



Rapport

Date de la séance du CE : 29 avril 2020
Direction : Direction de l'intérieur et de la justice
N° d'affaire : 2018.JGK.6234
Classification : Non classifié

Modification de la loi sur les communes (LCo): introduction des communications officielles sous forme électronique (feuille officielle d'avis électronique [eFOA])

Table des matières

1.	Synthèse	3
2.	Contexte	3
2.1	Introduction des communications officielles sous forme électronique (projet «eFOA»)	3
2.2	Adaptation de la terminologie au MCH2	4
3.	Caractéristiques de la nouvelle réglementation	4
3.1	Modifications apportées à la loi sur les communes au sujet de l'introduction de communications officielles sous forme électronique (projet «eFOA»)	4
3.2	Modifications apportées à la loi sur les communes dues à la terminologie du MCH2	5
3.3	Modifications indirectes d'autres lois et de décrets	6
4.	Forme de l'acte législatif	6
5.	Droit comparé	6
5.1	Généralités	6
5.2	Canton de Zurich	6
5.3	Canton de Bâle-Ville	7
5.4	Canton des Grisons	7
5.5	Canton de Saint-Gall	8
5.6	Canton d'Argovie	8
6.	Commentaire des articles	8
6.1	Modification de la loi sur les communes	8
6.2	Modifications indirectes de lois	16
6.2.1	Loi du 28 mai 1911 sur l'introduction du Code civil suisse (Li CCS)	16
6.2.2	Loi du 15 septembre 1992 sur la protection de la nature	16
6.2.3	Loi du 3 octobre 1965 sur l'expropriation	16
6.2.4	Loi du 9 juin 1985 sur les constructions (LC)	16
6.3	Modifications indirectes de décrets	17
6.3.1	Décret du 22 mars 1994 concernant la procédure d'octroi du permis de construire (DPC)	17
6.3.2	Décret du 12 février 1985 concernant le remaniement parcellaire de terrains à bâtir, les rectifications de limites et les libérations ou transferts de servitudes (décret sur le remaniement parcellaire de terrains à bâtir/DRTB)	17
7.	Place du projet dans le programme gouvernemental de législation (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes	18
8.	Répercussions financières	18
9.	Répercussions sur le personnel et l'organisation	18

10.	Répercussions sur les communes	19
10.1	Incidences relatives à l'organisation	19
10.2	Incidences d'ordre technique	20
10.3	Répercussions financières	20
11.	Répercussions sur l'économie	20
12.	Résultat de la procédure de consultation	21
13.	Propositions	21

1. Synthèse

La présente modification de la loi du 16 mars 1998 sur les communes (LCo)¹ offre la possibilité aux communes de publier à l'avenir leurs communications officielles sous forme électronique. A cet égard, les conditions doivent être les mêmes que celles qui s'appliquent au canton. Depuis le 1^{er} janvier 2020, la Feuille officielle du canton de Berne paraît exclusivement sous forme électronique, par l'intermédiaire d'une plateforme de publication accessible par Internet.

Jusqu'à maintenant, les communications officielles des communes devaient obligatoirement être faites sous forme imprimée. Grâce à la présente modification de la loi, les communes auront deux possibilités à choix: poursuivre la publication de leurs communications officielles sous forme imprimée, dans une feuille officielle d'avis, ou passer à une parution sous forme électronique par l'intermédiaire d'une plateforme commune définie par le Conseil-exécutif, accessible par Internet.

Le Conseil-exécutif souhaite une mise en œuvre rapide et avantageuse et prévoit donc que les communes recourent à la même plateforme de publication que celle que le canton utilise pour sa Feuille officielle. Cette dernière paraît sur la plateforme pour la Feuille officielle suisse du commerce (FOSC) du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), dite Portail des feuilles officielles. Les détails de la communication électronique des communes sont par conséquent régis par l'ordonnance cantonale du 23 juin 1993 sur les publications officielles (OPO)².

La modification de la loi donne par ailleurs l'occasion de procéder à quelques adaptations rédactionnelles qui concernent la terminologie du modèle comptable harmonisé 2 (MCH2).

2. Contexte

2.1 Introduction des communications officielles sous forme électronique (projet «eFOA»)

Depuis le 1^{er} janvier 2020, la Feuille officielle du canton de Berne bilingue, publiée sous forme électronique, remplace l'ancienne Feuille officielle cantonale (Amtsblatt des Kantons Bern) et la Feuille officielle du Jura bernois. Les communications officielles du canton paraissent depuis lors exclusivement sous forme électronique dans la Feuille officielle du canton de Berne, par l'intermédiaire du Portail des feuilles cantonales du SECO. Lorsque le changement de forme prévu a été communiqué, en mai 2018, l'Association des communes bernoises (ACB) a demandé à la Direction de l'intérieur et de la justice (DIJ) de l'étendre aux feuilles officielles d'avis communales et de modifier les dispositions à ce sujet dans la loi sur les communes. Des discussions préliminaires ont alors eu lieu avec l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT).

La DIJ s'est chargée du projet de feuille officielle d'avis électronique (eFOA). L'idée était, dès le début, de proposer d'introduire, à titre facultatif, la communication officielle par voie électronique dans les communes. Il revient à ces dernières de décider si elles souhaitent maintenir la parution de leur feuille officielle d'avis sous forme imprimée ou publier dorénavant leurs communications officielles de manière électronique, sur Internet, par l'intermédiaire d'une plateforme de publication prédéfinie.

Le fait que les communes municipales et les communes mixtes demeurent responsables de l'organisation en matière de communications officielles n'a jamais été abordé et encore moins contesté. Les dispositions sur les feuilles officielles d'avis ont été intégrées à la loi sur les communes lors de sa

¹ RSB 170.11

² RSB 103.11

modification adoptée le 24 mars 2010 par le Grand Conseil et entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2010 (nouvelle réglementation aux articles 49b à 49h). Les prescriptions à ce sujet appliquées jusque-là, qui figuraient dans la loi du 18 janvier 1993 sur les publications officielles (LPO)³, ainsi que l'ordonnance du 11 août 1993 sur les feuilles officielles d'avis des districts (OFOA)⁴ avaient été abrogées. L'inscription des règles sur les feuilles officielles d'avis dans la loi sur les communes a entraîné la suppression de la surveillance cantonale sur les anciennes feuilles officielles. Depuis lors, la tâche a exclusivement relevé des communes municipales et des communes mixtes. Il convient de maintenir cette répartition des compétences.

Au début du projet, en raison de l'actuelle tâche communale, la DIJ prévoyait de respecter l'autonomie des communes du point de vue de l'organisation et de ne formuler aucune règle au sujet de la solution technique choisie pour les communications officielles sous forme électronique. Il était prévu de n'édicter aucune disposition juridique ou technique sur la plateforme de publication des communes, fondée sur une base de données. Pourtant, lors d'une réunion organisée en août 2019 entre des représentants de l'ACB, de l'association des feuilles officielles d'avis du canton de Berne (regroupant les éditeurs de ces dernières) et de l'OACOT, il est apparu que les personnes représentant les communes et les éditeurs souhaitaient une plateforme de publication commune, définie par le canton. Elles ont jugé que la solution la plus pertinente serait celle consistant à publier les communications officielles des communes sur la même plateforme électronique que celle utilisée pour la Feuille officielle du canton de Berne. L'ACB a clairement confirmé cette position politique lors d'une consultation préalable que l'OACOT a organisée à ce sujet en décembre 2019.

En résumé, le Conseil-exécutif propose simplement d'étendre les dispositions actuelles sur la publication qui figurent déjà dans la loi sur les communes pour offrir un choix aux communes municipales et aux communes mixtes. Ces dernières doivent en effet déterminer si elles souhaitent maintenir la publication de leurs communications officielles sous forme imprimée, et donc dans la feuille officielle d'avis sous forme papier ou si elles entendent faire part de leurs communications officielles sur Internet, par l'intermédiaire d'une plateforme définie par le Conseil-exécutif. Les dispositions actuelles de la loi sur les communes concernant les feuilles officielles d'avis doivent donc rester inchangées sur le fond.

2.2 Adaptation de la terminologie au MCH2

Le MCH2, introduit à la suite de la modification de la loi sur les communes adoptée le 28 mars 2012, impliquait le changement de certains termes précis du domaine comptable. Trois adaptations d'ordre rédactionnel doivent encore être faites dans la loi à cet égard.

3. Caractéristiques de la nouvelle réglementation

3.1 Modifications apportées à la loi sur les communes au sujet de l'introduction de communications officielles sous forme électronique (projet «eFOA»)

La présente modification de la loi sur les communes a pour but de permettre aux communes de choisir la forme (imprimée ou électronique) sous laquelle elles souhaitent publier leurs communications officielles. Il n'y a pas lieu d'adapter, sur le fond, les dispositions des articles 49b à 49h qui s'appliquent actuellement à la communication sous forme imprimée dans les feuilles officielles d'avis. Il s'agit uniquement d'ajouter un article prévoyant la possibilité de publier des communications officielles par voie électro-

³ RSB 103.1

⁴ RSB 103.21

nique, sur une plateforme accessible par Internet. Alors que, jusqu'à maintenant, ces communications devaient impérativement revêtir la forme imprimée et paraître dans une feuille officielle d'avis, les communes pourront désormais choisir si elles entendent

- maintenir la publication de leurs communications officielles sous forme imprimée dans leur feuille officielle d'avis ou
- publier leurs communications officielles sous forme électronique sur une plateforme unique, accessible par Internet et définie par le Conseil-exécutif.

Le choix de la forme définit en même temps l'organe de publication concerné (feuille officielle d'avis ou plateforme de publication électronique).

Ainsi, rien ne change pour les communes qui souhaitent maintenir la publication de leurs communications officielles sous forme imprimée, dans leur feuille d'avis. Les prescriptions relatives à la publication, à la désignation et au périmètre de diffusion, à la forme, à l'obligation de diffusion, à l'accessibilité et à la conservation ainsi qu'à la partie officielle, à la partie non-officielle et aux annexes demeurent applicables. Pour diverses raisons, notamment de systématique, elles ont toutefois été déplacées.

La nouvelle forme de la section «1.3a Feuilles officielles d'avis» s'impose puisque les communes ont désormais le choix entre deux organes pour publier leurs communications officielles: la feuille officielle d'avis, sous forme imprimée, ou la plateforme accessible par Internet. Des dispositions particulières doivent être prévues pour ces deux formes dans la loi sur les communes, ce qui implique de nombreux déplacements d'alinéas à l'intérieur des actuels articles 49b à 49h. La nouvelle section «1.3a Communications officielles» dispose donc de la structure suivante:

- *Principes valables pour les communications officielles* (art. 49b)
Les deux organes de publication admissibles y sont définis.
- *Dispositions sur la communication et la consultation* (art. 49c)
Elles régissent ces deux points.
- *Prescriptions pour les feuilles officielles d'avis* (art. 49d à 49h)
Elles contiennent, comme jusqu'à maintenant, les règles déterminantes concernant les aspects pratiques (à savoir la publication, l'obligation de diffusion et la distribution), les parties officielle et non-officielle ainsi que les annexes.
- *Dispositions sur la plateforme de publication accessible par Internet* (nouvel art. 49i)
Elles règlementent les communications officielles sous forme électronique et précisent que la plateforme déterminante unique à laquelle toutes les parties concernées accéderont par Internet doit être définie par le Conseil-exécutif. Ce dernier est par ailleurs habilité à régler par voie d'ordonnance les détails des communications officielles sous forme électronique.

3.2 Modifications apportées à la loi sur les communes dues à la terminologie du MCH2

Alors que la loi sur les communes a été modifiée le 28 mars 2012 en raison de l'introduction du MCH2 (art. 146, al. 1, lit. *b*) puis, le 23 septembre 2012, du fait de l'assouplissement de la garantie de l'existence des communes, deux autres changements d'ordre terminologique (art. 4e, al. 2, lit. *d* et art. 4l, al. 3) n'avaient pas été pris en compte à ces occasions, par simple inadvertance. Il convient de les intégrer au présent projet, à titre de mise à jour de la législation sur le MCH2.

3.3 Modifications indirectes d'autres lois et de décrets

En raison de la présente modification de la loi sur les communes, le terme de «feuille officielle d'avis» ne correspond plus à toutes les formes possibles d'organes de publication et se révèle donc incomplet. Pour refléter correctement les organes de publication admis (feuille officielle d'avis ou plateforme de publication accessible par Internet), c'est la formulation d'«organe de publication officiel de la commune» qui sera désormais utilisée. Cette modification rédactionnelle concerne non seulement la loi sur les communes mais aussi quatre autres lois et deux décrets. Aucune modification n'est apportée sur le fond.

4. Forme de l'acte législatif

L'introduction des communications officielles des communes sous forme électronique et les adaptations à la terminologie du MCH2 ont lieu dans le cadre d'une modification de la loi sur les communes.

Les modifications indirectes des autres lois se font dans le cadre de la révision de la même loi.

Les adaptations des décrets nécessaires s'effectuent par une modification du décret du 22 mars 1994 concernant la procédure d'octroi du permis de construire (DPC)⁵ et par la modification indirecte du décret du 12 février 1985 concernant le remaniement parcellaire de terrains à bâtir, les rectifications de limites et les libérations ou transferts de servitudes (décret sur le remaniement parcellaire de terrains à bâtir, DRTB)⁶ qu'il contient.

5. Droit comparé

5.1 Généralités

Les prescriptions sur les communications officielles communales divergent sensiblement entre les cantons. Certains d'entre eux ont profité de l'introduction de la publication électronique du recueil cantonal de leur législation pour transférer parallèlement la parution, sur Internet, des communications officielles cantonales. Ce changement n'a pas toujours eu d'incidences directes sur les communications officielles des communes. En fonction de la réglementation du canton concerné, les communications officielles communales paraissent dans la Feuille officielle cantonale ou, indépendamment, dans des organes de publication distincts. En général, elles sont publiées aujourd'hui encore sous forme imprimée dans l'organe de la commune, organisé de manière régionale.

5.2 Canton de Zurich

Le canton de Zurich publie sa Feuille officielle d'avis depuis septembre 2018 sous forme électronique, par l'intermédiaire du Portail des feuilles officielles du SECO, tous les jours ouvrables⁷. Un émolument de 30 francs est perçu pour chaque communication officielle⁸.

Depuis l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2018, de la nouvelle législation sur les communes, les communes zurichoises ont la possibilité, mais non l'obligation, de publier leurs communications officielles sous forme électronique, sur Internet⁹. Le Conseil d'Etat zurichois est habilité à réglementer dans une

⁵ RSB 725.1

⁶ RSB 728.1

⁷ § 15 Publikationsgesetz (PublG ZH), 30 novembre 2015; LS 170.5 et § 12 ss Publikationsverordnung (PublV ZH), 25 octobre 2017; LS 170.51.

⁸ § 27, alinéa 1, lettre a PublV ZH.

⁹ § 7 Gemeindegesetz (GG ZH), 20 avril 2015; LS 131.1.

ordonnance la publication par voie électronique¹⁰, ce qu'il a fait. Il a ainsi prévu que dans la mesure où la commune décide de la publication sur Internet, la version électronique déploie les effets juridiques associés à la publication¹¹. Les communes garantissent l'intangibilité des communications publiées par voie électronique. Elles décident de la date et de la fréquence auxquelles les publications ont lieu et du site Internet sur lequel elles paraissent¹². De nombreuses communes utilisent déjà cette possibilité et font paraître leurs communications officielles sur Internet. Etant donné qu'aucune réglementation ne prévoit le recours à une seule et même plateforme de publication et qu'il n'en existe d'ailleurs aucune, les communes publient leurs communications sur diverses plateformes électroniques privées. Le projet «ePublication» a été lancé pour offrir aux communes zurichoises (mais aussi à celles du reste de la Suisse), par un accès partagé («mandant des communes») au Portail des feuilles officielles du SECO, une publication sûre, simple et avantageuse de leur communication officielle par voie électronique. La phase pilote du projet, à laquelle participent la ville de Schlieren et la commune de Bâretswil, a commencé à la mi-décembre 2019¹³.

5.3 Canton de Bâle-Ville

Le canton de Bâle-Ville publie ses communications officielles dans la Feuille officielle cantonale sous forme électronique depuis le 1^{er} janvier 2019¹⁴. Il recourt pour cela au Portail des feuilles officielles du SECO et y fait paraître ses avis deux fois par semaine, le mercredi et le samedi¹⁵. La publication d'une annonce officielle est facturée 15 francs.

Les communications officielles des communes étant publiées dans la Feuille cantonale¹⁶, elles paraissent forcément par voie électronique, par l'intermédiaire du portail mentionné.

5.4 Canton des Grisons

Depuis le 1^{er} janvier 2016, la Feuille officielle du canton des Grisons n'est publiée que sous forme électronique¹⁷. Le gouvernement a délégué la rédaction, la fabrication et la diffusion de la Feuille d'avis à la société privée Somedia SA¹⁸ qui gère la plateforme DIAM et assume la responsabilité de ces différentes étapes¹⁹.

L'ensemble des publications officielles du canton, des régions, des districts, des arrondissements ainsi que des communes sont publiées quotidiennement par l'intermédiaire de la plateforme DIAM dans la Feuille officielle des Grisons²⁰. Les publications du canton ont lieu sans frais tandis que celles des régions et des communes sont facturées à un prix maximum dont il a été convenu par contrat²¹, qui est actuellement de 38 francs par avis officiel. Les annonceurs privés peuvent publier des communications par l'intermédiaire de la plateforme. En ce qui concerne les annonces commerciales, l'exploitante privée peut fixer par contrat des prix différenciés, selon son appréciation.

¹⁰ § 7, alinéa 3 GG ZH.

¹¹ § 1, alinéa 1 Gemeindeverordnung (VGG ZH), 29 juin 2016; LS 131.11.

¹² § 1, alinéas 2 et 3 VGG ZH.

¹³ Pour d'autres informations, voir le site Internet du projet «ePublication.ch» à l'adresse

<https://egovpartner.zh.ch/internet/microsites/egovpartner/de/projekte/elektronische-publication.html> (consulté le 17 février 2020).

¹⁴ § 5 Gesetz über Publikationen im Kantonsblatt und über die Gesetzessammlung (Publikationsgesetz BS), 19 octobre 2016; SG 151.200.

¹⁵ § 2 Verordnung zum Gesetz über Publikationen im Kantonsblatt und über die Gesetzessammlung (Publikationsverordnung, PublV BS), 11 décembre 2018; SG 151.210.

¹⁶ § 2, alinéa 1 Publikationsgesetz BS.

¹⁷ Article 13, Gesetz über die Gesetzessammlungen und das Amtsblatt (Publikationsgesetz, PuG GR), 19 octobre 2011; BR 180.100.

¹⁸ Articles 2 ss, Verordnung über das Amtsblatt des Kantons Graubünden, 1^{er} juillet 2014; BR 180.500.

¹⁹ Voir <https://www.kantonsamtsblatt.gr.ch/publikationen/> (site consulté le 17 février 2020).

²⁰ Article 5, Verordnung über das Amtsblatt (GR).

²¹ Article 6 Verordnung über das Amtsblatt (GR).

5.5 Canton de Saint-Gall

La Feuille officielle d'avis du canton de Saint-Gall n'existe plus que sous forme électronique depuis le 1^{er} juin 2019²² et ne peut donc être consultée que sur une plateforme accessible par Internet²³. Le gouvernement a choisi la plateforme DIAM de la société Somedia SA, sur laquelle les communications officielles paraissent gratuitement. La publicité est interdite²⁴.

L'organe de publication officiel des communes est réglementé depuis le 1^{er} juin 2019 dans la loi saint-galloise sur les publications. Depuis cette date, les communes peuvent choisir de continuer à procéder comme elles le faisaient jusque-là ou alors de publier leurs communications officielles sous forme électronique²⁵. Si elles souhaitent opter pour cette possibilité, elles doivent utiliser la plateforme de publication du canton. Il s'agit ainsi d'assurer le recours à une plateforme uniforme offrant des conditions suffisantes en matière de sécurité et de protection des données et garantissant le respect des exigences prévues²⁶.

5.6 Canton d'Argovie

Depuis le 1^{er} juillet 2019, le canton d'Argovie publie sa Feuille officielle d'avis sous forme exclusivement électronique²⁷, une fois par semaine²⁸, sur la plateforme DIAM gérée par la société Somedia SA²⁹.

Les communes doivent préciser dans leur règlement quel est leur organe de publication officiel et de quelle manière les communications officielles prescrites ont lieu³⁰. Comme le droit supérieur n'exclut pas que les communes publient leurs communications officielles sous forme électronique, ce procédé est en principe autorisé, à condition que les communes inscrivent dans leur règlement les conditions de sécurité et d'intangibilité y relatives. Pour l'instant, il n'est pas prévu que les communes puissent publier leurs communications officielles dans la Feuille officielle du canton par l'intermédiaire de la plateforme électronique de ce dernier.

6. Commentaire des articles

6.1 Modification de la loi sur les communes

Article 4e, alinéa 2, lettre d (modifiée)

La modification consiste en une simple adaptation à la terminologie en vigueur du MCH2, mais ne concerne que l'allemand. Le terme de budget, employé en français, ne change pas.

Article 4l, alinéa 3 (modifié)

Cette disposition subit elle aussi un changement d'ordre rédactionnel, afin que les termes utilisés dans le domaine du MCH2 soient respectés. L'adaptation requise avait été oubliée lors de la modification de la loi sur les communes adoptée le 23 septembre 2012 au sujet de l'assouplissement de la garantie de

²² Article 3 Publikationsgesetz (PubG SG), 13 juin 2018; sGS 140.3.

²³ Articles 22 ss PubG SG.

²⁴ Article 22, alinéa 3 PubG SG.

²⁵ Article 22 PubG SG.

²⁶ Voir Botschaft der Regierung zum Publikationsgesetz SG 16 janvier 2018, chiffre 5.3, commentaire des articles 26 et 27, page 29 s.

²⁷ § 13, alinéa 1, Gesetz über die amtlichen Publikationsorgane (Publikationsgesetz, PuG AG), 3 mai 2011; SAR 150.600.

²⁸ § 2, alinéa 2 PuG AG.

²⁹ § 2, alinéa 2 PuG AG.

³⁰ § 18, alinéa 1, lettre c) Gesetz über die Einwohnergemeinden (Gemeindengesetz, GG AG), 19 décembre 1978; SAR 171.100.

l'existence des communes. Selon le MCH2, il n'est plus question aujourd'hui de «compte courant» mais de «compte de résultats». Ce terme est désormais inscrit dans l'article.

Une petite correction supplémentaire, portant sur la position du renvoi à la note de bas de page, concerne uniquement le texte allemand.

Titre de la section 1.3a (modifié)

Une adaptation du titre de la section s'impose en raison de la nouvelle conception, prévue par la loi sur les communes, concernant les communications officielles. Afin d'illustrer la possibilité pour les communes de choisir désormais entre les deux organes de publication admis (feuille officielle d'avis pour les communications officielles imprimées ou plateforme de publication accessible par Internet pour la forme électronique), la terminologie a été adaptée. Ainsi, «feuilles officielles d'avis» devient «communications officielles» et deux nouveaux titres de sous-sections sont introduits. La sous-section 1.3a.1 contient les dispositions relatives aux feuilles officielles d'avis et la sous-section 1.3a.2 se rapporte à celles concernant la plateforme de publication accessible par Internet.

Article 49b, titre (modifié), alinéas 1 et 2 (modifiés), alinéa 3 (nouveau)

Cet article contient toujours les principes relatifs aux communications officielles des communes.

Titre: vu que cette disposition régleme désormais plusieurs principes, le titre, qui était au singulier, est modifié et prend le pluriel.

Alinéa 1: alors que, jusqu'à maintenant, seules les publications des communes sous forme imprimée dans la feuille officielle d'avis étaient possibles, la disposition modifiée est formulée de telle façon que les communes disposent de deux organes de publication pour leurs communications officielles, et doivent en choisir un. L'alinéa 1 contient la définition des deux organes de publication envisageables:

- une feuille officielle d'avis pour la forme imprimée (*lit. a*) ou
- la plateforme de publication accessible par Internet pour la forme électronique (*lit. b*).

Les communes choisissent l'organe de publication dans lequel elles entendent faire paraître leurs communications officielles. En faisant ce choix, elles déterminent simultanément la forme de leurs publications officielles puisque les communications de type officiel auront alors toujours lieu soit sous forme imprimée, soit sous forme électronique.

Alinéa 2: l'actuel alinéa 2 concernant la publication des feuilles officielles d'avis par les communes municipales et les communes mixtes figure désormais à l'article 49d, alinéa 1.

Du point de vue de son contenu, l'alinéa 2 correspond à l'actuel article 49c, alinéa 1, mais la terminologie a été adaptée. Ainsi, chaque commune municipale et chaque commune mixte désigne l'organe de publication officiel déterminant pour elle, conformément à l'alinéa 1, et pour les autres collectivités de droit communal, conformément à l'alinéa 3. Si elle choisit une feuille officielle d'avis comme organe de publication, elle doit en outre désigner celle qui est déterminante pour elle.

L'alinéa 3 est nouveau, mais correspond, sur le fond, aux alinéas 2 et 3 de l'actuel article 49c, qui, du point de vue rédactionnel, répondent à la nouvelle conception de la loi. Ainsi, désormais, les communes et les corporations bourgeoises, les paroisses et les paroisses générales des Eglises nationales, les syndicats de communes, les sections de communes, les corporations de digues et les conférences régionales feront paraître leurs communications officielles dans l'organe de publication que la commune municipale ou la commune mixte compétente aura désigné pour la région. En fonction des circonstances, il se peut donc que des collectivités composées de plusieurs communes politiques doivent publier leurs communications officielles dans différents organes (jusqu'à maintenant, dans plusieurs feuilles officielles d'avis et, à l'avenir, dans diverses feuilles officielles d'avis ou même, en même temps, dans une ou plusieurs feuilles officielles et sous forme électronique par l'intermédiaire de la plateforme de publication). Il s'agit du seul moyen permettant de garantir que toutes les collectivités présentes sur le territoire d'une commune politique publient

leurs communications officielles dans le même organe officiel et que les citoyens et les citoyennes les trouvent au même endroit.

Article 49c, titre (modifié), alinéas 1 et 2 (modifiés), alinéas 3 et 4 (abrogés)

Les dispositions communes aux deux organes de publication officiels sont réglementées dans cet article. L'actuel article 49c portait sur la désignation et le périmètre de diffusion des feuilles officielles d'avis.

Titre: il est modifié, pour refléter le nouveau contenu, et porte sur la communication et la consultation (et non plus sur la désignation et le périmètre de diffusion des feuilles officielles d'avis).

Alinéa 1: le contenu de l'actuel alinéa 1 figure maintenant à l'article 49b, alinéa 2; il est adapté à la nouvelle terminologie.

L'alinéa 1 correspond à l'actuel article 49e, alinéa 2. La disposition se réfère désormais au contenu des communications officielles publiées sous forme électronique sur la plateforme prévue à cet effet et plus uniquement, comme jusqu'à maintenant, au contenu de la partie officielle de la feuille d'avis imprimée. La terminologie est adaptée en conséquence et la disposition est formulée de manière telle que le contenu des communications officielles publiées dans les organes concernés soit considéré comme connu.

Alinéa 2: l'actuel alinéa 2 se trouve désormais à l'article 49b, alinéa 3, et comporte une nouvelle terminologie.

L'alinéa 2 contient la réglementation qui figurait jusqu'à maintenant à l'article 49g, alinéa 2. Conformément à la nouvelle conception de l'acte législatif, la réglementation s'étend, du point de vue de son contenu et de son énoncé, aux communications officielles sous forme électronique. Les «organes de publication officiels» remplacent les actuelles «feuilles officielles d'avis» et la formulation est simplifiée.

Les communes continuent à veiller à ce que toute personne puisse consulter gratuitement les communications officielles qu'elles ont publiées dans les feuilles officielles d'avis pendant l'année en cours et l'année précédente. Elles doivent aussi le garantir désormais pour les communications officielles électroniques, publiées sur la plateforme accessible par Internet. Cette prescription correspond à la jurisprudence du Tribunal fédéral. Dans un arrêt exemplaire de novembre 2018 concernant l'introduction de la Feuille officielle électronique dans le canton de Zurich³¹, le Tribunal fédéral a constaté que la publication d'avis officiels sous une forme exclusivement électronique, par Internet, constituait certes une légère atteinte à la liberté d'information pour les personnes ne disposant pas de connexion Internet, mais que celle-ci pouvait être suffisamment justifiée dans une ordonnance³². Selon le TF, il est important que le principe de proportionnalité soit respecté³³, la motivation du caractère de l'exigibilité étant un élément central. Dans le cas du canton de Zurich, le tribunal a considéré que cette condition était remplie, en particulier puisque la loi accorde aux personnes qui ne peuvent ou ne veulent pas prendre connaissance de la Feuille officielle par l'intermédiaire d'un accès privé ou public à Internet, le droit de la consulter dans chaque commune³⁴.

L'obligation, pour les communes, de garantir la consultation gratuite des communications officielles qu'elles ont publiées dans les feuilles d'avis pendant l'année en cours et l'année précédente ne devrait pas entraîner pour elles de frais supplémentaires notables, puisqu'elles peuvent, d'une part, assurer l'accès à Internet sur un appareil informatique de l'administration communale et qu'elles ont, d'autre part, la possibilité de créer un fichier PDF à partir de leurs communications officielles et de l'imprimer. La souscription à un abonnement électronique permet de tenir compte de toute une série de critères de filtres. Toute personne (particulier ou collaborateur/collaboratrice d'une commune) peut s'enregistrer sur la page de la Feuille officielle du canton de Berne et s'abonner. Les avis demandés conformément aux filtres définis (p. ex. communications officielles d'une ou de plusieurs communes pendant une période déterminée) sont alors en-

³¹ ATF 1C_137/2018 du 27 novembre 2018.

³² Article 12 PublV ZH.

³³ ATF 1C_137/2018, c. 4.4.

³⁴ Article 21, alinéa 1 PublG ZH.

voyés par courriel sous la forme de fichiers PDF. Ceux-ci peuvent être imprimés, mis en consultation, remis mais aussi archivés (voir le commentaire relatif à l'art. 49g, al. 3).

L'alinéa 3 est abrogé. Son contenu, adapté à la nouvelle terminologie, figure désormais à l'article 49b, alinéa 3.

L'alinéa 4 est lui aussi abrogé et sa teneur est transférée à l'article 49d, alinéa 2.

Titre de la section 1.3a.1 (nouveau)

Les dispositions particulières sur les feuilles officielles d'avis pour les communes qui continuent à publier leurs communications officielles sous forme imprimée figurent aux articles 49d à 49g. Les prescriptions sur la séparation entre la partie officielle et la partie non-officielle, sur l'ajout d'encarts volants ainsi que sur la distribution gratuite et la publication commune au sein d'une région administrative se réfèrent exclusivement aux feuilles officielles d'avis qui sont imprimées, raison pour laquelle elles sont regroupées dans la nouvelle section intitulée «1.3a.1 Feuilles officielles d'avis». Sur le fond, toutes les prescriptions correspondent à celles qui s'appliquaient jusqu'à maintenant aux feuilles officielles d'avis.

Article 49d, titre (modifié), alinéas 1 et 2 (modifiés), alinéas 3 et 4 (nouveaux)

La nouvelle conception des feuilles officielles d'avis est définie dans cet article alors que, jusqu'à maintenant, seule leur forme était réglementée.

Titre: l'article porte le titre «*Publication et distribution*» qui doit illustrer la façon dont les communications officielles sont conçues.

Alinéa 1: l'actuel alinéa 1 est déplacé et correspond à l'article 49b, alinéa 1, lettre a.

L'alinéa 1 correspond à l'actuel article 49b, alinéa 2 et prévoit toujours que la publication des feuilles officielles d'avis incombe aux communes municipales et aux communes mixtes. Cette répartition des tâches doit être maintenue. La disposition connaît une adaptation de type rédactionnel qui permet de préciser explicitement que les feuilles officielles d'avis publiées par les communes municipales et les communes mixtes contiennent les communications officielles sous forme imprimée.

Alinéa 2: l'actuel alinéa 2 est abrogé. Les feuilles officielles d'avis peuvent toujours être publiées sur Internet sous la forme d'un fichier PDF créé à partir du journal imprimé. Etant donné, cependant, qu'il ne s'agit pas là d'un organe de publication officiel au sens de l'article 49b, alinéa 1, la réglementation explicite dans la loi n'a plus de raison d'être. Si une commune municipale ou une commune mixte décide de publier ses communications à caractère officiel dans une feuille officielle d'avis, il s'agit dans tous les cas d'une communication sous forme imprimée. Cette forme est déterminante pour le respect de l'obligation de diffusion et du délai. La publication en sus sur Internet de l'édition (en tant que journal) sous forme de fichier PDF reste admissible mais n'a pas de valeur juridique.

L'alinéa 2 consiste en la réglementation actuellement inscrite à l'article 49c, alinéa 4. Il reste admissible, pour plusieurs communes sises dans une même région administrative, de publier conjointement une seule feuille officielle d'avis. Mais pour faciliter la procédure, en particulier pour les citoyens et les citoyennes qui consultent la feuille d'avis, il est souhaitable que les communes concernées recourent désormais elles aussi à un organe de publication uniforme, afin que l'ensemble d'entre elles poursuivent la publication sous forme imprimée ou passent, de manière groupée, à la publication sous forme électronique. Il revient toutefois aux communes municipales ou aux communes mixtes de prendre une décision au sujet de leur organe officiel de publication déterminant. Il est donc concevable que quelques communes se détachent de la structure organisationnelle d'une feuille officielle d'avis et publient à l'avenir leurs communications officielles sous forme électronique.

Le nouvel alinéa 3 ne fait que réglementer, sur le fond, le principe déjà en vigueur selon lequel les feuilles officielles d'avis peuvent contenir une partie officielle et, à titre supplémentaire, une partie non officielle.

L'alinéa 4, lui aussi nouveau, regroupe les actuels articles 49g, alinéa 1 et 49h, alinéa 1, et prévoit que les feuilles officielles d'avis doivent, comme jusqu'à présent, être envoyées gratuitement à toutes les entreprises et à tous les ménages du périmètre de diffusion, exception faite des appartements de vacances ou des résidences secondaires. Elles peuvent toujours être diffusées sous forme d'encarts volants insérés dans des quotidiens ou des hebdomadaires. La remise d'une renonciation écrite à la diffusion par le ou la destinataire reste possible, mais ce dernier ou cette dernière ne peut pas invoquer une méconnaissance des faits. Le contenu de la feuille officielle d'avis est réputé connu dans tous les cas.

Article 49e, alinéa 2 (abrogé)

Les dispositions matérielles sur la partie officielle des feuilles d'avis sont inchangées.

L'alinéa 2 est abrogé car son contenu est désormais réglementé à l'article 49c, alinéa 1.

Article 49f, alinéas 1 et 3 (modifiés)

Les prescriptions de fond relatives à la partie non officielle des feuilles officielles d'avis ne sont pas modifiées.

L'alinéa 1 est simplifié, d'un point de vue rédactionnel, puisque la répétition de l'élément de l'admissibilité d'une partie non officielle déjà inscrite à l'article 49d, alinéa 3, est abandonnée et qu'il est simplement ajouté que la partie non officielle doit être clairement séparée de celle qui a un caractère officiel.

L'alinéa 3, du point de vue formel, est amélioré et corrigé pour permettre une citation correcte de la loi du 2 novembre 1993 sur l'information du public (loi sur l'information, LIn)³⁵.

Article 49g (abrogé)

L'article n'étant plus nécessaire, il est abrogé.

La teneur de *l'actuel alinéa 1* figure désormais à l'article 49d, alinéa 4.

L'actuel alinéa 2 a été déplacé à l'article 49c (alinéa 2). Il est adapté, d'un point de vue rédactionnel, à la nouvelle conception des feuilles d'avis.

L'actuel alinéa 3, qui imposait aux communes municipales et aux communes mixtes de désigner les services tenus de conserver durablement les parties officielles des feuilles officielles d'avis les concernant, est abrogé. D'un point de vue matériel, cette prescription sur l'archivage est inchangée puisqu'elle est réglementée dans la législation spéciale depuis l'édiction d'une législation cantonale sur l'archivage et en particulier dans l'ordonnance de Direction du 20 octobre 2014 sur la gestion et l'archivage des documents des collectivités de droit public au sens de la loi sur les communes et de leurs établissements, qui est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2016 (ODArch communes)³⁶.

Toutes les prescriptions régissant la conservation des dossiers des communes municipales et des communes mixtes sont inscrites à l'annexe 1 à l'article 6, alinéa 1 ODArch communes. Selon le chiffre 17 de cette annexe, les communes municipales et les communes mixtes désignent les services tenus de conserver durablement les parties officielles des feuilles officielles d'avis les concernant. A la suite de la présente modification de la loi sur les communes, la DIJ adaptera également le chiffre 17 de l'annexe 1 ODArch communes à la nouvelle réglementation des communications officielles. Les communes sont tenues de garantir durablement la conservation des communications officielles faites aussi bien sous forme imprimée que sous forme électronique (publiées sur une plateforme accessible par Internet). Le Conseil-exécutif a prévu à l'article 7e, alinéa 2 OPO que la Chancellerie d'Etat du canton de Berne (CHA) conserve en lieu sûr les données des avis officiels cantonaux publiés que la société exploitante de la plateforme lui remet régulièrement. Selon la convention de prestations conclue entre la CHA et le service fédéral exploitant la

³⁵ RSB 107.1

³⁶ RSB 170.711

plateforme (pour l'instant, le SECO, en sa qualité d'exploitant du Portail des feuilles officielles), il est prévu que ce dernier livre périodiquement les données sous forme électronique aux Archives de l'Etat en vue de leur archivage durable³⁷. L'ordonnance sur les publications officielles ne contient pas de prescription de livraison et d'archivage de données analogues, valable pour les communications officielles communales. Les communes sont donc responsables de l'archivage de leurs dossiers. Si l'une d'entre elles dispose d'une solution d'archivage électronique, un accord sur la livraison des données tel qu'il existe entre le SECO et les Archives cantonales pourrait être envisageable. Mais tant que les communes ne disposent pas d'archives électroniques correspondant aux prescriptions cantonales sur l'archivage au sens de l'ODArch communes, elles doivent archiver leurs communications officielles sous forme papier. Cette obligation ne devrait pas entraîner un important surplus de travail pour les administrations communales qui peuvent en tout temps créer un fichier PDF à partir d'une communication officielle et l'imprimer. Par ailleurs, la souscription à un abonnement permet à la commune de recevoir chaque semaine un fichier PDF comprenant l'ensemble des communications officielles souhaitées (de la commune et de toutes les collectivités de droit communal situées sur le territoire communal). Ces documents sous forme PDF peuvent être imprimés et archivés.

Article 49h: titre (modifié), alinéas 1 et 2 (modifiés)

Les prescriptions matérielles sur les encarts volants dans les feuilles officielles d'avis ne subissent aucun changement.

Titre: le titre de l'article est adapté au nouveau contenu de la disposition. Il s'intitule simplement «*Encarts*» et non plus «*Diffusion et encarts*».

Alinéa 1: la teneur de l'*actuel alinéa 1* figure maintenant réglémenté à l'article 49d, alinéa 4, le renvoi à l'article 49g, alinéa 1 à la deuxième phrase étant abrogé.

L'alinéa 1 correspond à la première et à la deuxième phrases de l'*actuel alinéa 2*. Il prévoit que les feuilles officielles d'avis peuvent, comme jusqu'à maintenant, contenir des encarts volants. Ces derniers sont régis par les mêmes règles que la partie non officielle des feuilles officielles d'avis.

L'alinéa 2 correspond à la troisième phrase de l'*actuel alinéa 2*, à quelques améliorations rédactionnelles près. Les encarts volants admissibles sont toujours les contributions des autorités communales qui servent à l'accomplissement de leur devoir d'information au sens de la loi sur l'information du public ainsi que les cahiers culturels.

Titre de la section 1.3a.2 (nouveau)

Le sous-titre de la section «1.3a 2. Plateforme de publication accessible par Internet» concerne le nouvel article 49i qui contient les prescriptions relatives à la publication des communications officielles sous forme électronique.

Article 49i (nouveau)

L'article 49i est introduit dans la loi sur les communes. Ses trois alinéas forment le noyau de la présente modification et permettront à l'avenir aux communes de publier leurs communications officielles sous forme électronique.

L'alinéa 1 régleme le principe selon lequel les communications officielles sous forme électronique doivent être publiées sur une unique plateforme accessible par Internet, que le Conseil-exécutif aura désignée. Il s'agit, avec cette disposition, d'inscrire que toutes les communes publient leurs communications officielles électroniques *sur la même plateforme*, en réponse à un souhait qu'elles ont elles-mêmes exprimé. Il est ainsi garanti que les citoyens et les citoyennes qui l'utilisent puissent consulter les communi-

³⁷ Voir à ce sujet le rapport de la Chancellerie d'Etat au Conseil-exécutif du 12 septembre 2019 au sujet de la modification de l'ordonnance sur les publications officielles (OPO) (ci-après: rapport OPO), chiffre 5, commentaire de l'article 7e, alinéa 1, page 6.

tions officielles ou s'abonner à celles-ci sur un site Internet centralisé, qui soit connu, sûr et accessible à tous. Cela permet d'éviter une dispersion, et donc un risque d'opacité, de ces communications sur toutes sortes de sites différents (comme p. ex. les sites Internet des communes ou d'autres portails). En effet, ce n'est pas aux utilisateurs et aux utilisatrices de trouver le site Internet correct diffusant les communications officielles de leur commune ni de vérifier son authenticité et son caractère déterminant. Le fait que le canton prescrive que la plateforme de publication doit être uniforme permet à un service central de vérifier sa fonctionnalité (en particulier l'intangibilité des annonces et des capacités) et sa sécurité.

Il est aussi prévu que le *Conseil-exécutif* décide de la plateforme unique à utiliser. En raison du rapide développement numérique et de la création permanente de nouvelles solutions techniques, l'idée d'une inscription concrète dans la loi du nom de la plateforme sur laquelle les communes doivent publier leurs communications officielles électroniques a été écartée. La disposition de délégation doit offrir au Conseil-exécutif la marge de manœuvre lui permettant de réagir rapidement à des changements concernant la plateforme de publication déterminante. Il est également envisageable qu'à l'avenir, le Conseil-exécutif publie la Feuille officielle du canton de Berne sur une autre plateforme, que la plateforme soit reprise par une autre société exploitante et que les communes passent elle aussi sur cette plateforme. Il se peut par ailleurs qu'une plateforme de publication soit créée spécifiquement pour les communes et que, moyennant l'accord du Conseil-exécutif, elle soit utilisée en tant qu'organe de publication officiel pour la communication par voie électronique.

Le Conseil-exécutif prévoit pour l'instant de choisir pour les communications officielles des communes concernées la même plateforme de publication que celle qui accueille la Feuille officielle du canton de Berne. Selon l'article 4, alinéa 2 OPO, les communications officielles cantonales sont publiées sur la plateforme utilisée pour la Feuille officielle suisse du commerce, conformément à l'ordonnance du 15 février 2006 à ce sujet (ordonnance FOSC, OFOSC)³⁸. Dans le cadre de la modification de l'ordonnance sur les publications officielles, le Conseil-exécutif a renoncé à nommer la plateforme de publication ainsi que le service compétent au sein de la Confédération afin, là encore, de disposer d'une certaine marge de manœuvre si des adaptations à des solutions techniques modifiées s'avéraient nécessaires ou si une nouvelle exploitante reprenait la plateforme.

Pour l'instant, la Feuille officielle du canton de Berne est publiée sur le portail du SECO déjà mentionné³⁹, disponible depuis juin 2018. Y paraissent depuis septembre 2018 la FOSC et la Feuille officielle du canton de Zurich, depuis janvier 2019 la Feuille officielle du canton de Bâle-Ville, depuis janvier 2020, celle du canton de Berne et, à partir de juillet 2020, celle du canton d'Appenzell-Rhodes-Extérieures. Le Portail des feuilles officielles est une solution fondée sur une base de données, accessible par Internet et entièrement bilingue. Les annonces des feuilles officielles de la Confédération, des cantons et des communes sont publiées directement dans les feuilles officielles du portail. Les dates des communications sont saisies de manière électronique par l'intermédiaire de formulaires ou sont fournies au moyen d'interfaces existantes (comme c'est le cas notamment pour eBau). Les services du canton et des communes chargés de transmettre les avis peuvent configurer dans leur propre poste de pilotage (cockpit), protégé par une connexion, leurs données d'édition et déterminer l'emplacement précis de la publication. Le SECO procède de manière centralisée au décompte des coûts pour les avis officiels et à l'encaissement pour le canton et les communes. Chaque canton fixe lui-même ses prix. La publication électronique des feuilles officielles d'avis profite avant tout aux citoyens et aux citoyennes, car ils disposent d'un moteur de recherche des publications intuitif, offrant des possibilités de filtrage et une recherche plein texte complète. Les filtres de recherche conçus par type précis de publication ou par canton ou commune peuvent être mémorisés et faire l'objet d'un abonnement par courriel. Il est possible de composer une édition personnalisée et d'en obtenir une version PDF ou Word. En outre, des recherches dans les feuilles officielles d'avis de plusieurs cantons ou de plusieurs domaines de la Confédération peuvent aussi être effectuées. Les utilisateurs et les utilisatrices peuvent ainsi consulter sur Internet, gratuitement et au même endroit, toutes les communications officielles cantonales et communales qui les intéressent.

³⁸ RS 221.415

³⁹ <https://www.amtsblattportal.ch> (consulté le 17 février 2020).

L'alinéa 2 prévoit que les communes peuvent uniquement publier sur la plateforme accessible par Internet les communications officielles au sens de l'article 49e, alinéa 1. Parmi celles-ci figurent principalement la publication de projets de construction, les dérogations, l'entrée en vigueur d'actes législatifs, les votations et les élections, les convocations à des assemblées communales, des arrêtés du parlement et du conseil communal, des décisions de portée générale sur des prescriptions en matière de réglementation du trafic, etc.

L'interdiction de publication de communications non officielles sur la plateforme électronique correspond aux prescriptions s'appliquant à la Feuille officielle d'avis électronique du canton de Berne. Lors de la modification de l'ordonnance sur les publications officielles, le titre 2.3 comportant les réglementations sur la partie non officielle de la feuille a été abrogé. Le motif avancé à cet égard était que la feuille officielle d'avis est un organe de publication pour les autorités étatiques et les personnes privées qui accomplissent des tâches relevant des autorités, raison pour laquelle il est judicieux de n'y publier que les communications officielles. Dans le rapport concernant la modification de cette ordonnance, il est notamment précisé que le canton devrait éviter de concurrencer les médias privés, en particulier la presse écrite, en publiant des annonces non officielles dans la feuille officielle électronique⁴⁰. Les mêmes arguments s'appliquent aux communes en ce qui concerne la publication de leurs communications officielles sur la plateforme électronique. Si une commune municipale ou une commune mixte décide de passer à la publication sous forme électronique, en recourant à la plateforme accessible par Internet, cette action se limite exclusivement aux communications officielles pour toutes les collectivités de droit communal au sens de l'article 2, alinéa 1 sises sur le territoire de la commune en question. Les communications à caractère non officiel telles que des annonces des communes portant sur de futures manifestations récréatives ou des invitations des paroisses aux services religieux doivent être faites dans d'autres médias comme le site Internet de la commune ou encore dans des journaux locaux ou régionaux. L'admission de parties non officielles dans l'organe de publication officiel des communes est exclusivement réservé aux feuilles officielles d'avis. Ce raisonnement est d'autant plus convaincant que, jusqu'à maintenant, les parties non officielles des feuilles d'avis contenaient surtout des informations et des appels à participer à des manifestations, adressés aux personnes domiciliées dans la région. De telles annonces sur Internet manqueraient leur cible, faute de possibilité de s'adresser, par ce biais-là, à un public régional bien particulier.

L'alinéa 3 contient l'habilitation, pour le Conseil-exécutif, à réglementer par voie d'ordonnance les détails des communications officielles sous forme électronique, l'énumération des éléments suivants à réglementer n'étant pas exhaustive: la date de la parution (lit. a), les services d'annonce (lit. b), la procédure d'annonce (lit. c), la sécurité des données et leur intangibilité (lit. d), les émoluments de publication (lit. e) et l'accès aux communications officielles (lit. f).

Le Conseil-exécutif prévoit d'inscrire dans l'ordonnance du 16 décembre 1998 sur les communes (OCo)⁴¹ la réglementation selon laquelle la plateforme de publication accessible par Internet pour les communications officielles des communes sous forme électronique est définie à l'article 4, alinéa 4 OPO. De même, il convient de renvoyer, pour les communications officielles des communes par voie électronique, aux dispositions déterminantes de l'ordonnance sur les publications officielles applicables par analogie. Pour l'instant, cela signifie que les communes publient leurs communications officielles sous forme électronique, à l'instar de ce que fait le canton avec sa Feuille officielle, en allemand et en français, par l'intermédiaire du portail ad hoc, conformément aux prescriptions du chapitre 2, articles 4 à 7h OPO.

Article 146, alinéa 1, lettre b (modifiée)

La modification consiste en une adaptation rédactionnelle aux termes en vigueur dans le domaine du MCH2. Il s'agit de corriger ce qui a manifestement été omis lors de la modification de la loi sur les communes du 28 mars 2012. Le changement concerne toutefois uniquement le texte allemand.

⁴⁰ Voir à ce sujet le rapport OPO, chiffre 5, commentaire du titre 2.3 (abrogé), page 7.

⁴¹ RSB 170.111

6.2 Modifications indirectes de lois

L'adaptation des articles 49b à 49i LCo implique des changements d'ordre rédactionnel dans d'autres lois. Le terme de «feuille officielle d'avis» est modifié de manière indirecte dans quatre lois et devient un «*organe de publication officiel de la commune*».

Certaines dispositions prévoient que la communication doit être faite dans la Feuille officielle du canton et dans la feuille officielle d'avis. Le changement concernant les communications officielles dans les communes ne supprime pas cette obligation. Ainsi, si une disposition prévoit, dans sa teneur actuelle, que la publication doit avoir lieu *dans la Feuille officielle cantonale et dans la feuille officielle d'avis*, il sera question, dans le nouvel énoncé, d'une publication *dans la Feuille officielle du canton de Berne et dans l'organe de publication officiel de la commune*. Par conséquent, les communes doivent poursuivre la publication de leurs communications officielles dans la Feuille officielle cantonale (c'est-à-dire sous forme électronique dans la Feuille officielle du canton de Berne, par l'intermédiaire du portail ad hoc) et sous forme imprimée dans la feuille officielle d'avis. Si, par contre, les communes publient leurs communications officielles sous forme électronique par l'intermédiaire du portail de la Feuille officielle du canton de Berne, elles ne doivent saisir (et payer) l'avis en question qu'une seule fois sur la plateforme de publication. En effet, lors de la recherche, l'annonce apparaît aussi bien parmi les avis officiels du canton que parmi les communications officielles de la commune concernée.

6.2.1 Loi du 28 mai 1911 sur l'introduction du Code civil suisse (Li CCS)⁴²

Article 13, alinéa 1 (modifié)

Le segment de phrase «par insertion dans les feuilles officielles d'avis» devient «*dans les organes officiels des communes*».

6.2.2 Loi du 15 septembre 1992 sur la protection de la nature⁴³

Article 37, alinéa 2 (modifié)

Les termes de «la feuille officielle d'avis» sont remplacés par «*l'organe de publication officiel de la commune*».

6.2.3 Loi du 3 octobre 1965 sur l'expropriation⁴⁴

Article 25, alinéa 2 (modifié)

L'alinéa ne se termine plus par «dans la feuille officielle d'avis du lieu où est situé l'objet» mais par «*dans l'organe de publication officiel de la commune où est situé l'objet*».

Article 40, alinéa 1 (modifié)

Les éléments «dans la feuille officielle d'avis du lieu de situation de l'objet» sont remplacés par «*dans l'organe de publication officiel de la commune où se situe l'objet*».

6.2.4 Loi du 9 juin 1985 sur les constructions (LC)⁴⁵

⁴² RSB 211.1

⁴³ RSB 426.11.

⁴⁴ RSB 711.0.

Article 35d, alinéa 1 (modifié)

La modification rédactionnelle est la suivante: «feuille officielle d'avis» est remplacé par «*organe de publication officiel de la commune*».

Article 39, alinéa 3 (modifié)

Là encore, «*organe de publication officiel de la commune*» remplace «feuille officielle d'avis».

Article 66, alinéa 6 (modifié)

L'alinéa 6 est adapté à deux endroits. Dans la première et la deuxième phrases, «feuille officielle d'avis» devient «*organe de publication officiel de la commune*».

6.3 Modifications indirectes de décrets

Quatre lois ont subi des modifications indirectes (voir ch. 6.2). La réorganisation concernant les communications officielles implique aussi, aux mêmes conditions, des adaptations rédactionnelles dans deux décrets. La nouvelle terminologie impose là encore le remplacement de la «feuille officielle d'avis» par l'«*organe de publication officiel de la commune*».

6.3.1 Décret du 22 mars 1994 concernant la procédure d'octroi du permis de construire (DPC)⁴⁶

Article 26, alinéa 2 (modifié)

L'adaptation est d'ordre rédactionnel. La «feuille officielle d'avis» devient «*l'organe de publication officiel de la commune*»

En outre, le changement induit par la publication des communications officielles sur Internet implique une nouvelle formulation. Ainsi, il n'est plus possible de parler de «numéros», comme dans le cas de feuilles officielles d'avis paraissant sous la forme de journaux. La teneur actuelle «*dans deux numéros consécutifs de la feuille officielle d'avis*» est donc modifiée et devient «*à deux dates de parution consécutives de l'organe de publication officiel de la commune*».

Article 26, alinéa 3, lettre i (modifiée)

Modification rédactionnelle: la «feuille officielle d'avis» est désormais l'«*organe de publication officiel de la commune*».

6.3.2 Décret du 12 février 1985 concernant le remaniement parcellaire de terrains à bâtir, les rectifications de limites et les libérations ou transferts de servitudes (décret sur le remaniement parcellaire de terrains à bâtir/DRTB)

Article 13, alinéa 3 (modifié)

«*Organe de publication officiel de la commune*» remplace la «Feuille officielle d'avis».

⁴⁵ RSB 721.0.

⁴⁶ RSB 725.1.

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

La présente modification législative découle directement de l'introduction de la Feuille officielle du canton de Berne sous forme électronique, et donc dématérialisée, au 1^{er} janvier 2020, qui est expressément mentionnée au chiffre 2.1 du programme gouvernemental de législature 2019-2022. Elle fait partie de la transition numérique visée au chiffre 2.2 du programme, qui prévoit notamment la création de bases légales pour la communication électronique dans le cadre des rapports juridiques. La possibilité de diffuser des communications officielles par voie électronique est importante pour les projets numériques en cours (p. ex. projet eBau) puisqu'elle permet la publication des affaires sans rupture de support. Grâce aux interfaces déjà existantes avec les programmes de gestion électronique des affaires, la publication peut se faire de manière automatisée, ce qui simplifie considérablement le processus.

8. Répercussions financières

Le recours prévu par le Conseil-exécutif de la même plateforme de publication accessible par Internet que celle qui est utilisée pour la Feuille officielle du canton de Berne suppose que la CHA (en qualité de représentante du canton de Berne) et le SECO modifient leur actuelle convention de prestations relative à la Feuille officielle cantonale et l'étendent aux communications officielles des communes bernoises. Des discussions préliminaires menées avec le SECO dans la perspective de la présente modification de la loi sur les communes ont montré que l'actuelle convention de prestations pouvait être élargie aux communes municipales et aux communes mixtes ainsi qu'à toutes les autres collectivités de droit communal selon l'article 2, alinéa 1 LCo, sans que le SECO ne perçoive de coûts supplémentaires.

La CHA conserve le rôle de partenaire contractuelle du SECO et s'occupe des modalités à cet égard. C'est elle aussi qui se charge du décompte de l'ensemble des communications officielles cantonales et communales qui sont publiées dans la Feuille officielle du canton de Berne par l'intermédiaire du portail ad hoc. Selon la convention de prestations conclue, à l'heure actuelle, le SECO demande à la CHA un montant forfaitaire de 13 francs 50 pour chaque communication officielle⁴⁷. Cette règle s'applique aussi aux communications officielles des communes. Quant aux destinataires des factures, le SECO leur applique pour l'instant un montant de 20 francs conformément à l'article 7f OPO et transmet la totalité des recettes à la CHA. La différence de 6 francs 50 par communication officielle doit couvrir les coûts engendrés par les charges administratives supplémentaires et par la publication de communications officielles par des services d'annonces qui n'ont pas accès à la plateforme de publication.

Pour le canton, la présente modification de la loi sur les communes et le changement qu'elle implique dans la convention de prestations conclue avec le SECO n'a donc aucune conséquence financière directe. Il avait été indiqué dans le rapport de la CHA au sujet de la modification de l'ordonnance sur les publications officielles que les futurs coûts d'exploitation (et, partant, l'émolument d'un montant total de 20 fr.) pourraient être réduits si le nombre d'annonces officielles dans la Feuille officielle du canton de Berne augmentait⁴⁸.

9. Répercussions sur le personnel et l'organisation

Les communes municipales et les communes mixtes demeurent en principe responsables de l'accomplissement régulier des tâches dans le domaine des communications officielles. Si elles décident de poursuivre la publication de leurs communications sous forme imprimée dans la feuille officielle d'avis, l'exécution actuelle de leurs tâches n'est en rien modifiée et le canton ne subit aucune répercussion directe sur le personnel et l'organisation.

⁴⁷ Voir à ce sujet le rapport OPO, chiffre 7.2, p. 8.

⁴⁸ Voir à ce sujet le rapport OPO, chiffre 7.2, p. 8.

Si, par contre, ces communes optent pour une publication de leurs communications officielles sous forme électronique, elles doivent le faire, comme prévu par le gouvernement, dans la Feuille officielle du canton de Berne, par l'intermédiaire du portail du SECO consacré à ce domaine. Pour les services d'annonce, l'utilisation du Portail des feuilles officielles est aisée, car le système prend en charge le guidage de l'utilisateur. Les citoyens et les citoyennes qui l'utilisent profitent à la fois de fonctions de recherche et d'abonnement simplifiées et complètes. Si des questions restent toutefois en suspens, le SECO dispose d'un service d'assistance. Ni la CHA ni les communes n'ont donc à intervenir à titre de service d'assistance de premier niveau, raison pour laquelle le canton n'a pas de ressources humaines supplémentaires à mettre à disposition.

Vu que le SECO se charge d'encaisser les émoluments pour les communications officielles des communes, il n'y a là encore aucun besoin en termes de personnel ou d'organisation.

Le personnel disponible au sein de la CHA, qui se charge de la coordination de la convention de prestations avec le SECO et, le cas échéant, d'accords avec les communes au sujet d'éventuels formulaires supplémentaires pour les publications⁴⁹ ainsi que de questions liées à l'enregistrement sur la plateforme, parviendra certainement à effectuer le travail supplémentaire. Quant aux ressources financières nécessaires, elles devraient pouvoir être couvertes par la différence de 6 francs 50 perçue pour chaque communication officielle.

10. Répercussions sur les communes

10.1 Incidences relatives à l'organisation

Le projet offre aux communes municipales et aux communes mixtes une marge de liberté en termes d'organisation puisqu'elles auront dorénavant la possibilité de choisir de poursuivre la publication de leurs communications officielles sous forme imprimée dans la feuille officielle d'avis ou de passer à la publication sous forme numérique, sur la plateforme accessible par Internet. Elles peuvent concevoir leur offre en fonction des besoins de leurs citoyens et citoyennes et de leur administration et choisir la forme la plus efficace et la plus avantageuse pour l'accomplissement de leurs tâches. Le recours à l'option numérique peut conduire à une simplification du processus puisqu'il n'est plus nécessaire de demander aux structures organisationnelles existantes (syndicat de communes, association, coopérative, etc.) de participer à la publication, l'impression ou la distribution d'une feuille officielle d'avis commune.

La possibilité du recours à la communication officielle électronique accroît la flexibilité d'un point de vue temporel également, puisqu'il n'existe plus de délais fixes de remise dans les imprimeries.

La décision de la commune municipale ou de la commune mixte au sujet de la forme déterminante de la publication est contraignante pour toutes les autres collectivités de droit communal au sens de l'article 2, alinéa 1 LCo (voir à ce sujet les commentaires de l'article 49b, alinéa 3).

⁴⁹ Les communications officielles sont publiées par les services d'annonce qui remplissent des formulaires électroniques par l'intermédiaire du Portail des feuilles officielles. Le SECO dispose de nombreux formulaires de toutes sortes pour les annonces officielles des cantons, qui sont mis à la disposition des communes. Si ces dernières ont besoin de formulaires supplémentaires (p. ex. pour la publication de l'ordre du jour d'une assemblée communale ou pour d'autres communications propres aux communes), elles pourraient transmettre les projets à cet égard à la CHA, à l'intention du SECO. Ce dernier examine la demande, moyennant une rémunération de la part des communes concernées. Le SECO entend mettre le moins possible de formulaires supplémentaires à disposition.

10.2 Incidences d'ordre technique

Le Conseil-exécutif prévoit pour l'instant de définir en tant que plateforme déterminante de publication accessible par Internet le Portail des feuilles officielles du SECO. De ce fait, les communes n'ont pas besoin de chercher, d'organiser et d'acquérir leur propre solution technique pour une plateforme de publication commune, fondée sur une banque de données. Elles peuvent bénéficier de la convention de prestations conclue entre la CHA et le SECO au sujet de la Feuille officielle du canton de Berne et publier leurs communications officielles par cet intermédiaire.

D'un point de vue technique, la publication des communications officielles des communes sous forme électronique par le truchement du Portail des feuilles officielles ne pose aucun problème et s'effectue sans délai. Depuis le 1^{er} janvier 2020, de nombreuses communes politiques disposent déjà d'une connexion en tant que service d'annonce, car elles doivent partiellement publier leurs communications officielles dans la Feuille officielle cantonale également. Toutes les autres collectivités de droit public au sens de l'article 2, alinéa 1 LCo doivent demander à la CHA de disposer du statut de service d'annonce. Après la validation et le tout premier enregistrement, il est possible de procéder immédiatement à la publication électronique d'une communication officielle.

10.3 Répercussions financières

Le SECO a confirmé, sur la base des examens effectués, que les communes peuvent publier leurs communications officielles sous forme numérique pour la même somme de 13 francs 50 dans la Feuille officielle du canton de Berne, sur le portail prévu à cet effet. A celle-ci s'ajoute un montant de 6 francs 50, prévu à l'article 7f OPO, qui permet de compenser le travail et les frais administratifs de la CHA. Ainsi, un montant unique total de 20 francs est actuellement facturé pour chaque communication officielle d'une commune. Financièrement, ce prix peut se révéler intéressant pour les communes puisque le coût actuel d'une communication officielle imprimée varie de 45 à 200 francs environ⁵⁰.

La saisie électronique sur le Portail des feuilles officielles a lieu gratuitement par Internet, au moyen d'une connexion personnelle. Par conséquent, les communes n'ont pas besoin d'acquérir des contrats de licence ou un nouveau logiciel. Par ailleurs, le passage à la communication officielle électronique permet d'économiser d'éventuels frais pour les anciennes structures organisationnelles.

11. Répercussions sur l'économie

La possibilité de publier les communications officielles sous forme électronique peut permettre aux communes qui y recourent de réduire leurs coûts, ce qui a un effet positif sur l'économie. Pour les actuels éditeurs et imprimeurs des feuilles officielles d'avis, le projet peut, pour les mêmes raisons, avoir des répercussions négatives. Si les communes renoncent à la forme imprimée de la feuille officielle d'avis, toutes les structures de droit public ou de droit privé qui étaient jusqu'alors chargées de leur édition, de leur impression ou de leur distribution ne disposent plus, du coup, des mandats à cet égard.

Dans la société actuelle, qui se caractérise aussi bien par la mobilité que par le recours aux systèmes numériques, il semble indispensable que les citoyens et les citoyennes qui sont les destinataires des communications officielles aient la possibilité d'accéder à celles d'une commune, du canton ou de plusieurs services simultanément sur Internet ou de les commander par abonnement et de les recevoir régulièrement par courrier électronique. Du point de vue de ces utilisateurs et utilisatrices, une offre numé-

⁵⁰ Voir à ce sujet le rapport OPO, chiffre 9, p. 8.

rique favorise un accès simplifié aux communications officielles. C'est un avantage pour ces citoyens et ces citoyennes de pouvoir consulter et télécharger à partir d'un même portail toutes les communications officielles ou de s'y abonner. Par ailleurs, la liberté de choix prévue vise à donner aux communes municipales et aux communes mixtes la possibilité de continuer à publier une feuille officielle d'avis sous forme papier. Grâce à celle-ci, les communes peuvent toujours faire paraître des annonces, des informations et des avis à caractère non officiel dans l'organe de publication officiel, envoyer des encarts et, en raison de l'obligation de diffusion, veiller à ce que chaque personne, sur leur territoire, reçoive les communications officielles et d'autres informations communales par courrier postal.

12. Résultat de la procédure de consultation

Cette partie sera complétée après la procédure de consultation.

13. Propositions

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'approuver la présente modification de la loi sur les communes ainsi que la modification indirecte des autres lois et décrets.

Il propose par ailleurs de renoncer à une seconde lecture. La modification prévue dépend directement du passage à la Feuille officielle électronique du canton de Berne et n'est pas particulièrement complexe. La législation actuelle sur les communications officielles est étendue sur un seul point puisqu'elle permet aux communes de choisir à l'avenir entre deux organes de publication: l'actuelle feuille officielle d'avis pour les communications imprimées, selon les dispositions actuelles de la loi sur les communes, ou la nouvelle plateforme de publication pour les communications électroniques, accessible par Internet, selon les dispositions relatives à la Feuille officielle électronique du canton de Berne dans l'ordonnance sur les publications officielles. Pour répondre aux préoccupations des communes, les modifications de la loi devraient entrer en vigueur et pouvoir être appliquées le plus rapidement possible. La consolidation au niveau politique, déjà réalisée au préalable par les services cantonaux concernés, le SECO, l'ACB ainsi que les éditeurs des feuilles officielles d'avis a permis de disposer d'une large approbation par rapport à l'introduction facultative des communications officielles électroniques sur la plateforme de publication accessible par Internet.