



Berne, le 8 mai 2020

---

# **Technologies civiques et simplification de la procédure de consultation : développements et mesures**

Rapport du Conseil fédéral  
en exécution des postulats 17.3149 Markus  
Hausammann et 17.4017 Damian Müller

---

# Table des matières

<b>1</b>	<b>Introduction.....</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Effets de la numérisation sur la politique suisse.....</b>	<b>5</b>
<b>2.1</b>	<b>Caractéristiques du système politique suisse.....</b>	<b>5</b>
<b>2.2</b>	<b>Numérisation .....</b>	<b>7</b>
<b>2.3</b>	<b>Avantages de la numérisation .....</b>	<b>8</b>
2.3.1	Applications envisageables.....	9
<b>2.4</b>	<b>Risques et défis en lien avec la numérisation .....</b>	<b>13</b>
2.4.1	Charges organisationnelles .....	13
2.4.2	Nouvelles formes de gouvernance – surveillance des données et des plateformes numériques .....	13
2.4.3	Changements importants au niveau des relations entre les citoyens et les institutions intermédiaires.....	14
2.4.4	Politique plus personnelle .....	14
2.4.5	Effusion diffuse des opinions .....	14
2.4.6	Confiance et sécurité .....	14
2.4.7	Plus d’expertises dans les processus politiques.....	15
2.4.8	Changement de culture politique lié à une meilleure transparence et exploitabilité des données .....	15
2.4.9	Données et plateformes : de nouveaux biens publics ? .....	15
2.4.10	Fédéralisme comme protection contre les manipulations .....	15
<b>3</b>	<b>Technologies civiques – état des lieux et mesures à prendre au niveau fédéral.....</b>	<b>17</b>
<b>3.1</b>	<b>État des lieux .....</b>	<b>17</b>
3.1.1	Notion de technologies civiques .....	17
3.1.2	Stratégie Suisse numérique.....	18
3.1.3	Déclaration de Tallinn relative à la cyberadministration .....	18
3.1.4	La Suisse en comparaison internationale .....	19
<b>3.2</b>	<b>Mesures à prendre .....</b>	<b>20</b>
3.2.1	Données intégrées.....	21
3.2.2	Vote électronique .....	21
3.2.3	Collecte électronique de signatures.....	21
3.2.4	Évolution du droit de pétition.....	23
3.2.5	Création d’une motion populaire électronique .....	24
3.2.6	Soutien financier de nouveaux projets.....	24
<b>4</b>	<b>Procédure de consultation .....</b>	<b>26</b>
<b>4.1</b>	<b>Mesures envisageables à court terme.....</b>	<b>26</b>
4.1.1	Suppression des ruptures de support à l’intérieur et à l’extérieur de l’administration .....	26
4.1.2	Centralisation des documents sur un portail unique.....	27
4.1.3	Synopse et formulaire de réponse uniformisé .....	27
<b>4.2</b>	<b>Mesures à envisager à long terme .....</b>	<b>28</b>
4.2.1	Communication des résultats de la consultation .....	28
4.2.2	Numérisation de l’ouverture des consultations .....	28
4.2.3	Soutien informatique pour l’analyse des résultats .....	29
4.2.4	Procédure entièrement numérisée .....	29
<b>5</b>	<b>Conclusion .....</b>	<b>30</b>
<b>5.1</b>	<b>Accès aux données et création d’un modèle de données uniformisé .....</b>	<b>31</b>
<b>5.2</b>	<b>Consultations .....</b>	<b>31</b>
<b>5.3</b>	<b>Évolution du droit de pétition .....</b>	<b>33</b>



# 1 Introduction

Le présent rapport répond à deux postulats : le postulat 17.3149 Markus Hausammann « Uniformiser et rendre plus efficace la procédure de consultation » dont la teneur est « Le Conseil fédéral est chargé d'examiner par quelles mesures l'efficacité des procédures de consultation et d'audition peut être améliorée et la charge administrative pour les participants à la procédure réduite » ; et le postulat 19.4017 Damian Müller « Profiter des opportunités offertes par les technologies civiques » dont la teneur est « Le Conseil fédéral est chargé d'examiner de quelle manière on pourrait, grâce aux opportunités offertes par lesdites "technologies civiques", faciliter la participation des citoyens aux processus politiques en Suisse. Il présentera le fruit de ses réflexions et les possibilités d'action et d'application concrètes dans une stratégie qui viendra compléter la stratégie "Suisse numérique". Il montrera tout particulièrement comment les formes de participation politique existantes (pétitions, consultations, auditions, etc.) pourraient être développées dans le domaine numérique. Le rapport ne traitera pas des droits et procédures relatifs aux votations et élections, ni de la cyberadministration ».

Les deux mandats ne visent qu'une partie de ce que désigne l'expression « technologies civiques ». Les thèmes du vote électronique, qui fait l'objet de controverses, de la collecte électronique de signatures et de la numérisation des prestations que l'État offre aux citoyens et à l'économie (cyberadministration) ne sont concernés que de manière accessoire. Le rapport vise en premier lieu à identifier et favoriser les possibilités de participer à la formation de l'opinion que la numérisation pourrait offrir aux citoyens. Dans ce contexte, on rencontre parfois l'expression anglaise *e-discussion*<sup>1</sup>.

Toutefois, la numérisation touche l'ensemble de la politique, et non uniquement certains de ses aspects. Le présent rapport est ainsi l'occasion d'étudier les technologies civiques et les effets de la numérisation sur la politique dans un contexte un peu plus large.

À cet effet, il est nécessaire de partir du principe que la numérisation, en particulier en Suisse, est susceptible d'amener les citoyens à participer davantage aux processus politiques. Le point 2 explique ce principe en détail, notamment en montrant de quelle manière la numérisation pourrait renforcer certaines particularités du système politique suisse et permettre aux citoyens de participer au processus de formation de l'opinion en permanence et non uniquement lors des périodes de votations et d'élections. Les éventuels risques y sont aussi présentés. Le point 3 synthétise les discussions actuelles sur les technologies civiques et en esquisse différentes applications possibles. Ces considérations permettront de déterminer l'opportunité ou la nécessité d'agir en la matière. Le point 4, plus ciblé, revient aux mandats définis dans les deux postulats, en particulier l'amélioration de la consultation au moyen des techniques numériques. Le point 5 conclut le rapport en rappelant les points essentiels et en proposant trois mesures.

<sup>1</sup> Expression utilisée par ex. dans : Matthias Ammann, Fabian Schnell, *Digitale Demokratie. Schweizer Volksrechte stärken*, Avenir Suisse, Zurich 2019. Elle y est définie à la p. 7 comme *Meinungsbildungsprozess im digitalen Raum* (processus de formation de l'opinion par le biais de techniques numériques).

## 2 Effets de la numérisation sur la politique suisse

De nombreuses caractéristiques du système politique suisse, comme la forte implication citoyenne, la stabilité, la continuité et la légitimité, pourraient être renforcées par la numérisation. Ce principe, sur lequel se fonde le présent rapport, découle de l'observation que le système politique suisse présente des caractéristiques structurelles (point 2.1) qu'il ne serait pas inintéressant de rapprocher de la numérisation en termes de logique et de dynamique (point 2.2). Or, cette observation laisse supposer que la numérisation pourrait avoir différents effets sur les processus politiques en Suisse (point 2.3).

Ce principe se fonde aussi sur l'observation que la politique, en Suisse est moins influencée par le résultat des élections ou par les négociations de coalitions que dans d'autres systèmes politiques. En revanche, la capacité d'accompagner un projet de la première impulsion, pendant toutes les phases de décision et jusqu'à sa mise en œuvre est un facteur déterminant. Elle nécessite néanmoins un certain niveau d'exigence dans la manière de se procurer des informations et dans la coordination spatio-temporelle entre les acteurs.

La numérisation facilite l'accès aux techniques d'obtention d'informations et de coordination entre les acteurs et propose des nouvelles formes de participation politique. Elle permet de surmonter certaines difficultés organisationnelles auxquelles sont confrontés les citoyens qui aimeraient participer à la vie politique de manière soutenue, et non uniquement au moyen des instruments habituels de la démocratie directe ou lors des votations et élections.

L'implication soutenue et précoce de cercles plus larges qui ne seraient pas clairement définis institutionnellement peut paraître douteuse. En effet, la légitimité ne dépend pas seulement du fait qu'un nombre important de citoyens participent à la politique de manière régulièrement. Elle s'appuie aussi sur des institutions représentatives prenant des décisions selon des règles et des procédures claires.

Il est important de soigner ces deux aspects : d'une part, une participation soutenue et précoce des acteurs et, d'autre part, la clarté des procédures décisionnelles mises en place dans des institutions dûment organisées. Or, la tâche n'est pas simple. Les deux aspects occupent une place importante dans la tradition politique suisse. Tout remaniement dans cet équilibre doit se faire dans le plus grand respect de la confiance populaire. La numérisation n'est pas qu'une affaire technique. Elle aura un impact sur la culture politique, lequel pourrait nécessiter des adaptations juridiques et institutionnelles. Toute modification apportée à cet édifice devra se faire avec prudence. L'entreprise ne pourra être considérée comme réussie que si elle aura permis de maintenir, et même de renforcer, la confiance de la population dans le système politique et les institutions suisses.

### 2.1 Caractéristiques du système politique suisse

La politique peut être définie comme une action sociale consistant en des décisions et des règles de direction contraignantes pour tout un chacun et visant à régler la vie en société. Il est possible de distinguer trois éléments fondamentaux, auxquels les sciences politiques font souvent allusion au moyen de leurs désignations en anglais.

*Politics* : processus de répartition du pouvoir, par exemple les élections ou les négociations parlementaires en vue de constituer des coalitions ou un gouvernement.

*Policy* : échange d'arguments en vue de décisions matérielles, ainsi que ces décisions elles-mêmes, dans le but de régler la vie en société dans les domaines les plus divers.

*Polity* : système étatique institutionnel doté de règles de procédure plus ou moins formelles visant à réaliser les enjeux de *politics* et de *policy*.

Ces éléments structurels se reflètent de manière particulière dans le système fédéral suisse, en raison de la démocratie directe et de la culture politique visant à impliquer et à faire concorder toutes les forces en présence. Les majorités requises pour les décisions matérielles ne sont pas aussi prévisibles que dans les démocraties parlementaires et présidentielles. Elles doivent en permanence être construites et assurées en fonction des thèmes.

En Suisse, ce n'est pas la *politics*, au sens de victoires électorales et de formations de coalitions, qui prédomine, mais la *policy*, au sens de débats sur des sujets matériels. La politique ne fonctionne pas selon des majorités prédéfinies qui fixent les objets matériels (par ex. sur la base d'un accord de coalition), mais selon des constitutions ponctuelles de majorités objet par objet. C'est donc la *policy* qui influence la *politics* plutôt que l'inverse. Il n'est dès lors par surprenant que la participation aux élections soit plus faible que dans d'autres démocraties. Les politologues expliquent ce désintérêt relatif en particulier par le fait que les élections parlementaires sont chez nous moins déterminantes pour l'agenda politique que dans d'autres États<sup>2</sup>.

Le risque, dans le cadre de l'analyse de l'activité politique, est d'accorder trop d'importance aux moments où les décisions sont prises. Quel groupe a voté avec qui au Parlement ? Quels cantons ont participé à la consultation ? Ces moments certes clés ne doivent pas faire oublier le fait que les objets matériels ont un long cycle de vie en Suisse. Le travail commence par la définition de l'agenda politique, autrement dit des thèmes devant être traités, se poursuit avec l'analyse des problèmes, l'élaboration de projets et de variantes, la constitution de majorité en vue des décisions formelles et la mise au point des dispositions d'exécution, puis se termine par l'évaluation des décisions prises. Ce cycle, qui relève de la *policy*, peut s'étaler sur plusieurs années.

Au fil de l'actualité politique, des thèmes peuvent se recouper à différents stades, ce qui peut influencer la matière de différentes manières, notamment en raison d'alliances tactiques concernant plusieurs thèmes, d'interdépendances matérielles entre plusieurs thèmes ou d'influences extérieures. L'activité politique est le reflet d'un vaste réseau évolutif de personnes, d'organisations, d'intérêts, de thèmes, d'opinions et d'informations. Les étapes successives ont lieu dans différentes structures et espaces au sens large, comme la société civile, les partis, les médias, les administrations, les organes exécutifs, les organes législatifs, les cantons ou encore les milieux économiques. Il est toutefois difficile de prédire quels acteurs auront quelle influence sur quel thème et à quelle étape du processus.

Grâce aux instruments de démocratie directe, c'est-à-dire essentiellement l'initiative populaire et le référendum, l'agenda politique n'est pas fixé uniquement par des acteurs professionnels, mais aussi par des simples citoyens ou des représentants de minorités. Sans ces instruments, certains thèmes seraient tout bonnement ignorés du gouvernement et du Parlement. Le peuple bénéficie donc d'un statut d'opposition institutionnalisée. Ces instruments ont un rôle structurant. Ils contribuent à ce que la politique suisse ne soit pas menée selon une logique de majorité parlementaire, mais qu'elle soit le fruit de négociations dans un esprit de concordance<sup>3</sup>. Ils n'influencent donc pas seulement les décisions matérielles, mais l'ensemble de la *polity*. C'est pour cette raison que la *policy* a en Suisse beaucoup plus de d'importance que la *politics*<sup>4</sup>. En raison de la fréquence régulière des votations et des campagnes menées en vue de celles-ci, les citoyens se sentent fortement intégrés aux processus décisionnels. Ces droits populaires sont bien sûr vécus à l'intérieur du pays, mais sont aussi connus à

<sup>2</sup> *Politik* : *Panorama 2019*, publié par l'Office fédéral de la statistique (n° OFS. do-d-00.01-pan-17).

<sup>3</sup> Pour ces questions, voir : Wolf Linder, *Direkte Demokratie*, dans : Ulrich Klöti et al., *Handbuch der Schweizer Politik* (4<sup>e</sup> édition entièrement revue), Zurich 2006.

<sup>4</sup> Dans la doctrine, ces deux pôles sont parfois qualifiés en allemand de *Wahldemokratie* (démocratie d'élections) et d'*Abstimmungsdemokratie* (démocratie de votations). Voir par ex. : Wolf Linder, *Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven* (2<sup>e</sup> édition), Berne 2005.

l'étranger, où ils sont d'ailleurs perçus comme une caractéristique essentielle de la Suisse et de sa politique.

Mais cette réputation peut laisser penser que la participation des citoyens se réduit à l'exercice des droits populaires. Or, seul une très petite quantité des décisions normatives prises par la machine politique est soumise au vote du peuple. En Suisse aussi, la politique est la conjugaison complexe des activités du gouvernement et du Parlement. La question des effets de la numérisation sur la participation des citoyens à l'activité politique mérite donc d'être posée de la manière suivante : quels effets la numérisation aura sur l'influence que les citoyens peuvent avoir sur les activités du gouvernement et du Parlement ?

Dans le cadre de ces deux activités, l'influence des acteurs dépend directement de leur capacité d'accompagner un thème pendant toute la durée nécessaire, dans différents espaces et sur plusieurs niveaux, pour intervenir lorsque les occasions se présentent. Cette capacité nécessite un important degré d'organisation, notamment pour collecter et structurer des informations sur l'avancée des dossiers pendant de longues périodes, identifier les thèmes porteurs, regrouper des intérêts, gérer des agendas, construire et conserver des majorités pendant toutes les phases de délibérations et de décisions et prendre part activement à la mise en œuvre des projets.

C'est pourquoi les associations politiques « intermédiaires » jouent un rôle important, bien que parfois sous-estimé, dans le système politique suisse. On pense notamment aux partis politiques et aux associations économiques, sociales et environnementales actives au niveau du pays, des cantons et de leurs subdivisions. Ce sont elles qui au quotidien construisent et consolident les liens entre les sources d'information, les personnes, les organisations, les intérêts, les dossiers et les opinions. Elles aussi qui font le pont entre l'État, qui peut sembler être une entité abstraite, et les opinions, revendications et intérêts concrets des citoyens. Grâce aux personnes et aux moyens dont leurs secrétariats disposent, elles peuvent élaborer des stratégies thématiques cohérentes et accompagner les dossiers politiques pendant tout leur cycle de *policy*.

Il est important de garder ces mécanismes à l'esprit pour étudier les avantages et les risques de la numérisation pour la politique en Suisse.

## 2.2 Numérisation

La numérisation désigne à la base la transformation d'informations analogiques en données numériques. De ce point de vue, il s'agit simplement d'une opération technique visant à rendre certains processus plus simples et plus efficaces : une lettre devient par exemple un courriel, une pellicule photographique une suite de bits sur un disque dur, un enregistrement audio un fichier sur une clé USB.

L'élargissement exponentiel des capacités offertes par l'informatique (calculs, enregistrements, réseaux) donne lieu à de nouvelles applications et combinaisons d'applications dans une multitude de domaines. La numérisation a pris ainsi un second sens : au-delà du simple processus de transformation évoqué ci-dessus, elle désigne les changements structurels et souvent inattendus que les technologies numériques ont apportés dans les domaines les plus divers de la société, de l'économie et de la culture.

Ici aussi, des termes anglais se sont imposés pour distinguer ces deux sens de numérisation : *digitization* pour la simple transformation technique et *digitalization* pour les changements structurels apportés par la technologie.

Les changements structurels dans les domaines de la société, de l'économie et de la culture sont souvent impossibles à anticiper et donc ressentis comme abrupts. Cela est d'autant plus surprenant que la numérisation se fait par le biais de changements structurels beaucoup plus minimes et plus rares que ceux affectant le monde analogique. Les changements structurels que la numérisation apporte, par rapport aux techniques analogiques, peuvent être résumés comme suit :

- Les informations peuvent être reproduites quasiment sans perte de temps ni charges importantes.
- Elles peuvent être envoyées à un très grand nombre de destinataires quasiment sans perte de temps ni charges importantes.
- Les informations peuvent être, sans charges importantes, obtenues par les personnes qui les veulent, par opposition au mode de distribution où l'expéditeur doit indiquer chaque destinataire. Il est ainsi possible de diffuser des informations sans définir de cercle de destinataires.
- Les informations peuvent être structurées avec un degré de précision beaucoup plus élevé que dans le monde analogique, puis, toujours sans charges importantes, être consultées, exploitées, triées et réorganisées selon différents critères.

Ces éléments, combinés aux progrès réalisés en termes de calculs, de réseaux et d'interfaces entre l'homme et les systèmes TIC suffisent, pris ensemble ou séparément, pour faire émerger de nouveaux acteurs et de nouvelles formes de processus et d'organisation dans les domaines de la société, de l'économie, de la santé, de la recherche, de la culture ou encore de la politique.

La *digitalization* semblait vouée à avoir un impact important sur la diffusion des informations dans le domaine politique du fait que ces deux réalités présentent des structures analogues : les processus politiques, en particulier en Suisse, peuvent être envisagés comme des processus d'obtention et de transmission d'informations, de créations de réseaux entre les personnes et de coordination entre les personnes dans le temps et l'espace. Les partis, les associations et les réseaux sont créés et pérennisés en recrutant des personnes partageant certains intérêts, valeurs ou thématiques de prédilection et en organisant leurs rapports. Les sondages d'opinion permettent de consolider des prises de position. Les informations sur la formation de l'opinion (par ex. conférences de presse) et sur l'activité politique (par ex. séances de commissions, décisions du Conseil fédéral, résultats de consultations) sont récoltées et synthétisées.

Toutes ces activités politiques, comme la collecte et la diffusion d'informations et d'opinion, la création de réseaux entre les personnes chargées de mettre en avant certains mandats, opinions et intérêts et l'élaboration de positions communes, correspondent du point de vue structurel aux processus que la numérisation a permis de rendre plus faciles et efficaces.

D'autres activités relevant de la politique, en Suisse, sont aussi touchées, comme la collecte de signatures en vue de référendums et d'initiatives, le financement de certaines opérations et l'organisation de campagnes. La collecte de dons a aussi pu évoluer grâce à de nouvelles méthodes et techniques de paiement (par ex. micropaiements). De même, la collecte de signatures et l'organisation de campagnes sont plus efficaces du fait que les données sur les publics cibles sont toujours plus précises et que les nouveaux canaux numériques permettent d'atteindre les personnes plus facilement.

## 2.3 Avantages de la numérisation

Montrer en quoi les caractéristiques du système politique suisse (point 2.1) présentent des similitudes avec la numérisation (point 2.2) n'est pas une tâche facile. En effet, les changements abrupts (et la numérisation en fait partie) ne sont souvent pas prévisibles. La numérisation a la spécificité structu-



relle d'être provoquée non pas par la demande, mais par l'offre. Il serait donc vain d'attendre de l'informatique qu'elle remédie aux faiblesses que les processus informatiques présentent aujourd'hui<sup>5</sup>. De nouvelles offres innovantes vont apparaître. Soit elles susciteront une demande, soit elles disparaîtront. Les instruments numériques continueront d'avoir des conséquences inattendues, en politique, sur les processus, les rôles et l'organisation du pouvoir. Ces changements modifieront à leur tour le contexte de départ et les motivations au moment d'étudier l'opportunité de recourir à de nouveaux instruments numériques. C'est pourquoi les avis sur la nature et l'ampleur de l'impact de la numérisation sur la politique suisse relèvent toujours un peu de la spéculation.

Il est évident que la *digitization* permet en premier lieu de rendre certains processus existants plus simples et plus efficaces. Beaucoup d'efforts ont été entrepris ces derniers temps pour mettre en place le vote électronique. Ce nouveau canal permet par exemple aux Suisses de l'étranger de participer plus facilement aux votations et aux élections, en particulier depuis les pays où les services postaux ne sont pas fiables. Il permet aussi aux handicapés d'exercer leurs droits politiques de manière autonome. Enfin, comme il permet d'établir les résultats de manière plus simple et plus rapide, il présente aussi un avantage pour les autorités.

La collecte électronique de signatures est un autre projet visant à renforcer l'efficacité des processus dans une logique de *digitization*, mais elle apportera aussi des changements structurels, au sens de la *digitalization*, au niveau de l'exercice de la démocratie directe. Mais ces changements peuvent parfois avoir des effets pervers. Dans le cas de la collecte de signatures, la simplification de la procédure pourrait court-circuiter les exigences actuelles en matière de qualité (clics rapides au lieu d'échanges avec les citoyens dans la rue) et de quantité (quorums pour les initiatives et les référendums trop facilement atteints). Ainsi, certains effets pervers de la technique sur la culture politique pourraient à court ou moyen terme nécessiter de fixer de nouvelles règles de procédure<sup>6</sup>.

### 2.3.1 Applications envisageables

Il convient de rester prudent quant aux hypothèses sur les conséquences structurelles de la numérisation. La plausibilité du principe sur lequel se fonde le présent rapport, à savoir que la numérisation aiderait les citoyens à mieux réunir et faire valoir leurs intérêts, opinions et valeurs, peut être démontrée au moyen d'exemples de recours aux techniques informatiques dans les processus politiques.

Les objets politiques sont généralement soumis à des processus en plusieurs étapes comparables à des cycles commençant par une identification de thèmes à traiter sur le plan politique et se terminant par la mise en œuvre de réglementations ou de mesures et l'évaluation de celles-ci (*policy*). Le tableau ci-dessous présente dans la colonne de gauche les différentes étapes d'un cycle et, dans la colonne de droite, les recours possibles à la numérisation pour chacune d'elles, ainsi que leurs conséquences.

Étapes d'un cycle	Numérisation
<b>Définition de l'agenda :</b> Les thèmes politiques sont portés à la connaissance des acteurs politiques par le biais d'événements particuliers, de mises en avant délibérées de problématiques (agenda) ou de constats	<b>– Contournement des médias traditionnels :</b> Les nouveaux médias sociaux permettent d'attirer l'attention sur certains thèmes sans passer par les médias traditionnels, qui dans un certain sens perdent leur monopole.

<sup>5</sup> Voir par ex. Ammann/Schnell (note 1) au sujet de l'ouverture de la consultation par voie informatique. Les auteurs estiment que cela serait certes intéressant, mais que la manière de procéder actuelle n'est pas problématique dans le contexte du système politique suisse.

<sup>6</sup> Dans ce contexte, Ammann/Schnell (note 1) proposent de fixer le quorum applicable aux initiatives et aux référendums à 6 % de la population habilitée à voter, ce qui correspondrait environ au triple du quorum actuel.

<p>de la part des autorités. Concrètement l'information leur parvient par le biais par exemple de la presse, d'interventions parlementaires ou, dans le cas de la Suisse, d'initiatives populaires.</p>	<p>– <b>Démocratisation des droits populaires :</b> En abaissant les barrières organisationnelles et financières, l'informatique permet plus facilement de constituer des comités ad hoc et de récolter des signatures. Ici aussi, le rôle des acteurs traditionnels est relativisé.</p> <p>- <b>Mise en place d'alliances et de réseaux :</b> La numérisation permet de mettre en place des réseaux dédiés à des thèmes particuliers (au détriment des partis et associations établis), parfois juste pour des projets limités dans le temps.</p>
<p><b>Analyse des problématiques :</b> Les problématiques sont étudiées dans le cadre de rapports et d'analyses : productions ou compilations de chiffres, état des lieux du contexte juridique, identification des cercles concernés. Il peut s'agir par exemple d'un rapport demandé au Conseil fédéral par le Parlement (rapport en exécution d'un postulat) ou d'une note d'un département au Conseil fédéral.</p>	<p>– <b>Données publiques en libre accès (ou données ouvertes) :</b> Il est important de donner aux citoyens l'accès aux données sur lesquelles les analyses sont fondées si l'on veut qu'ils participent activement à l'analyse de la problématique<sup>7</sup>.</p> <p>– <b>Données liées :</b> Si les données de l'administration sont mises à disposition dans un format standard facilement utilisable par les ordinateurs pour les exploiter et les mettre en lien (web sémantique<sup>8</sup>), les experts (notamment l'administration fédérale) n'ont plus le monopole de l'accès aux données et au savoir et sur la manière de les présenter. On favorise ainsi la production d'analyses de qualité par des experts autres que ceux rattachés aux institutions traditionnelles.</p>
<p><b>Élaborations de plusieurs solutions :</b> Du fait des différences de spécialisation et d'orientation politique des acteurs les ayant élaborées, les analyses donnent inévitablement lieu à différents projets de solution. C'est à ce stade, au plus tard, que des fronts et des alliances politiques se forment. Les différents projets sont le plus souvent élaborés au sein de l'administration en fonction des impulsions données par les milieux concernés, mais ils peuvent aussi l'être directement par le Parlement (par ex. initiatives parlementaires). Formellement, cette étape se reflète dans la procédure de consultation. Celle-ci règle la participation des cantons, des partis politiques et des milieux intéressés à la formation de l'opinion et aux processus décisionnels de la Confédération. Son but est de déterminer si un projet est matériellement correct, exécutable et susceptible d'être bien accepté<sup>9</sup>.</p>	<p>– <b>Consultation électronique :</b> L'informatique permet de structurer les données des participants (autant les métadonnées que les contenus matériels), ce qui représente une plus-value pour les participants et pour l'État, notamment pour les raisons suivantes :</p> <p>– <b>Coordination horizontale :</b> Les participants peuvent se concerter et consolider leurs positions avant de rendre leurs avis. Des avis bien structurés facilitent ensuite les échanges en vue des prises de décisions.</p> <p>– <b>Plus d'efficacité et de transparence lors de l'analyse des résultats :</b> L'administration fédérale peut analyser plus facilement les avis rendus, et de manière plus transparente.</p> <p>– <b>Accessibilité des travaux préparatoires :</b> La présentation des avis sous forme de données et de métadonnées structurées permet de</p>

<sup>7</sup> Voir le portail <https://opendata.swiss>, un projet commun de la Confédération, des cantons, des communes et d'autres organisations remplissant un mandat public. Il met à la disposition de tout le monde des données publiques en libre accès. Le portail est géré par l'Office fédéral de la statistique.

<sup>8</sup> Les données liées sont une technologie permettant de relier facilement entre elles des données concernant des sujets divers et provenant de sources diverses. Cette technologie s'inscrit dans le concept de la toile sémantique. Voir à ce sujet le site de la Confédération consacré aux données LINDAS : <https://lindas-data.ch>.

<sup>9</sup> Voir art. 2 LCo.

	rechercher et d'utiliser plus facilement les informations lors des phases décisionnelles ultérieures, notamment lors des délibérations parlementaires, où il peut être utile de pouvoir consulter les avis et les propositions formulés lors des consultations.
<p><b>Processus de décision formel :</b></p> <p>Le processus de décision formel du Parlement a lieu après l'adoption du projet. La loi prévoit que les projets législatifs doivent être motivés et commentés disposition par disposition. La loi sur le Parlement énumère une liste de points qui doivent être développés<sup>10</sup>. La phase décisionnelle est souvent celle du cycle de <i>policy</i> qui est le mieux portée à la connaissance de la population, en particulier lorsque l'objet est soumis au vote du peuple après la décision du Parlement.</p>	<p><b>Droits populaires :</b></p> <p>Les droits populaires sont le moyen le plus visible et direct de faire participer les citoyens aux processus décisionnels. La question de savoir dans quelle mesure le vote électronique et la collecte électronique de signatures renforceront la participation des citoyens est actuellement au cœur des débats sur les technologies civiques.</p> <p><b>Délibérations parlementaires :</b></p> <p>La manière de voter du Parlement est déjà analysable aujourd'hui. L'informatique permet aussi d'effectuer des recherches dans les prises de paroles au Parlement par le biais des métadonnées (objet, date, nom du parlementaire, groupe). Les délibérations et décisions du Parlement ont gagné ainsi en transparence. Les données sont utilisées pour des services libres proposés par la société civile (Parlamenterrating<sup>11</sup>, Smartmonitor<sup>12</sup>). Mais il manque encore des liens détaillés entre ce type précis de travaux préparatoires du Parlement et les dispositions en vigueur sur le portail du droit fédéral.</p> <p><b>Nouveaux processus décisionnels :</b></p> <p>La numérisation peut faciliter la mise en place de procédures de vote et d'élection innovantes, comme le vote quadratique. Il s'agit d'un processus décisionnel collectif prenant en compte l'intensité des votes exprimés. Il est ainsi possible de connaître la valeur réelle d'une décision.</p>
<p><b>Mise en œuvre :</b></p> <p>En raison du fédéralisme et du principe de subsidiarité, les décisions sont souvent mises en œuvre de manière décentralisée, que ce soit par les cantons, une branche chargée de s'autoréguler ou une entité spécialisée, comme une commission spécialisée. Les différents détails identifiables dans la mise en œuvre, par exemple dans les ordonnances, peuvent aussi fournir des informations précieuses. Il ne s'agit</p>	<p><b>Mise en œuvre plus visible :</b></p> <p>La numérisation devrait permettre de relier les objets normatifs aux données structurées provenant des organes d'exécution. Les acteurs ayant influencé un objet lors de la phase décisionnelle pourraient ainsi suivre et accompagner sa mise en œuvre. Les dispositions fédérales pourraient renvoyer à leurs dispositions d'exécutions cantonales ou à des jugements utiles</p>

<sup>10</sup> Voir art. 141, al. 2, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl ; RS 171.10).

<sup>11</sup> Le *Parlamenterrating* est un classement gauche-droit des conseillers nationaux établi par la NZZ et l'institut Sotomo.

Voir <https://www.nzz.ch/schweiz/parlamentarierrating> (dernière consultation : 9.12.2019).

<sup>12</sup> Voir <https://politools.net/fr/projets-services/smartmonitor/> (dernière consultation : 9.12.2019).

<p>donc pas d'une bête phase technique, mais bien d'un prolongement du cycle de <i>policy</i> qui reste influencé par des acteurs politiques.</p>	<p>pour leur interprétation. Les dépenses présentées dans les comptes d'État (par ex. subventions) pourraient être reliées aux normes ou décisions dont elles découlent. L'évolution des mises en œuvre pourrait être mesurée aux moyens d'indices statistiques et comparée avec les prévisions faites lors des étapes antérieures (par exemple dans les messages concernant des révisions de lois). Pour établir de tels liens, les données doivent être saisies de manière structurée et mises à disposition sous une forme permettant un traitement ultérieur qui ne dépende pas de leur source (toile sémantique).</p>
<p><b>Évaluation :</b> Les mesures et évaluations réalisées afin de déterminer si les objets adoptés ont déployé les effets voulus dépendent du domaine concerné. Après un certain temps, le gouvernement est souvent chargé de remettre au Parlement un rapport d'évaluation sur la nouvelle réglementation. Des chiffres sont en outre publiés en continu par les organes de statistiques officiels. À côté de ces formes techniques d'évaluation, les milieux intéressés peuvent toujours tenter de réinscrire à l'agenda politique les objets dont la mise en œuvre, à leurs yeux, a manqué son but, ce qui relance un nouveau cycle de <i>policy</i>.</p>	<p><b>Mégadonnées :</b> Il est à prévoir que l'évaluation des décisions politiques (par ex. des lois) se fera sur la base de données toujours plus nombreuses. Les coûts ont énormément baissé pour la collecte de données (capteurs, internet des objets, médias sociaux), leur enregistrement et leur exploitation. Comme, en plus, les modèles de données et leur intégration se sont standardisés, l'État est voué à perdre son monopole en matière de données. Aujourd'hui déjà, il dispose parfois de moins de données que les acteurs directement concernés. La numérisation peut donc bouleverser le paradigme en ce qui concerne la manière d'évaluer les lois et la qualité de ces évaluations.</p>

Pour les raisons exposées plus haut, ces exemples d'effets que la numérisation pourrait avoir sur le cycle de *policy* correspondent à une grille d'analyse et non à des pronostics. Cette grille montre les applications et développements possibles des technologies civiques pour différentes facettes de l'activité politique.

La grille doit aussi permettre de ne pas considérer les différentes étapes du cycle de *policy* de manière trop séparée. En effet, l'expérience montre que l'influence, en particulier en Suisse, dépend de la capacité d'accompagner et façonner un objet tout au long de son cycle. Il est vraisemblable que l'impact de la numérisation sur les différentes étapes prises individuellement sera surestimé. Toutefois, la numérisation n'est pas une fin en soi et il ne faut pas confondre l'art de la politique avec des relevés de baromètre ponctuels ou des prises de position isolées<sup>13</sup>. En revanche, la numérisation peut grandement contribuer à ce que les données réunies puissent être facilement utilisées lors des étapes ultérieures. On pense notamment aux coordonnées des différents acteurs et personnes intéressées, aux avis et informations en vue de majorités, aux expertises, aux données et évaluations matérielles, ainsi qu'aux projets et à leurs variantes. La numérisation réduit aussi les charges organisationnelles et financières que représente l'accompagnement des objets tout au long de leurs cycles. Son intérêt réside justement dans l'utilisation coordonnée des applications possibles au cours des différentes

<sup>13</sup> On pense à la phrase du sociologue allemand Max Weber : «*Die Politik bedeutet ein starkes langsames Bohren von harten Brettern mit Leidenschaft und Augenmass zugleich.*» [La politique consiste à percer des planches coriaces avec patience, acharnement, passion et discernement.] (extrait de: *Politik als Beruf*, consulté la dernière fois le 12 décembre 2019 sur la page [https://de.wikiquote.org/wiki/Max\\_Weber](https://de.wikiquote.org/wiki/Max_Weber)).

étapes. C'est pourquoi elle peut être considérée comme un moyen de renforcer la participation de la population à l'activité politique.

## 2.4 Risques et défis en lien avec la numérisation

Il est vraisemblable que les effets de la numérisation sur le système politique suisse seront surestimés à court terme, mais qu'ils seront sous-estimés à moyen et long terme. Il faut prendre en considération les effets non seulement directs et escomptés, mais aussi indirects, indésirables et imprévus. Les effets concerneront tous les domaines de la politique : la manière de parvenir au pouvoir et de le partager (*politics*), l'élaboration du droit matériel (*policy*) et, surtout, les structures institutionnelles et les règles dans lesquelles évolue la vie politique (*polity*). Avec la prudence qui s'impose, il est possible d'énumérer une série de questions et d'observations courantes sur les effets de la numérisation sur la politique. Il est important de garder à l'esprit que la liste n'est pas exhaustive et que les attentes et les craintes, dans ce contexte, sont susceptibles d'évoluer très vite et de se révéler en fin de compte erronées.

### 2.4.1 Charges organisationnelles

L'utilité de certaines formes de numérisation pour différentes étapes du cycle de *policy*, par exemple la collecte électronique de signatures, le vote électronique ou la consultation électronique, est en partie surestimée. Au contraire, l'importance d'accompagner et d'influencer durablement un objet tout au long du cycle sera sans doute sous-estimée. Ce second point exige un certain degré d'organisation : identifier et mettre en contact les acteurs intéressés par un objet et leur transmettre des informations, coordonner des positions, et ce tout au long du cycle. C'est précisément ici que la numérisation déploie toute son utilité, car elle permet aux acteurs, sans impact sur leurs ressources, d'augmenter leur efficacité organisationnelle et ainsi de participer plus activement et durablement à la vie politique. Par exemple, il suffit de s'abonner à un service de messagerie électronique pour effectuer des envois massifs, alors que cette opération nécessitait auparavant d'importants frais (impression et envoi postal). De la même manière, un accès à Internet suffit pour lire les publications officielles, alors qu'il fallait auparavant souscrire à un service payant pour être informé.

### 2.4.2 Nouvelles formes de gouvernance – surveillance des données et des plateformes numériques

Le fort développement des plateformes numériques en tant que moyen de mettre en contact, de mobiliser et d'informer les acteurs politiques et de favoriser la formation de l'opinion doit nous inviter à nous interroger sur la manière de les surveiller. Par exemple, le mouvement démocratique italien Cinque Stelle, qui est ensuite devenu un parti gouvernemental, utilise pour ses votes internes la plateforme propriétaire Rousseau qui n'appartient pas au mouvement mais à une société privée<sup>14</sup>. Autre exemple, en Suisse cette fois : la plateforme en ligne We-Collect fournit une aide depuis 2015 pour la collecte de signatures, le financement participatif de campagnes politiques et la gestion de telles campagnes. Les fondateurs ont quitté la plateforme, qui est devenue une fondation en automne 2019 de manière à être gérée de manière plus neutre et à renforcer sa légitimité. L'expérience a montré que certains services en ligne ne peuvent être assurés que par des plateformes relativement complexes en raison de la quantité de données à générer, réunir et exploiter. C'est pour cette raison qu'il est important de se poser la question de leur régulation. En effet, la légitimité des décisions prises est un enjeu central en politique. Cette légitimité dépend de la transparence et de la crédibilité des institutions

<sup>14</sup> Voir <https://www.panorama.it/economia/piattaforma-rousseau-voto-come-funziona-governo-movimento-5-stelle/> (dernière consultation : 12.12.2019).

et processus par le biais desquels les décisions sont prises. Or, les plateformes numériques par lesquels les citoyens s'informent, s'engagent, s'expriment ou participent de toute autre manière à la politique en font partie.

### 2.4.3 Changements importants au niveau des relations entre les citoyens et les institutions intermédiaires

Sur le plan politique, la numérisation modifie les relations directes entre les citoyens et l'État, mais pas seulement : elle facilite et modifie aussi la manière dont les citoyens réunis par des valeurs ou intérêts communs entrent en contact, s'organisent et participent aux processus politiques. Elle représente donc aussi un grand défi pour les institutions intermédiaires, qui sont essentielles dans un système de démocratie directe, telles que les partis politiques, les partenaires sociaux ou encore les associations actives dans les domaines de l'environnement, des transports ou de l'économie. La thèse selon laquelle les formes traditionnelles d'affiliation (statut de membre) et de financement (cotisation annuelle) s'affaiblissent au profit de réseaux et de projets spécifiques à structure plus flottante est parfois mise en avant. D'ailleurs, dans leur structure, les partis sont aussi des *réseaux de réseaux* organisés au niveau de différentes collectivités (locales, cantonales, nationale) ou autour de thèmes précis (économie, féminisme, environnement).

### 2.4.4 Politique plus personnelle

La numérisation permet d'atteindre plus facilement le degré d'organisation nécessaire à l'exercice d'une réelle influence. Les processus politiques gagnent en démocratie en même temps que le droit de veto des acteurs institutionnels bien établis, comme les partis et les grandes associations, s'affaiblit. Une telle évolution pourrait aussi donner une touche plus personnelle à la politique. Grâce à la numérisation, il est plus facile d'organiser des structures politiques autour de personnalités, alors que la dynamique traditionnelle impose de gravir les échelons dans les institutions établies. En ce qui concerne l'accès au public et aux rouages de la politique, la numérisation permet plus facilement de contourner les formes de contrôle et de canalisation que les institutions imposent aux acteurs politiques. On saura à terme si cette évolution renforcera ou affaiblira la crédibilité et la légitimité des personnes et des revendications.

### 2.4.5 Effusion diffuse des opinions

Les médias sociaux permettent d'attirer l'attention d'un vaste public sur certains thèmes sans passer par les médias traditionnels. Ils permettent aussi de mettre en place des réseaux ad hoc. Le Parlement traite une centaine de projets de loi par année. Grâce à la numérisation, un plus grand nombre de personnes et de milieux intéressés pourraient voir leurs avis pris en compte lors du processus de formation de l'opinion et de l'élaboration de rapports. Il existe toutefois un risque de « caisse de résonance » qui pourrait nuire à la clarté globale des objets.

### 2.4.6 Confiance et sécurité

La numérisation permet de nouvelles formes de participation, d'expression de l'opinion et de contact pour les personnes réunies par des valeurs ou des intérêts communs. Elle permet d'analyser ces comportements de manière plus ou moins subtile et, éventuellement, de les influencer. Il existe aussi un risque que l'espace public soit bombardé d'informations fausses ou contradictoires à des fins de désinformation. De tels phénomènes, facilités par la numérisation, et notamment la génération automatique de contenus (*bots*), peuvent nuire durablement à la confiance dans la transparence et les avis fondés sur les faits. En outre, les citoyens ont des craintes quant à la sécurité et la stabilité des instruments et plateformes techniques sur lesquels les personnes entrent en contact, forment leur opinion et, parfois, prennent des décisions. Ces craintes sont liées à la tendance à critiquer le système et

à remettre en question les piliers de l'ordre social. Dans une société fortement dépendante de l'informatique, la sécurité technique des systèmes numériques et la confiance en ceux-ci influencent la confiance en l'ordre sociale et ses règles, et vice-versa.

### **2.4.7 Plus d'expertises dans les processus politiques**

La numérisation pourrait favoriser l'essor d'expertises d'origines diverses. Les processus politiques dépendraient donc moins des expertises de l'administration. La publication systématique des données dont dispose l'État joue ici un rôle déterminant, de même que la mise en place de canaux acheminant les expertises externes et les avis indépendants vers les processus décisionnels. La consultation remplit déjà cette fonction aujourd'hui (point 4). Grâce à la numérisation, les données spécialisées de *policy* peuvent être utilisées à toutes les étapes des processus politiques, ce qui renforcera la durabilité et la légitimité des décisions. Mais cette évolution pourrait placer l'administration devant de nouveaux défis et nécessiter de nouveaux mécanismes pour recueillir les expertises.

### **2.4.8 Changement de culture politique lié à une meilleure transparence et exploitabilité des données**

La numérisation permet la collecte et l'exploitation systématiques de données structurées. Ces possibilités peuvent aussi profiter aux processus politiques de décision. C'est déjà le cas avec les données sur la présence et le comportement de vote des parlementaires. Cette tendance devrait s'étendre à toujours plus d'aspects des processus décisionnels. Les résultats ne seront pas tous pertinents ou utiles, mais devraient dans l'ensemble renforcer la transparence, ce qui améliorera la légitimité et la crédibilité des processus. Cette transparence pourrait aussi modifier le comportement des acteurs. Le Conseil des États a par exemple déjà renoncé à consigner et publier son comportement de vote de manière structurée, de peur d'affaiblir sa capacité à trouver des compromis si le comportement de ses membres était relevé et analysé de manière systématique.

### **2.4.9 Données et plateformes : de nouveaux biens publics ?**

La numérisation permet de réunir et exploiter des données. En politique, comme dans les autres domaines, la question est de savoir selon quelles règles l'État rend les données accessibles et comment celles-ci peuvent être utilisées, traitées et exploitées (éventuellement à titre onéreux). Les synergies (utilisation multiple à des fins à la fois statistiques et administratives) peuvent donner lieu à de nouvelles prestations de cyberadministration. Il convient dès lors de réglementer les droits d'accès, la qualité des données, leur obtention et l'utilisation des infrastructures. Plus les données joueront un rôle important dans les processus politiques, plus il sera important de déterminer qui sera chargé de surveiller leur utilisation, et sur la base de quel mandat. Comme pour les plateformes, qui jouent un rôle toujours plus important (point 2.4.2), il est probable que nous soyons amenés à nous demander quels biens numériques doivent être considérés comme des biens publics. La question se posera ensuite de savoir quelle responsabilité l'État devra assumer, et dans quelle mesure il devra la partager avec les entreprises privées et la société civile.

### **2.4.10 Fédéralisme comme protection contre les manipulations**

La politique Suisse est organisée en petites alvéoles. En raison des petites circonscriptions, du fédéralisme et de la subsidiarité, la vie politique est proche de la réalité quotidienne des citoyens et n'est pas simplement reflétée par les médias. Les événements à petite échelle sont courants et les politiciens actifs au niveau national sont proches de la population locale. Ce ciment politique protège la Suisse, jusqu'à un certain point, contre les manipulations dans le processus de formation de l'opinion, notamment de la part d'acteurs étrangers.

La numérisation telle nous la connaissons ne connaît pas ces compartimentages. Au contraire : grâce à elle, il est possible en tout temps et de n'importe où d'accéder à tout processus ou plateforme. Elle permettrait donc à la formation de l'opinion et aux processus politiques de se libérer de leurs ancrages locaux. Elle pourrait aussi avoir un effet centralisateur, du fait que les possibilités qu'elle offre dépassent ce que les communes et cantons peuvent mettre en place et que la standardisation ouvre la voie à l'interconnexion des systèmes et de leurs fonctions au niveau national.

Il est utile et même nécessaire que les différents niveaux de l'État se coordonnent pour consolider les ressources et éviter les doublons. La Confédération et les cantons ont signé une convention-cadre en 2008 pour mettre en place le projet de cyberadministration suisse. Entretemps, certaines villes et communes ont rejoint aussi le projet. Le Conseil fédéral et la Conférence des gouvernements cantonaux ont approuvé une version légèrement adaptée de la convention en vue de la législature 2020 à 2023<sup>15</sup>.

En outre, le Conseil fédéral a adopté le 24 octobre 2019 le rapport final « Administration numérique : projet d'optimisation du pilotage et de la coordination au sein de l'État fédéral ». Le rapport propose trois solutions pour renforcer la collaboration entre la Confédération, les cantons et les communes dans le domaine de la transformation numérique<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> [www.egov.ch](https://www.egov.ch) > La stratégie suisse de cyberadministration 2020-2023.

<sup>16</sup> Voir le dossier de presse : <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-76798.html>.



### 3 Technologies civiques – état des lieux et mesures à prendre au niveau fédéral

Ce chapitre présente la notion de technologies civiques et montre que, en l'état actuel, il existe trois types de technologies civiques. Seront ensuite évoquées la stratégie Suisse numérique adoptée par le Conseil fédéral en septembre 2018 et la Déclaration de Tallinn relative à la cyberadministration approuvée par le Conseil fédéral en septembre 2017. Dans un troisième temps, le rapport propose une synthèse des réflexions menées sur la répartition des tâches entre l'État et la société civile concernant les droits de participation démocratique et sur l'intégration des données. Les points suivants reprennent les questions soulevées dans le postulat 17.4017 Damian Müller, notamment les avantages et risques que présentent les mécanismes numériques de participation. Seront abordées enfin l'évolution du droit de pétition et la mise en place d'une motion populaire électronique. Il s'agit de deux revendications centrales formulées dans des publications récentes, de même que dans le postulat 17.4017.

#### 3.1 État des lieux

##### 3.1.1 Notion de technologies civiques

La notion de technologies civiques est définie comme suit dans le développement du postulat 17.4017 Damian Müller : « Le terme "technologies civiques" s'utilise pour désigner des projets informatiques qui permettent de favoriser l'engagement et la participation des citoyens. Les "technologies civiques" recouvrent non seulement les domaines de la cyberadministration et du vote électronique, mais également d'autres formes de participation politique fondées sur des solutions informatiques. Il s'agit tout particulièrement de permettre une interaction simple avec les autorités et les politiciens, en lieu et place d'une communication à sens unique. »

Il n'existe pas de définition précise et universelle de la notion. Toutefois, on observe aujourd'hui trois types, pas parfaitement distincts, de technologies civiques<sup>17</sup> :

1. Dans les publications actuelles, les technologies permettant aux citoyens de participer aux processus politiques par voie électronique sont qualifiées d'instruments de technologie civique<sup>18</sup>. En généralisant, on peut englober sous ce concept toutes les formes de participation numérique aux processus politiques de décision, en particulier celles qui font l'objet de discussions récurrentes : le vote électronique<sup>19</sup>, la collecte électronique de signatures<sup>20</sup> et les forums et sites consacrés aux questions politiques. Ces instruments peuvent élargir le cercle des personnes participant de près ou de loin à la politique, notamment en incluant celles qui n'ont pas le droit de vote, comme les jeunes.
2. Un autre type réunit les possibilités de communiquer et d'interagir par voie numérique lors des échanges administratifs avec les autorités, comme les applications pour téléphone permettant de signaler des problèmes d'infrastructures aux autorités ou de transmettre des idées ou avis en tout genre. On pense aussi aux prestations de l'État qu'il est possible d'obtenir par voie électronique (par ex. système de guichet unique<sup>21</sup>). Pour ces fonctionnalités, il est important que les autorités numérisent le plus possible leurs processus.

<sup>17</sup> Voir aussi la taxonomie suivante :

<https://www.staatslabor.ch/de/der-beteiligungs-spider-sieben-schweizer-partizipations-projekte-im-vergleich>.

<sup>18</sup> Daniel Graf/Maximilian Stern, *Agenda für eine digitale Demokratie*, Zurich 2018, p. 15.

<sup>19</sup> En anglais *e-voting*.

<sup>20</sup> En anglais *e-collecting*.

<sup>21</sup> [www.quichetunique.ch/](http://www.quichetunique.ch/)

3. Grâce aux technologies civiques, il est possible de mettre des données de l'État à la disposition de toute personne intéressée. On parle de données publiques en libre accès, ou données ouvertes. Cette démarche améliore la transparence et permet à la société civile de développer des services à valeur ajoutée. Les entreprises privées peuvent aussi travailler sur de nouveaux modèles d'affaires en lien avec le traitement et l'exploitation de ces données.

Dans le présent rapport, l'expression « technologies civiques » est volontairement utilisée au sens large, c'est-à-dire sans nuances particulières. Comme expliqué au point 2, les effets de la numérisation sur la politique ne doivent pas être évalués sur la base des mesures prises individuellement, mais du résultat de celles-ci en lien avec d'autres offres numériques, comme les médias sociaux (par ex. Facebook, Instagram), et d'autres développements techniques et sociétaux.

Les technologies civiques se rencontrent déjà sous forme de plateformes participatives (Züri wie Neu<sup>22</sup>, Stadtmelder<sup>23</sup>), d'outils d'échange collaboratif (engage.ch, Inilab<sup>24</sup>, Digitaler Dorfplatz<sup>25</sup>) ou de données ouvertes (mise à disposition et traitement payants de données, politik.ch).

### 3.1.2 Stratégie Suisse numérique

La stratégie Suisse numérique de 2018 fixe les buts et les lignes directrices concernant la numérisation dans tous les domaines pertinents <sup>26</sup>. Elle a été élaborée dans le prolongement de la stratégie de 2016 en consultant des représentants de l'économie, de la science, de la politique et de la société civile. Dans sa stratégie, le Conseil fédéral précise que les progrès technologiques permettent de nouvelles formes de participation aux processus politiques et modifient les attentes des citoyens. Il estime que ces changements doivent être pris en compte.

Les nouvelles formes de participation politique qu'elles peuvent offrir doivent être étudiées et encouragées. On pense bien sûr aux votations, mais aussi aux consultations, à la collecte de signatures et à différents projets participatifs, comme les programmes de quartier. Ces possibilités doivent inciter la population à participer plus activement à la politique et à la société. Dans ce contexte, la numérisation doit aussi permettre aux handicapés d'exercer plus facilement leurs droits politiques.

Les effets des nouveaux canaux de participation sur les processus décisionnels démocratiques doivent être évalués et les risques pour la confiance dans les décisions prises à la majorité identifiés suffisamment tôt (voir aussi le point 2.4).

Les mesures de mises en œuvre de la stratégie par l'administration fédérale sont publiées dans un plan d'action mis à jour une fois par an<sup>27</sup>. Comme la stratégie est élaborée de concert avec plusieurs autres acteurs, des projets d'envergure nationale provenant de l'extérieur (recherche, technologie, numérisation) peuvent aussi être inscrits dans le plan.

### 3.1.3 Déclaration de Tallinn relative à la cyberadministration

Le 6 octobre 2017, tous les États membres de l'UE et de l'AELE ont signé la *Tallinn Declaration on eGovernment*<sup>28</sup>, que le Conseil fédéral avait déjà approuvée le 22 septembre 2017. La déclaration sert de base pour la numérisation de l'administration au niveau national et international. Elle a été élaborée par le groupe de travail de l'UE et de l'AELE *E-Government Action Plan Steering Board*, au sein

<sup>22</sup> [www.zueriwieneu.ch/](http://www.zueriwieneu.ch/).

<sup>23</sup> <https://stadt.winterthur.ch/themen/die-stadt/stadtmelder>.

<sup>24</sup> <https://inilab.ch/projects>.

<sup>25</sup> <https://2324.ch/>.

<sup>26</sup> [www.ofcom.admin.ch](http://www.ofcom.admin.ch) > Suisse numérique et Internet > Suisse numérique.

<sup>27</sup> [www.ofcom.admin.ch](http://www.ofcom.admin.ch) > Suisse numérique et Internet > Suisse numérique.

<sup>28</sup> <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/ministerial-declaration-egovernment-tallinn-declaration>.

duquel la Suisse est représentée, et est inspirée du *E-Government Action Plan 2016-2020*<sup>29</sup>. Non contraignante, elle doit simplement servir de guide pour le développement de la cyberadministration.

La déclaration s'articule autour de cinq principes centraux :

1. Numérisation systématique, inclusion et accessibilité (*digital-by-default, inclusiveness and accessibility*)
2. Évitement des doublons (*once only*)
3. Fiabilité et sécurité (*trustworthiness and security*)
4. Ouverture et transparence (*openness and transparency*)
5. Compatibilité systématique (*interoperability by default*)

Différentes stratégies du Conseil fédéral reprennent les objectifs de la déclaration : la stratégie Suisse numérique de septembre 2018<sup>30</sup> (point 3.1.2), la stratégie suisse de cyberadministration<sup>31</sup>, la stratégie informatique de la Confédération<sup>32</sup> ou encore la stratégie nationale de protection de la Suisse contre les cyberrisques<sup>33</sup>.

### 3.1.4 La Suisse en comparaison internationale

Des classements comme le *E-Government Survey* de l'ONU donnent une image des progrès réalisés par les États en termes de cyberadministration et d'outils de participation électroniques. Dans sa dernière édition, parue en 2018, la Suisse se rangeait 41<sup>e</sup> sur les 193 États membres de l'ONU en matière de participation électronique (*E-Participation Index [EPI]*)<sup>34</sup>. Notons qu'elle a progressé de 31 places depuis le classement EPI de 2016. Les pays européens sont parmi les mieux placés : le Danemark et la Finlande sont en tête, suivis des Pays-Bas, de l'Espagne, du Royaume-Uni et de la Norvège.

L'indice EPI prend en compte les services en ligne simplifiant l'information des citoyens (*e-information sharing*), les interactions avec les groupes d'intérêts (*e-consultation*) et la participation aux processus politiques (*e-decision making*). L'évaluation porte sur la disponibilité des instruments de participation au niveau national pour ces trois aspects. L'indice permet de comparer les efforts réalisés par les différents États membres.

Le 22 novembre 2018, la Commission européenne a publié le rapport *eGovernment-Benchmark 2018*<sup>35</sup>. Ce rapport sur les progrès réalisés en termes de cyberadministration est publié tous les deux ans. Huit aspects relevant des services proposés aux particuliers et aux entreprises sont à chaque fois étudiés pour vérifier si des progrès ont été réalisés quant aux indicateurs suivants : facilité d'utilisation, transparence, mobilité transfrontalière et disponibilités de prestations de base. Les 28 États membres de l'UE, ainsi que six autres États, dont la Suisse, participent à cette étude. Les mieux classés sont Malte, l'Estonie, l'Autriche, la Lettonie et le Danemark.

<sup>29</sup> <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/communication-eu-egovernment-action-plan-2016-2020-accelerating-digital-transformation>.

<sup>30</sup> FF 2018 6007 ; [www.ofcom.admin.ch](http://www.ofcom.admin.ch) > Suisse numérique et Internet > Suisse numérique.

<sup>31</sup> [www.egovernment.ch](http://www.egovernment.ch) > La stratégie suisse de cyberadministration 2020-2023 > Mise en œuvre.

<sup>32</sup> [www.isb.admin.ch](http://www.isb.admin.ch) > Thèmes > Stratégie et planification TIC de la Confédération > Stratégie informatique de la Confédération 2016-2019.

<sup>33</sup> [www.isb.admin.ch](http://www.isb.admin.ch) > Directives informatiques > Stratégies et stratégies partielles > SN002 - Stratégie nationale de protection de la Suisse contre les cyberrisques (SNPC).

<sup>34</sup> [publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Country-Information/id/166-Switzerland](http://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Country-Information/id/166-Switzerland).

<sup>35</sup> [www.isb.admin.ch/isb/fr/home/dokumentation/medienmitteilungen/newslist.msg-id-72897.html](http://www.isb.admin.ch/isb/fr/home/dokumentation/medienmitteilungen/newslist.msg-id-72897.html).

La Suisse a progressé sur la plupart des indicateurs, en particulier en ce qui concerne la mobilité des entreprises (2014/2015 : 56 %, 2016/2017 : 70 %), mais elle a encore beaucoup de travail à faire en ce qui concerne les prestations de bases. En effet, la poste numérique, c'est-à-dire l'envoi d'informations et de documents par voie électronique entre l'État, d'une part, et la population et les entreprises d'autre part, n'est pas encore bien implantée. De plus, il n'existe pas encore d'identité électronique (e-ID) reconnue par l'État et très peu d'autorités proposent des formulaires préremplis au moyen de données antérieures. D'après l'étude, les États les mieux classés proposent de très bonnes prestations de base. Cet aspect sera pris en compte dans la stratégie suisse de cyberadministration 2020 à 2023 qui est en cours d'élaboration.

## 3.2 Mesures à prendre

Les progrès de la numérisation soulèvent des questions de fond sur la répartition des tâches entre l'État et la société en ce qui concerne les droits de participation démocratiques. Les experts ont parfois des avis très différents quant au rôle que devrait jouer l'État.

Certains considèrent qu'il devrait juste fournir des prestations électroniques sans chercher à influencer la participation. De ce point de vue, comme il est tenu de rester neutre politiquement, son rôle devrait simplement être de fixer des garde-fous en matière de participation<sup>36</sup>.

D'autres estiment au contraire que les autorités devraient être tenues de faire plus qu'informer les électeurs. Pour favoriser les débats, les contenus ne sont pas suffisants. Il est indispensable de proposer des plateformes permettant les échanges dans le respect de certaines règles<sup>37</sup>. Les défenseurs de cette approche proposent de mettre en place un projet pilote pour transformer les traditionnelles explications du Conseil fédéral (papier) en un portail d'information<sup>38</sup>.

Il existe des projets plus ou moins concrets de numérisation de certains processus, notamment pour les pétitions et les consultations (sous forme de nouveaux portails)<sup>39</sup>. Les nouvelles technologies ont aussi fait apparaître un projet de nouveau droit populaire, à savoir la motion populaire<sup>40</sup>, qui n'existe pour l'instant qu'au niveau cantonal.

Avant d'examiner les instruments que la Confédération pourrait proposer pour favoriser la participation des citoyens, il convient de répondre, comme nous l'avons évoqué plus haut, à la question de la répartition des tâches entre l'État et la société civile et à celle du rôle politique de l'État. Le rôle premier du Conseil fédéral est de mettre en place les conditions de base, en publiant les données nécessaires, pour permettre la collaboration, l'information et l'élaboration d'idées. En revanche, il devrait incomber à la société civile de mettre en place des offres particulières, qui, si le besoin existe, verront forcément le jour.

La numérisation a le plus à offrir là où les échanges avec les autorités découlent de l'application du droit. Les organes concernés, le plus souvent les communes et les cantons, sont tenus de numériser eux-mêmes leurs procédures (voir par ex. le projet « in comune » de l'Association des communes suisses<sup>41</sup>). La Confédération assume déjà une fonction de coordination, notamment par le biais de la stratégie numérique et de la stratégie de cyberadministration. Elle a mis ou envisage de mettre aussi en place différentes plateformes pour les organes d'exécution fédéraux (Fiscal IT, DaziT).

<sup>36</sup> UweSerdült, *Zur Verbesserung der direkten Demokratie*. In: *Schweizer Monat*, Sonderdruck «Mut», 2/2018, p. 32–33.

<sup>37</sup> Graf/Stern (note 18), p. 70–71.

<sup>38</sup> Graf/Stern (note 18), p. 72.

<sup>39</sup> Serdült (note 36), p. 33, et Graf/Stern (note 18), p. 74.

<sup>40</sup> Graf/Stern (note 18), p. 78.

<sup>41</sup> [www.chgemeinden.ch](http://www.chgemeinden.ch) > Campagnes/projets > in comune.

Le 21 septembre 2018, le Conseil fédéral a lancé un nouveau programme national de recherche sur la transformation numérique. L'objectif est d'identifier les opportunités et les risques que représente la numérisation pour la société et l'économie. Le programme comporte entre autres un module « éthique, fiabilité et gouvernance »<sup>42</sup>.

### 3.2.1 Données intégrées

Les données relatives aux objets politiques doivent être intégrées pour être utilisées de manière efficace. L'esquisse de l'impact de la numérisation sur les différentes étapes du cycle de *policy* a mis en lumière l'importance de structurer et de relier ces données (point 2.3.1). Pour l'instant, il n'est pas possible de suivre, à partir d'une seule plateforme, l'évolution d'un objet, par exemple d'une initiative populaire ou d'un message du Conseil fédéral, tout au long de son cycle. Il faut encore consulter plusieurs sources, par exemple le site du Parlement, les communiqués du Conseil fédéral, le répertoire des consultations en cours, les sites des commissions parlementaires ou des agrégateurs de données comme politik.ch. Les données nécessaires pour étudier un objet du point de vue matériel sont très rarement disponibles sous une forme structurée, mais doivent justement être recherchées dans différents documents (par ex. messages du Conseil fédéral) ou sur différents sites (par ex. ceux des offices fédéraux).

### 3.2.2 Vote électronique

Le projet Vote électronique de la Confédération et des cantons doit permettre aux électeurs de voter sans entraves, de façon mobile et de manière vérifiable. Il présente plusieurs avantages : il rend impossible le dépôt de suffrages nuls, permet d'obtenir plus rapidement les résultats des scrutins, empêche les retards tels que ceux qui affectent le vote par correspondance et, enfin, permet aux groupes cibles présentant des besoins particuliers, tels les électeurs handicapés, d'exercer leurs droits politiques de manière autonome. Actuellement, il n'y a pas de système de vote électronique disponible en Suisse. Le canton de Genève a décidé d'arrêter le sien en 2019 et la Poste a indiqué, en juillet de la même année, que le système disposant de la vérifiabilité individuelle ne serait plus proposé aux cantons. La Poste prévoit de proposer à la place un système disposant de la vérifiabilité complète<sup>43</sup>.

Le Conseil fédéral a en outre décidé en juin 2019 qu'il renoncerait à faire du vote électronique un canal de vote ordinaire. Lors de la consultation portant sur le projet de modification de la loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques (LDP)<sup>44</sup>, la majorité des participants se sont certes prononcés en faveur du vote électronique, mais la plupart des partis, en particulier, ont jugé prématuré le passage à sa mise en exploitation comme canal ordinaire. Le Conseil fédéral a par ailleurs chargé la Chancellerie fédérale (ChF) de concevoir avec les cantons, d'ici fin 2020, une restructuration de la phase d'essai<sup>45</sup>. Il s'agit notamment de renforcer l'efficacité des contrôles et de la surveillance, d'impliquer davantage les milieux scientifiques et la population et d'améliorer la transparence concernant la vérifiabilité complète.

### 3.2.3 Collecte électronique de signatures

Le concept de collecte électronique de signatures n'est pas encore défini de manière claire et unanime. Il regroupe généralement quatre processus qui pourraient être numérisés : le fait de signer pour les électeurs, celui de collecter pour les comités, celui de vérifier les signatures pour les autorités concernées et celui de compter les signatures authentifiées pour la ChF.

<sup>42</sup> <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-72264.html>.

<sup>43</sup> Pour la vérifiabilité individuelle et complète : [www.chf.admin.ch](http://www.chf.admin.ch) > Droits politiques > Vote électronique > Glossaire sur le vote électronique.

<sup>44</sup> RS 161.1. Les projets mis en consultation sont accessibles à l'adresse : [www.droitfederal.admin.ch](http://www.droitfederal.admin.ch) > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées.

<sup>45</sup> Voir : <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-72264.html>.

La mise en place de la collecte électronique nécessiterait une modification de la loi. En effet, celle-ci, en matière de droits politiques, ne permettrait pas de collecter des signatures notamment sur la base d'un identifiant électronique. Les art. 61, al. 1, et 70 LDP, par exemple, exige que les formulaires de référendum et d'initiative soient signés à la main. Ce genre d'exigences sont des gages de validité et correspondent à la volonté expresse du Parlement. Celui-ci a d'ailleurs renforcé les exigences de forme il y a quelques années en décidant que le prénom devait, comme le nom de famille, être écrit à la main sur les formulaires<sup>46</sup>.

La collecte électronique demanderait d'adapter de nombreux processus. Aujourd'hui, les comités de référendum et d'initiative recueillent les signatures sur des formulaires papier, les transmettent aux communes où les électeurs ont le droit de vote, lesquelles les leurs renvoient validées, puis les déposent en une fois à la ChF, où elles sont comptées, ici aussi, commune par commune.

Il n'est pas essentiel pour l'instant de déterminer dans quelle mesure les comités assureraient encore une fonction de relais pour la transmission des signatures aux communes et à la ChF. S'ils pouvaient collecter les signatures en ligne, de nouvelles charges devraient être prévues : vérifier si les sites des comités et des éventuels autres groupes associés, sur lesquels les signatures seraient recueillies, répondent aux exigences de forme, à savoir celles prévues dans la LDP pour les listes de signatures. Il ne serait en outre peut-être plus nécessaire de déposer les signatures en une fois à la ChF : si les signatures parviennent aux communes par voie électronique, celles-ci pourraient alors les transférer elles-mêmes à la ChF.

Les nouvelles interfaces qui lieraient les communes, les électeurs, les comités et la ChF devraient disposer de canaux spéciaux, en particulier du fait que le soutien donné à un référendum ou une initiative correspond à des données politiques ou idéologiques et que celles-ci bénéficient d'un niveau de protection plus élevé que les données comparables du domaine professionnel ou commercial<sup>47</sup>. Par ailleurs, comme la collecte électronique ne remplacerait pas la collecte papier, mais la compléterait, il faudrait prévoir une longue phase transitoire où les deux techniques seraient exploitées en parallèle. Enfin, il faudrait déterminer si l'incomberait à l'État ou à des fournisseurs privés de mettre au point les systèmes techniques permettant la collecte par voie électronique.

Le Conseil fédéral s'est déjà exprimé sur la question dans son avis sur la motion 18.3062 Grüter. Il estime qu'il n'existe pas encore de solutions adéquates. La collecte électronique doit elle aussi assurer un exercice des droits populaires conforme au droit, et garantir que seules seront soumises à votation des requêtes populaires ayant valablement abouti. Ses conséquences sur le système politique sont difficiles à évaluer, notamment en raison des quorums et des délais fixés dans la Constitution. En effet, on ne saurait dire dans quelle mesure la collecte électronique renforcerait l'exercice des droits populaires concernés. Outre un renforcement de leur exercice, il faut prendre en compte un changement dans leur utilisation : il se pourrait que des groupes politiques fassent aboutir davantage de requêtes populaires, alors que d'autres n'en profiteraient pas du tout. Il paraît donc plus sage d'observer l'évolution de la collecte électronique au niveau des cantons et des communes avant de l'envisager au niveau fédéral. Les cantons de Bâle-Ville et de Saint-Gall ont édicté des bases légales autorisant des essais en la matière.

Les possibilités de prouver son identité par voie électronique, comme celle offerte par la loi fédérale du 27 septembre 2019 sur les services d'identification électronique (LSIE)<sup>48</sup> pourraient permettre aux électeurs de déclarer leur volonté par voie électronique et aux autorités de vérifier leur identité. Compte tenu des explications des paragraphes précédents, il convient toutefois de rappeler qu'il ne

<sup>46</sup> Modification du 26 septembre 2014 de la LDP, en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> novembre 2016 (RO 2015 543).

<sup>47</sup> Voir le guide des autorités de protection des données de la Confédération et des cantons concernant le traitement numérique des données personnelles dans le cadre d'élections et de votations en Suisse, [www.edoeb.admin.ch](http://www.edoeb.admin.ch) > Documentation > Guides > Elections et votations.

<sup>48</sup> FF 2019 6567. Comme le référendum contre cette loi a abouti (FF 2020 1231), elle sera soumise au vote du peuple.



s'agirait là que d'une numérisation partielle de la procédure de signature dans le cadre des requêtes populaires fédérales.

### 3.2.4 Évolution du droit de pétition

Le droit de pétition est inscrit à l'art. 33 de la Constitution (Cst.)<sup>49</sup> et connaît déjà une longue tradition. Soumis à aucune forme ni délai, il permet à des particuliers ou à des groupes sans droit de vote de soumettre une demande concrète aux autorités. En effet, tout le monde peut exercer ce droit, indépendamment de son âge, de son sexe ou de sa nationalité. Les pétitions sont le plus souvent remises sous format papier, mais elles peuvent aussi l'être par voie électronique. Elles peuvent en principe être adressées à n'importe quelle autorité, qui est alors tenue de simplement en prendre acte, mais qui souvent y répond. Pour les pétitions adressées à l'Assemblée fédérale, les art. 126 à 128 de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl)<sup>50</sup> prévoient un traitement par les commissions compétentes. Si une commission décide de donner suite à une pétition, elle reprend à son compte l'objectif visé et élabore une initiative ou une intervention parlementaire (art. 127 LParl). La demande entre ainsi dans le circuit parlementaire.

En 2013, les commissions des institutions politiques ont recommandé à leurs chambres de ne pas donner suite à la pétition 12.2048 « Introduction d'un système électronique pour le dépôt des pétitions »<sup>51</sup>. Comme les pétitions peuvent déjà être déposées sous forme d'annexe à un courriel contenant les signatures scannées, les commissions ont estimé que les citoyens disposaient déjà d'une solution non bureaucratique. De plus, comme les pétitions sont soumises à très peu d'exigences de forme, n'importe qui peut facilement en déposer une. Les commissions ont aussi jugé disproportionné, et donc refusé, de mettre en place une plateforme électronique pour les pétitions, comme celle du Bundestag allemand<sup>52</sup>. La démarche n'aurait de sens que si la pétition favorisait fortement la participation des citoyens à la politique. Or, pour les commissions, dans le système politique suisse, axé essentiellement sur les droits de participation offerts par les instruments de démocratie directe, la pétition n'a jamais joué un rôle important. Entre 40 et 60 pétitions sont déposées chaque année auprès de l'Assemblée fédérale. Elles proviennent souvent des mêmes auteurs (sessions des jeunes, citoyens isolés). Cette faible utilisation ne justifierait dès lors pas la mise en place d'un système dont l'exploitation nécessiterait des ressources en personnel importantes<sup>53</sup>.

La question du renforcement du droit de pétition se pose peut-être en raison des progrès informatiques. Des voix estiment que la pétition gagnerait en importance si une plateforme en ligne officielle était mise en place et si le Parlement était obligé de traiter la demande à partir d'un certain nombre de signatures<sup>54</sup>. Or, il faut rappeler que la pétition a été précisément conçue comme un instrument sans forme particulière de sorte à pouvoir être déposée de différente manière (liste de signatures, affiche, pétition individuelle). Dès lors, abandonner cette approche et définir des exigences, comme un traitement obligatoire par le Parlement à partir d'un certain nombre de signatures ou l'utilisation d'un formulaire particulier, reviendrait à créer un nouveau droit populaire.

Il serait en revanche envisageable et réalisable, par rapport à notre système, de créer un portail officiel où les pétitions adressées au Conseil fédéral et au Parlement seraient publiées, de manière à favoriser les débats, ce qui correspondrait au système mis en place par le Bundestag allemand. Comme nous l'avons évoqué plus haut, le Parlement a jugé qu'il n'était pas nécessaire de créer une telle plateforme. Le Conseil fédéral estime aussi que la pratique actuelle est satisfaisante. En outre, la publi-

<sup>49</sup> RS 101.

<sup>50</sup> RS 171.10.

<sup>51</sup> Pétition 12.2048 Urs Wäfler, « Introduction d'un système électronique pour le dépôt des pétitions ».

<sup>52</sup> <https://epetitionen.bundestag.de/>.

<sup>53</sup> Rapports de commissions accessibles à l'adresse : [www.parlement.ch](http://www.parlement.ch) > 12.2048.

<sup>54</sup> Graf/Stern (note 18), p. 78.

cation des pétitions pourrait soulever des questions de protection des données si des données personnelles, comme le nom des auteurs, devaient être publiées. À cet égard, la Cst. prévoit qu'il ne doit en résulter aucun désavantage pour les auteurs. Enfin, comme les pétitions peuvent être déposées auprès de n'importe quelle autorité, il serait compliqué pour la Confédération d'en publier une liste exhaustive. Il faudrait déterminer quelles pétitions, c'est-à-dire adressées à quels destinataires, devraient figurer sur la liste et qui déciderait de leur publication.

Il n'est pas urgent de créer un portail en ligne géré par la Confédération, car il existe déjà plusieurs plateformes permettant de signer des pétitions<sup>55</sup>. Le Conseil fédéral est toutefois disposé à étudier si et comment les pétitions déposées auprès de la ChF pourraient, à des fins de transparence, être publiées sur une plateforme centrale.

### 3.2.5 Création d'une motion populaire électronique

La question de la création d'une motion populaire s'est récemment reposée, cette fois sous forme électronique en raison des nouvelles possibilités offertes par l'informatique, notamment la collecte électronique de signature. Le but de cet instrument serait aussi de renforcer la participation politique<sup>56</sup>.

Dans son avis sur la motion 12.3712 Minder « Introduire la motion populaire au niveau fédérale »<sup>57</sup>, le Conseil fédéral explique que : « les droits politiques, et en particulier l'initiative populaire et le référendum, sont les piliers de notre démocratie directe. Ils contribuent au bon fonctionnement et à l'équilibre du système politique suisse, tout autant qu'ils participent à l'enrichissement du débat politique. Aux yeux du Conseil fédéral, la Suisse, de par sa riche tradition, se doit d'être à la pointe au niveau international en matière d'innovation démocratique et d'instruments permettant la participation active des citoyennes et citoyens à la formation de la volonté politique ».

Dans cet avis, il se demandait si la création d'une motion populaire ne risquerait pas en réalité d'affaiblir les droits populaires, car de nombreuses questions techniques étaient, en 2012 déjà, encore en suspens (par ex. hauteur du quorum, éventuel contrôle de validité ou possibilité de présenter un contreprojet direct ou indirect ou de modifier le texte de la motion).

Les principaux arguments du Conseil fédéral restent pertinents, car les progrès techniques réalisés depuis 2012 n'ont pas remédié aux problèmes évoqués. C'est pourquoi il reste opposé à la création d'une motion populaire. Pour des raisons de cohérence, celle-ci, qu'elle soit électronique ou non, devrait présenter une procédure similaire à celle de l'initiative. Or, pour améliorer la participation politique, il serait préférable de mettre en place des instruments et des solutions faciles d'accès qui puissent faciliter les échanges avec les autorités.

### 3.2.6 Soutien financier de nouveaux projets

Une dernière question pourrait être celle du financement de projets. Une masse critique est nécessaire pour lancer de nouvelles communautés sur Internet. Les investissements à réaliser avant que la masse critique soit atteinte et que l'utilisation et le fonctionnement de ces projets soient garantis sont très risqués, surtout s'ils ne sont pas lucratifs. Pour cette raison, des acteurs de la société civile aimeraient savoir qui devraient supporter les frais de développement et quels modèles de financement pourraient être efficaces.

Des programmes de la Confédération, comme la stratégie suisse de cyberadministration (point 2.4.10), Regiosuisse<sup>58</sup> ou encore Innosuisse, permettraient en principe de soutenir financièrement ce

<sup>55</sup> Exemples : [www.openpetition.eu/ch/region/petition/Schweiz](http://www.openpetition.eu/ch/region/petition/Schweiz) oder [www.petitionen24.com](http://www.petitionen24.com).

<sup>56</sup> Graf/Stern (note 18), p. 78-79.

<sup>57</sup> Motion 12.3712 Thomas Minder « Introduire la motion populaire au niveau fédéral ».

<sup>58</sup> <https://regiosuisse.ch/>.



genre de projets et même leur accorder une grande importance. La Confédération considère néanmoins qu'il est préférable de faire appel à des acteurs privés.

Relevons encore que, dans certains cas, des développeurs privés peuvent entrer en concurrence avec l'État. L'important est de garantir la protection des investissements. C'est pourquoi, de ce point de vue aussi, il est préférable que l'État se tienne en retrait en ce qui concerne le développement de plateformes numériques de participation.

## 4 Procédure de consultation

En dehors des cercles politiques, la procédure de consultation est un instrument de démocratie directe souvent méconnu, mais son importance pour le bon fonctionnement du système politique ne doit pas être sous-estimée. L'art. 2, al. 2, de la loi du 18 mars 2005 sur la consultation (LCo)<sup>59</sup> précise qu'elle permet de déterminer si un projet de la Confédération est matériellement correct, exécutable et susceptible d'être bien accepté. Elle sert donc autant à obtenir des expertises techniques (« matériellement correct » et « exécutable ») qu'à évaluer sa capacité de réunir une majorité politique (« bien accepté »). Elle a lieu relativement tôt dans le cycle de *policy*. C'est souvent à ce moment-là que les acteurs politiques importants se forment une première opinion sur le projet et que les grands jalons sont posés, même s'il reste possible, jusqu'à un certain point, de les modifier.

Les informations échangées lors de la consultation ne sont le plus souvent pas structurées, autant du côté de l'administration que du côté des participants, du fait que les documents sont généralement en format PDF.

Les avis sont rendus par courrier postal ou électronique. Chaque participant répond généralement de son côté pour les points qui le concernent. Dans de très rares cas, lorsqu'ils ont des intérêts communs, certains participants coordonnent leurs réponses, mais sans utiliser d'instruments numériques spécialisés.

Le rapport dans lequel l'administration présente de manière neutre la synthèse des avis reçus, n'est pas non plus présenté sous une forme structurée (PDF).

À moyen terme, il serait bon de vérifier si les échanges sur les avis ne pourraient pas se faire via des canaux numériques et si l'informatique ne pourrait pas rendre plus transparente la pondération des données dans l'administration.

L'art. 7, al. 1, LCo dispose que le Conseil fédéral peut prévoir qu'une consultation sera menée exclusivement par voie électronique dès lors que les conditions techniques sont réunies. L'art. 11, let. c, LCo précise qu'il peut régler par voie d'ordonnance le déroulement de la procédure de consultation par voie électronique. Le droit actuel permettrait dès lors déjà de mener les consultations de cette manière-là.

Les mesures présentées ci-après visent ainsi simplement à adapter le cadre juridique actuel.

### 4.1 Mesures envisageables à court terme

#### 4.1.1 Suppression des ruptures de support à l'intérieur et à l'extérieur de l'administration

Aujourd'hui déjà, les consultations sont en principe menées par voie électronique. Les destinataires reçoivent par courriel les documents de consultation et sont invités à répondre de la même manière. Les documents de consultation (notamment les lettres d'information et les projets) sont aussi publiés sur le portail des consultations de la ChF<sup>60</sup>. Comme il s'agit en partie de documents scannés, l'administration est à l'origine d'une première rupture de support. Pour réduire la charge de travail dans l'administration, on pourrait renoncer à la signature manuscrite des chefs de département. Il faudrait alors étudier de quelle manière les lettres d'information pourraient être signées de manière électronique. La

<sup>59</sup> RS 172.061

<sup>60</sup> [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Droit fédéral > Procédures de consultation.

nouvelle solution GEVER standardisée (Acta Nova) pourrait inclure par exemple une signature électronique, ce qui garantirait un traitement entièrement électronique de la procédure au sein de l'administration. Le postulat 18.3502 Dobler, en faveur de la signature électronique pour tous les documents internes de l'administration, a été accepté le 28 septembre 2018 par le Conseil national. Les réflexions menées dans le cadre de son exécution visent aussi à supprimer les ruptures de support.

En ce qui concerne les processus en dehors de l'administration, il faut garder à l'esprit que les besoins des participants sont très différents, comme l'ont révélé certaines études. Les participants n'ont pas à travailler sur une version papier des documents disponibles sur la plateforme des consultations. Ils peuvent déjà les commenter et faire des nouvelles propositions de manière électronique, ainsi que les retourner au service compétent par voie électronique (projet, rapport explicatif). Tant qu'aucun système informatique ne permettra d'organiser les consultations sous forme de flux, il paraît judicieux de continuer à publier les documents sur la plateforme en ligne afin que les participants puissent travailler de manière électronique.

Enfin, le recours à de nouveaux systèmes de gestion des affaires pourrait permettre de continuer de simplifier les processus. Le Parlement est à cet effet en train de traiter une modification<sup>61</sup> de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)<sup>62</sup>. À moyen terme, les participants à la consultation pourraient donc travailler directement sur les systèmes de la Confédération et donc ne plus avoir à envoyer leurs avis par courriel.

#### 4.1.2 Centralisation des documents sur un portail unique

Quand le Conseil fédéral, un département, la ChF, une unité de l'administration chargée de l'exécution ou une commission parlementaire décide d'ouvrir une consultation, les documents sont publiés à deux endroits : d'une part sur la page du département avec un communiqué du service compétent ; d'autre part, sur le portail des consultations de la ChF. Les documents vérifiés en dernier, et donc faisant foi, sont ceux publiés sur le portail de la ChF.

Le futur portail des consultations prévu dans la deuxième étape de modernisation des systèmes de publication électronique de la ChF offrira un aperçu plus convivial des procédures et un accès sans entraves aux documents. Il sera mis en service au plus tôt au quatrième trimestre 2020.

La solution la plus pratique est de proposer aux participants tous les documents relatifs à une consultation à un seul endroit, en l'occurrence sur le portail de la ChF. À moyen terme, le nouveau système de publication du Centre des publications officielles de la ChF permettra aux départements et aux offices de publier leurs documents de consultation directement après la décision du Conseil fédéral. Les documents ne seront donc plus publiés à deux endroits.

#### 4.1.3 Synopsis et formulaire de réponse uniformisé

Les services responsables des projets mis en consultation ont une grande marge de manœuvre dans la manière de présenter les documents, sauf en ce qui concerne la lettre d'information et la liste des destinataires, pour lesquels ils doivent utiliser les modèles de la ChF. Les art. 6a LCo et 8 de l'ordonnance du 17 août 2005 sur la consultation (OCo)<sup>63</sup> fixent des règles pour le contenu des rapports explicatifs. Il n'existe en revanche pas de questionnaires ou formulaires de réponse uniformisés, ni de règles sur la présentation des projets (généralement une loi ou une ordonnance). C'est d'ailleurs l'ob-

<sup>61</sup> Voir le message du Conseil fédéral du 15 septembre 2017 concernant la loi fédérale sur la révision totale de la loi fédérale sur la protection des données et sur la modification d'autres lois fédérales (FF 2017 6565) et les propositions de modification des art. 57h ss LOGA ; [www.parlement.ch](http://www.parlement.ch) > 17.059.

<sup>62</sup> RS 172.010.

<sup>63</sup> RS 172.061.1.

jet du postulat 17.3149 Hausamann : utiliser un même formulaire pour tous les offices fédéraux et présenter de manière claire les modifications apportées par le projet pour simplifier le travail administratif des participants.

Les consultations peuvent porter sur toutes les formes d'actes et même sur d'autres objets, comme des rapports du Conseil fédéral à caractère stratégique. Certains projets contiennent aussi une liste de questions. Pour ces raisons, il semble impossible d'élaborer un formulaire uniformisé répondant aux attentes de tous les destinataires et de l'administration.

Il serait toutefois sensé d'adapter les prescriptions concernant les consultations portant sur des projets d'actes. On pense à un formulaire synoptique présentant le texte en vigueur et, en évidence, les modifications proposées. Un espace devrait être prévu pour que les participants puissent rédiger leurs contrepropositions et leurs explications.

La ChF étudiera la possibilité d'adapter l'art. 7 OCo et de mettre au point un formulaire, tel que celui suggéré au paragraphe précédent, qui soit utilisable pour tous les projets d'actes émanant de l'administration et des commissions parlementaires. Une attention particulière sera portée à l'accessibilité de ce formulaire.

## 4.2 Mesures à envisager à long terme

### 4.2.1 Communication des résultats de la consultation

La communication du résultat des consultations pourrait aussi être améliorée. Des mesures ont été prises lors de la révision du droit de la consultation de 2016 : depuis, les avis et le rapport sur la synthèse des résultats doivent être publiés au terme de chaque procédure (art. 9 LCo et art. 16 et 21, al. 1, OCo).

Les milieux intéressés restent néanmoins mal informés sur la prise en compte, la pondération et l'appréciation de leurs avis. L'appréciation des avis est surtout consignée dans les propositions au Conseil fédéral, lesquelles ne sont pas publiées. Les messages du Conseil fédéral ne détaillent pas tous de la même manière la façon dont les résultats ont été traités. Quant aux rapports explicatifs d'ordonnances, ils omettent souvent ce point. Il serait donc bon d'étudier de quelle manière ces informations pourraient être mieux publiées, en particulier à l'intention des participants, et de quelle manière l'informatique pourrait faciliter cette tâche. On pourrait même songer à des canaux numériques permettant d'échanger directement, au sujet des avis rendus, avec leurs auteurs et toute personne intéressée.

### 4.2.2 Numérisation de l'ouverture des consultations

Le droit n'exclut pas la possibilité d'élargir les procédures de consultation sur certains points ni d'y ajouter certains mécanismes de participation. Les autorités ont une grande liberté lors de l'élaboration d'actes ou d'autres projets. En effet, les règles en la matière sont peu nombreuses : quelques lignes directrices et l'obligation d'association les cantons le plus tôt possible au processus (art. 15a de l'ordonnance du 25 novembre 1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration [OLOGA]<sup>64</sup>). Certains groupes peuvent aussi être impliqués à un stade précoce, notamment des associations d'experts, des groupes d'intérêts, des partenaires sociaux ou toute autre organisation spécialisée<sup>65</sup>. Lorsque des dossiers concernent directement une grande partie de la population, il serait envisageable de mener des consultations encore plus larges par voie électronique.

<sup>64</sup> RS 172.010.1.

<sup>65</sup> Voir message du 6 novembre 2013 relatif à la modification de la loi sur la consultation, FF 2013 7957, 7975, 7980.

Il a aussi été proposé de mener des consultations sur les grandes lignes de projets, et non nécessairement sur des projets rédigés de toute pièce. Dans cet ordre d'idée, l'UE connaît les consultations sur les livres verts<sup>66</sup>.

Il existe déjà sur le marché des solutions techniques adéquates, notamment des outils en ligne qui permettraient de réaliser des sondages personnalisés sur des projets d'actes.

### 4.2.3 Soutien informatique pour l'analyse des résultats

L'administration utilise depuis quelque temps des solutions informatiques pour faciliter l'analyse des résultats, en particulier lorsque les avis rendus sont très nombreux<sup>67</sup>. L'infolettre du Forum de législation a d'ailleurs déjà formulé des recommandations sur le recours à l'informatique dans ce contexte<sup>68</sup>.

Un projet très intéressant serait de saisir le contenu des avis dans une banque de données qui permettrait une analyse automatique et efficace. Les données pourraient ensuite être mises à la disposition de tiers en vue d'autres utilisations innovantes. Pour ce faire, il est indispensable d'adopter un schéma de réponse standardisé et de définir un modèle de données. Ce projet nécessiterait néanmoins des systèmes spécialisés relativement complexes.

### 4.2.4 Procédure entièrement numérisée

Un essai pilote que la ChF a terminé en 2017 a montré qu'il serait très difficile de mettre au point un outil informatique qui tienne compte des besoins de tous les destinataires de consultations. Si la numérisation devait entraîner une adaptation de la procédure de consultation, ainsi que des modifications au niveau de la loi et de l'ordonnance, les destinataires devraient aussi modifier passablement leurs processus internes. Le Conseil fédéral estime que les gains en efficacité qu'il serait possible de réaliser seraient trop faibles par rapport aux investissements nécessaires. Les destinataires seraient en outre probablement réticents à de tels changements, de sorte qu'il apparaît inopportun de refondre la procédure. Le recours à de nouveaux systèmes de gestion des affaires permettra néanmoins de faciliter les processus actuels.

Il existe déjà sur le marché des produits grâce auxquels il serait possible de numériser entièrement la procédure de consultation. Un tel changement ne serait toutefois concrètement envisageable que si des produits permettant de numériser aisément la procédure sous sa forme actuelle devaient faire leur apparition. Précisons aussi que la Confédération n'a pas vocation à concurrencer le secteur privé en développent ses propres produits, ce qui représente une raison de plus d'agir avec retenue, y compris en termes de ressources.

L'administration fédérale réfléchit à la numérisation de la procédure de consultation. Ces travaux permettront de déterminer si une telle solution, qui devrait encore être développée, pourrait être utilisée dans l'ensemble de l'administration.

<sup>66</sup> [https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/green\\_paper.html](https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/green_paper.html).

<sup>67</sup> Voir la présentation du l'OFAG à l'occasion du Forum de législation du 30 juin 2016 : <https://www.ofj.admin.ch> > État & Citoyen > Légistique > Forum de législation > Vue d'ensemble des thèmes des manifestations > 30 juin 2016 – 27<sup>e</sup> séance > Ch. 6.

<sup>68</sup> Voir la newsletter du 3 août 2016 : <https://www.ofj.admin.ch> > État & Citoyen > Légistique > Forum de législation > Archives des newsletters > Newsletter 2016 n° 22.

## 5 Conclusion

Les effets de la numérisation sur la politique sont à double tranchant. Elle peut amener de l'insécurité dans les processus politiques et ainsi affaiblir la confiance en les institutions, mais elle peut aussi, particulièrement en Suisse, renforcer la participation de la population et de différents groupes de la société civile (point 2). En effet, la numérisation, notamment en supprimant des entraves, facilite l'accès des citoyens à la vie politique. Grâce à elle, les acteurs intéressés peuvent plus facilement entrer en contact et s'organiser pour influencer des projets particuliers. Elle offre aux citoyens plus de moyens d'agir que le simple recours aux instruments de démocratie directe traditionnels, car elle permet d'abaisser sensiblement les charges organisationnelles et financières liées à tout travail politique, comme rechercher et exploiter des informations, créer des réseaux, mobiliser des personnes, favoriser la formation de l'opinion, exercer de l'influence, lever des fonds et communiquer avec l'extérieur. La numérisation permet en outre de collecter des données de sources très diverses, puis de les exploiter et les utiliser lors des différentes phases décisionnelles.

La numérisation pourrait renforcer les caractéristiques actuelles du système politique suisse, comme l'intégration de plus grands groupes de population, la recherche de solutions durables, la stabilité, la continuité et la légitimité. C'est pourquoi le présent rapport envisage la numérisation comme une chance.

Les expériences antérieures ont montré que l'évolution de l'informatique n'est pas planifiable et que les nouveaux instruments développés peuvent avoir des effets inattendus et indésirables, en particulier sur un système aussi complexe que la politique. La numérisation peut susciter de la méfiance quand elle fait émerger de nouveaux acteurs et qu'elle remet en question des processus établis. Elle permet aussi à des plateformes relevant des technologies civiques de devenir soudainement des éléments centraux du système, ce qui peut soulever des doutes quant à leur légitimité et à la manière dont elles sont dirigées. Il convient dès lors de fixer des règles pour dissocier clairement les rôles de l'État et des acteurs privés pour la mise à disposition et la gestion de ces plateformes, ainsi que pour les collectes de données qui en découlent. La numérisation peut nécessiter des adaptations des règles de procédures et des institutions qui organisent les processus de formation de l'opinion et de décision. Elle peut déstabiliser les processus politiques et contribuer à affaiblir la confiance en la politique. Son influence sur la politique suisse sera inévitable et, en partie, imprévisible et incontrôlable.

Autrement dit, sur le plan de la politique, la numérisation n'est ni seulement ni en premier lieu un processus technique donnant lieu ponctuellement à de nouvelles applications, mais une dynamique qui touche de manière indissociable et complexe le progrès technique, le cadre juridique, ainsi que les institutions et la culture politiques. C'est pourquoi il convient de recourir de manière progressive à la numérisation pour améliorer les processus démocratiques. Il sera ainsi possible de suivre prudemment son impact global sur les éléments susmentionnés et, si nécessaire, de corriger le tir.

Le rôle de la Confédération est de garantir un cadre technique, réglementaire et institutionnel qui permette aux acteurs politiques, à la société civile et aux entreprises privées de tirer profit de la numérisation sur le plan politique tout en évitant ou corrigeant les éventuelles erreurs. Sur la base de toutes ces considérations, le Conseil fédéral propose des mesures pour trois domaines dans lesquels il a considéré qu'il serait opportun d'agir.

## 5.1 Accès aux données et création d'un modèle de données uniformisé

Le Conseil fédéral s'est déclaré en faveur des données ouvertes et de la portabilité des données<sup>69</sup> et entreprend des travaux en vue d'atteindre ces objectifs. Une condition centrale pour un recours large, et non uniquement ponctuel, aux technologies civiques n'est pour l'instant que partiellement remplie : il manque un modèle de données uniformisé et technologiquement neutre pour les objets, décisions et étapes politiques, pour les résultats de processus politiques, comme les lois, ordonnances et communiqués et pour tous les travaux y menant, comme les statistiques, rapports et études, autrement dit le savoir dont l'État dispose sur les objets politiques. Ces données ne sont qu'en partie mises à disposition et, le cas échéant, dans un format qui ne leur permet pas d'être exploitées ensuite avec des données d'autres sources<sup>70</sup>. La définition d'un modèle de données uniformisé est indispensable si l'on veut pouvoir suivre systématiquement des objets politiques tout au long de leur cycle de *policy* (notamment premières décisions du Conseil fédéral, consultation, délibérations parlementaires, votation populaire et exécution), les mettre en lien avec des données provenant d'autres sources (notamment textes juridiques, décisions de justice, statistiques et compte d'État) et exploiter la conjonction de toutes ces données. Il est donc essentiel d'uniformiser et de mettre à disposition les données que l'administration et le Parlement proposent dans différents formats et sur différentes plateformes.

Dans le cadre de la modernisation de la plateforme de publication du droit fédéral<sup>71</sup>, la ChF prépare actuellement les bases techniques et conceptuelles pour la création d'un modèle de données uniformisé. Elle collabore avec l'Unité de pilotage informatique de la Confédération (UPIC), responsable des projets informatiques, l'Office fédéral de la statistique (OFS), responsable des standards de données et des données ouvertes, les Archives fédérales (AFS), unité coordinatrice de la plateforme de données liées LINDAS, et les Services du Parlement pour élargir le modèle de données aux objets politiques et préparer les données nécessaires. Dans ce contexte, la ChF multipliera aussi les échanges avec les acteurs politiques (partis, associations nationales), les entreprises actives dans les technologies civiques et la société civile. Elle favorisera la publication de normes pour les données et les interfaces sous forme de normes eCH librement accessibles. Les solutions mises en place par l'UE devront être prises en compte<sup>72</sup>.

### Mesure 1

La ChF est chargée, en collaboration avec l'UPIC, l'OFS, les AFS et les Services du Parlement, de développer un modèle de données pour les objets politiques et leurs travaux préparatoires et, dans le cadre de la modernisation des applications, de structurer les données de manière adéquate et de les rendre librement accessibles. Elle favorisera la définition d'une norme eCH.

## 5.2 Consultations

La procédure de consultation sert à déterminer tôt lors des processus de formation de l'opinion et de décision si un projet de la Confédération est matériellement correct, exécutable et susceptible d'être bien accepté<sup>73</sup>. Le système politique suisse est conçu de manière à trouver des solutions recueillant le plus large consensus possible. Or, la consultation sert précisément à fixer le plus tôt possible les

<sup>69</sup> <http://www.ofcom.admin.ch> > Suisse numérique et Internet > Politique des données.

<sup>70</sup> Il s'agit d'un problème d'incompatibilité. Il y a compatibilité, dans le contexte des données liées, lorsque l'on utilise des identifiants univoques, permanents et technologiquement neutres (URI), pouvant être recherchés sur Internet, ainsi que des ontologies lisibles et exploitables par des ordinateurs. Pour l'utilisation de données liées dans l'administration fédérale : [www.geo.admin.ch](http://www.geo.admin.ch) > Services proposés > Géoservices > Service Linked Data ; et <http://classifications.data.admin.ch> > Linked Data?

<sup>71</sup> Voir [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Droit fédéral.

<sup>72</sup> <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/newsroom-agenda-consultation/all>

<sup>73</sup> Art. 2, al. 2, LCo.

grandes lignes techniques et politiques qui encadreront l'élaboration d'un projet. Elle joue donc un rôle primordial.

La numérisation peut rendre la procédure de consultation plus transparente et faciliter administrativement la transmission à l'administration des avis des participants. Elle peut aussi aider les acteurs politiques ayant des valeurs ou des intérêts communs dans le cadre d'un dossier à se réunir et s'organiser au début du processus politique. Enfin, grâce à elle, les données collectées dans le cadre de la consultation peuvent être mises à la disposition des preneurs de décisions sous une forme structurée et donc plus facilement lisible et exploitable (point 4). On pourrait ainsi pleinement profiter des avantages qu'il y a à impliquer dès le départ les cantons ainsi qu'un grand nombre d'acteurs politiques et d'experts.

La ChF est chargée de déterminer, dans le cadre d'une étude d'initialisation de projet qu'elle mènera en 2020, quelles mesures permettraient d'exploiter les avantages de l'informatique pour améliorer la procédure de consultation. Les mesures suivantes, en partie inspirées du postulat 17.3149 Hausmann « Uniformiser et rendre plus efficace la procédure de consultation », paraissent pertinentes :

- Étoffer les métadonnées relatives aux consultations et aux avis rendus :

La ChF publie toutes les consultations prévues, en cours et terminées sur la plateforme du droit fédéral en les classant par année et département<sup>74</sup>. Elle ne saisit pas d'autres métadonnées qui permettraient de faire des recherches dans les informations publiées. Il n'est donc pas possible non plus de faire des recherches croisées entre la banque de données des consultations et les données des messages du Conseil fédéral, des objets parlementaires et des textes de droit. Les avis rendus lors des consultations ne sont pas non plus saisis de manière structurée au moyen de métadonnées. Il n'est donc par exemple pas possible de rechercher tous les avis rendus par un canton pendant une certaine période ou sur un sujet particulier.

- Présenter les documents de consultation sous forme de tableaux synoptiques pour une meilleure lisibilité :

Les dossiers de consultation sont constitués de plusieurs documents, souvent en format PDF. Il s'agit généralement d'une lettre d'information, d'une liste de destinataires, d'un projet d'acte et d'un rapport explicatif. Lorsqu'il s'agit d'un acte modificateur, les destinataires doivent en outre souvent télécharger la version en vigueur depuis la plateforme du droit fédéral pour la comparer aux modifications proposées. Si le dossier contient un formulaire de réponse, il s'agit d'un cinquième document séparé. Les destinataires doivent donc souvent avoir trois ou quatre documents sous les yeux pour étudier le projet et rédiger leur réponse, ce qui représente évidemment une tâche relativement fastidieuse. Il serait dès lors beaucoup plus pratique pour eux de disposer d'un tableau synoptique compilant tous les documents actuels. Ce tableau pourrait ressembler aux dépliants du Parlement<sup>75</sup>.

- Créer une interface permettant de saisir les avis de manière structurée :

Il faudrait vérifier si l'on pourrait offrir la possibilité aux participants qui le souhaitent de saisir leur avis dans un formulaire en ligne structuré. Un tel formulaire pourrait être réalisé au moyen d'un éditeur web et d'un schéma XML. Idéalement on intégrera ce formulaire au tableau synoptique évoqué plus haut. Outre le droit en vigueur, le projet et les explications, il serait possible d'ajouter d'autres colonnes pour les contrepropositions et les commentaires des participants. Contrairement aux avis enregistrés sous forme de fichiers PDF, ces données structurées pourraient, à moyen terme déjà, s'avérer utiles, car plus faciles à exploiter et à parcourir dans le cadre des processus politiques.

<sup>74</sup> Voir [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Droit fédéral > Procédures de consultation.

<sup>75</sup> Voir [www.parlement.ch](http://www.parlement.ch) > Travail parlementaire > Lire les dépliants.



- Produire des rapports de consultation structurés :

Pour chaque consultation, l'administration produit et met à disposition aujourd'hui des rapports sous forme de fichiers PDF non structurés. Il faudrait étudier s'il ne serait pas possible de saisir ces données sous une forme structurée. La manière dont les rapports sont rédigés s'en trouverait plus claire et plus transparente. Ici aussi, les données seraient plus faciles à exploiter et à parcourir, ce qui rendrait les consultations encore plus utiles pour les étapes décisionnelles.

La numérisation des consultations est un projet ambitieux des points de vue conceptuel et technique. Le fait que les acteurs sont nombreux et appliquent des technologies, des processus et des exigences différentes représente une grande difficulté, autant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'administration. Dans le cadre du renouvellement de la plateforme du droit fédéral, la ChF est en train de créer des conditions qui pourraient aider à numériser la consultation. Il s'agit notamment de définir un modèle de données et des techniques qui permettront de gérer de manière structurée des données en plusieurs langues exploitables par un ordinateur, ainsi que de réceptionner et traiter les avis des participants. Une fois ces travaux achevés, les conditions seront réunies pour travailler plus concrètement sur la numérisation de la consultation et éventuellement réaliser des premiers tests dans le cadre de projets pilotes.

#### *Mesure 2*

La ChF est chargée d'étudier, dans le cadre d'une étude d'initialisation de projet qu'elle mènera d'ici fin 2020, des mesures concrètes pour simplifier la procédure de consultation du point de vue administratif et pour étoffer les métadonnées utilisées pour traiter les consultations. Le cas échéant, elle définira des mandats pour mettre en œuvre ces mesures. Les éventuelles mesures et projets de mise en œuvre devront être soigneusement coordonnés avec les travaux en lien avec les consultations menés par les départements.

## 5.3 Évolution du droit de pétition

En vertu de l'art. 33 Cst., chacun a le droit, indépendamment de son âge ou sa nationalité, d'adresser une pétition écrite à une autorité fédérale, sans subir de préjudice. L'autorité doit prendre acte de la pétition. Aujourd'hui, les autorités ne publient pas les pétitions qu'elles reçoivent. Il n'y a donc pas de transparence autour des pétitions et de leurs auteurs (point 3.2.4). L'Assemblée fédérale, par le biais des Services du Parlement, publie par voie électronique certaines informations sur les pétitions qu'elle a reçues. La numérisation permettrait facilement de publier toutes les pétitions. Tout le monde pourrait ainsi en prendre connaissance et faire usage de ces informations. La ChF étudiera des points de vue institutionnel, juridique, organisationnel et technique ce qu'impliquerait la création d'une plateforme sur laquelle elle publierait les pétitions qu'elle reçoit. Comme l'Assemblée fédérale en reçoit aussi, ces travaux seront menés en étroite collaboration avec les Services du Parlement.

#### *Mesure 3*

La ChF est chargée, d'ici à la fin du premier trimestre 2021, d'étudier des points de vue institutionnel, juridique et technique ce qu'impliquerait la création d'une plateforme de publication des pétitions, de produire un rapport à l'intention du Conseil fédéral et de lui proposer des mesures pour réaliser ce projet.