



Conseil exécutif

Postgasse 68
Case postale
3000 Berne 8
info.regierungsrat@be.ch
www.be.ch/ce

Chancellerie d'Etat, case postale, 3000 Berne 8

Département de justice et police
Madame la Conseillère fédérale
Karin Keller-Sutter
Palais Fédéral Ouest
3003 Bern

Votre référence : BJ-D.87623401/60
Notre référence : 2019.STA.1633

Berne, le 19 mars 2021

N° d'ACE : 349/2021
Direction : Chancellerie d'Etat
Classification : Confidentiel

Votation du 28 mars 2021 sur l'appartenance cantonale de la ville de Moutier / Contrôle du registre électoral.

Courrier du 12 mars 2021 de Madame la Conseillère fédérale Karin Keller-Sutter.

Réponse du Conseil-exécutif

Madame la Conseillère fédérale,

Votre courrier du 12 mars 2021 sur le sujet en titre est bien parvenu au Conseil-exécutif, qui vous en remercie. Le canton de Berne apprécie à sa juste valeur l'immense engagement de votre Département et de l'Office fédéral de la justice dans la recherche d'une solution au conflit jurassien. La votation du 28 mars 2021 sera la toute dernière étape, dans une ultime tentative d'organiser une votation communale sur l'appartenance cantonale d'une commune du Jura bernois. Passé cette date, le Conseil-exécutif n'en organisera plus et fera abroger la base légale en fin de processus, comme prévu. Il l'a confirmé par décision aujourd'hui. Ce conflit n'a que trop duré et une énergie et un temps disproportionnés y ont été consacrés. Les déclarations fréquentes de personnalités jurassiennes (tout récemment encore le conseiller aux Etats jurassien Charles Juillard sur les ondes de la RTS, le 17 mars 2021), sur la reprise un jour de la Question jurassienne et sur un possible nouveau vote à Belprahon, démontrent qu'un signal clair est nécessaire pour mettre fin définitivement à cet interminable conflit.

Au cours de notre rencontre du 4 mars à Moutier et à la demande de la commune, vous avez accepté de demander au canton de Berne son appréciation sur l'état du registre, allant au-delà de la communication descriptive du communiqué commun prévu d'un commun accord pour le 5 mars. Par votre courrier du 12 mars 2021, vous nous demandez de « valider le contrôle du registre » et de confirmer que le vote s'organise sur des bases saines. Ce faisant, vous souhaitez connaître notre appréciation sur la tenue du registre électoral de Moutier, son évolution et sa composition. Nous répondons volontiers à votre demande comme suit.

Au lendemain de notre rencontre, un communiqué de presse commun a été publié, qui résumait le travail considérable qui a été effectué, les dizaines de situations qui ont été clarifiées en cours de

contrôle et notamment grâce à l'envoi de courriers depuis décembre 2020, avec la médiation de l'Office fédéral de la justice (OFJ).

La commune insiste depuis des mois pour qu'une communication commune ait lieu sur le registre « pour dire que tout est en ordre et que le registre est parfaitement tenu ». Nous avons toujours répondu qu'une telle communication serait certes souhaitable, mais ne serait possible que le jour où l'appréciation sur le registre entre le canton et la commune se rapprocherait un peu, ce qui n'est manifestement toujours pas le cas. Nous avons plusieurs fois signalé, par oral et par écrit, y compris en Conférence tripartite, un manque de confiance mutuelle. Vous nous demandez maintenant une appréciation, que nous vous livrons ci-après.

Dizaines de cas réglés

La responsabilité de la bonne tenue du registre électoral incombe aux communes. Dans le cadre du contrôle, le canton a apporté son soutien pour rappeler les règles de droit et clarifier un grand nombre de situations, mais il n'a pas pour autant pris la responsabilité de la tenue du registre. On a pu constater, à ce jour et sur la base d'un contrôle ciblé (sur environ 20% du registre, dans des catégories jugées sensibles) que le registre électoral de Moutier contenait de nombreux problèmes, dont plusieurs ont pu en partie être réglés, au fur et à mesure, grâce au contrôle. Cela a fait l'objet de communiqués de presse, dont celui du 5 mars 2021 cité ci-dessus. Nous n'y revenons plus, sinon en rappelant que des dizaines de situations ont été régularisées pendant le contrôle, pour des personnes dont le domicile réel s'est avéré être dans une autre commune, dans les cantons du Jura, de Berne, de Vaud, Fribourg ou encore ailleurs. Il n'est pas possible de chiffrer exactement le nombre de personnes qui sont parties à cause du contrôle, vu qu'il a duré un an. La Chancellerie d'Etat a toujours parlé de « dizaines de cas », déjà lorsqu'elle a transmis son premier rapport en juillet 2020, qui constatait que de nombreuses personnes vivaient dans d'autres communes et cantons.

La Chancellerie d'Etat a ainsi vérifié de manière particulière environ 20% du registre, en demandant aux personnes des catégories retenues de confirmer par écrit leur domicile politique et leur adresse postale, avec un rappel des conséquences pénales d'une fausse information. Un chiffre qui est avéré et qui a été communiqué, est que 37 personnes (parmi celles qui faisaient l'objet d'un contrôle particulier) ont retiré leurs papiers de Moutier dans les semaines qui ont suivi l'envoi postal de décembre 2020. Environ 25 situations sont encore en discussion sous l'angle du domicile politique. Pour les autres personnes, des mesures particulières de distribution ont été décidées ou le contrôle s'est arrêté. Pour les 80% restants du registre, aucun contrôle particulier n'a été mené (pas d'envoi de courrier ni de demande d'engagement par écrit).

Qualité du contrôle cantonal

La Chancellerie d'Etat a ainsi pu obtenir une confirmation écrite de la part de la plupart des personnes contactées par lettres, et ensuite procéder à de nombreuses vérifications. Le canton n'a bien sûr pas pu vérifier physiquement que les déclarations écrites soient exactes. Cela irait bien au-delà des tâches et des compétences de la Chancellerie d'Etat. De même, il n'a pas été possible de contrôler systématiquement la véracité des engagements pris par écrit par les ayants droit contactés. Ceux-ci devaient signer un formulaire, cocher une case les engageant sur leur domicile politique et livrer des explications concrètes et objectives, avec des signes visibles de l'extérieur de leur domicile réel à Moutier. Dans certains cas, à défaut de réponse complète, nous sommes allés jusqu'à envoyer plusieurs rappels, et même pour environ 70 personnes, à faire notifier les documents à domicile pour obtenir qu'au moins, elles confirment être domiciliées à Moutier. Il n'a toutefois pas été possible d'exiger et d'obtenir de certains ayants droit des précisions objectives et concrètes justifiant leur centre de vie à Moutier et leur intention de s'établir durablement, deux conditions du droit de vote. Un contrôle administratif sommaire et massif de centaines de citoyens ne saurait être comparé au travail minutieux au cas par cas d'un tribunal, qui administre les preuves et produit des décisions de plusieurs pages par personne.

En réponse à votre question et à votre demande : oui, le Conseil-exécutif « lève toute ambiguïté sur la qualité du travail de contrôle mené par la Chancellerie d'Etat », mais il rappelle que la responsabilité de la tenue du registre incombe à la commune. C'est elle qui décide si elle radie ou non une personne, si elle accepte une situation ou non, quand et comment elle procède aux inscriptions, aux départs, et quelles informations elle met à disposition du canton dans l'accès électronique. Comme il l'a souligné à plusieurs reprises, le canton ne voit par exemple pas à quelle date la commune a procédé à l'inscription d'une personne, mais seulement la date d'arrivée inscrite pour cette personne. Cette nuance est déterminante dans le problème suscité par les nombreuses arrivées ajoutées en fin d'année, à différentes dates d'arrivée, souvent à titre rétroactif.

Tout ce qui pouvait être fait avec les moyens à disposition et dans le cadre juridique donné a été fait. Pour en faire davantage, il aurait fallu notamment déployer des moyens policiers et judiciaires, ce qui n'était ni prévu, ni demandé, ni possible. Ce serait, le cas échéant, à la justice de s'en saisir à nouveau, comme elle l'a fait en annulant le vote de 2017 et en condamnant plusieurs personnes pour fraude électorale au sens de l'article 282 du Code pénal.

Composition du registre

A l'issue du contrôle et à la veille du vote, avec les éléments en sa possession, le Conseil-exécutif continue à émettre de forts doutes en lien avec des arrivées croissantes de 2018 à 2020, au fur et à mesure que l'annulation du vote et sa répétition se confirmaient. Il n'accuse personne (ce serait le rôle de la justice de trouver les responsables) et ne sait pas comment s'expliquent ces arrivées croissantes et les nombreuses situations citées dans la liste en annexe (remise à l'Office fédéral de la justice).

Les chiffres en témoignent : d'environ 160 arrivées d'ayant droits par année en 2014-2015, on est passé à environ 215 arrivées en 2019 et quelque 225 arrivées en 2020. L'augmentation des arrivées entre une année standard comme 2014 et l'année 2020 précédant le vote est donc de 42% ; en moyenne sur plusieurs années, l'augmentation est de +25%, comme cela a été dit en Conférence tripartite en octobre 2020. Le canton de Berne a signalé cette augmentation à plusieurs reprises, y compris dans un communiqué de presse du 16 septembre 2020. Il rendait la commune attentive à la hausse des arrivées et à une part croissante, dans cette hausse, de personnes sans emploi ou à l'aide sociale et venues d'autres communes et cantons, pour qui il était plus difficile de comprendre a priori le lien avec Moutier. Cette communication a suscité des réactions très offensives de la commune et de militants séparatistes. Pourtant, les faits sont là. Il n'est malheureusement pas possible de s'assurer que toutes ces personnes sont bien établies à Moutier et encore moins qu'elles ont l'intention de s'y établir durablement, deux conditions du droit de vote.

Le Conseil-exécutif a des soupçons que plusieurs personnes arrivées récemment, surtout en 2020, ne sont là que pour la durée du vote et partiront peu après, comme c'était déjà le cas en 2017. Il dispose déjà d'informations sur des départs effectués ou annoncés, par exemple à une régie. Pour rappel, la commune a annoncé elle-même, dans une réponse à une interpellation au Conseil de ville, que sur une liste de 61 personnes soupçonnées de domicile fictif ou tourisme électoral en juin 2017, 43 avaient quitté la commune à cette date (décembre 2020) et 14 autres faisaient toujours l'objet d'un contrôle. Certaines ont par ailleurs été condamnées pénalement. Rien ne permet d'exclure que ce scénario se répète en 2021. Résider dans une commune pour une courte durée, le temps nécessaire pour voter, sans intention de s'y établir durablement, puis repartir, est un motif de nullité du vote. C'est toutefois une situation presque impossible à contrôler, si la personne est bien là le temps qu'il faut.

L'analyse qu'a suscitée votre lettre nous a permis d'établir une liste des cas qui, selon nous, pourraient toujours s'avérer problématiques. Il s'agit d'une part des quelque 25 situations encore en examen sous l'angle du domicile fictif, à titre individuel et d'autre part des situations qui pourraient relever du risque de tourisme électoral, sans qu'il soit vérifiable et vérifié maintenant. Il s'agit notamment

des personnes arrivées en toute fin d'année 2020, en grand nombre depuis que la date du vote (28 mars 2021) a été fixée à la Tripartite d'octobre 2020. Dès cette date, on enregistre encore de nombreuses arrivées, y compris des ajouts rétroactifs, faits jusqu'à fin décembre, juste avant la clôture des arrivées, pour des arrivées de novembre-décembre et même jusqu'en mai 2020.

Vous avez également reçu des copies d'échange de courriers avec le mouvement Moutier Résiste, qui exerce un contrôle citoyen en se rendant depuis des semaines à l'administration communale, pour vérifier le registre. Ils se sont plaints de ne pouvoir consulter (sur place) qu'une version papier, datée du 28 novembre 2020 (votations fédérales et cantonales) et ne donnant pas les informations requises par la législation, notamment concernant la commune de provenance. Sur intervention de la Chancellerie d'Etat, cette information a été ajoutée. En ne pouvant consulter que le registre dans son état de novembre 2020, les citoyens ne pouvaient pas exercer leur contrôle sur les arrivées inscrites en toute fin d'année (alors que l'ordonnance cantonale sur le registre exige que « les informations requises soient disponibles en tout temps »). Plusieurs arrivées ont été enregistrées jusqu'au 21-23 décembre, juste avant la fermeture des locaux de l'administration pour les fêtes. Dans son courrier du 26 février 2021, dont vous avez reçu copie, Moutier Résiste « constate que les manquements constatés dans la tenue du registre des votants sont éliminés progressivement. Néanmoins nous restons loin d'être satisfaits. (...) Nous sommes parfaitement conscients qu'il est malaisé pour les autorités de surveillance engagées dans le présent processus d'en revenir aux fondamentaux du droit public, alors que depuis des années les règles élémentaires (...) sont constamment violées par la municipalité de Moutier ».

Date du vote

Conformément à la jurisprudence constante du Tribunal fédéral, selon l'art. 34 al. 2 de la Constitution fédérale, la garantie des droits politiques protège la libre formation de l'opinion des citoyennes et citoyens et l'expression fidèle et sûre de leur volonté. De cette garantie découle notamment le droit d'exiger qu'aucun résultat ne soit reconnu s'il n'exprime pas la libre volonté du corps électoral.

Le Conseil-exécutif espère que le travail qui a été fourni permettra d'arriver à un résultat qui soit reconnu et qui permette aux ayants droit de Moutier, celles et ceux qui y sont établis avec l'intention de s'y installer durablement, de se prononcer librement sur l'appartenance cantonale de leur commune. Le travail de contrôle a mis au jour des manquements, a permis d'en régler une partie, mais a mis au jour également un problème de confiance et un phénomène d'arrivées en hausse, y compris dans les dernières semaines avant le bouclage des arrivées. Il est impossible d'aller plus loin dans le contrôle et dans le rétablissement de la confiance. Reporter le vote ne ferait que reporter la question, avec de nouvelles arrivées et des irrégularités plus difficilement détectables. Le Conseil-exécutif est d'avis qu'il faut aller de l'avant et en finir.

Comme annoncé en introduction, le 28 mars 2021 est la dernière date possible pour organiser une votation communale sur l'appartenance cantonale de Moutier ou de toute autre commune. Le Conseil-exécutif a même insisté pour que la votation soit fixée au 7 février, le plus tôt possible après la décision en Conférence tripartite. Moutier a toujours proposé mai ou juin, ou encore octobre, ce qui aurait enlevé la barrière fournie par les règles du domicile fiscal. On constate plusieurs changements de domicile fiscal en 2020. Avec une votation en mai ou juin, ces changements fiscaux n'auraient même pas été nécessaires et les arrivées supplémentaires seraient passées encore plus inaperçues.

Conclusion

Comme vous aurez pu le constater, la confiance du Conseil-exécutif dans la tenue du registre électoral de Moutier n'est que partiellement rétablie, mais nous espérons que le registre est plus propre maintenant qu'avant le contrôle, mis à part certaines des nouvelles arrivées de 2020, surtout en fin d'année, une fois la date du vote fixée en Conférence tripartite en octobre. Il y a manifestement des forces à l'œuvre qui sont déterminées à tout faire pour obtenir une majorité à Moutier.

Sur cette base et pour répondre à votre demande, le Conseil-exécutif livre en annexe (pour l'Office fédéral de la justice) une liste de situations pour lesquelles le doute reste important, sans qu'il ait toujours été possible de prouver un domicile fictif. Prises individuellement, ces situations peuvent difficilement être réglées. Prises ensemble, avec un grand nombre d'arrivées ajoutées fin 2020 y compris à titre rétroactif, des inversions de situation fiscale en 2020 et des personnes qui n'ont parfois rien fait ou presque pour lever le doute, l'impression générale qui se dégage génère un certain manque de confiance dans la gestion du registre. Une solution pour limiter les doutes pourrait être d'évaluer le poids de ces voix dans le résultat.


L'Office fédéral de la justice avait évoqué la possibilité d'organiser un décompte et un dépouillement séparés pour les voix où le doute subsiste, que ce soit pour un soupçon de domicile fictif (la liste des quelque 25 situations encore en discussion) ou sous l'angle du tourisme électoral. Le Conseil-exécutif ignore si cette piste est toujours envisagée par la Confédération, mais il serait prêt à apporter son soutien le cas échéant. L'arrêté du Conseil-exécutif 1205/2020 du 4 novembre 2020 laisse à l'Office fédéral de la justice une marge de manœuvre pour définir ses missions, en informant la commune et le canton. Le Conseil-exécutif est d'avis qu'un résultat affiné de cette manière permettrait peut-être d'augmenter la confiance dans le résultat, et donc l'acceptation du vote, en limitant le risque et le nombre de recours. Il laisse votre Département et l'Office fédéral de la justice se livrer à leur propre appréciation.

Veuillez agréer, Madame la Conseillère fédérale, nos respectueuses salutations.

Au nom du Conseil-exécutif



Pierre Alain Schnegg
Président du Conseil-exécutif



Christoph Auer
Chancelier

Copie :

- Gouvernement de la République et Canton du Jura, 2800 Delémont (sans annexe)