapportant, dans FF 2020 4385 ss, 4443

l'innovation pour répondre à la transformation du paysage médiatique et favoriser le recours aux médias, etc. (cf. lit. d à propos de l'octroi d'un soutien direct du canton à des projets de recherche). Comme pour toutes les mesures de soutien, l'activité des intermédiaires subventionnés doit être directement liée à la offre d'information rédactionnelle sur des sujets cantonaux, régionaux et locaux de la vie politique, sans toutefois exercer d'influence sur le contenu.

La lettre d crée la base nécessaire au cofinancement de projets de recherche consacrés notamment à l'étude de la transformation du paysage médiatique et de l'évolution de l'utilisation des médias (en particulier chez les jeunes), à l'analyse de l'adéquation des nouveaux modèles commerciaux, ou à l'évaluation des avantages et des risques de la numérisation pour le journalisme dans le canton de Berne et dans ses communes. Ces recherches posent des bases solides pour permettre aux médias d'adapter leurs offres à la demande et aux tendances durables.

Article 34d (nouveau) – Aides financières

L'article 34d règle les modalités générales d'octroi des aides financières. Les subventions sont octroyées sur demande et uniquement pour une durée limitée. Les subventions périodiques sont elles aussi accordées pour une période définie et limitée. Il convient ensuite d'évaluer l'opportunité d'accorder de nouvelles contributions et, le cas échéant, dans quelle mesure. Les modalités de détail, en particulier les prérequis concrets ou les conditions d'octroi, sont définies dans des contrats de prestations ou par voie de décision dans le cas d'un simple financement de projet.

Article 34e (nouveau) – Exécution

La loi fixe l'aide aux médias dans ses grandes lignes. Les modalités de détail, en particulier les conditions (y compris les critères d'exclusion d'une aide), les bases de calcul et le montant (maximum) des aides financières, sont réglées par voie d'ordonnance du Conseil-exécutif. Il découle par ailleurs de l'article 13c LCSu que les exigences relatives au controlling et au reporting sont définies dans les contrats de prestations. L'alinéa 1 délègue les compétences de réglementation au Conseil-exécutif. L'alinéa 2 dispose que les compétences financières ordinaires en matière de dépenses (art. 76 et 89 ConstC) s'appliquent.

Sous-section 4a.2 (nouvelle) ; article 34f (nouveau) – Mesures de promotion des compétences médiatiques

En complément de l'aide aux médias, il est pertinent de promouvoir aussi les compétences médiatiques (cf. ch. 2.3.1 supra sur le rapport entre utilisation des médias et transformation du paysage médiatique). Les compétences médiatiques dépendent entre autres de la formation politique. C'est pourquoi l'article 34f crée la base légale qui permet au canton d'une part de fournir ses propres offres de promotion des compétences médiatiques, et d'autre part de (co)financer des offres de tiers. La promotion des compétences médiatiques auprès des jeunes revêt une signification particulière (cf. ch. 2.3.1 supra). Ainsi, la déclaration de planification n° 3 relative au rapport sur les possibilités d'aide aux médias demande au Conseil-exécutif d'étudier les aides indirectes mentionnées au chiffre 6.2.3 du rapport. Ces mesures consistent à renforcer les mesures destinées à promouvoir les compétences médiatiques durant la scolarité et la formation en valorisant l'information journalistique auprès des jeunes et en les encourageant à utiliser correctement les médias. En se fondant sur l'article 34f, le canton, éventuellement en collaboration avec les communes, pourrait financer ou cofinancer des bons pour la conclusion d'abonnements médias. C'est ce que revendique actuellement le postulat 238-2020 « Encourager la formation politique des adolescent-e-s en leur fournissant un abonnement à un journal », adopté par le Grand Conseil. Le Conseil-exécutif soutient cette revendication sur le principe. Toujours en se basant sur l'article 34f, le canton pourrait aussi promouvoir les compétences médiatiques des jeunes, par exemple en offrant aux écoles des abonnements ou des produits que les élèves pourraient exploiter durant les heures de cours, sous la supervision de leurs enseignants et enseignantes. En aval des délibérations sur la LIAM, le Conseil-exécutif demandera au Grand Conseil le classement du postulat 238-2020 dans le cadre du rapport annuel sur les interventions en suspens.

Comme c'est le cas pour les deux autres domaines (sous-sections 4a.1 et 4a.3), le soutien relève de l'appréciation des autorités cantonales. Le Conseil-exécutif décide dans quelle mesure il souhaite agir dans ce domaine ou soumettre des propositions au Grand Conseil en tant qu'organe compétent sur le plan financier, compte tenu de la situation financière tendue.

Sous-section 4a.3 (nouveau) – Mesures de promotion de la formation politique ; articles 34g à 34l

Le concept de formation politique est utilisé de manière diverse et, selon la façon dont il est interprété, il ne couvre pas toujours les mêmes aspects ni les mêmes dimensions de la vie politique. C'est pourquoi, dans le contexte des mesures de soutien cantonales, l'article 34g définit clairement les buts que doivent poursuivre les offres de formation politique. Il est essentiel qu'il y ait un lien établi entre ces offres et la participation à la vie politique fédérale, mais surtout cantonale, régionale ou locale. La formation politique vise d'une part la transmission de connaissances, et d'autre part la promotion des compétences nécessaires à l'exercice des droits, en particuliers politiques.

L'article 34h pose les bases de la promotion de la formation politique : les offres doivent être ciblées sur la formation politique et respecter la neutralité politique (al. 1). Elles permettent de transmettre des connaissances sur la structure, l'organisation et le fonctionnement de notre démocratie et de nos processus politiques de formation de la volonté. Les offres d'information ne doivent pas être détournées au profit d'une politique partisane, ni d'une campagne électorale ou de votations, sous couvert de formation politique. L'alinéa 2 énonce le principe selon lequel la formation politique doit viser en priorité les jeunes et tenir compte de leurs besoins particuliers et de leurs situations spécifiques (cf. ci-après à propos du compte Instagram *Bärn c'est nous*⁶⁶). Dans les limites de ses ressources et de ses moyens financiers, le canton s'efforce également de mettre en place et d'encourager des offres destinées aux jeunes francophones, et plus généralement à la population francophone du canton. La formation politique est également dispensée dans les écoles et fait partie intégrante des plans d'étude. La deuxième phrase de l'alinéa 2 renvoie pour cette raison à la législation spéciale, soit ici les différentes bases légales dans le domaine de la scolarité et de la formation (RSB n^{os} 432 à 435). Nul ne peut prétendre à la promotion de la formation politique (al. 3). Les mesures relèvent de l'appréciation des autorités cantonales. Le Conseil-exécutif décide dans quelle mesure il souhaite agir dans ce domaine ou soumettre des propositions au Grand Conseil en tant qu'organe compétent sur le plan financier, compte tenu de la situation financière tendue.

Selon l'article 34i, les mesures de promotion ne sont pas concrètement délimitées. Soit le canton propose ses propres offres (p. ex. visites guidées de l'Hôtel du gouvernement, projets sur les réseaux sociaux), soit il subventionne des tiers. Le compte Instagram *Bärn c'est nous*, développé depuis début 2021 par l'Office de la communication en collaboration avec la Haute école spécialisée bernoise, figure parmi les offres expérimentales propres au canton. Ce canal de communication, conçu par des jeunes (entre 16 et 25 ans) pour des jeunes, vise à susciter l'intérêt du public cible pour la politique cantonale et pour l'information journalistique. Il y a de fortes chances que celui ou celle qui s'intéresse à la politique dans sa jeunesse continuera de le faire plus tard. C'est pourquoi le compte Instagram allie information sur la vie politique, formation politique et promotion des compétences médiatiques. Les jeunes bénéficient donc d'informations fiables sur la vie politique dans le canton de Berne, par le biais d'un outil de communication qui tient compte de leurs intérêts et de leur manière de s'exprimer, puisqu'il est alimenté par des personnes de la même tranche d'âge. Ce compte donne notamment la parole à des élèves qui entrent dans les coulisses du gouvernement, du Parlement et de l'administration, à des apprentis et apprenties qui interviewent des membres du Grand Conseil et du gouvernement, à des étudiants et étudiantes qui interrogent la population sur les communiqués de presse du canton de Berne, ou à des personnalités bernoises représentatives du groupe cible (influenceurs et influenceuses) qui appellent à prendre le chemin des urnes. Il s'agit d'éveiller l'esprit critique et d'encourager le développement des compétences des jeunes du canton en matière de politique et de médias. Un tel projet stimule aussi la motivation à participer concrètement à la vie démocratique, voire à s'y engager davantage.

⁶⁶ <https://www.instagram.com/be.stimme/>

Les besoins de personnes en situation de handicap doivent être pris en compte par les offres de formation politique dans la mesure du possible (2^e phrase).

Au premier rang des offres de tiers subventionnées par le canton, on trouve le Forum politique Berne⁶⁷, qui organise ou accueille des expositions, des conférences et des débats sur des sujets politiques. Une salle de conférence est gratuitement mise à disposition des associations et des partis pour des rencontres politiques, sociales et culturelles. Depuis 2017, le canton soutient le Forum, sur la base de l'article 1, alinéa 2, lettre o de l'ordonnance d'organisation CHA (OO CHA). L'article 34i constitue une base formelle et légale suffisante pour permettre au canton de continuer à soutenir le Forum au-delà de la phase pilote de quatre ans (2018-2021). A l'issue de cette étape de conception, la participation annuelle du canton est évaluée à 150 000 francs sous forme de subvention périodique.

Articles 34k et 34l

Concernant les modalités d'octroi des aides financières, l'article 34l renvoie à l'article 34d et aux dispositions réglant l'aide aux médias, qui sont aussi applicables aux subventions pour la promotion de la formation politique. Le Conseil-exécutif règle les modalités de détail par voie d'ordonnance (art. 34l).

Sous-section 4a.4 (nouvelle) – Evaluation

Article 34m (nouveau) – Evaluation

L'économicité et l'efficacité des mesures de soutien aux médias telles qu'elles sont définies aux sous-sections 4a.1 à 4a.3 doivent être évaluées périodiquement. L'article 34m prévoit que l'évaluation sera réalisée par le Conseil-exécutif à l'attention du Grand Conseil (cf. ch. 6 supra).

Article 35 [Procédure et voies de droit]

L'article 35, alinéa 2 comporte une adaptation à l'organisation judiciaire fixée dans la LOJM. Il n'y a plus lieu de parler de « Cour d'appel » ni de « Chambre d'accusation » ; la compétence incombe maintenant à la Section civile et à la Section pénale de la Cour suprême.

L'alinéa 3 vise à inscrire dans la loi les dispositions existantes de l'article 31, alinéa 2 OIn et à les intégrer aux dispositions de l'article 35 relatives aux procédures et aux voies de droit. Introduite en vertu de l'ordonnance du 22 octobre 2008 sur la protection des données (OPD)⁶⁸, cette disposition règle les voies de droit applicables aux décisions relatives à la consultation de dossiers des établissements et des collectivités du canton et de personnes privées qui assument des tâches publiques cantonales (recours relevant de la compétence de la Direction qui assume la surveillance ou auprès de celle dont le champ d'activité est le plus proche de l'objet du dossier). Pour tenir compte de l'évolution technologique dans le présent projet, l'article 35, alinéa 3 aussi est adapté sur le plan terminologique par l'abandon de « consultation des dossiers » au profit d'« accès aux informations », utilisé dans l'ensemble de la LIAM (cf. ch. 3.3 supra et commentaires relatifs à l'art. 27, ch. 1).

Article 36 [Exécution]

Les alinéas 2 et 3 relatifs aux activités d'information des autorités judiciaires et du Ministère public sont regroupés en un seul, et l'alinéa 3 est par conséquent abrogé. L'alinéa 2 subit ainsi des modifications rédactionnelles qui découlent de la réforme de la justice et des changements dans l'organisation judiciaire (LOJM). Les dispositions en la matière sont dès lors fixées non pas par voie d'ordonnance, mais par voie de règlement (cf. règlement d'organisation de la Cour suprême du 23 décembre 2010 ; ROr CS⁶⁹, et règlement d'organisation du Tribunal administratif ; ROr TA).

⁶⁷ Cf. page web du Forum politique Berne : <https://www.polit-forum-bern.ch/fr/>

⁶⁸ RSB 152.040.1

⁶⁹ RSB 162.11

7.2 Loi sur le statut particulier (LStP ; modification indirecte)

Titre de la section 11.1 – Aide aux médias ; articles 63 à 66

Selon la déclaration de planification n° 6 relative au rapport sur les possibilités d'aide aux médias, le Conseil-exécutif suit attentivement l'évolution en particulier de la presse écrite dans la partie francophone du canton et étudie comment l'encourager. La pression sur les médias francophones du Jura bernois et de l'arrondissement administratif de Biel/Bienne s'est encore renforcée dans le contexte de la pandémie (cf. ch. 3.7.3 supra). Combinée à l'exigence liée au statut particulier d'informer la population dans sa propre langue et de lui donner la possibilité de participer à la vie politique (cf. art. 5 ConstC et art. 1 LStP), cette réalité rend nécessaire l'extension de l'aide dont peuvent déjà bénéficier les radios à tous les types de médias évoqués à l'article 2b LIAM (télévision, radio, journaux imprimés et journaux en ligne). L'article 63 révisé dispose clairement que la notion de média « francophone » englobe également les offres bilingues. Les conditions parfois restrictives figurant à l'article 64 LStP restent en vigueur. Tout comme la LIAM, la LStP exige pour l'octroi d'une aide que les articles et les programmes aient un lien avec les questions locales. Par ailleurs, la nouvelle version de la loi précisera elle aussi que nul ne peut prétendre à une aide.

7.3 Loi sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration (Loi sur l'organisation, LOCA ; modification indirecte)

La LOCA fait l'objet de deux modifications indirectes :

1. A l'article 7, alinéa 1, le renvoi à la LIAM doit être adapté en raison du changement de titre dudit acte (cf. aussi ch. 7.6 infra).
2. La deuxième modification concerne l'article 41 LOCA régissant les procédures de consultation.

La modification de l'article 41, alinéas 3 et 4 LOCA doit mettre en œuvre la motion 061-2021 intitulée « Plus de transparence dans les procédures de consultation » déposée par Monsieur le député Klauser (Berne, les Verts). Le 22 septembre 2021, le Conseil-exécutif a proposé d'adopter la motion et s'est engagé à la mettre en œuvre dans le cadre d'une modification de la loi sur l'organisation et de l'OPC⁷⁰.

L'article 64, alinéa 1 ConstC dispose que toute personne a le droit de participer aux procédures de consultation afin de donner son avis sur les révisions de la Constitution, sur les projets de lois et sur d'autres projets de portée générale. L'alinéa 2 du même article fixe que les avis recueillis sont accessibles au public. Selon l'article 15, alinéa 1 OPC, les documents soumis à la consultation, les avis émis, les procès-verbaux des consultations menées par voie de conférence et les rapports d'évaluation de la procédure de consultation sont accessibles au public. Avec l'expression « accessible au public », on entend aujourd'hui aussi la publication sur Internet aussi bien des documents soumis à la consultation que des avis émis ; cette interprétation moderne doit être mieux soulignée au nouvel alinéa 3 de l'article 41 LOCA. Ainsi, les actuels alinéas 3 et 4 de l'article 41 OPC, qui établissent que les autorités, organisations et particuliers qui ne comptent pas parmi les destinataires reçoivent « sur demande » le projet en consultation (al. 3) et que les prises de position « peuvent être consultées » auprès du service compétent de la Direction ou de la Chancellerie d'Etat (al. 4), sont respectivement modifié et abrogé.

A la différence de l'OPC, la LOCA ne mentionne pas explicitement les procès-verbaux des consultations menées par voie de conférences. Ces derniers peuvent toutefois être compris sous le terme « avis » en tant que résultat des avis formulés à l'oral.

Comme cela est déjà le cas maintenant, les avis émis par les Directions et la Chancellerie d'Etat ne doivent pas être accessibles au public ni publiés sur Internet (al. 3, phrase 2). La procédure de consultation, qui est publique, se déroule entre la première et la seconde procédure de corapport, lesquelles ne sont

⁷⁰ Cf. affaire n° 2021.RRGR.86

pas accessibles au public (cf. art. 7, al. 1 LIAM). De fait, il n'est pas rare que les Directions et la Chancellerie d'Etat se réfèrent à leur propos de la première procédure de corapport dans les avis qu'elles émettent dans le cadre de la procédure de consultation. Enfin, ces propos servent aussi à la formation de l'opinion du collège gouvernemental, laquelle est confidentielle, et à l'élimination des divergences d'opinion parmi les membres du Conseil-exécutif.

7.4 Loi portant introduction du code de procédure civile, du code de procédure pénale et de la loi sur la procédure pénale applicable aux mineurs du 11 juin 2009 (LiCPM ; modification indirecte)

L'article 3, alinéa 1 LiCPM indique que la consultation des dossiers *dans le cas des procédures closes* est régie par la LCPD (dans le cas des procédures en cours, la consultation est régie par le code de procédure civile CPC ou le code de procédure pénale CPP). La LCPD justifie que la personne concernée par une procédure close demande à consulter les données la concernant (art. 21 LCPD) ; la communication de données personnelles à des tiers (y c. dans le cadre d'une consultation de dossier) exige l'existence préalable d'une base légale correspondante (art. 11 LCPD). Pour les personnes qui ne sont pas impliquées dans la procédure, ladite base légale se trouve dans les articles 27 ss. LIAM. C'est pourquoi il est certes cohérent que le renvoi à la LCPD soit placé au premier plan, mais ce renvoi est incomplet puisque la consultation de dossiers officiels peut aussi être fondée sur la LIAM, et doit d'ailleurs l'être si elle est demandée par des tiers, dans la mesure où l'on cherche à accéder à des informations qui renseignent sur l'activité des autorités. Ainsi, la LIAM peut aussi constituer, en plus de la LCPD, la base pour une demande de consultation de dossiers des tribunaux pénaux et civils ou du Ministère public (cf. ch. 7.1 supra à propos de l'art. 27 LIAM, ch. 3). Les documents préparatoires ne permettent pas de conclure que le législateur ait délibérément exclu l'applicabilité de la LIn de l'article 3 LiCPM, introduit dans le cadre de la réforme de la justice et modifié lors de la mise à jour de celle-ci⁷¹. Ainsi, le renvoi à l'article 3, alinéa 1, lettre *b* LiCPM doit être complété par le renvoi à la LIAM. Les autres dispositions selon l'article 3, alinéas 2 à 4 LiCPM ne sont pas touchées par cette modification.

7.5 Décret sur les tâches des Directions et de la Chancellerie d'Etat et sur la désignation des Directions du 11 septembre 2019 (DTDD)⁷²

La Chancellerie d'Etat est chargée d'exécuter l'introduction des nouveaux domaines de promotion de l'aide aux médias (promotion des compétences médiatiques et encouragement de la formation politique) et de promotion de la formation politique. L'article 9 DTDD doit donc être adapté (nouvelle lit. *d1*).

7.6 Adaptations liées au nouveau titre de l'acte (modifications indirectes)

Les lois suivantes renvoient de manière générale à la LIn ou de manière spécifique à des dispositions de cette loi. La modification du titre de l'acte législatif entraîne celle des renvois ; ainsi, les modifications indirectes suivantes sont nécessaires :

- article 16, alinéa 1 de la loi du 31 mars 2009 sur l'archivage (LArch)⁷³,
- article 49f, alinéa 3 de la loi sur les communes (LCo).

⁷¹ Rapport du Conseil-exécutif sur la loi portant introduction du code de procédure civile, du code de procédure pénale et de la loi sur la procédure pénale applicable aux mineurs du 11 juin 2009 (LiCPM) et sur la loi sur l'organisation des autorités judiciaires et du Ministère public (LOJM), Journal du Grand Conseil, 2009, Annexe 17, p. 33, ainsi que Rapport du Conseil-exécutif au Grand Conseil sur la mise en œuvre de la réforme de l'administration cantonale décentralisée et de la réorganisation de l'administration de la justice et des tribunaux, Journal du Grand Conseil, 2012, Annexe 33, pp 4 et 10

⁷² RSB 152.010

⁷³ RSB 108.1

A propos des modifications indirectes de la LStP, de la LOCA et de la LiCPM, cf. ch. 7.2, 7.3 et 7.4 supra).

8. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes

La LIAM correspond à l'objectif stratégique n° 2 du programme gouvernemental de législature, selon lequel « le canton de Berne en tant que centre politique national exploite les opportunités de la transition numérique et fournit à la population et à l'économie des services efficaces, de haute qualité et efficients. » La LIAM contribue à cet objectif par la promotion des possibilités d'information et de communication numériques entre les autorités et le public. Les mesures de soutien destinées à promouvoir la formation politique renforcent le canton de Berne en sa qualité de centre politique national (soutien du Forum politique Berne p. ex.).

9. Répercussions financières

Les adaptations dans le domaine de la communication des autorités et de l'information par celles-ci n'entraînent en soi aucun surcoût financier.

Les mesures de soutien aux médias et celles destinées à promouvoir la formation politique occasionnent des coûts supplémentaires pour le canton. L'ampleur de ces mesures doit être définie au moment de leur mise en œuvre conformément à la législation, sur la base de projets concrets et en tenant compte la situation financière du canton. Aujourd'hui déjà, un montant annuel de 150 000 francs est alloué au Forum politique Berne sis à la Tour des prisons sur la base d'une disposition d'ordonnance ; ce flux financier sera à l'avenir encadré par la LIAM. L'obligation de cofinancement par la Confédération sous forme de paiement du loyer de la Tour des prisons arrivera à échéance fin 2021, si bien que les coûts supplémentaires de 120 000 francs par an devront être supportés par les membres de l'association. Une augmentation de la cotisation du canton de Berne au Forum politique Berne est donc à prévoir.

Dans le domaine de l'aide aux médias et en s'appuyant sur les bases légales existantes concernant l'aide aux diffuseurs radiophoniques d'expression française (cf. art. 63 ss. LStP), le canton de Berne a accordé dans le passé un soutien financier aux radios Canal 3 SA et Radio Jura Bernois SA (RJB). Dans la mesure où les informations sont encore disponibles (délai de conservation de dix ans), les contributions suivantes ont été versées entre 2005 et 2011 : près de 30 000 francs en 2005 (sur la base du texte prédécesseur de la LStP ; subvention aux frais d'exploitation de RJB), près de 31 000 francs en 2006 et 2007 (RJB), quelque 18 000 francs en 2009 (RJB), près de 60 000 francs en 2010 (somme des contributions à RJB et à Radio Canal 3) et près de 58 000 francs en 2011 (pour RJB et Radio Canal 3). Aucune contribution n'a été versée depuis. Cela est dû au fait que le Grand Conseil a retiré les subventions pour ces deux radios du budget (BU/PIMF) en 2012 et qu'il n'a plus alloué de moyens à cette cause depuis lors. Plus aucune demande n'a par ailleurs été adressée ces dernières années à la Chancellerie d'Etat en raison du manque de chance pour celles-ci d'aboutir. Les radios ont dès lors tenté de trouver d'autres sources de financement. Une nouvelle demande a été déposée par une radio régionale pour la première fois en juin 2021.

Vu le contexte financier, aucune décision n'a encore été prise ni quant aux moyens à engager au titre de l'aide aux médias dans le cadre des nouvelles mesures d'aide figurant dans la LIAM, ni quant à l'horizon temporel d'un éventuel engagement. Quoiqu'il en soit, seul le soutien à l'Agence télégraphique suisse, éventuellement à décider, est une mesure indirecte pouvant être déployée rapidement. Le coût d'un poste de rédaction en charge des sujets locaux et cantonaux avoisinerait 150 000 francs par an. Si chaque année 5000 jeunes du canton de Berne décidaient de profiter de l'offre d'abonnement financée par le canton et les communes, les frais à la charge du canton s'élèveraient à 50 000 francs. Les autres mesures de sou-

tien telles que décrites dans l'article 34c devraient coûter entre 300 000 et 500 000 francs par an. Les mesures visant à promouvoir la formation politique doivent encore être précisées et sont estimées par la Chancellerie d'Etat à environ 100 000 francs par an.

Globalement, afin d'assurer la portée des mesures de soutien aux médias et de promotion de la formation politique, le montant annuel alloué par le canton de Berne devrait se situer entre 500 000 et 750 000 francs.

10. Répercussions sur le personnel et l'organisation

La simplification du système d'accréditation s'accompagne d'un recul des ressources administratives nécessaires à la répartition, au contrôle et au retrait des accréditations pour les journalistes.

Les domaines de soutien nouvellement créés relèvent de la Chancellerie d'Etat, qui se voit confrontée à une augmentation de sa charge de travail en raison des demandes qui vont lui être transmises et qu'elle devra vraisemblablement traiter avec les ressources existantes.

11. Répercussions sur les communes

L'introduction des domaines de soutien (aide aux médias et promotion des compétences médiatiques et de la formation politique) a un effet positif sur les communes. Etant donné que certaines mesures de soutien de la LIAM (telles que les offres d'abonnement cofinancées par les communes au titre de l'art. 34f p. ex.) ou de la LStP prévoient une participation financière des communes, des augmentations de charges sont à envisager. Ces mesures ne seraient toutefois pas mises en œuvre contre la volonté de la commune.

La LIAM prévoit une modernisation des dispositions relatives à l'information d'office avec comme conséquence pour les communes aussi une augmentation de l'information et de la communication en ligne. Les dépenses que cela entraîne ne sont en fin de compte pas directement imputables aux modifications apportées. Les communes seront de toute façon amenées dans un avenir proche à s'adapter toujours plus aux technologies d'information modernes et aux attentes de la population en la matière.

Les dispositions de la LIAM spécifiques aux communes n'ont pas été modifiées.

12. Répercussions sur l'économie

La révision de la loi pose les bases légales de l'aide indirecte du canton aux médias et aux offres médiatiques. Cette révision permet de conserver des emplois dans la branche des médias et de soutenir de nouvelles offres en apportant des réponses financières aux changements structurels. Les mesures de soutien viendront renforcer les offres médiatiques cantonales mais aussi régionales, dont les différents secteurs économiques du canton devraient pouvoir profiter.

13. Résultat de la procédure de consultation

13.1 Evaluation générale du projet

Le 31 mars 2021, le Conseil-exécutif a autorisé la Chancellerie d'Etat à mettre en consultation une révision de la loi du 2 novembre 1993 sur l'information du public (loi sur l'information, LIn). La procédure de consultation a duré du 31 mars au 9 juillet 2021 et les modifications proposées ont reçu un accueil globalement favorable de la part des participants et participantes à la procédure.

La mise à jour des dispositions sur l'**information et la communication des autorités** ainsi que l'adaptation du texte aux évolutions technologiques ont été favorablement reçues (cf. ch. 13.2 infra pour les critiques formulées). La nouvelle réglementation concernant l'**accessibilité et l'accès sans obstacles** des informations pour les personnes en situation de handicap ou dont les connaissances linguistiques sont limitées a, elle aussi, obtenu la vive approbation des participants et participantes.

De son côté, l'introduction de dispositions régissant l'**aide indirecte aux médias** a été largement saluée ; l'UDF et l'UDC se sont toutefois montrées critiques face à cette réglementation, pour ne pas dire totalement opposés à ces dispositions. De son côté, l'Union cantonale bernoise des arts et métiers, PME bernoises refuse une aide aux médias étatique. Enfin, plusieurs participants et participantes demandent que la loi n'exclue pas la possibilité d'une aide **directe** aux médias (La Gauche Berne, PEV, Groupe BNJ, Les Verts, pvl, Radio neo1, Radio BeO, ville de Berne, SRG, Syndicom). Il faut objecter ici qu'une aide directe menace considérablement le principe fondamental de l'indépendance des médias, sans oublier que la situation financière tendue du canton doit être prise en compte.

L'**aide directe aux médias francophones** dans les régions francophones ou bilingue du canton a reçu le soutien des participants et participantes.

Pour sa part, la promotion des **compétences médiatiques et de la formation politique** a été majoritairement approuvée, en particulier la possibilité d'émettre des bons pour la conclusion d'abonnements médias pour les jeunes contenue à l'article 34f LIAM et le soutien au Forum politique Berne de la Tour des prisons. L'UDC reste cependant sceptique par rapport à l'efficacité de la mesure et rejette l'article 34g ainsi que le soutien au Forum politique Berne de la Tour des Prisons.

Enfin, ce qui concerne la **situation financière** du canton et les moyens financiers alloués à l'aide aux médias, différents participants et participantes souhaitent que suffisamment, voire davantage de moyens soient garantis (La Gauche Berne, Les Verts, Union syndicale du canton de Berne). Face à cette proposition, il y a lieu d'opposer que la situation financière du canton, laquelle est actuellement tendue, doit absolument être prise en compte.

13.2 Thématiques concrètes

Concernant l'**information des autorités et la communication avec celles-ci**, les critiques ou oppositions suivantes peuvent être mentionnées :

1. Deux critiques ont été formulées à l'encontre du nouveau terme « **information** » :
 - Premièrement, les participants et participantes s'opposent à l'abandon des termes « dossiers » et « consultation des dossiers » au profit d'« informations » et d'« accès aux informations ». Cette opposition se fonde sur la croyance que ce changement conduirait à une extension de la notion (Associations des Communes bernoises [ACB], commune de Münsingen, d'Ostermundigen et de Steffisburg, jb.B). Or, cette critique résulte d'un malentendu : cette modification n'entraîne aucun changement sur le plan matériel et elle n'a d'autre but que celui de tenir compte du virage technologique opéré par les autorités, dont l'activité ne se réalise aujourd'hui plus uniquement au travers de « dossiers », mais aussi à travers différents « enregistrements », en particulier électroniques (cf. en détail le ch. 3.3 supra, ainsi que les commentaires du ch. 7.2 relatifs à l'art. 2a).
 - Deuxièmement, il est demandé de renoncer au critère du « stade définitif » des enregistrements (La Gauche Berne, Juristes démocrates de Berne, Les Verts, Syndicom). Il y a lieu d'objecter sur ce point qu'il existe un intérêt public à ce que les autorités n'informent la population qu'une fois que le processus de formation de la volonté interne est terminé. En effet, la publicité d'informations provisoires, en cours de modification ou dépassées érode la crédibilité des autorités et ne contribue guère à un débat public constructif. La réglementation fixée par la LIAM s'aligne sur celle de la législation fédérale (cf. art. 5, al. 3 LTrans).

2. Des critiques et des oppositions ont été formulées également à l'encontre de l'article 7 LIAM concernant le caractère non public des **séances et du processus de prise de décision du Conseil-exécutif** (La Gauche, Les Verts, association Loitransparence.ch). Cette disposition protège le processus de formation de l'opinion du Conseil-exécutif, lequel est déjà confidentiel à ce jour. Pour cette raison, les séances du Conseil-exécutif – comme il est d'ailleurs d'usage pour les exécutifs – sont aujourd'hui déjà confidentielles. Il en va de même pour les procédures de corapport et de consultation (cf. art. 25 OPC). La formulation « procédures de prise de décision immédiatement antérieure [aux séances] » permet de tenir compte du fait qu'en pratique, l'avis du Conseil-exécutif quant aux différentes affaires et décisions commence à se former en général avant les séances et que ses réflexions se reflètent dans les courriers électroniques notamment. Aussi, de telles informations doivent-elles revêtir un caractère non public. Le présent rapport traite de cette question de manière circonstanciée. Enfin, il faut signaler les modifications de l'article 41, alinéas 3 et 4 LOCA apportées dans le cadre de la mise en œuvre de la motion 061-2021 intitulée « Plus de transparence dans les procédures de consultation » et déposée par Monsieur le député Klauser (Berne, les Verts), que le Conseil-exécutif a proposé d'adopter le 22 septembre 2021 (cf. ch. 7.3 supra).
3. Enfin, il a été demandé d'étendre le **mandat d'information du Parlement** (Grand Conseil) (La Gauche Berne, Les Verts, association Laloitransparence.ch). Il convient ici d'opposer que c'est le Parlement qui réglemente lui-même la mise en œuvre du principe de publicité dans la législation sur le Grand Conseil. Cette réglementation s'aligne sur les principes fondamentaux de la LIAM. Au surplus, il ne revient pas au Conseil-exécutif (exécutif) d'émettre des directives à cet égard pour le législatif.
4. Les dispositions concernant l'**accessibilité** des informations et l'**accès sans barrière** (y compris la langue facile à lire et à comprendre) ont été qualifiées d'« article programme » par certains participants et participantes, qui les considèrent comme insuffisamment contraignantes, voire pour quelques points (langue des signes) comme n'allant pas assez loin (Conférence cantonale bernoise des handicapés, Interessengemeinschaft Gehörlose und Hörbehinderte, Fédération suisse des Sourds SGB-FSS). La demande d'une obligation généralisée de produire une information en langue facile et complètement accessible par tous n'est pas retenue. En effet, les autorités doivent pouvoir décider selon la nature et le contenu de l'information, et ainsi selon la nécessité d'un accès sans barrière, mais aussi en fonction des ressources disponibles, quelles informations doivent être rendues accessibles et selon quelle modalité (cf. les craintes de l'ACB et des communes de Münsingen, d'Ostermundigen et de Steffisburg pour la charge et les ressources). En revanche, il a été retenu et ajouté au texte de loi (art. 14a LIAM) qu'outre les informations des autorités, la communication avec celles-ci aussi doit être rendue accessible à tous dans la mesure du possible. De plus, les besoins des personnes en situation de handicap sont également mentionnés dans le texte de loi pour les offres de formation politiques (art. 34i LIAM). Enfin, en ce qui concerne la langue facile à lire et à comprendre, il convient de se référer au rapport du Conseil-exécutif de mars 2021, dont la mise en œuvre est en cours d'examen (cf. ch. 7.1 relatif à l'art. 14a LIAM supra).

Concernant les thématiques de l'**aide aux médias**, de l'**encouragement de l'utilisation des médias** et de la **promotion de la formation politique**, les critiques, oppositions et demandes d'extension suivantes peuvent être mentionnées :

5. Les participants et participantes appellent à la création d'un **financement spécial** pour l'aide aux médias, par exemple par la création d'un fonds (Impressum, PEV, Syndicom). Or, les financements spéciaux ne sont pas réalisables sur le plan politique. En effet, à de nombreuses reprises, le Grand Conseil a décidé et clairement fait savoir qu'il ne souhaitait pas de financements spéciaux.
6. En outre, quelques participants et participantes demandent l'inscription dans la loi de certaines **conditions encadrant l'aide aux médias**, en particulier en ce qui concerne le versement de dividendes, les conditions de travail ou l'obligation de CCT pour les médias (Union syndicale du canton de Berne, Groupe BNJ, Impressum, Radio neo1 et BeO, Syndicom). Dans la mesure où l'on estime que de telles revendications pourraient être mises en œuvre par le simple biais d'une aide indirecte

accordée à des intermédiaires (cf. art. 34c LIAM), elles ne sauraient toutefois pas être consacrées dans le texte de la LIAM pour deux raisons : d'une part, parce que ces aspects sont pour certains déjà réglés dans la LCSu (cf. en particulier les dispositions relatives au contenu des contrats de prestations) ; d'autre part, parce que les dispositions d'exécution de l'article 34e LIAM sont formulées de façon suffisamment ouverte pour que d'éventuelles conditions encadrant les aides financières puissent être définies par voie d'ordonnance. Enfin, dans un cas concret, certains critères d'exclusion ou conditions peuvent être attachés à un soutien financier dans le contrat de prestations.

7. La possibilité de créer ou de doter une **fondation**, déjà discutée dans le cadre des débats parlementaires relatifs au rapport sur l'aide aux médias, a été soulevée une nouvelle fois durant la procédure de consultation (La Gauche Berne, PEV, Les Verts, Impressum, SRG, Syndicom). Le Conseil-exécutif considère toujours que cet objet mérite d'être étudié et crée avec la LIAM (art. 34c) la base légale nécessaire permettant de financer l'aide aux médias par l'intermédiaire d'une fondation si la situation financière devait le permettre (cf. aussi réponse du Conseil-exécutif à la motion 074-2021).
8. Concernant l'**encouragement de l'utilisation des médias et la promotion de la formation politique**, certains participants et participantes demandent de renoncer à une formulation potestative au profit d'un droit aux aides financières (Impressum, SRG, Syndicom). Cette revendication va à l'encontre du principe même de la loi sur les subventions cantonales. Elle est par ailleurs impossible à mettre en œuvre du point de vue de la politique financière.
9. Concernant l'aide aux **médias francophones** (y compris à l'avenir aux médias bilingues, comme le souhaitait la ville de Bienne), des allègements des conditions d'obtention de l'aide ont été demandés pour ne pas restreindre trop durement la marge de manœuvre des autorités (aucune participation financière des communes concernées, indépendances des autorités par rapport à la compétence en matière d'autorisation de dépenses du Conseil-exécutif ; demande émanant des villes de Berne et de Bienne, Groupe BNJ, Jb.B, SRG, Radio neo1, Radio BeO, Syndicom, ACB). Les dispositions critiquées de la LCSu appartiennent au droit en vigueur qui ne doit pas être révisé. De fait, c'est justement dans le cas d'une aide directe qu'il est justifié que les communes concernées participent financièrement et que soient respectées les compétences en matière d'autorisation de dépenses du Conseil-exécutif.

Les requêtes suivantes ont été retenues (outre de nombreuses précisions demandées dans le rapport) :

10. Les dispositions applicables aux communes concernant le caractère non public des séances et des processus de prise de décision des **conseils communaux** (art. 11 LIAM) et celles concernant le soutien aux partis représentés dans les **parlements communaux** (art. 15 LIAM) ont été alignées sur la réglementation en vigueur applicable au Conseil-exécutif ou au Grand Conseil (ville de Berne, Jb.B, ACE ainsi que plusieurs communes).
11. L'exigence pour les **communes de produire une information numérique** est précisée de façon que la réglementation concernant les feuilles officielles d'avis consacrée dans la législation sur les communes soit réservée dans la LIAM (commune de Münsingen, Zeitungsverlegerverein).
12. Dans le domaine de l'**aide aux médias**, la mention « local » a été ajoutée dans l'**article énonçant le but des mesures** (art. 34a LIAM) (La Gauche Berne, ville de Berne, pev, Les Verts libéraux, SRG, UDC). L'extension de l'aide à des médias qui ne proposent que des contenus sportifs, culturels, de société, etc. mais aucun contenu politique ou en lien avec des thématiques politiques a par contre été rejetée (idem et Impressum, Suisseculture, Zeitungsverlegerverein).

14. Proposition

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'adopter le projet de loi sur l'information et l'aide aux médias.