



Rapport

Date de la séance du CE : 17 février 2021
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	5
3.1	Modifications apportées à la loi sur les communes au sujet de l'introduction des communications officielles sous forme électronique (projet «eFOA»)	5
3.2	Modifications apportées à la loi sur les communes dues à la terminologie du MCH2	6
3.3	Modifications indirectes d'autres lois et de décrets	6
4.	Forme de l'acte législatif	6
5.	Droit comparé	7
5.1	Généralités	7
5.2	Canton de Zurich	7
5.3	Canton de Bâle-Ville	7
5.4	Canton des Grisons	8
5.5	Canton de Saint-Gall	8
5.6	Canton d'Argovie	9
6.	Commentaire des articles	9
6.1	Modification de la loi sur les communes	9
6.2	Modifications indirectes de lois	19
6.2.1	Loi du 28 mai 1911 sur l'introduction du Code civil suisse (Li CCS)	19
6.2.2	Loi du 15 septembre 1992 sur la protection de la nature	20
6.2.3	Loi du 3 octobre 1965 sur l'expropriation	20
6.2.4	Loi du 9 juin 1985 sur les constructions (LC)	20
6.3	Modifications indirectes de décrets	20
6.3.1	Décret du 22 mars 1994 concernant la procédure d'octroi du permis de construire (DPC)	21
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)	21
7.	Place du projet dans le programme gouvernemental de législation (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes	21
8.	Répercussions financières	21
9.	Répercussions sur le personnel et l'organisation	22

10.	Répercussions sur les communes	23
10.1	Incidences relatives à l'organisation	23
10.2	Incidences d'ordre technique	23
10.3	Répercussions financières	24
11.	Répercussions sur l'économie	24
12.	Résultat de la procédure de consultation	25
12.1	Généralités	25
12.2	Evaluation générale	25
12.3	Vue d'ensemble des principales revendications et prise en compte	27
12.4	Prise en compte des résultats de la procédure de consultation	28
12.4.1	L'option des deux solutions	28
12.4.2	Autres propositions	29
13.	Propositions	30

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 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. La communication dans les deux organes officiels de publication doit aussi être admissible.

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, ou même d'opter pour les deux possibilités à la fois.

¹ RSB 170.11

² RSB 103.11

Le fait que les communes municipales et les communes mixtes demeurent responsables de l'organisation en matière de communications officielles n'a jamais été remis en cause. Les dispositions sur les feuilles officielles d'avis ont été intégrées à la loi sur les communes lors de sa 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 particulière exercée par le canton en la matière. 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 l'ACB ainsi qu'une grande majorité des 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. Il est aussi proposé aux communes de publier leurs communications officielles dans les deux organes officiels, et donc à la fois sous forme papier et sous forme électronique. Les dispositions actuelles de la loi sur les communes concernant les feuilles officielles d'avis doivent par conséquent rester inchangées sur le fond. Un autre élément demeure valable: l'option choisie par les communes municipales et les communes mixtes au sujet de l'organe officiel de publication déterminant engage les autres collectivités de droit communal dans le périmètre concerné.

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 RSB 103.1

⁴ RSB 103.21

3. Caractéristiques de la nouvelle réglementation

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

La présente modification de la loi sur les communes a pour but de permettre aux communes municipales et aux communes mixtes de choisir la forme (imprimée ou électronique, ou parallèlement dans ces deux variantes) 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. L'adjonction d'un article crée cependant la possibilité de publier des communications officielles de manière électronique, 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,
- publier leurs communications officielles sous forme électronique sur une plateforme unique, accessible par Internet et définie par le Conseil-exécutif ou
- publier leurs communications officielles à la fois sous forme imprimée dans leur feuille officielle d'avis et sous forme électronique sur la plateforme unique accessible par Internet, définie par le Conseil-exécutif.

Le choix de la forme définit en même temps l'organe de publication déterminant (feuille officielle d'avis ou plateforme de publication électronique). Si la communication est publiée dans les deux organes officiels, c'est celle qui paraît sur la plateforme accessible par Internet qui fait foi.

Ainsi, rien ne change pour les communes qui souhaitent maintenir la publication de leurs communications officielles sous la seule 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. La publication supplémentaire des communications officielles dans d'autres organes (en particulier sur les pages et les portails Internet propres aux feuilles d'avis) reste admissible, sans toutefois avoir un caractère déterminant. 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 peuvent désormais choisir lequel des deux organes officiels fera foi: 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. Pour les feuilles officielles d'avis sous forme papier, les dispositions actuelles de la loi sur les communes sont maintenues. En ce qui concerne la plateforme de publication électronique, il convient de prévoir de nouvelles dispositions. La publication dans les deux organes officiels à la fois est elle aussi admissible et donne lieu à une réglementation. Cette nouvelle conception implique de nombreux déplacements d'alinéas à l'intérieur des actuels articles 49b à 49h. La section «1.3a Communications officielles» dispose donc nouvellement de la structure suivante:

- *Principes valables pour les communications officielles* (art. 49b)
Les deux organes de publication admissibles y sont définis.
- *Dispositions sur l'effet de la publication et sur 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 réglementer 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. 4I, 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 RSB 725.1

⁶ RSB 728.1

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 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'intégrité 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 «ePublikation» 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 Bäretswil, 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

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.

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 «ePublikation.ch» à l'adresse <https://egovpartner.zh.ch/internet/microsites/egovpartner/de/projekte/elektronische-publikation.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.

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 francs¹⁶.

Les communications officielles des communes étant publiées dans la Feuille cantonale¹⁷, 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 électronique¹⁸. Le gouvernement a délégué la rédaction, la production et la diffusion de la Feuille d'avis à la société privée Somedia SA¹⁹ qui gère la plateforme DIAM et assume la responsabilité de ces différentes étapes²⁰.

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 Grisons²¹. 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 contrat²², 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.

5.5 Canton de Saint-Gall

La Feuille officielle du canton de Saint-Gall n'existe plus que sous forme électronique depuis le 1^{er} juin 2019²³ et ne peut donc être consultée que sur une plateforme accessible par Internet²⁴. Le gouvernement a choisi la plateforme DIAM de la société Somedia SA, sur laquelle les communications officielles paraissent gratuitement. La publicité est interdite²⁵.

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 électronique²⁶. 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 prévues²⁷.

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

¹⁶ § 8, alinéa 3 PublV BS

¹⁷ § 2, alinéa 1 Publikationsgesetz BS.

¹⁸ Article 13, Gesetz über die Gesetzessammlungen und das Amtsblatt (Publikationsgesetz, PuG GR), 19 octobre 2011; BR 180.100.

¹⁹ Articles 2 ss, Verordnung über das Amtsblatt des Kantons Graubünden, 1^{er} juillet 2014; BR 180.500.

²⁰ Voir <https://www.kantonsamtsblatt.gr.ch/publikationen/> (site consulté le 17 février 2020).

²¹ Article 5, Verordnung über das Amtsblatt (GR).

²² Article 6 Verordnung über das Amtsblatt (GR).

²³ Article 3 Publikationsgesetz (PubG SG), 13 juin 2018; sGS 140.3.

²⁴ Articles 22 ss PubG SG.

²⁵ Article 22, alinéa 3 PubG SG.

²⁶ Article 22 PubG SG.

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

5.6 Canton d'Argovie

Depuis le 1^{er} juillet 2019, le canton d'Argovie publie sa Feuille officielle sous forme exclusivement électronique²⁸, une fois par semaine²⁹, sur la plateforme DIAM gérée par la société Somedia SA.

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'intégrité 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 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 concernant les communications officielles. Afin d'illustrer la possibilité pour les communes municipales et les communes mixtes de choisir désormais l'un des deux organes de publication officiels (feuille officielle d'avis pour les communications officielles imprimées ou plateforme de publication accessible par Internet pour la forme électronique) ou même d'opter pour les deux possibilités à la fois, la terminologie est 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), alinéas 3, 4 et 5 (nouveaux)

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

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

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.

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 admises, la disposition modifiée est formulée de telle façon que les communes disposent de deux organes de publication reconnus pour leurs communications officielles, l'un d'entre eux faisant foi pour les effets juridiques de ces communications. L'alinéa 1 contient la définition des deux organes de publication envisageables:

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

Les communes municipales et les communes mixtes choisissent l'organe de publication officiel 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. La publication des communications officielles dans les deux organes reconnus est admissible (voir à ce sujet les commentaires concernant l'al. 2).

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 en substance à l'actuel article 49c, alinéa 1, mais a été complété par la nouvelle possibilité permettant de choisir l'organe de publication. En outre, la terminologie a été adaptée. La disposition prévoit donc que chaque commune municipale et chaque commune mixte désigne un organe de publication officiel, conformément à l'alinéa 1, et qu'elle peut aussi opter pour une publication dans les deux organes. Les communes doivent toutefois suivre une pratique constante à cet égard, se tenir à ce qu'elles ont décidé et donc appliquer systématiquement la décision unique qu'elles ont prise sur le support et la façon dont les communications officielles doivent être publiées. Pour des raisons de sécurité du droit et de transparence, mais aussi de cohérence pour les citoyens, les instances de recours et les tiers, il n'est en aucun cas admissible que les communes publient les communications en variant le choix des organes officiels en fonction de l'objet, de la date ou de l'étendue de la publication. Pour les mêmes raisons, les communications officielles doivent toujours être publiées de façon identique (dans les mêmes organes de publication officiels). Une différenciation selon le type de communication n'est pas admissible (on ne saurait admettre p. ex. que les publications concernant les constructions paraissent sur la plateforme accessible par Internet et que celles portant sur d'autres domaines figurent dans la feuille officielle d'avis).

Le choix de l'organe ou des deux organes de publication relève d'une décision de l'organe compétent au sein de la commune. En l'absence d'une disposition explicite sur la responsabilité à cet égard dans le droit communal, la décision incombe au conseil communal, du fait de sa compétence générale subsidiaire (art. 25, al. 2 LCo). Sont réservées les compétences financières ainsi que, le cas échéant, celle qui concerne l'adhésion à des collectivités relatives à la coopération intercommunale ainsi que la sortie de ces dernières. Les communes municipales et les communes mixtes qui continuent à publier leurs communications officielles dans la feuille officielle d'avis, sous forme papier uniquement, ont déjà désigné leur organe officiel de publication et n'ont pas besoin de se prononcer à cet égard.

L'alinéa 3 est nouveau. Il remédie au problème qui surgit concernant les effets juridiques, dû à la possibilité supplémentaire offerte aux communes de publier leurs communications officielles parallèlement dans les deux organes officiels. Jusqu'à maintenant, les communes les faisaient paraître dans la feuille officielle d'avis. Un seul organe officiel étant à leur disposition, il avait dans tous les cas le statut d'organe déterminant. Etant donné que les communes peuvent désormais recourir à deux organes pour publier leurs communications officielles, il s'agit d'établir, pour cette situation, lequel fait foi.

Si les communes publient leurs communications officielles dans un seul des deux organes, celui qui est choisi acquiert le statut d'organe de publication officiel déterminant. Les délais de dépôt de recours, de

prise en compte du droit de consultation lors de mises à l'enquête publiques, etc., commencent à courir le jour suivant la publication de la communication officielle dans l'organe officiel. Si une commune publie ses communications officielles à la fois dans la feuille officielle d'avis et sur la plateforme accessible par Internet, il convient de définir laquelle des communications fait foi, en raison de ces effets juridiques (les délais, en particulier). L'alinéa 3 fournit la clarification nécessaire puisque dans le cas où les communes municipales et les communes mixtes désignent pour leurs communications officielles les deux organes de publication officiels, c'est la version paraissant sous forme électronique, sur la plateforme de publication accessible par Internet, qui est déterminante. La disposition précise, dans l'intérêt de la sécurité du droit, à l'attention des destinataires des communications officielles (en premier lieu les citoyens), que les effets juridiques se déploient en principe après la communication sous forme électronique, qui a été faite sur la plateforme de publication accessible sur Internet³¹. Cette disposition légale portant sur le caractère déterminant tient ainsi compte de la primauté de la forme numérique, que le Conseil-exécutif a inscrite dans son programme de législature ainsi que dans la Stratégie pour une administration numérique.

La réglementation législative concernant l'organe de publication officiel déterminant du point de vue des effets juridiques ne délie pas les communes de la responsabilité d'informer sous une forme adéquate les destinataires en précisant quel organe de publication officiel fait foi. Cela vaut en particulier lorsque la publication a aussi lieu dans un autre organe (p. ex. sur les pages ou les portails Internet propres aux feuilles officielles d'avis) ou que la feuille officielle d'avis imprimée n'est pas distribuée dans les ménages le jour où les communications officielles sous forme électronique, qui font foi, sont publiées sur la plateforme accessible par Internet. Les destinataires de telles communications doivent pouvoir reconnaître sans le moindre doute et immédiatement les publications au sujet desquelles des délais peuvent courir et qui déploient d'autres effets juridiques. Il sera par conséquent indispensable, pour les communes concernées, d'indiquer de manière appropriée, dans les organes de publication à caractère non déterminant (c'est-à-dire dans la feuille officielle d'avis sous forme imprimée et sur les pages ou les portails Internet propres aux feuilles d'avis, etc.), la version des communications officielles faisant foi pour le respect des délais et pour d'autres effets juridiques liés à la publication officielle (p. ex. au moyen d'une phrase ou d'un texte clairement mis en évidence sur la première page du journal ou de toute annonce faite sur les pages ou les portails Internet propres aux feuilles d'avis). Les communes ou les éditeurs des feuilles officielles d'avis peuvent éviter tout risque de dépassement des délais dus à des dates différentes en faisant coïncider le jour de la distribution de la feuille officielle dans les ménages et celui de la publication électronique des communications officielles sur la plateforme accessible par Internet.

L'alinéa 4 est nouveau et correspond pour l'essentiel à l'actuel article 49d, alinéa 2, selon lequel les communications officielles pouvaient déjà, jusqu'à maintenant, être publiées à titre supplémentaire sous forme électronique. Plusieurs organismes responsables des feuilles officielles d'avis ont déjà recouru à cette possibilité en publiant à la fois un journal imprimé mais aussi leurs communications, sous diverses formes, sur Internet. De la mise en ligne du journal imprimé sous forme de fichier PDF aux portails Internet dont la tenue à jour nécessite davantage de travail, il existe aujourd'hui déjà toute une gamme de publications complétant la feuille officielle d'avis paraissant sous forme papier. Ces publications électroniques restent admises. La publication dans d'autres organes, mentionnée à l'alinéa 4, dont font partie, parallèlement aux formats électroniques, les journaux locaux, les panneaux d'affichage, etc., peut venir s'ajouter à la communication dans la feuille officielle d'avis sous forme papier ou par voie électronique au moyen de la plateforme de publication accessible par Internet mais aussi aux deux organes de publication. Elle ne dispose toutefois jamais d'un caractère déterminant. Cette restriction, qui correspond à la règle déjà en vigueur, doit garantir un standard minimal de publication officielle. La loi sur les communes s'assure ainsi que les citoyens reçoivent chez eux les communications officielles publiées dans la feuille officielle d'avis, qu'ils les trouvent au moyen de la plateforme accessible sur Internet ou encore qu'ils s'y abonnent. Ils doivent ainsi pouvoir se fier à un organe de publication officiel faisant foi du point de vue des effets juridiques.

³¹ Si une commune publie ses communications officielles dans les deux organes officiels et que la feuille officielle d'avis sous forme papier est remise aux ménages le mardi ou le jeudi, tandis que la plateforme accessible par Internet publie la même communication le mercredi, c'est la date de la mise en ligne de la communication officielle sur la plateforme de publication, à savoir le mercredi, qui fait foi pour le début de la période de calcul des délais.

L'alinéa 5 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 officiel de la commune municipale ou de la commune mixte, dans la région concernée. 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 ou, 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 déterminant et que les citoyens et les citoyennes les trouvent au même endroit. Dans le cas où une commune municipale ou une commune mixte publie ses communications officielles dans les deux organes officiels, cette obligation ne s'applique pas automatiquement aux autres collectivités de droit communal. Ces dernières ne doivent faire paraître leurs communications officielles que dans l'organe officiel *déterminant* de la commune municipale ou mixte concernée (à savoir sur la plateforme accessible par Internet). Les autres collectivités de droit communal doivent avoir la possibilité, à l'instar des communes municipales et des communes mixtes, de publier leurs communications officielles dans un autre organe de publication officiel, mais qui n'a pas de caractère déterminant (c'est-à-dire dans la feuille officielle d'avis sous forme imprimée), ou dans d'autres organes de publication au sens de l'alinéa 4 (journal local, courrier communal, feuillet de la paroisse, etc.).

Ce qui précède s'applique toujours aux tiers accomplissant une tâche publique et devant publier des communications officielles dans l'organe officiel de la commune (p. ex. régions d'aménagement, associations ayant conclu des conventions de prestations avec la commune comme des crèches, des associations d'aide et de soins à domicile, etc. ou encore des notaires).

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 l'effet de la publication 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* est maintenant réglementé en substance 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 5, 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. L'article 49i, lettre f LCo autorise un particulier, l'ensemble du personnel d'entreprises privées et publiques, des administrations communales, cantonales et fédérale et toutes les autorités disposant d'un accès à Internet à consulter gratuitement, à tout moment, les communications officielles électroniques. Pour les personnes ne disposant pas d'un accès privé à Internet, cette prescription correspond à la jurisprudence du Tribunal fédéral. Dans un arrêt de principe de novembre 2018 concernant l'introduction de la Feuille officielle électronique dans le canton de Zurich³², 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 ordonnance³³. Selon le TF, il est important que le principe de proportionnalité soit respecté³⁴, 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 commune³⁵.

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, membre du personnel d'une entreprise, commune, du canton ou de la Confédération ou encore membres d'autorités) 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 envoyés 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 5.

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.

³² ATF 1C_137/2018 du 27 novembre 2018.

³³ Article 12 PublV ZH.

³⁴ ATF 1C_137/2018, c. 4.4.

³⁵ Article 21, alinéa 1 PublG ZH.

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.

Alinéa 2: l'*actuel alinéa 2* est transféré pour l'essentiel à l'article 49b, alinéa 4. Les feuilles officielles d'avis peuvent toujours être publiées sur Internet sous la forme d'un fichier PDF créé à partir du journal imprimé ou sur un portail Internet propre. Etant donné, cependant, qu'il ne s'agit pas là d'un organe de publication officiel au sens de l'article 49b, alinéa 1, cette publication ne pourra jamais faire foi (voir à ce sujet les commentaires relatifs à l'art. 49b, al. 4).

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, à l'avenir, ne publient leurs communications officielles que sous forme électronique. Le Conseil-exécutif respecte l'autonomie communale introduite par le Grand Conseil dans le cadre de la révision de la loi sur les communes de 2010 au sujet de l'accomplissement des tâches dans le domaine des communications officielles, raison pour laquelle aucune prescription relative à un organe de publication officiel uniforme pour chaque région administrative ou arrondissement administratif ni de possibles scénarios de sortie de structures organisationnelles existantes ne peuvent être envisagés. Les feuilles officielles d'avis actuellement organisées en syndicats de communes ou en sociétés de droit privé disposent dans leur règlement d'organisation ou dans leurs statuts de leurs propres prescriptions relatives à la sortie de la structure, à sa dissolution et aux délais de résiliation.

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 et des résidences secondaires. 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.

Les feuilles officielles d'avis peuvent continuer d'être diffusées sous forme d'encarts volants insérés dans des quotidiens ou des hebdomadaires.

Article 49e, alinéas 1 (modifié) et 2 (abrogé)

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

L'adaptation de l'*alinéa 1* est due au fait que la mention des autorités des Eglises nationales est supprimée. Dans le cadre de la révision totale de la loi du 21 mars 2018 sur les Eglises nationales bernoises (loi sur les Eglises nationales, LEgN)³⁶, les organes des Eglises nationales et leurs entités régionales ont été placés à l'article 2, alinéa 1, lettre d de la loi du 23 mai 1989 sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA)³⁷. Il n'est donc plus nécessaire de les citer séparément à l'*alinéa 1*. Du point de vue du fond, l'adaptation n'entraîne aucun changement.

³⁶ RSB 410.11

³⁷ RSB 155.21

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)³⁸.

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 (al. 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)³⁹.

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 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 durable⁴⁰. L'ordonnance sur les publications officielles ne contient pas de prescription de livraison et d'archivage de données analogue, 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 envisagé. 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

³⁸ RSB 107.1

³⁹ RSB 170.711

⁴⁰ 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.

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 relatives aux feuilles officielles d'avis en tant qu'encarts volants et aux encarts volants dans les feuilles officielles d'avis ne subissent aucun changement. Elles sont simplement déplacées pour des raisons de systématique et sont formulées sous une forme plus condensée.

Titre: le titre de l'article est adapté au nouveau contenu de la disposition. A l'avenir, l'article 49h portera uniquement sur l'admissibilité des encarts dans les feuilles officielles d'avis. La diffusion des feuilles officielles (notamment sous forme d'encarts volants insérés dans des quotidiens ou des hebdomadaires) est nouvellement réglementée à l'article 49d, alinéa 4. Le titre s'intitule simplement «*Encarts*» et non plus «Diffusion et encarts».

Alinéa 1: la teneur de l'*actuel alinéa 1* figure maintenant à l'article 49d, alinéa 4, le renvoi à l'article 49g, alinéa 1 à la deuxième phrase étant abrogé. La diffusion des feuilles officielles d'avis sous forme d'encarts volants insérés dans des quotidiens ou des hebdomadaires reste admise.

L'alinéa 1 correspond à la première phrase de l'*actuel alinéa 2*. Il prévoit que les feuilles officielles d'avis peuvent, comme jusqu'à maintenant, contenir des encarts volants. Les prescriptions actuellement applicables conservent leur validité (voir commentaires de l'al. 2).

L'alinéa 2 correspond aux deuxième et troisième phrases de l'*actuel alinéa 2*, à quelques améliorations rédactionnelles près. La répétition de la formulation de l'article 49f, alinéas 2 et 3 est supprimée. Les dispositions sur le fond qui concernent les encarts volants sont les mêmes que celles qui s'appliquent à la partie non officielle de la feuille officielle d'avis.

Les contributions rédactionnelles et les commentaires formateurs d'opinion ainsi que les annonces et autres contributions qui mettent en danger l'ordre public, sont discriminatoires ou portent atteinte à la morale sont donc exclus. Restent admissibles notamment, sous forme d'encarts volants, les contributions rédactionnelles des autorités communales qui servent à l'accomplissement de leur devoir d'information au sens de la loi sur l'information du public (art. 49f, al. 3) ainsi que les cahiers culturels. Ces derniers ne sont plus inscrits en ces termes dans la loi sur les communes, car ils y figurent déjà en tant qu'«autres contributions», à l'article 49f, alinéa 2. Ils peuvent par conséquent être admis pour autant qu'ils ne mettent pas en danger l'ordre public, ne soient pas discriminatoires ou ne portent pas atteinte à la morale.

Titre de la section 1.3a.2 (nouveau)

Le 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 régit 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 exprimé par l'ACB. Il est ainsi

garanti que les citoyens et les citoyennes qui l'utilisent puissent consulter les communications 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 destinataires 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'intégrité des annonces et les 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)⁴¹. 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 mentionné⁴², 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

⁴¹ RS 221.415

⁴² <https://www.amtsblattportal.ch> (consulté le 17 février 2020).

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.

L'*alinéa 2* prévoit que les communes (les communes municipales et les communes mixtes ainsi que les autres collectivités de droit communal conformément à l'art. 49b, al. 5) ne peuvent publier sur la plateforme accessible par Internet que *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 cantonale 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 électronique⁴³. 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 organes de publication comme le site Internet de la commune ou encore dans les 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.

Les communications officielles émanant d'autorités fédérales et cantonales ainsi que de tiers (p. ex. régions d'aménagement, associations ayant conclu des conventions de prestations avec la commune telles que des crèches, des associations d'aide et de soins à domicile, etc. ou encore des notaires) qui, en vertu de dispositions légales spécifiques, doivent être publiées dans l'organe officiel des communes, le seront sur la base des mêmes dispositions sur la plateforme accessible par Internet. En fonction du type et de la fréquence des communications officielles, les services concernés peuvent disposer de leur propre accès et avoir ainsi un statut d'annonceur indépendant (un cas de figure qui peut concerner p. ex. les services fédéraux et cantonaux et les notaires qui, en leur qualité de personnes chargées d'instrumenter, publient fréquemment des communications officielles) ou faire mettre en ligne les publications officielles par l'intermédiaire de la Chancellerie d'Etat (p. ex. pour les régions d'aménagement qui publient rarement de telles communications). Le Conseil-exécutif règle par voie d'ordonnance les détails de la publication par ces services (voir à ce sujet les commentaires de l'art. 49i, al. 3).

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 réglemen-

⁴³ Voir à ce sujet le rapport OPO, chiffre 5, commentaire du titre 2.3 (abrogé), page 7.

ter 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 intégrité (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)⁴⁴ 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.

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. Si les communes décident de publier leurs communications officielles dans les deux organes reconnus, ceux-ci ont tous deux le statut d'«organe de publication officiel de la commune».

6.2.1 Loi du 28 mai 1911 sur l'introduction du Code civil suisse (Li CCS)⁴⁵

Article 13, alinéa 1 (modifié)

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

⁴⁴ RSB 170.111

⁴⁵ RSB 211.1

6.2.2 Loi du 15 septembre 1992 sur la protection de la nature⁴⁶

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'expropriation⁴⁷

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*». Une autre modification rédactionnelle porte sur le remplacement, à des fins d'uniformité, du terme de «feuille officielle cantonale» par celui de «feuille officielle».

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)⁴⁸

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*». En outre, l'ordre d'énumération des organes de publication est adapté à l'usage adopté dans l'ensemble de BELEX. Ainsi, «la feuille officielle» précède désormais «l'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». En outre, l'ordre d'énumération des organes de publication est adapté à l'usage adopté dans l'ensemble de BELEX. Ainsi, «la feuille officielle» précède désormais «l'organe de publication officiel de la commune».

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*». En outre, l'ordre d'énumération des organes de publication est adapté à l'usage adopté dans l'ensemble de BELEX. Ainsi, «la feuille officielle» précède désormais «l'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*».

⁴⁶ RSB 426.11

⁴⁷ RSB 711.0

⁴⁸ RSB 721.0.

6.3.1 Décret du 22 mars 1994 concernant la procédure d'octroi du permis de construire (DPC)⁴⁹

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»*. En outre, l'ordre d'énumération des organes de publication est adapté à l'usage adopté dans l'ensemble de BELEX. Ainsi, «la feuille officielle» précède 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)⁵⁰

Article 13, alinéa 3 (modifié)

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

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 à 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

⁴⁹ RSB 725.1.

⁵⁰ RSB 728.1

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 officielle⁵¹. 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 CHF 20) pourraient être réduits si le nombre d'annonces officielles dans la Feuille officielle du canton de Berne augmentait⁵².

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.

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 publications⁵³ ainsi que de questions liées à l'enregistrement sur la plateforme,

⁵¹ Voir à ce sujet le rapport OPO, chiffre 7.2, p. 8.

⁵² Voir à ce sujet le rapport OPO, chiffre 7.2, p. 8.

⁵³ 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 devaient avoir 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.

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, de passer à la publication sous forme numérique, sur la plateforme accessible par Internet, ou encore d'opter pour une publication dans ces deux organes officiels. 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 nouvelle liberté de choix permet en outre aux communes de publier durant une phase de transition de durée limitée ou non les communications officielles à la fois sous forme papier et sous forme électronique et de parvenir ainsi à répondre aux besoins de toute la population.

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'art. 49b, al. 5).

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 la plupart des communes puisque le coût actuel d'une communication officielle imprimée varie généralement de 45 à 200 francs environ⁵⁴. Sont réservées les exceptions concernant les feuilles officielles d'avis pour lesquelles les frais d'impression des publications officielles sont gratuits pour les communes.

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 totalement 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 destinataires, une offre numérique 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.

Vu qu'aucune date précise n'est prévue pour changer de pratique et qu'il n'existe d'ailleurs aucune obligation de le faire, il appartient à chaque commune municipale et à chaque commune mixte de fixer elle-même si, quand et à quelles conditions elle entend passer à une publication sous forme électronique. Il est aussi possible de publier les communications officielles dans les deux organes reconnus durant une phase de transition de durée limitée ou non. Cette solution laisse aux citoyens suffisamment de temps pour se familiariser avec la forme de publication électronique tout en offrant aux communes réunies en une organisation des feuilles officielles d'avis une assez grande latitude pour assurer le bon fonctionnement de la nouvelle structure.

⁵⁴ Voir à ce sujet le rapport OPO, chiffre 9, p. 8.

12. Résultat de la procédure de consultation

12.1 Généralités

Une large procédure de consultation a été organisée du 1^{er} mai au 31 août 2020 au sujet de la modification de la loi sur les communes (ACE 469/2020 du 29 avril 2020). En tout, 215 prises de position ont été remises dans le délai prévu, dont 201 émanaient de participants externes à l'administration et 14 de services propres à l'administration (non publics selon l'art. 15 OPC⁵⁵). En ce qui concerne la liste détaillée des réponses publiques et leur prise en compte, il est renvoyé au rapport d'évaluation du 17 février 2021.

12.2 Evaluation générale

La grande majorité des participants à la procédure de consultation se sont (exclusivement) prononcés sur la nouvelle réglementation, dans la loi sur les communes, des «feuilles officielles d'avis». Les remarques de quelques participants, portant principalement sur des adaptations rédactionnelles ou terminologiques de la loi (terminologie du MCH2) et sur les modifications indirectes d'autres lois et décrets ont été acceptées dans leur intégralité.

S'agissant de la nouvelle réglementation des organes officiels de publication, l'image qui ressort des prises de position est très contrastée. Les réponses vont de l'approbation sans réserve au rejet absolu de la possibilité de recourir à une publication électronique et donc au maintien des dispositions actuelles, en passant par un accord de principe associé à une obligation pour les communes de procéder exclusivement à une publication électronique. La plupart des participants à la procédure de consultation ne se sont pas exprimés sur les différentes dispositions légales mais ont pris position pour ou contre les communications officielles sous forme électronique et se sont prononcés sur leur conception. Ce sont avant tout les villes et les communes dotées d'un parlement qui ont approuvé le projet, les communes rurales ayant été plus nombreuses à émettre des doutes. Elles sont notamment d'avis que ce projet est prématuré car de nombreux citoyens ne sont pas encore suffisamment à l'aise avec les médias numériques ou ne disposent pas de connexion à Internet. Ces communes sont nombreuses à avoir repris les prises de position exprimées par leurs organisations de feuilles officielles d'avis (voir résumé ci-après). Le résultat de l'évaluation de la procédure de consultation est donc très hétérogène, et ce d'autant plus que la possibilité offerte de choisir de publier les communications officielles sous forme papier ou sous forme électronique ainsi que les règles régissant chaque type de publication sont appréciées différemment, et parfois de manière contradictoire, que des modifications supplémentaires ou plus étendues sont demandées et que, dans certains cas, des réglementations en vigueur, non concernées par la présente modification, ont été remises en cause (voir en particulier l'interdiction des textes rédactionnels dans les feuilles officielles d'avis). En résumé, l'aperçu est le suivant:

- Sept participants n'avaient aucun commentaire à faire au sujet du projet et ont donc renoncé à l'envoi d'une prise de position.
- 30 participants ont intégralement approuvé le projet. Parmi ceux-ci figurent notamment les grandes communes dotées d'un parlement et les principales communes suburbaines, les associations de communes (ACB et CCB⁵⁶), l'UDF⁵⁷ et plusieurs groupes régionaux (Conférence régionale de Berne – Mittelland, CJB⁵⁸ et s.b/b⁵⁹, VBKBIS⁶⁰) ainsi que l'Eglise nationale catholique romaine.

⁵⁵ Ordonnance du 26 juin 1996 sur les procédures de consultation et de corapport (OPC), RSB 152.025.

⁵⁶ Cadres des communes bernoises (CCB).

⁵⁷ Union démocratique fédérale (UDF).

⁵⁸ Conseil du Jura bernois (CJB).

⁵⁹ Association Seeland-Biel-Bienne (s.b/b).

⁶⁰ Association des préposés aux poursuites et faillites et des chefs de section encaissement de l'Intendance des impôts du canton de Berne (VBKBIS).

- 28 participants ont approuvé le principe du projet mais ont soumis des propositions de modifications. Parmi ceux-ci, citons plusieurs organisations de feuilles officielles d'avis et les communes qui en sont membres (Thuner Amtsanzeiger, Anzeiger Aarberg, Anzeiger Interlaken et Anzeiger Oberes Emmental [AZOE]), d'autres communes, le PS⁶¹, l'UDC⁶², le PLR⁶³, le pvl⁶⁴ et les VERTS⁶⁵, des groupes régionaux (Conférence régionale de l'Emmental et de l'Oberland oriental, le CAF⁶⁶ et le Jb.B⁶⁷) et des associations professionnelles (BZV⁶⁸, ANB⁶⁹ et AAB⁷⁰). Les propositions portent notamment sur l'obligation de disposer d'un organe de publication unique par arrondissement administratif ou par région administrative, la suppression de l'interdiction d'insérer des articles rédactionnels dans la feuille officielle d'avis, la fixation de délais ou de dispositions transitoires ou la perception d'émoluments. En ce qui concerne la forme des communications officielles, divers participants demandent une solution prévoyant les deux possibilités à la fois ou alors le libre choix de la plateforme de publication électronique (p. ex. avec un éventuel recours à de la publicité), des préoccupations techniques concernant la plateforme de publication prévue (portail des feuilles officielles) étant également exprimées dans des cas isolés.
- 150 participants ont rejeté le projet. Parmi eux figurent 132 communes, neuf organisations de feuilles officielles d'avis, l'association cantonale en la matière, le PBD⁷¹ et le PEV⁷² ainsi que plusieurs groupes régionaux (PL KA und BR OS-SA⁷³ et IG LR⁷⁴) et groupes de défense d'intérêts des domaines de l'industrie et de l'artisanat, de l'économie et des médias (BEBV⁷⁵, PME bernoises, Union syndicale du canton de Berne et Gassmann Media).

Sur les 132 communes et les dix organisations de feuilles officielles d'avis (l'association cantonale en la matière est incluse),

- 57 communes et les cinq feuilles officielles d'avis que sont les Anzeiger Burgdorf, Trachselwald, Konolfingen, Laupen et Gürbetal/Längenberg/Schwarzenburgerland (GLS) ont fait parvenir des courriers de même teneur («prise de position du Mittelland et de l'Emmental»),
- 29 communes et l'Anzeiger Oberrargau ont remis des courriers de même teneur («prise de position de la Haute-Argovie»),
- Sept communes du Frutigland ont remis des courriers de même teneur («prise de position de Frutigen»),
- 24 communes et les amtliche Anzeiger Oberhasli et Nidau ont renvoyé au courrier de l'association des feuilles officielles d'avis du canton de Berne («prise de position de l'association cantonale des feuilles officielles d'avis») et
- 14 communes, l'ACCB⁷⁶ et l'Anzeiger Region Bern ont fait parvenir des prises de position individuelles.

⁶¹ Parti socialiste (PS).

⁶² Union démocratique du centre (UDC).

⁶³ PLR Les Libéraux-Radicaux.

⁶⁴ Parti vert/libéraux (pvl).

⁶⁵ Parti Les VERTS suisses.

⁶⁶ Conseil des affaires francophones de l'arrondissement de Biel/Bienne (CAF).

⁶⁷ Région d'aménagement du Jura bernois, Bienne (Jb.B).

⁶⁸ Bernischer Zeitungsverlegerverein (BZV).

⁶⁹ Association des notaires bernois.

⁷⁰ Association des avocats bernois.

⁷¹ Parti bourgeois-démocratique suisse (PBD).

⁷² Parti évangélique (PEV).

⁷³ Région d'aménagement du Kandertal, région de montagne du Haut-Simmental et Pays de Gessenay.

⁷⁴ Interessengemeinschaft ländlicher Raum.

⁷⁵ Association des paysans bernois.

⁷⁶ Association bernoise des communes et corporations bourgeoises (ACCB).

12.3 Vue d'ensemble des principales revendications et prise en compte

Réglementation de la LCo	Projet soumis en procédure de consultation	Remarques / propositions	Prise en compte (motifs, voir le ch. 12.4)
Article 49b, alinéas 1 et 2 (liberté de choix: publication dans plusieurs organes)	Deux solutions à choix Il est précisé dans le rapport que le recours à des plateformes médiatiques supplémentaires peut se poursuivre, mais que celles-ci ne font pas foi.	- Deux solutions possibles avec publication en parallèle dans les deux organes officiels (durée limitée ou illimitée) - La poursuite de l'exploitation des pages et portails Internet individuels doit être possible.	Mise en œuvre à l'article 49b, alinéas 2 et 3 Mise en œuvre, existait déjà dans le projet soumis en procédure de consultation, mais figure désormais explicitement à l'article 49b, alinéa 4
Article 49d, alinéa 2 (organe de publication unique par arrondissement administratif / région administrative)	Pas de prescription relative à la coopération intercommunale dans les arrondissements administratifs / les régions administratives; tâche communale; autonomie communale Comme c'est le cas actuellement, la publication commune d'une feuille officielle d'avis au sein d'un arrondissement administratif est admissible (art. 49d, al. 2).	- Prescription portant sur un organe de publication uniforme par arrondissement administratif / région administrative	Pas de prise en compte
Article 49i (plateforme de publication électronique)	Le Conseil-exécutif définit une plateforme unique de publication accessible par Internet. Le Conseil-exécutif règle les détails par voie d'ordonnance.	- Les communes (ou l'association des feuilles officielles d'avis) doivent pouvoir définir elles-mêmes la plateforme de publication. - Ne pas imposer de plateforme de publication commune - Remarques / propositions d'améliorations concernant les problèmes techniques du portail des feuilles officielles	Pas de prise en compte Transmises à la Direction compétente
Article 49i, alinéa 2 (Seules les communications officielles peuvent être publiées sur la plateforme électronique)	Seules des communications à caractère officiel peuvent donner lieu à des publications sur la plateforme accessible par Internet.	- Grande perte de contenu s'il n'est plus possible d'intégrer des parties non officielles - Point important pour les paroisses et d'autres collectivités (services religieux, etc.) - La publicité et les annonces doivent être admises.	Pas de prise en compte
Article 49f, alinéa 2	Maintien de la réglementation valable jusqu'à	- Demande d'assouplissement de l'interdiction des contributions rédactionnelles et des	Pas de prise en compte

Réglementation de la LCo	Projet soumis en procédure de consultation	Remarques / propositions	Prise en compte (motifs, voir le ch. 12.4)
(Interdiction des contributions rédactionnelles et des commentaires formateurs d'opinion)	maintenant pour les feuilles officielles d'avis	commentaires formateurs d'opinion pour les feuilles officielles d'avis - Demande de maintien absolu de l'interdiction (BZV, Gassmann media)	Prise en compte
Demande de délais transitoires ou d'une disposition transitoire	Non prévu	- Afin que les communes puissent se préparer à la transition, il s'agit de fixer un délai indiquant quand, au plus tôt, il est possible de passer à la publication électronique - Demande d'un délai transitoire de deux ans - Temps nécessaire à la restructuration des organisations de feuilles officielles d'avis	Pas de prise en compte
Répercussions financières sur les communes	Il est précisé dans le rapport que la publication d'une communication officielle sur le portail des feuilles officielles coûte 20 francs. Il s'agit d'un avantage pour les communes car il leur revient plus cher, actuellement, de publier dans les feuilles officielles d'avis.	- Demande visant à ne payer qu'une seule fois la somme de 20 francs lors d'une publication dans les deux langues - Remarques concernant le fait que des communes peuvent faire des publications gratuites dans quelques feuilles officielles d'avis et que pour celles-ci, tout paiement pour une communication officielle entraînerait des coûts supplémentaires.	Prise en compte: en cours d'examen et de négociation avec le SECO

12.4 Prise en compte des résultats de la procédure de consultation

12.4.1 L'option des deux solutions

Vu la demande émise par une grande majorité des communes, des organisations de feuilles d'avis, des syndicats de communes et des partis de publier à l'avenir les communications officielles aussi bien dans la feuille officielle d'avis sous forme papier, comme c'est le cas actuellement, que, parallèlement, sur la plateforme accessible par Internet, sous forme électronique, la solution entre deux choix possibles a été remplacée dans la loi sur les communes par l'option des deux solutions. Les communes politiques se voient ainsi accorder une liberté de choix totale par rapport à la façon dont elles prévoient de publier les communications officielles. La possibilité, elle aussi demandée par de nombreux participants à la procédure de consultation, de continuer à utiliser les portails médiatiques électroniques existants (p. ex. site Internet / portails des feuilles officielles d'avis) a été réglementée dans la loi sur les communes de manière explicite (art. 49b, al. 4 LCo). Vu la prise en compte de la possibilité de publier parallèlement une communication officielle dans la feuille d'avis et sur la plateforme accessible par Internet, il a fallu déterminer l'organe de publication qui fait foi lorsqu'une commune opte pour les deux formes. L'article 49b, alinéa 3 LCo crée une règle claire: il prévoit en effet que dans ce cas, c'est la plateforme de publication

accessible par Internet qui fait foi quant aux effets juridiques. Cette solution correspond à la primauté du numérique voulue par le canton. Il semble en outre que ce soit celle qui offre la plus grande sécurité juridique aux destinataires également, puisque le portail des feuilles officielles publie exclusivement des communications officielles et que ses utilisateurs se fient à son caractère déterminant. Les feuilles officielles d'avis, en revanche, contiennent aujourd'hui déjà, en plus des publications officielles faisant foi, de nombreuses autres informations.

12.4.2 Autres propositions

Les demandes d'une réglementation légale concernant l'organe officiel de publication unique par arrondissement administratif et par région administrative, d'une part, et d'une prescription prévoyant un délai transitoire ou une disposition transitoire pour la mise en œuvre du projet, d'autre part, n'ont pas été prises en considération. Toutes deux compromettraient l'autonomie des communes et s'inscriraient en faux par rapport à la position actuelle consistant à n'imposer aux communes aucune règle sur la coopération dans le domaine des publications officielles au sein de l'arrondissement administratif ou de la région administrative. La décision des communes politiques de coopérer et la forme sous laquelle elles entendent le faire dans le domaine des publications officielles relève toujours de leur autonomie et de leur responsabilité. Il en va de même s'agissant d'un délai transitoire ou d'une disposition transitoire. Les organisations de feuilles officielles d'avis disposent aujourd'hui déjà de leurs propres bases légales (règlements d'organisation ou statuts) qui portent sur la sortie de la collectivité ou la dissolution de cette dernière. Le Conseil-exécutif ne voit pas la raison pour laquelle il devrait intervenir à ce niveau-là. Des délais transitoires découlent des dispositions sur la sortie et la résiliation de ces collectivités. Si les communes sont d'avis que la durée prévue ne leur permet pas de se réorganiser, elles peuvent adapter les délais dans les bases juridiques concernées.

La revendication concernant le libre choix de la plateforme électronique de publication ainsi que la possible publication supplémentaire de communications non officielles qu'il implique n'a pas non plus été retenue. Le Conseil-exécutif juge nécessaire, afin de garantir un minimum d'uniformité entre les publications officielles électroniques et d'assurer la sécurité des données, de prévoir une plateforme de publication unique respectant les exigences techniques requises (quant à la protection des données, notamment). Afin que cette plateforme satisfasse à des normes minimales clairement définies et garantisse la sécurité et l'intégrité des données, il revient au gouvernement de la définir. La parution d'une partie non officielle sur la plateforme accessible par Internet semble inopportune, car un tel avantage doit être réservé aux feuilles officielles d'avis sous forme papier. En outre, il existe momentanément des obstacles techniques à ce niveau-là. En revanche, le Conseil-exécutif tiendra compte des expériences réalisées à ce jour et des propositions d'améliorations techniques présentées par divers participants à la procédure de consultation au sujet du portail des feuilles officielles lorsqu'il rédigera l'ordonnance traitant des détails de la plateforme électronique de publication et de la négociation de la convention avec le fournisseur de cette dernière.

Dans la mesure où d'autres adaptations allant au-delà du projet ou présentant un caractère contradictoire ont été sollicitées, les demandes n'ont pas été prises en considération. Il n'a pas été tenu compte, en particulier, de la volonté exprimée ici et là d'un assouplissement de l'interdiction pour les feuilles officielles d'avis de publier des contributions rédactionnelles et des commentaires formateurs d'opinion. Ce sujet avait donné lieu à un débat politique approfondi lors de la modification de la loi sur les communes de 2010, date à laquelle les dispositions actuelles sur les feuilles officielles d'avis avaient été introduites dans la LCo, et l'idée avait été rejetée. Une expertise juridique était notamment arrivée à la conclusion que la renonciation à une interdiction des contributions rédactionnelles dans les feuilles officielles, du fait de leur situation de monopole dans le domaine des communications officielles, entraînerait une forte distorsion de la concurrence et un désavantage inadmissible pour la presse libre (on empiéterait ainsi sur la

liberté économique)⁷⁷. Les feuilles officielles d'avis disposent déjà, en vertu du droit en vigueur, de possibilités de publier des textes rédactionnels à caractère informatif dans la partie non officielle de la feuille d'avis.

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.

⁷⁷ Expertise rédigée à l'intention de l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire au sujet des feuilles officielles d'avis, Felix Uhlmann/Philipp Häsler, Zurich 2008 (en allemand).