



Rapport

Date de la séance du CE : 22 avril 2020
Direction : Chancellerie d'Etat
N° d'affaire : 2019.STA.1633
Classification : Non classifié

Rapport présenté par la Chancellerie d'Etat au Conseil-exécutif concernant l'organisation de la répétition de la votation communale à Moutier sur son appartenance cantonale : contrôle du registre électoral

Table des matières

1.	Synthèse	1
2.	Bases légales	2
3.	Description de l'affaire	2
3.1	Rappel	2
3.2	Caractéristiques du projet	2
3.2.1	Chiffre 1	2
3.2.2	Chiffre 2	3
3.2.3	Chiffre 3	5
3.2.4	Chiffre 4	5
3.3	Calendrier, modalités, organisation, compétences	5
3.4	Prise en considération de la commune de Moutier	5
4.	Proposition	5

1. Synthèse

La votation au sujet de l'appartenance cantonale de la commune de Moutier a eu lieu le 18 juin 2017. Le résultat de cette votation a fait l'objet de recours et a été annulé par le Tribunal administratif du canton de Berne le 23 août 2019¹. N'ayant pas été contesté au Tribunal fédéral, ce jugement est dès lors entré en force. La votation relative à l'appartenance cantonale de la commune de Moutier doit par conséquent être répétée.

Le jugement susmentionné confirme des doutes sur la tenue correcte du registre électoral par la commune de Moutier. Etant donné que la confiance des ayants droit dans une tenue irréprochable du registre électoral est une condition indispensable pour l'acceptation du résultat d'une votation démocratique, le Conseil-exécutif prend les premières mesures décrites dans cet arrêté sur la base de l'article 8 de la loi du 26 janvier 2016 sur l'organisation de votations relatives à l'appartenance de communes du Jura bernois (LAJB)².

¹ Jugement du Tribunal administratif du canton de Berne du 23 août 2019, 100.2018.388/100.2018.390/100.2018.400/100.2018.435/100.2018.446
² RSB 105.233

En premier lieu, il est précisé que la date de la votation devra être fixée ultérieurement par voie d'arrêté du Conseil-exécutif (ch. 1), la surveillance du registre des électeurs et électrices de Moutier est une mesure nécessaire dès à présent (ch. 2), alors que d'autres mesures particulières d'organisation au sens de l'article 8 LAJB devront être fixées plus spécifiquement et ultérieurement (ch. 3).

2. Bases légales

En vertu de l'article 8 LAJB, le Conseil-exécutif est habilité « [...] à ordonner, par voie d'arrêté, des mesures particulières concernant notamment le dépouillement et la conservation du matériel de vote pour assurer le bon déroulement de la ou des votations. ». Le gouvernement fait usage de cette délégation de compétence en adoptant le présent arrêté.

3. Description de l'affaire

3.1 Rappel

La votation de Moutier sur son appartenance cantonale du 18 juin 2017 avait déjà été accompagnée de mesures particulières fondées sur l'article 8 LAJB (ACE 65/2017 du 25 janvier 2017).

Compte tenu de l'annulation du vote par la justice pour irrégularités graves, les mesures de 2017 sont jugées insuffisantes et doivent être réévaluées. Il est au demeurant rappelé que le Conseil municipal de Moutier avait refusé de remettre le registre électoral à la Chancellerie d'Etat et aux observateurs fédéraux dans les délais impartis pour la votation du 18 juin 2017. La répétition de cette votation doit à nouveau être encadrée par des mesures particulières, renforcées et déterminées notamment en fonction des considérants de la décision judiciaire, et ce, en particulier afin de restaurer la confiance de la population dans la composition du registre électoral et dans l'ensemble du processus démocratique en cours. Les doutes sur la formation correcte du corps électoral et sur la juste expression de la formation de la volonté populaire à Moutier doivent être levés afin d'aboutir à un résultat du vote accepté.

3.2 Caractéristiques du projet

3.2.1 Chiffre 1

La LAJB a été conçue pour régler les modalités de l'organisation de la ou des votations communales ayant pour objet l'appartenance cantonale de communes du Jura bernois et les conséquences de cette ou ces votations. Les communes concernées et leur nombre n'étaient alors pas encore connues. La loi a dès lors fixé des règles spécifiques concernant les dates des votations (art. 5 LAJB) et, pour ce faire, la compétence des communes concernées ainsi qu'une coordination entre elles pour un vote en deux temps si nécessaire. La réglementation n'avait cependant pas prévu l'annulation de la votation dans une (seule) commune et sa répétition. C'est ce qui permet au Conseil-exécutif de faire usage de sa compétence prévue à l'article 8 LAJB. Etant donné la nature particulière de ce vote, la date sera auparavant discutée avec la commune de Moutier et en Conférence tripartite sous l'égide la Confédération.

Des mesures d'organisation renforcées s'imposent suite à l'annulation par la justice de la première votation et à ses considérants. Elles concernent différents éléments de la votation, dont notamment la tenue du registre électoral, le tourisme électoral, les domiciliations fictives, des manquements dans le déroulement de la votation. La date de la votation dépendra de ces mesures d'organisation et d'encadrement du

scrutin et devra être fixée de manière à limiter autant que possible les risques de tourisme électoral : en particulier, une date dans le premier trimestre d'une année est privilégiée. En effet, toute personne inscrite au registre fiscal d'une commune au 31 décembre d'une année paie ses impôts dans cette commune pour l'ensemble de l'année. Ainsi, une date de votation fixée dans le premier trimestre d'une année permet de mieux s'assurer que les personnes qui participent au vote sont en principe inscrites au registre fiscal et ne déménagent pas en cours d'année sans conséquence fiscale.

3.2.2 Chiffre 2

Le registre électoral de la commune de Moutier doit être surveillé de manière spécifique et dès à présent. Pour ce faire, plusieurs mesures doivent être prises (chiffres 3.2.2.1 à 3.2.2.5 ci-dessous).

3.2.2.1 Chiffre 2.1

Compte tenu de la décision judiciaire du 23 août 2019, le Conseil-exécutif a contacté les autorités municipales de Moutier au sujet du registre électoral de cette commune. Après quelques échanges, la commune de Moutier a donné à la Chancellerie d'Etat l'accès à la base de données du logiciel du contrôle des habitants à partir du 10 janvier 2020, pour surveiller le registre électoral de manière électronique, en continu et à distance.

Le Conseil-exécutif constate dans le présent arrêté les démarches entreprises de la part de la commune de Moutier. Il précise que le contrôle instauré en février 2020 devra se poursuivre non seulement et principalement jusqu'à la date de la répétition de la votation, mais également, de manière allégée, durant les mois qui suivront cette votation et ce, jusqu'à l'entrée en force du résultat de la votation communale sur l'appartenance cantonale de Moutier.

Le but du contrôle est de faire respecter le droit de la population à la composition correcte du corps électoral. Il vise à vérifier que les personnes qui votent dans la commune de Moutier y ont leur véritable domicile politique. Ce dernier ne peut pas être choisi librement : il doit correspondre au véritable centre de l'existence et des intérêts de la personne, répondre à une volonté de s'établir durablement et être reconnaissable par des signes extérieurs³.

3.2.2.2 Chiffre 2.2

Avec les informations à sa disposition quant au registre des électeurs et électrices de la commune de Moutier, la Chancellerie d'Etat a pour tâche d'analyser et de contrôler d'une part la composition et d'autre part l'évolution dudit registre électoral. A cette fin, la Chancellerie d'Etat est habilitée à demander toutes les informations utiles à la commune de Moutier, ainsi qu'aux autres communes concernées. Une fois l'analyse et le contrôle effectués, la Chancellerie d'Etat est chargée de rapporter ses résultats à la Délégation du Conseil-exécutif pour les affaires jurassiennes, à l'attention du Conseil-exécutif.

Afin que la Chancellerie d'Etat puisse effectuer sa tâche, elle doit pouvoir établir les contacts nécessaires pour vérifier les informations et pour demander de corriger d'éventuelles irrégularités. Cela devra pouvoir se faire en particulier avec différentes communes, en particulier la commune de Moutier et ses instances communales chargées de la surveillance du registre électoral.

³ Arrêt du Tribunal fédéral du 4 novembre 2008, 1C_297/2008, consid. 3 ; Hangartner/Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zurich 2000, § 4 n° 138 ss

3.2.2.3 Chiffre 2.3

La tâche de la Chancellerie d'Etat nécessite le soutien des Directions cantonales, qui disposent d'informations spécifiques nécessaires à l'exercice de son mandat.

Dès lors, les Directions cantonales sont chargées de fournir à la Chancellerie d'Etat toutes les informations requises et nécessaires pour vérifier la conformité du registre électoral de la commune de Moutier.

En particulier, en vue d'éviter le tourisme électoral lors de la répétition de la votation, il est nécessaire pour la Chancellerie d'Etat de pouvoir disposer d'informations figurant dans le registre d'impôt de la commune de Moutier. Les informations nécessaires ne sont pas d'ordre financier. Leur obtention vise uniquement la finalité du contrôle de la composition correcte du corps électoral de la commune de Moutier. Etant entendu que le domicile fiscal et le domicile politique pourraient ne pas coïncider, que le domicile fiscal correspond en règle générale au lieu où se situe le centre des intérêts du contribuable, ceci étant déterminé sur la base de divers critères objectifs, les informations contenues dans le registre d'impôt au sujet de la commune dans laquelle les électeurs et électrices paient leurs impôts peuvent servir d'indices à la détermination du lieu où devrait objectivement se situer leur domicile politique.

La Direction des finances est ainsi chargée de transmettre à la Chancellerie d'Etat les informations tirées du registre d'impôt de la commune de Moutier aux dates demandées, sous forme de rapports standards informatisés.

3.2.2.4 Chiffre 2.4

En parallèle au présent arrêté, la Chancellerie d'Etat a préparé une modification de l'ordonnance du 12 mars 2008 sur l'harmonisation des registres officiels (OReg)⁴. En effet, cette ordonnance, à son article 14, alinéa 1 et dans son annexe 1, constitue la base légale octroyant l'accès aux données traitées sur la plate-forme GERES aux autorités administratives autres que les communes. Il s'agit donc d'octroyer au Domaine spécifique concerné de la Chancellerie d'Etat (Domaine du bilinguisme et des affaires jurassiennes) un droit d'accès aux caractères nécessaires à l'exercice de son mandat de contrôle du registre électoral de la commune de Moutier. Un profil dédié a été créé (profil 32, dans l'annexe 1 de l'OReg) avec les caractères nécessaires à ce contrôle et ce, uniquement en vue de la répétition de la votation communale de Moutier. Ce profil sera supprimé après l'entrée en force du résultat de la votation communale de Moutier sur son appartenance cantonale.

Avec la modification de l'OReg et l'octroi des droits d'accès à la Chancellerie d'Etat, l'Office d'informatique et d'organisation du canton (OIO), en charge des questions techniques, doit concrètement accorder à la Chancellerie d'Etat un accès à la plate-forme GERES, par un profil dédié lui permettant de consulter les caractères nécessaires à l'analyse de la composition et de l'évolution du registre électoral de la commune de Moutier. La liste des caractères mentionnée dans l'arrêté constitue le profil 32 de l'annexe 1 de l'OReg pour lesquels la Chancellerie d'Etat aura un droit d'accès.

3.2.2.5 Chiffre 2.5

L'ensemble du processus prévu de contrôle du registre électoral a été discuté et validé par le préposé cantonal à la protection des données, afin de s'assurer que les contrôles effectués par la Chancellerie d'Etat garantissent aux électeurs et électrices de la commune de Moutier la protection nécessaire de leurs données.

⁴ RSB 152.051

3.2.3 Chiffre 3

Le présent arrêté concerne les premières mesures particulières ayant trait au registre des électeurs et électrices de la commune de Moutier, mesures qui sont d'ores et déjà nécessaires.

Pour l'organisation des détails concrets de la votation en particulier, d'autres mesures particulières devront encore être adoptées par le Conseil-exécutif. Elles le seront à nouveau sur la base de l'article 8 LAJB et par voie d'arrêté du Conseil-exécutif pris ultérieurement. Les principes du dispositif dans son ensemble seront discutés et validés en Tripartite.

3.2.4 Chiffre 4

Pas de commentaire particulier.

3.3 Calendrier, modalités, organisation, compétences

Une procédure de corapport a été organisée auprès de l'ensemble des Directions. Le délégué cantonal à la protection des données a aussi été intégré au processus, qui a reçu son approbation.

En revanche, il est renoncé à la consultation de la CIRE, en raison du bref délai à disposition et du caractère technique de l'objet du présent arrêté. Pour les mêmes questions de délais et de circonstances, la consultation du Conseil du Jura bernois (CJB) a eu lieu par une prise de contact directe, hors du processus habituel de séances.

3.4 Prise en considération de la commune de Moutier

Le Conseil municipal de la commune de Moutier a été invité par la Délégation du Conseil-exécutif aux affaires jurassiennes à une séance à la fin du mois de janvier 2020. Dans ce cadre, il a été informé des mesures prises dans le présent arrêté, à savoir la fixation de la date de la votation par voie d'arrêté du Conseil-exécutif et la surveillance de son registre électoral. Le canton de Berne a dès lors entendu la commune sur ces points, raison pour laquelle une consultation de la commune n'est plus nécessaire sur ce point précis (contrôle du registre). Il s'agit d'une question de droit cantonal interne et d'une tâche de surveillance par le canton. Les aspects d'organisation du vote proprement dits continueront à être discutés avec la commune de Moutier et au sein de la Tripartite.

De plus, le présent arrêté sera transmis à la commune de Moutier pour information et en vue de la collaboration sur la suite du processus.

4. Proposition

La Chancellerie d'Etat propose au Conseil-exécutif de prendre connaissance du présent rapport et d'approuver le projet d'arrêté.

Pièce jointe :
– ACE