



## **Rapport sur la destruction de bulletins de vote**

Rapport présenté par la Chancellerie d'Etat  
au Conseil-exécutif sur la destruction des  
bulletins de la votation du 13 février 2011 dans  
29 communes

## Synthèse

Le 13 février 2011, la votation populaire concernant la révision partielle de la loi sur l'imposition des véhicules routiers a eu lieu dans le canton de Berne. Le projet du Grand Conseil était opposé à un projet populaire. Les électeurs et électrices ont approuvé les deux projets, mais en réponse à la question subsidiaire, ils ont donné la préférence au projet populaire, par 363 voix. Le Conseil-exécutif a validé le résultat dans un arrêté qui a été publié dans la Feuille officielle du Jura bernois du 2 mars 2011. Deux recours ont été formés auprès du Tribunal administratif contre ce résultat jugé très serré. Les recourants et recourantes concluaient au recomptage. Par courrier du 4 mars 2011, la Chancellerie d'Etat a informé les préfectures à l'intention des communes que des recours avaient été formés. Les communes étaient invitées à trier les cartes de légitimation et les bulletins de vote, à les emballer séparément, à les sceller et à les placer en lieu sûr jusqu'à ce que les recours soient liquidés par une décision entrée en force. Le 22 juin 2011, le Tribunal administratif a ordonné le recomptage. Le 6 juillet 2011, le Conseil-exécutif a fixé le recomptage aux 26 et 27 août 2011. Or, il s'est avéré qu'un grand nombre de communes avaient détruit les bulletins de vote. En fin de compte, il manquait 17 800 bulletins dans 29 communes. Le 17 août 2011, le Conseil-exécutif a ordonné la répétition de la votation et chargé la Chancellerie d'Etat d'ouvrir une enquête sur la destruction des bulletins dans les communes.

Le 15 août 2011, le député Luc Mentha a déposé une motion intitulée « Garantir la régularité des votations populaires dans le canton de Berne », que le Grand Conseil a adoptée sous forme de postulat le 21 novembre 2011. En conséquence, le mandat de l'enquête a été élargi.

A l'issue de l'enquête, on peut constater que dans aucune des 29 communes, les bulletins n'ont été détruits intentionnellement. Les défaillances de l'organisation, du flux des informations et une certaine négligence parmi les collaborateurs et collaboratrices des communes ont abouti à la destruction prématurée des bulletins.

Il faut poser la question de savoir si les faits doivent entraîner des sanctions pénales, des dommages-intérêts ou des conséquences d'ordre organisationnel. La Chancellerie d'Etat parvient à la conclusion qu'il s'agit en tout premier lieu de prendre les mesures qui permettront d'éviter de telles erreurs à l'avenir.

Les différents aspects sont brièvement exposés dans ce qui suit:

1. Les agents cantonaux ou communaux ainsi que les membres des autorités communales ou des bureaux électoraux qui violent les devoirs de fonction, soit intentionnellement soit par négligence grave, seront punis de l'amende. Au vu des informations à disposition, la Chancellerie d'Etat propose cependant que l'on renonce à déposer plainte pénale contre les personnes responsables.
2. Les communes et les autres organisations chargées de tâches publiques répondent du dommage que leurs organes ont causé de manière illicite dans l'exercice de la puissance publique. Il faut pour cela qu'il y ait un lien de causalité entre la manière d'agir dommageable et le dommage. En principe, les conditions d'une responsabilité des communes fautives pour les dommages que subirait le canton en cas de répétition de la votation populaire sont réunies. Pour des raisons politiques cependant, le Conseil-exécutif a décidé de renoncer à faire étudier la possibilité d'opposer aux communes une prétention en dommages-intérêts. L'intérêt qu'il y a à éviter de telles erreurs à l'avenir est à ses yeux prioritaire.

3. Différentes mesures de caractère organisationnel s'imposent:
- 3.1 Les communes seront engagées à examiner et à améliorer les différentes étapes de la préparation et de l'organisation des votations et élections. Des listes de contrôle seront établies pour chacune des étapes. Les responsabilités personnelles seront déterminées. Dans la phase décisive des votations et élections, le secrétaire communal ou la secrétaire communale ou leurs suppléants ou suppléantes seront personnellement présents. Le matériel de vote sera clairement marqué et conservé en lieu sûr. Les actes importants, même la destruction du matériel de votations et élections, seront consignés dans des procès-verbaux.
  - 3.2 Les préfets et préfètes contrôleront régulièrement dans les communes, selon un plan déterminé, la préparation et le déroulement des votations et élections. La transmission des informations en temps utile entre le canton et les communes sera assurée.
  - 3.3 La Chancellerie d'Etat sera chargée d'installer sur son site Internet une rubrique dans laquelle seront publiées toutes les informations pertinentes concernant le dépôt de recours et l'entrée en force des décisions à ce sujet et où il sera précisé que le matériel de vote peut ou non être détruit. Dans l'arrêté du Conseil-exécutif qui ordonne un scrutin, la manière de traiter le matériel de vote du scrutin précédent sera précisée.

Pour conclure, il est important de souligner que la confiance des électeurs et électrices dans le processus démocratique ne saurait être mis en péril. Les personnes concernées dans les communes ont causé des dommages de nature démocratique et politique. Dès lors, la mise en œuvre des mesures appropriées permettront d'éviter à l'avenir que de tels faits ne se reproduisent.

# Table des matières

<b>1</b>	<b>Contexte.....</b>	<b>6</b>
1.1	Les faits .....	6
1.2	En droit .....	7
<b>2</b>	<b>Mandat .....</b>	<b>8</b>
<b>3</b>	<b>Motion Mentha.....</b>	<b>8</b>
<b>4</b>	<b>Interpellation Blank.....</b>	<b>9</b>
<b>5</b>	<b>Comptes rendus des préfectures et des communes.....</b>	<b>9</b>
5.1	Questions .....	9
5.2	Préfecture d'Interlaken-Oberhasli.....	10
5.3	Communes ressortissant à la préfecture d'Interlaken-Oberhasli .....	10
5.3.1	Commune de Gründlischwand .....	10
5.3.2	Commune de Habkern.....	10
5.3.3	Commune de Lauterbrunnen.....	11
5.3.4	Commune de Wilderswil .....	11
5.3.5	Commune de Ringgenberg .....	11
5.4	Préfecture de Biel/Bienne.....	11
5.5	Communes ressortissant à la préfecture de Biel/Bienne .....	12
5.5.1	Commune de Schwadernau .....	12
5.5.2	Commune d'Evilard .....	12
5.6	Préfecture de l'Emmental .....	12
5.7	Communes ressortissant à la préfecture de l'Emmental.....	12
5.7.1	Communes d'Alchenstorf et de Willadingen.....	12
5.8	Préfecture de Berne-Mittelland.....	13
5.9	Communes ressortissant à la préfecture de Berne-Mittelland .....	13
5.9.1	Commune d'Allmendingen.....	13
5.9.2	Commune de Limpach.....	13
5.9.3	Commune de Riggisberg .....	14
5.10	Préfecture du Haut-Simmental-Gessenay .....	14
5.11	Commune ressortissant à la préfecture du Haut-Simmental-Gessenay .....	14
5.11.1	Commune de Zweisimmen.....	14
5.12	Préfecture de Haute-Argovie .....	15
5.13	Communes ressortissant à la préfecture de Haute-Argovie .....	15
5.13.1	Commune d'Attiswil .....	15
5.13.2	Ville de Langenthal .....	15
5.13.3	Commune de Niederönz.....	16
5.13.4	Commune de Rütschelen .....	16
5.13.5	Commune de Thunstetten .....	16
5.14	Préfecture du Seeland .....	17
5.15	Communes ressortissant à la préfecture du Seeland.....	17
5.15.1	Commune de Monsmier .....	17
5.15.2	Commune d'Oberwil bei Büren.....	17
5.16	Préfecture du Jura bernois.....	17
5.17	Communes ressortissant à la préfecture du Jura bernois .....	18
5.17.1	Commune de Cormoret .....	18
5.17.2	Commune de Courtelary.....	18
5.17.3	Commune de La Heutte.....	18
5.17.4	Commune de Loveresse.....	18
5.17.5	Commune de Perrefitte.....	18
5.17.6	Commune de Rebévelier .....	18
5.17.7	Commune de Sornetan.....	18
5.17.8	Commune de Souboz .....	19
5.17.9	Commune de Tramelan .....	19
5.17.10	Commune de Saint-Imier .....	19
<b>6</b>	<b>Récapitulation et appréciation .....</b>	<b>20</b>
6.1	Récapitulation.....	20
6.1.1	Méthode de conservation .....	20
6.1.2	Délai de conservation .....	20



6.1.3	Raisons de la destruction des bulletins .....	20
6.1.4	Connaissance des recours / courrier de la Chancellerie d'Etat.....	20
6.1.5	Mesures envisagées par les communes .....	21
6.1.6	Recommandations des communes .....	21
6.2	Appréciation des rapports des communes.....	21
6.3	Caractère punissable des actes des collaborateurs et collaboratrices des communes au sens de l'article 96, alinéa 1 LDP .....	23
<b>7</b>	<b>Récapitulation et appréciation des rapports des préfetures.....</b>	<b>24</b>
7.1	Récapitulation.....	24
7.1.1	Devoir de surveillance .....	24
7.1.2	Mesures et dispositions à prendre.....	24
7.1.3	Suggestions et remarques.....	24
7.2	Appréciation de la Chancellerie d'Etat .....	24
<b>8</b>	<b>Responsabilité.....</b>	<b>25</b>
<b>9</b>	<b>Conclusions de la Chancellerie d'Etat.....</b>	<b>27</b>
<b>10</b>	<b>Frais de l'enquête.....</b>	<b>27</b>
<b>11</b>	<b>Proposition .....</b>	<b>28</b>

# **Rapport présenté par la Chancellerie d'Etat au Conseil-exécutif le 8 décembre 2011 sur l'enquête officielle au sens des articles 84 et 85 LDP<sup>1</sup> concernant la destruction des bulletins de la votation du 13 février 2011 dans 29 communes**

## **1 Contexte**

### **1.1 Les faits**

La votation populaire sur la révision partielle de la loi sur l'imposition des véhicules routiers a eu lieu le 13 février 2011. Le projet du Grand Conseil était opposé à un projet populaire. Le projet du Grand Conseil a été adopté par 172 427 voix contre 154 792, le projet populaire par 166 860 voix contre 164 325. En réponse à la question subsidiaire, les électeurs et électrices ont donné la préférence au projet populaire par 165 977 voix contre 165 614 voix pour le projet du Grand Conseil. Le résultat a été validé par arrêté du Conseil-exécutif n° 0295 du 23 février 2011. L'ACE de validation a été publié dans la Feuille officielle du Jura bernois du 2 mars 2011.

Le 21 février et le 2 mars 2011, deux recours concluant au recomptage ont été déposés au Tribunal administratif contre ce résultat, 363 voix d'écart, qui était jugé très serré. La Chancellerie d'Etat en a informé les préfectures par courrier du 4 mars 2011, les chargeant de transmettre le courrier aux communes. Le courrier a été envoyé par voie électronique et par la poste. Afin qu'un recomptage soit possible, les communes étaient chargées de trier, emballer et sceller les cartes de légitimation et les bulletins, et de les conserver en lieu sûr dans les locaux de l'administration communale jusqu'à ce que les recours aient été liquidés par une décision entrée en force, conformément à l'article 42, alinéa 3 ODP<sup>2</sup>.

Par jugement du 22 juin 2011, le Tribunal administratif du canton de Berne a admis les recours et ordonné le recomptage. Par courrier adressé aux préfectures le 28 juin 2011, à l'intention des communes, la Chancellerie d'Etat a informé sur le jugement du Tribunal administratif, chargeant une nouvelle fois les communes de trier, emballer et sceller les cartes de légitimation et les bulletins et de les conserver en lieu sûr jusqu'à ce que les recours aient été liquidés conformément à l'article 42, alinéa 3 ODP.

Par ACE n° 1139 du 6 juillet 2011, le Conseil-exécutif a fixé le recomptage aux 26 et 27 août 2011. La Chancellerie d'Etat a porté la teneur de cet arrêté à la connaissance des préfectures, à l'intention des communes, par circulaire datée du 6 juillet 2011, et défini les modalités du recomptage. Après la publication du jugement du Tribunal administratif, le secrétaire de la commune de Ringgenberg a informé la Chancellerie d'Etat que la commune n'était plus en possession de l'enveloppe scellée contenant les bulletins de vote; il ne lui restait plus que la formule 61 (récapitulation des feuilles de dépouillement) et le carton contenant les cartes de légitimation. Cette situation particulière d'une petite commune ne pouvait aux yeux de la Chancellerie d'Etat être une raison de ne pas mettre à exécution le jugement du Tribunal administratif. Il faut relever ici que plusieurs solutions ont été envisagées pour la suite de la procédure. Début août 2011, l'une des variantes examinées dans le cadre de travaux de clarification menés au sein de l'administration aurait consisté à procéder au recomptage dans les communes qui étaient encore en possession des bulletins et de faire répéter la votation dans les autres.

Après avoir fait connaître la teneur de l'arrêté du Conseil-exécutif du 6 juillet 2011, la Chancellerie d'Etat a été informée d'autres cas dans lesquels les communes n'étaient plus en possession des bulletins. C'est ce qui l'a poussée à charger les préfectures de procéder aux clarifications nécessaires: par courrier du 20 juillet 2011, la Chancellerie d'Etat a chargé les préfectures de l'informer avant le 4 août 2011 des communes de leurs arrondissements administratifs respectifs qui n'étaient plus en possession des bulletins. Au 10 août 2011, 30 communes avaient été signalées à la Chancellerie d'Etat comme ayant détruit les bulletins (18 095 au total). En raison de la destruction des bulletins, le recomptage était devenu

<sup>1</sup> Loi du 5 mai 1980 sur les droits politiques; RSB 141.1

<sup>2</sup> Ordonnance du 10 décembre 1980 sur les droits politiques; RSB 141.112

impossible. Le 2 septembre 2011, la commune d'Oberwil bei Büren a cependant signalé qu'elle avait retrouvé ses bulletins. Il manquait donc un total de 17 800 bulletins dans 29 communes.

Par ACE no 1304 du 17 août 2011, le Conseil-exécutif a ordonné la répétition de la votation populaire du 13 février sur la révision partielle de la loi sur l'imposition des véhicules routiers. La répétition de la votation était fixée au 11 mars 2012. Dans le même arrêté, le Conseil-exécutif a chargé la Chancellerie d'Etat de mener une enquête concernant la destruction des bulletins.

Par courrier du 7 septembre 2011, la Chancellerie d'Etat a donc ouvert une enquête officielle sur mandat du Conseil-exécutif et invité les préfetures à requérir auprès des communes concernées leur rapport sur les circonstances qui avaient conduit à la destruction des bulletins. De plus, les préfetures devaient rendre compte de la manière dont elles exercent la surveillance au sens de l'article 69, alinéa 3 LDP et présenter les mesures qu'elles entendent prendre pour empêcher que de tels cas ne se reproduisent. Au 19 octobre 2011, les rapports des communes et des préfetures étaient tous parvenus à la Chancellerie d'Etat.

Deux recours de droit public ont été déposés auprès du Tribunal fédéral contre l'ACE n° 1304 du 17 août 2011 concernant la répétition de la votation. Les recourants demandent l'annulation des chiffres 6 et 7 de l'ACE n° 1304, que la votation ne soit donc pas répétée et que le résultat de la votation du 13 février 2011 soit légitimement validé. Le Tribunal fédéral doit encore statuer notamment sur la question de l'effet suspensif. De plus, une demande en révision du jugement du 22 juin 2011 a été déposée au Tribunal administratif. Par jugement du 1<sup>er</sup> décembre 2011, le Tribunal administratif a décidé de ne pas entrer en matière sur la demande en révision. Il reste encore à attendre l'entrée en force de ce jugement.

## 1.2 En droit

Les communes sont compétentes pour l'organisation des élections et votations (art. 70 ss LDP). Le préfet ou la préfète surveille la préparation et le déroulement des votations et élections dans son arrondissement administratif et donne aux organes des communes les renseignements juridiques et les directives utiles (art. 69, al. 3 LDP et art. 1 ODP). Lors de votations et élections cantonales et fédérales, la Chancellerie d'Etat soutient les préfets et préfètes dans l'accomplissement de leurs tâches (art. 68 LDP). La haute surveillance sur le déroulement des votations et élections cantonales et fédérales incombe au Conseil-exécutif. Il édicte les ordonnances et les directives nécessaires à l'exécution de la loi, fixe la date des votations et élections et valide les résultats pour autant qu'aucune autre autorité ne soit compétente en la matière (art. 67, al. 1 et 2 LDP). Le Conseil-exécutif ordonne de son propre chef une enquête officielle lorsqu'il a connaissance d'irrégularités survenues lors d'une votation, d'une élection, d'un référendum ou d'une initiative populaire (art. 84, al. 1 LDP). L'enquête est régie par les dispositions de la LPJA<sup>3</sup> (art. 85, al. 1 LDP). Les frais peuvent être mis partiellement ou totalement à la charge de la commune dont les organes sont responsables des irrégularités constatées (art. 85, al. 2 LDP).

Les dispositions concernant la conservation des bulletins et des cartes de légitimation se trouvent aux articles 41 et 42 ODP. Selon l'article 41 ODP, les cartes de légitimation et les enveloppes-réponses sont scellées puis envoyées au secrétariat communal qui les garde sous scellés jusqu'à ce que le résultat de la votation ou de l'élection ait été validé. L'article 42, alinéa 3 ODP a la teneur suivante: « Les bulletins sont triés par objet et emballés, scellés et, sauf dans le cas de l'élection du Conseil national, conservés en lieu sûr dans les locaux de l'administration communale. Après que les éventuels recours ont été liquidés par une décision entrée en force, les bulletins peuvent être détruits. » Aussi bien l'article 41 que l'article 42, alinéa 3 ODP s'adressent aux communes, qui doivent les appliquer directement.

Selon la législation cantonale, le Tribunal administratif statue sur les recours en matière de votation et d'élection (art. 87 s. LDP) ainsi que les recours portant sur le droit de vote (art. 86 LDP) en matière cantonale (art. 74, al. 2, lit. a LPJA ou art. 92, al. 1, lit. a et art. 93, al. 1 LDP)<sup>4</sup>. Les recours en matière électorale, en matière de votation ou de droit de vote doivent être formés

<sup>3</sup> Loi sur la procédure et la juridiction administratives ; RSB 155.21

<sup>4</sup> Depuis que la garantie de l'accès au juge a été mise en œuvre dans la loi bernoise sur la procédure et la juridiction administratives (en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009), le Conseil-exécutif ne statue plus que sur les recours portant sur les votations et élections et sur le droit de vote en matière *fédérale* (art. 94 LDP).

dans les trois jours qui suivent la découverte du motif du recours, ou au plus tard trois jours après la publication des résultats de la votation ou de l'élection (art. 89, al. 2 LDP). La date de la publication des résultats est celle de la publication dans la Feuille officielle du Jura bernois (cf. jugement du Tribunal administratif du 22 juin 2011 consid. 1.3). Le recours en matière de votation ou d'élection est irrecevable contre des actes (opérations et décisions) du Grand Conseil et du Conseil-exécutif (art. 93, al. 2 LDP). L'arrêté de validation du Conseil-exécutif ne peut donc être contesté que par un recours de droit public auprès du Tribunal fédéral (art. 82, lit. c en relation avec l'art. 88, al. 1, lit. a LTF<sup>5</sup>). Le délai de recours est de 30 jours après la notification (art. 100, al. 1 LTF). Là encore, la référence est la date de la publication dans la Feuille officielle du Jura bernois.

## **2 Mandat**

Par ACE n° 1304 du 17 août 2011, le Conseil-exécutif a chargé la Chancellerie d'Etat d'ouvrir une enquête concernant la destruction des bulletins de la votation populaire du 13 février 2011. Il s'agit notamment d'établir pour quelle raison les bulletins ont été détruits et de définir quelles mesures peuvent être prises pour empêcher que de tels faits ne se reproduisent.

Le 15 août 2011, le député Luc Mentha a déposé une motion intitulée « Garantir la régularité des votations populaires dans le canton de Berne » (cf. ci-après, ch. 3). Le 12 septembre 2011, le Conseil-exécutif s'est déclaré prêt à proposer l'adoption de cette motion sous forme de postulat, ce que le Grand Conseil a fait le 21 novembre 2011. En conséquence, le mandat de l'enquête a été élargi.

## **3 Motion Mentha**

Le 15 août 2011 Luc Mentha (Liebefeld, PS) a donc déposé la motion 248-2011 « Garantir la régularité des votations populaires dans le canton de Berne ». Le Conseil-exécutif était chargé de prendre les mesures suivantes :

1. organiser la répétition de la votation populaire sur la révision partielle de la loi sur l'imposition des véhicules routiers à une date ordinaire réservée aux votations, et mettre les coûts à la charge des communes fautives ;
2. si la votation est placée à une date extraordinaire, veiller à ce que les communes fautives soient tenues de rembourser les coûts de la votation au canton et aux communes respectueuses des règles ;
3. ordonner une enquête au sens de l'article 84 de la loi sur les droits politiques ;
4. examiner la nécessité de déposer plainte contre inconnu pour violation des devoirs de fonction (art. 96 de la loi sur les droits politiques) ;
5. examiner si les communes sont suffisamment informées en cas de recours pour se conformer à leur obligation de conserver les bulletins de vote (art. 42, al. 3 ODP) ; au besoin faire en sorte d'améliorer la communication et adapter la législation ;
6. examiner si la responsabilité des communes dans lesquelles il y a eu violation des devoirs de fonction est engagée pour des dommages à la propriété, sous forme par exemple des coûts d'une votation ; si nécessaire, la législation doit être adaptée et une telle responsabilité doit être introduite, afin de protéger les communes qui ont respecté leurs obligations.

Dans sa réponse du 26 octobre 2011, le Conseil-exécutif a expliqué que la date du 11 mars 2012 était le premier jour ordinaire prévu pour les votations dans la nouvelle année. Selon lui, ce calendrier est réaliste, à condition que la demande en révision formée contre le jugement du

---

<sup>5</sup> Loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral ; RS 173.110



Tribunal administratif du 22 juin 2011<sup>6</sup> ou les recours en matière de droit public présentés au Tribunal fédéral contre l'ACE n° 1304 du 17 août 2011 n'entraînent pas la nécessité de reconsidérer la situation. S'agissant de la responsabilité des communes pour les frais supplémentaires encourus par le canton, le Conseil-exécutif a déclaré qu'il fallait attendre les conclusions de l'enquête officielle (cf. ch. 8) qu'il avait ordonnée par ACE n° 1304. Cette enquête permettrait également d'établir s'il fallait déposer plainte en vertu de l'article 96 LDP (cf. ch. 6.3). Quant au point 5 de la motion, le Conseil-exécutif a expliqué dans sa réponse que la Chancellerie d'Etat avait informé les préfectures des recours qui avaient été formés, par courrier du 4 mars 2011 à l'intention des communes, et rappelé que les cartes de légitimation et les bulletins de vote devaient être conservés en lieu sûr jusqu'à ce que les éventuels recours aient été liquidés par une décision entrée en force. Les moyens d'améliorer la communication dans ce domaine seraient examinés à la lumière des rapports présentés par les préfectures (cf. ch. 6.2., 7.2. et 9.). La question de la responsabilité soulevée au point 6 de la motion a également compté parmi les objets de l'enquête officielle (cf. ch. 8).

Le Grand Conseil a adopté la motion Mentha sous forme de postulat le 21 novembre 2011.

#### **4 Interpellation Blank**

Le 24 novembre 2011, Andreas Blank, Aarberg (UDC) a déposé une interpellation intitulée « Bulletins de vote égarés: quand le canton a-t-il été informé? » dans laquelle était posée notamment la question de la raison pour laquelle le Conseil-exécutif n'avait pas vérifié déjà avant de décider qu'il y aurait recomptage si toutes les communes étaient encore en possession des bulletins. Dans sa réponse, le Conseil-exécutif relève qu'il n'avait aucune raison de le faire puisque les communes étaient tenues de conserver les bulletins en vertu de l'ODP. Lors de la première séance de la rentrée, le 17 août 2011, le Conseil-exécutif a été informé que certaines communes n'étaient plus en possession des bulletins. Début août 2011, différentes variantes ont été examinées, notamment la possibilité d'une demande auprès du Tribunal administratif en révision du jugement du 22 juin 2011. De même, la possibilité d'un recomptage dans les communes qui étaient encore en possession des bulletins et d'une répétition de la votation uniquement dans les autres communes a également été examinée. Après avoir étudié les différents moyens d'agir, le Conseil-exécutif est parvenu à la conclusion que l'ensemble des électeurs et électrices forment un organe étatique indivisible. L'expression de leur volonté est donc un droit qui appartient à tous les citoyens et toutes les citoyennes. Le corps électoral dans son ensemble doit pouvoir s'exprimer sur un objet en même temps et dans les mêmes conditions. La répétition de la votation dans quelques communes seulement irait à l'encontre de ce principe. C'est pourquoi le Conseil-exécutif est parvenu à la conclusion qu'en vertu de l'article 34 de la Constitution fédérale, il est indispensable que la votation soit répétée.

Après l'envoi de l'arrêté du Conseil-exécutif du 6 juillet 2011 concernant le recomptage, diverses communications sont parvenues à la Chancellerie d'Etat concernant les communes qui n'avaient plus les bulletins. C'est pourquoi la Chancellerie d'Etat a voulu se faire une idée d'ensemble, et par courrier du 20 juillet 2011, elle a chargé les préfets de l'informer avant le 4 août 2011 des communes qui n'étaient plus en possession des bulletins. Le traitement de l'interpellation Blank est prévu pour la session de janvier 2012.

### **5 Comptes rendus des préfectures et des communes**

#### **5.1 Questions**

Les questions suivantes ont été posées aux préfectures par courrier de la Chancellerie d'Etat du 7 septembre 2011:

- De quelle manière exercez-vous votre fonction de surveillance au sens de l'article 69, alinéa 3 LDP?

---

<sup>6</sup> Le Tribunal administratif a décidé par jugement du 1<sup>er</sup> décembre 2011 de ne pas entrer en matière sur la demande en révision. Il reste donc à attendre l'entrée en force de ce jugement.

- Quelles mesures prendrez-vous pour empêcher que de telles situations ne se reproduisent ?
- Quelles sont par ailleurs vos remarques et suggestions?

Les communes ont été chargées de répondre aux questions suivantes:

1. Comment les bulletins des votations et élections sont-ils conservés dans les communes après un scrutin?
2. Comment et quand les bulletins des votations et élections sont-ils en temps normal détruits?
3. Quelles sont les raisons qui ont poussé les communes à détruire les bulletins de la votation du 13 février 2011?
4. Les communes étaient-elles informées des recours qui avaient été formés ?
5. Quand exactement les communes ont-elles reçu le courrier du 4 mars 2011, que la Chancellerie d'Etat leur avait adressé par l'intermédiaire des préfectures ?
6. Quelles mesures concrètes peuvent permettre d'empêcher que de tels faits ne se reproduisent au niveau communal?

## **5.2 Préfecture d'Interlaken-Oberhasli**

La préfecture d'Interlaken-Oberhasli indique que les communes sont préparées en vue des prochaines votations et élections, notamment au moyen de courriers. Lors des inspections dans les communes, les votations et élections sont de manière générale discutées en détail. Le courrier du 4 mars 2011 émanant de la Chancellerie d'Etat a été transmis aux communes par courrier électronique. Bien que toutes les communes en aient accusé réception et confirmé la lecture, il est apparu qu'elles ne l'avaient pas toutes traité correctement. La préfecture d'Interlaken-Oberhasli a donc décidé de transmettre de tels courriers également par la poste. De plus, le thème des votations et élections sera traité et discuté plus fréquemment encore et une formation à ce sujet sera organisée pour les organes communaux.

La préfecture d'Interlaken-Oberhasli a informé la Chancellerie d'Etat par courrier daté du 4 août 2011, en réponse à son courrier du 20 juillet, de l'absence des bulletins de vote dans les communes ci-après.

## **5.3 Communes ressortissant à la préfecture d'Interlaken-Oberhasli**

### **5.3.1 Commune de Gründlischwand**

Les cartes de légitimation et les bulletins de la votation du 13 février 2011 se trouvaient dans une urne scellée par un fil zingué. Ces documents auraient dû être transférés aux archives avant la votation suivante, celle du 15 mai. Or, de grands travaux d'archivage et de rangement avaient à cette date été entrepris dans l'administration communale, et divers dossiers ont à cette occasion été passés au broyeur et détruits. Le conseil communal suppose que le matériel de la votation du 13 février a été placé par erreur parmi les documents qui devaient être détruits. Il ne manque aucun autre document.

Le courrier de la Chancellerie d'Etat du 4 mars transmis dans le courrier électronique de la préfecture d'Interlaken-Oberhasli est parvenu à la commune le 7 mars; il a été imprimé et pourvu d'un tampon d'enregistrement. Le courrier est arrivé par la poste plus tard.

Dorénavant, la commune de Gründlischwand ne conservera pas le matériel des votations et élections dans une urne scellée, mais les déposera directement aux archives. Cela permettra d'empêcher leur déplacement, une nouvelle fois, en cas de recours. Pour réduire le risque d'une destruction du matériel par erreur, les travaux d'archivage seront consignés dans un procès-verbal que devront signer l'administration communale et une personne du conseil communal.

### **5.3.2 Commune de Habkern**

Le matériel de vote était conservé dans un coffre-fort, dans des enveloppes scellées. En dehors des heures d'ouverture, les locaux de l'administration communale sont sécurisés par un système

d'alarme. Après le dimanche du scrutin du 15 mai 2011, le secrétaire communal, qui était relativement nouveau dans sa fonction, n'a pas pensé à conserver le matériel. C'est ainsi qu'il s'est retrouvé dans le conteneur des documents voués à la destruction.

La commune de Habkern a été informée par la préfecture d'Interlaken-Oberhasli des recours qui avaient été formés, par courriers électroniques des 7 mars et 30 juin. Les courriers de la Chancellerie d'Etat y étaient joints.

Les documents voués à la destruction sont récoltés par une entreprise de l'extérieur et éliminés. Ce travail a été fait quelques jours seulement avant l'arrivée du courrier de la Chancellerie d'Etat du 28 juin.

La commune sait qu'après l'arrivée du courrier du 4 mars, il aurait fallu marquer les enveloppes contenant les bulletins de la votation du 13 février 2011. C'est ce qui sera fait à l'avenir. L'envoi sous forme simplement électronique d'un courrier aussi important que celui de la Chancellerie d'Etat du 4 mars est assez problématique. La préfecture aurait pu demander aux communes de confirmer que le matériel avait été marqué en vue de sa conservation.

### **5.3.3 Commune de Lauterbrunnen**

Le matériel de vote avait été emballé, scellé et placé dans un coffre-fort dans les archives de l'administration communale. Lors de la votation du 15 mai 2011, le secrétaire communal avait ordonné que le matériel de votations précédentes soit préparé pour la destruction. Il avait cependant omis de préciser que les bulletins du 13 février devaient être conservés. Dans la commune, on était informé des recours. Le courrier de la Chancellerie d'Etat du 4 mars est arrivé par courrier électronique le 7 mars. La commune de Lauterbrunnen a réexaminé l'organisation des votations. Pour éviter que de tels faits ne se reproduisent, la liste de contrôle a été complétée et dorénavant, avant qu'il soit possible de sortir du matériel de vote du coffre-fort, la validation des résultats de la votation devra être vérifiée (+60 jours) et inscrite sur la liste.

### **5.3.4 Commune de Wilderswil**

Les cartes de légitimation et les bulletins sont scellés puis placés dans l'urne et conservés aux archives communales. Quand les urnes doivent être utilisées pour la votation suivante, la commune élimine les papiers qui s'y trouvent. Personne n'a pensé aux recours qui avaient été formés. Le courrier de la Chancellerie d'Etat du 4 mars est arrivé par courrier électronique le 7 mars, mais le courrier de transmission a été supprimé. Un signal « Attention recours ! » permettra d'éviter à l'avenir de telles situations.

### **5.3.5 Commune de Ringgenberg**

Les bulletins de votations et élections sont mis sous scellés avec d'autres documents importants et conservés dans un carton d'archivage marqué, séparé pour chaque scrutin, dans le local de l'économat au moins jusqu'au prochain scrutin, c'est-à-dire jusqu'à la validation des résultats et en règle générale au moins une année. L'enveloppe contenant les bulletins du 13 février 2011 a sans doute atterri dans le mauvais carton et c'est donc par erreur qu'il a été détruit le 25 mai. La commune de Ringgenberg a informé la Chancellerie d'Etat de l'absence des bulletins par courrier électronique du 23 juin. Le secrétaire communal savait que des recours avaient été formés. On ne peut dire exactement à quelle date est arrivé le courrier électronique avec le courrier de la Chancellerie d'Etat du 4 mars, mais les bulletins ont été détruits nettement plus tard. Dorénavant, les bulletins placés sous scellés seront conservés au moins une année.

## **5.4 Préfecture de Biel/Bienne**

La préfecture de Biel/Bienne s'est assurée jusqu'ici de la conservation correcte du matériel de vote lors des inspections dans les communes. Dorénavant, les communes devront informer la préfecture des mesures prises en matière d'organisation, et les informations seront vérifiées. La préfecture de Biel/Bienne signale en outre qu'au niveau communal également, des votations et élections ont lieu par écrit et que les bulletins doivent être conservés jusqu'à l'échéance du délai de recours et jusqu'à ce que les recours éventuels aient été réglés.

La préfecture de Biel/Bienne a informé la Chancellerie d'Etat par courrier daté du 3 août 2011, en réponse à son courrier du 20 juillet, de l'absence de bulletins dans les communes énumérées ci-après.

## **5.5 Communes ressortissant à la préfecture de Biel/Bienne**

### **5.5.1 Commune de Schwadernau**

Dans la commune de Schwadernau, les bulletins sont conservés dans des enveloppes scellées dans une armoire de l'administration communale. Ces papiers sont éliminés une ou deux fois par année. Selon la commune, les bulletins de la votation du 13 février 2011 ont probablement été mêlés à d'autres papiers, raison pour laquelle ils ont été détruits avec les documents et dossiers de votations précédentes. La préfecture de Biel/Bienne avait informé sur les recours qui avaient été formés. C'est le 14 mars que le courrier de la Chancellerie d'Etat du 4 mars 2011 est arrivé. Dorénavant le matériel de vote sera clairement séparé des autres dossiers pour être conservé dans le coffre-fort, cela permettra d'éviter que de telles erreurs ne se reproduisent.

### **5.5.2 Commune d'Evilard**

Le matériel de vote est conservé dans une urne scellée et éliminé le vendredi qui précède le scrutin suivant. Comme le scrutin de ballottage pour le Conseil des Etats a eu lieu le 6 mars 2011, les bulletins du 13 février 2011 avaient déjà été éliminés par erreur le 4 mars, avant que la commune n'ait pu prendre connaissance du courrier de la Chancellerie d'Etat. Ce dernier est arrivé le 4 mars 2011 par courrier électronique. On était donc informé des recours. La commune d'Evilard a commandé quatre urnes supplémentaires. Elles seront marquées à l'avenir « ne pas ouvrir/conservé » et le matériel de la votation ou de l'élection sera conservé une année. De plus, avant l'élimination de bulletins et cartes de légitimation, le secrétaire communal fera une note sur un formulaire de contrôle.

## **5.6 Préfecture de l'Emmental**

La préfecture de l'Emmental réexamine régulièrement l'organisation des votations et élections lors des inspections dans les communes. De nombreuses discussions ont permis de constater que dans toutes les communes de l'arrondissement administratif, on dispose des connaissances nécessaires, et les communes agissent avec diligence. Pour éviter que de telles situations ne se reproduisent, le préfet a informé les communes de leurs responsabilités, avant les élections du 23 octobre 2011. Il leur adressera un courrier séparé concernant la conservation adéquate et sûre du matériel des votations et élections. De plus, une fois par année, de préférence au moment de la publication des dates des scrutins de l'année suivante, les communes seront rendues attentives aux principales dispositions légales et aux méthodes sûres pour la conservation du matériel de vote jusqu'à la validation des résultats. La préfecture de l'Emmental propose par ailleurs qu'après la validation des résultats, la Chancellerie d'Etat signale par écrit aux préfets et préfètes que le matériel de vote peut être détruit. Les préfectures se chargeront de transmettre cette information aux communes. Le matériel des votations et élections ne pourra donc être détruit dorénavant que quand les communes ont été informées de la validation des résultats.

La préfecture de l'Emmental a informé la Chancellerie d'Etat par courrier daté du 29 juillet 2011, en réponse à son courrier du 20 juillet, de l'absence de bulletins dans les communes énumérées ci-après.

## **5.7 Communes ressortissant à la préfecture de l'Emmental**

### **5.7.1 Communes d'Alchenstorf et de Willadingen**

Comme ces deux communes ne disposent pas de leur propre administration communale, le matériel des votations et élections est remis après le dépouillement à l'administration communale de Koppigen. C'est là que le matériel est trié, emballé et mis sous scellé pour être conservé

dans le coffre-fort. D'ordinaire, quand aucun recours n'a été formé, le matériel est détruit peu avant le scrutin suivant. Si un recours a été formé, le matériel est conservé jusqu'à la validation définitive des résultats. Dans les semaines qui ont suivi la votation du 13 février 2011, une grande quantité de matériel voué à la destruction était entassé dans le local réservé à cet effet à la commune de Koppigen. Le matériel de vote a été remis à l'administration communale de Koppigen le 14 février et préparé pour la conservation dans le coffre-fort. La collaboratrice compétente a cependant été interrompue dans ce travail par un coup de téléphone. Pendant ce temps, une apprentie s'est rendue dans le local du matériel pour bien utiliser le temps à disposition, suivant les instructions qui lui avaient été données, et détruire les dossiers voués à ce traitement. Quand la collaboratrice compétente s'en est rendu compte, elle a interrompu sa conversation téléphonique pour se précipiter dans le local réservé au matériel, mais il était déjà trop tard, les bulletins remis par les communes d'Alchenstorf et de Willadingen après le scrutin avaient déjà été détruits. En revanche, le matériel de vote de la commune de Koppigen a pu être sauvé. Quand le courrier de la Chancellerie d'Etat du 4 mars est arrivé, le 7 mars, le matériel était déjà détruit. La commune de Koppigen a émis l'instruction que le matériel des votations et élections ne pourra dorénavant être détruit qu'avec l'autorisation expresse du secrétaire communal. Le matériel sera en outre conservé ailleurs que les autres dossiers et documents. Il sera clairement marqué de la date jusqu'à laquelle il doit être conservé. Le délai de conservation sera prolongé à une année, et en tout cas jusqu'à la validation des résultats.

## **5.8 Préfecture de Berne-Mittelland**

La préfecture de Berne-Mittelland organise l'emballage et l'envoi du matériel de vote et informe la personne responsable par écrit du déroulement des opérations le dimanche du scrutin. Lors des visites de contrôle effectuées tous les quatre ans, les communes ont été rendues attentives à l'obligation de conserver les bulletins conformément à l'article 42, alinéa 3 ODP, et leur méthode de conservation a été contrôlée et consignée. Jusqu'à présent, il n'y avait aucune raison de penser que les communes ne respectaient pas les dispositions légales. Dorénavant, la préfecture attirera expressément l'attention sur la teneur de l'article 42, alinéa 3 ODP dans la lettre qu'elle diffusera sur le déroulement du scrutin. Elle propose en outre que la Chancellerie d'Etat informe les préfectures quand des recours ont été formés et les charge de transmettre l'information aux communes. Les communes seront alors invitées à conserver les bulletins jusqu'à ce que leur destruction soit expressément autorisée. En cas de recours, la Chancellerie d'Etat devra d'office informer les préfectures quand les résultats ont été définitivement validés.

La préfecture de Berne-Mittelland a informé la Chancellerie d'Etat par courrier daté du 2 août 2011, en réponse à son courrier du 20 juillet, de l'absence de bulletins dans les communes énumérées ci-après.

## **5.9 Communes ressortissant à la préfecture de Berne-Mittelland**

### **5.9.1 Commune d'Allmendingen**

Après chaque scrutin, le matériel de vote est emballé et placé dans un coffre-fort dans le bureau du secrétaire communal durant au moins 30 jours, en règle générale jusqu'au scrutin suivant. Contrairement à cet usage, le matériel de vote du 13 février 2011 n'avait pas été emballé et le secrétaire communal l'a éliminé par erreur le 27 mars, en même temps que les bulletins de la votation du 28 novembre 2010. Les cartes de légitimation ont été conservées. Le courrier de la Chancellerie d'Etat du 4 mars est arrivé par courrier électronique le 7 mars. Le secrétaire communal avait cependant appris par la presse que des recours avaient été formés. Dorénavant, le matériel de vote sera emballé et conservé dans un coffre-fort aussi longtemps que le prévoit la loi.

### **5.9.2 Commune de Limpach**

Les bulletins de vote sont conservés dans une enveloppe fermée avec les cartes de légitimation dans le coffre situé dans la salle de réunion de la commune et éliminés après une demi-année. La secrétaire communale a éliminé les bulletins de la votation du 13 février 2011 par erreur, alors

qu'elle avait connaissance des recours. La commune de Limpach a informé la Chancellerie d'Etat de l'absence des bulletins par courrier électronique du 14 juillet. Le courrier de la Chancellerie d'Etat du 4 mars est arrivé le 7 mars. Dorénavant, le matériel de vote sera conservé dans des enveloppes clairement marquées. Les informations comme celles du courrier du 4 mars seront agrafées aux enveloppes de manière bien visible.

### **5.9.3 Commune de Riggisberg**

Le matériel de vote est conservé dans les archives, dans des enveloppes scellées et clairement marquées, jusqu'au scrutin suivant. A ce moment-là, on sait en général si des recours ont été déposés. La destruction des bulletins de la votation du 13 février 2011 a eu lieu le 16 mai, donc un jour après le scrutin suivant. La commune de Riggisberg a informé la Chancellerie d'Etat de l'absence des bulletins par courrier électronique du 6 juillet. Le courrier de la Chancellerie d'Etat du 4 mars avait dans l'intervalle été oublié et les enveloppes ont simplement été marquées de la date du scrutin, sans l'objet de la votation. Le communiqué de presse diffusé par le canton de Berne, selon lequel les résultats de la votation du 13 février 2011 et de l'élection au Conseil des Etats avaient été validés,<sup>7</sup> a peut-être lui aussi conduit à la destruction du matériel de vote. Il est désormais impossible de dire quand le courrier du 4 mars est arrivé, mais il est probable que ce soit le 7 mars. Dorénavant, l'objet de la votation sera également marqué sur les enveloppes, qui seront conservées au moins une année. L'information concernant les recours qui le cas échéant ont été formés sera agrafée sur les enveloppes, ou alors une note sera jointe à ce sujet afin d'éviter que les enveloppes ne soient détruites par erreur. De plus, la décision concernant la destruction du matériel de précédents scrutins sera prise par deux personnes. La commune de Riggisberg se renseignera auprès de la Chancellerie d'Etat concernant d'éventuels recours. La liste de contrôle sera complétée en conséquence.

## **5.10 Préfecture du Haut-Simmental-Gessenay**

La préfecture du Haut-Simmental-Gessenay remet le matériel de vote aux communes en mains propres en attirant l'attention sur d'éventuelles particularités. Une semaine avant le scrutin, elle prend contact avec chacune des communes pour s'informer de l'état des préparatifs. Les communes doivent communiquer à la préfecture les coordonnées des personnes de contact. Dorénavant, les courriers électroniques diffusés par la Chancellerie d'Etat seront transmis également par courrier postal, par mesure de sécurité, et leur contenu sera peut-être même communiqué par téléphone.

La préfecture du Haut-Simmental-Gessenay a informé la Chancellerie d'Etat par courrier daté du 25 juillet 2011, en réponse à son courrier du 20 juillet, de l'absence de bulletins dans la commune ci-après.

## **5.11 Commune ressortissant à la préfecture du Haut-Simmental-Gessenay**

### **5.11.1 Commune de Zweisimmen**

Le matériel de vote est de manière générale conservé au moins jusqu'à la validation des résultats, le plus souvent même jusqu'au scrutin suivant. Le secrétaire communal était en vacances la semaine du 7 mars 2011. A son retour, il n'a pas prêté attention au courrier électronique de la préfecture arrivé le même jour. C'est pourquoi il n'a donné aucune instruction concernant la conservation des bulletins. Ces derniers ont été détruits le 13 mai. Dorénavant, le délai de conservation sera étendu à un an. Le secrétaire communal recommande également que les communications importantes soient transmises sur papier.

---

<sup>7</sup> Le communiqué en question était un communiqué du Conseil-exécutif daté du 23 février 2011. Il y était dit que le Conseil-exécutif avait validé les résultats définitifs de la votation populaire et du second tour de l'élection au Conseil des Etats du 13 février. Il était en outre mentionné que le Conseil-exécutif avait rejeté une demande de recomptage émanant de la circonscription de Thoun.

## **5.12 Préfecture de Haute-Argovie**

Dans l'exercice de la surveillance, la préfecture de Haute-Argovie réunit un conseil consultatif deux fois par année et organise également d'autres colloques. Les communes sont régulièrement rendues attentives aux dispositions légales et aux problèmes d'actualité liés aux votations et élections. Lors des inspections menées dans les communes, il est toujours question de la conservation du matériel de vote. La préfecture fait remarquer que dans la liste de contrôle établie par le canton pour les inspections communales, les communes doivent indiquer si les cartes de légitimation, les enveloppes-réponse et les bulletins sont mis sous scellés et conservés jusqu'à la validation des résultats. Cela pourrait le cas échéant laisser à penser qu'après la validation des résultats, les bulletins peuvent être détruits et qu'il n'est pas nécessaire de vérifier si un recours a été formé. La préfecture se propose de s'occuper de cette question. Avant chaque scrutin, la préfecture conduit une correspondance avec les communes, ces dernières étant rendues attentives aux dispositions légales et instruites en conséquence. Dans le courrier adressé par la Chancellerie d'Etat aux préfectures et aux communes le 22 février 2011 concernant la votation et l'élection du 13 février, une remarque est faite concernant les délais de conservation définis dans la loi. La préfecture de Haute-Argovie propose que les communes soient dorénavant invitées à conserver le matériel de vote jusqu'à ce que la préfecture en ait autorisé la destruction. A cet effet, il serait bon que la Chancellerie d'Etat informe les préfectures concernant la validation des résultats et la liquidation des recours par une décision entrée en force. Si cette proposition est jugée superflue, la préfecture adhère à la proposition de la Ville de Langenthal, selon laquelle la Chancellerie d'Etat publie sur son site la liste des résultats des votations et élections qui ont été définitivement validés. Dorénavant, les communes seront expressément rendues attentives lors des inspections à la teneur de l'article 42, alinéa 3 ODP. La préfecture proposera à ce sujet à l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire que la liste de contrôle soit adaptée. Enfin, elle relève que les communes ont parfois du mal à retrouver les dispositions légales régissant les votations et élections, d'autant qu'il y a, en plus de la LDP et de l'ODP, également un DDP<sup>8</sup> à consulter. Une systématique ordonnée faciliterait la résolution des problèmes.

La préfecture de Haute-Argovie a informé la Chancellerie d'Etat par courrier daté du 2 août 2011, en réponse à son courrier du 20 juillet, de l'absence de bulletins dans les communes énumérées dans ce qui suit. La commune de Thunstetten a été ajoutée à la liste le 9 août.

## **5.13 Communes ressortissant à la préfecture de Haute-Argovie**

### **5.13.1 Commune d'Attiswil**

Les bulletins de vote sont emballés dans des enveloppes, mis sous scellés et conservés dans une armoire de la chancellerie de la commune. Ils sont détruits après la validation des résultats. Quand le matériel de l'élection au Conseil des Etats du 6 mars 2011 est arrivé, la secrétaire communale a fait détruire par erreur les enveloppes contenant le matériel de la votation du 13 février. Elle a appris par la presse que des recours avaient été formés. Le courrier de la Chancellerie d'Etat est arrivé sur papier le 10 mars. Dorénavant, la destruction de matériel de vote se fera en présence d'une deuxième personne, qui sera chargée de s'assurer d'abord que les résultats ont été validés et qu'aucun recours n'a été formé. En cas de doute, renseignement sera pris auprès de la préfecture.

### **5.13.2 Ville de Langenthal**

Les bulletins de vote sont conservés dans des cartons d'archivage clairement marqués et scellés dans les archives du contrôle de l'habitant de la Ville de Langenthal. Selon l'article 24, alinéa 2 du règlement de la Ville sur les votations et élections, le matériel est détruit uniquement quand à l'échéance du délai de recours, aucun recours n'a été formé ou quand les recours ont le cas échéant été réglés par une décision entrée en force. En pratique, cependant, les documents sont conservés jusqu'à l'année suivante. Lors d'une action entreprise le 30 mai 2011 pour résoudre les problèmes de place dans les archives de la commune, il a été proposé que la quinzaine de

---

<sup>8</sup> Décret du 5 mai 1980 sur les droits politiques (DDP); RSB 141.11

cartons contenant le matériel de la votation du 13 février 2011 soient éliminés. Le collaborateur compétent a consulté le site de la Chancellerie d'Etat où il a lu le communiqué suivant: « Le Conseil-exécutif bernois a pris connaissance des résultats définitifs de la votation cantonale et de l'élection complémentaire au Conseil des Etats du 13 février dernier et les a validés. La seule correction concerne la question subsidiaire relative à la loi sur l'imposition des véhicules routiers. Le gouvernement cantonal a par ailleurs rejeté une requête présentée par des électeurs et électrices qui demandaient un recompte des bulletins de vote dans le cercle de Thoune<sup>9</sup>. » Sur la foi de ce communiqué, le collaborateur a supposé que les résultats étaient entrés en force et que l'on pouvait détruire le matériel de vote. La Ville de Langenthal a informé la préfecture de Haute-Argovie déjà le 1<sup>er</sup> juillet 2011, peu de temps après avoir appris et vérifié l'absence des bulletins de la votation du 13 février 2011. La préfecture a transmis le 7 mars le courrier de la Chancellerie d'Etat du 4 mars et il est arrivé à la mairie de la Ville de Langenthal le 11 mars. Le courrier n'a pas été porté à la connaissance du chef du contrôle de l'habitant, qui avait la responsabilité de la conservation des cartons d'archivage. Dorénavant, les cartons d'archivage seront inscrits dans un inventaire. Avant la destruction des cartons, il faudra l'accord du chancelier de la ville ou de sa suppléante. La Ville de Langenthal propose à la Chancellerie d'Etat de publier sur son site une liste des votations et élections dont les résultats ont été validés par une décision entrée en force. Par ailleurs, elle souligne que le communiqué de presse publié sur le site de la Chancellerie d'Etat a contribué de manière déterminante à la destruction du matériel de vote.

### **5.13.3 Commune de Niederönz**

Le matériel de vote est conservé dans des urnes fermées dans l'armoire du local de vote. Lors de la préparation du scrutin suivant, le matériel est éliminé. Le secrétaire communal a appris par la presse que l'arrêté de validation avait été publié. De plus, il a appris à la lecture d'un article de presse que le Conseil-exécutif avait rejeté les recours<sup>10</sup>. Il en a déduit que le résultat de la votation était entré en force. Le matériel de la votation du 13 février a ensuite été éliminé le 2 ou le 3 mars, au moment de la préparation du deuxième tour de l'élection au Conseil des Etats du 6 mars 2011. C'est le 7 mars, donc après la destruction du matériel de vote, que le secrétaire communal a pris connaissance du courrier de la Chancellerie d'Etat du 4 mars et donc du fait que des recours avaient été formés. Le courrier est arrivé par la poste le 10 mars. Dorénavant, le matériel de vote ne sera pas conservé dans des urnes, mais dans des cartons scellés. Ces cartons seront entreposés dans les archives afin qu'il soit impossible de les faire détruire en vue du scrutin suivant quand deux votations se suivent de près. Le matériel de vote sera détruit quand le délai de recours aura expiré sans avoir été utilisé.

### **5.13.4 Commune de Rütschelen**

Les bulletins de vote sont conservés dans des enveloppes scellées dans les archives. Après le dépouillement des résultats de la votation suivante, ils sont éliminés. En juin 2011, la collaboratrice compétente a décidé pour des raisons incompréhensibles de faire détruire les bulletins de la votation du 13 février 2011. Dans la commune de Rütschelen, on savait à ce moment-là que des recours avaient été formés. Le courrier de la Chancellerie d'Etat du 4 mars est arrivé le 10 mars. Une copie d'un courrier informant de recours qui ont été déposés sera dorénavant agrafée au matériel de vote concerné. Avant la destruction du matériel, le collaborateur ou la collaboratrice responsable devra consulter la secrétaire communale.

### **5.13.5 Commune de Thunstetten**

Le matériel de vote est conservé sous scellés dans une section séparée des archives de l'administration communale, et le secrétaire communal le passe au shredder au moment de l'archivage du matériel du scrutin suivant. Le matériel de la votation du 13 février a été détruit après la votation du 15 mai suite à un quiproquo. La personne responsable a supposé que les recours avaient été liquidés. Le courrier de la Chancellerie d'Etat du 4 mars est arrivé le 10 mars. Dorénavant, le matériel de vote sera conservé dans les archives au moins une année. La

---

<sup>9</sup> Cf. ch. 5.9.3 note 8.

<sup>10</sup> Cf. ch. 5.9.3 note 8.



commune de Thunstetten souhaite être plus régulièrement informée par le canton du règlement des procédures de recours.

#### **5.14 Préfecture du Seeland**

La préfecture du Seeland exerce ses devoirs de surveillance notamment dans le cadre des visites de contrôle périodiques auprès des communes. Elle propose que la Chancellerie d'Etat informe régulièrement les préfectures, à l'intention des communes, au sujet des recours qui ont été formés en matière de votation et d'élection. De plus, l'ACE pris pour ordonner une votation ou une élection peut attirer l'attention sur le fait que le matériel de vote du scrutin précédant peut être détruit.

La préfecture du Seeland a informé la Chancellerie d'Etat par courrier daté du 4 août 2011, en réponse à son courrier du 20 juillet, de l'absence de bulletins dans les communes énumérées dans ce qui suit.

#### **5.15 Communes ressortissant à la préfecture du Seeland**

##### **5.15.1 Commune de Monsmier**

Les enveloppes scellées contenant les bulletins de vote sont conservées dans l'armoire du secrétariat de la commune et détruites lors du scrutin suivant. Supposant que l'affaire de la votation sur l'imposition des véhicules routiers était réglée depuis longtemps, une employée de la commune a décidé après la votation du 15 mai de détruire le matériel de la votation du 13 février. Le courrier de la Chancellerie d'Etat du 4 mars est parvenu à la commune le 9 mars par courrier électronique de la préfecture ; les collaborateurs et collaboratrices du secrétariat communal l'ont lu et en ont discuté. Pour éviter que de tels faits ne se reproduisent, la commune de Monsmier a décidé de conserver durant deux ans dans ses archives les bulletins et les cartes de légitimation.

##### **5.15.2 Commune d'Oberwil bei Büren**

Le secrétaire communal a conservé le matériel de vote, comme toujours, dans les archives, mais ailleurs que normalement. C'est pourquoi il n'a pas tout de suite retrouvé le matériel et a signalé à la Chancellerie d'Etat qu'il était introuvable. Le secrétaire communal d'Oberweil bei Büren a informé le préfet et le chancelier d'Etat par téléphone le 2 septembre que les bulletins manquants avaient été retrouvés.

#### **5.16 Préfecture du Jura bernois**

La préfecture du Jura bernois exerce ses devoirs de surveillance en prenant différentes mesures. Elle se tient à la disposition des communes pour répondre aux questions, intervient quand des irrégularités lui sont signalées par des citoyennes et citoyens, organise des séances d'information, donne le cas échéant des directives écrites, effectue des inspections tous les quatre ans et statue sur les recours portant sur des votations et élections communales. Après chaque scrutin, la préfecture s'informe au sujet du dépôt d'éventuels recours et transmet les informations aux communes. Dorénavant, les visites de contrôle seront l'occasion de consacrer une attention particulière à la conservation du matériel de vote. La préfecture constate que dans son arrondissement administratif, les communes sont proportionnellement plus nombreuses que dans les autres arrondissements à avoir détruit les bulletins. Ce fait incite à réfléchir très sérieusement à la manière dont sera exercée la surveillance dorénavant. La préfecture du Jura bernois souhaite que la Chancellerie d'Etat indique systématiquement après chaque votation et élection si les résultats sont définitifs ou si un recours a été déposé, et alors, quelle est l'issue de la procédure de recours.

La préfecture du Jura bernois a informé la Chancellerie d'Etat le 10 août 2011, en réponse à son courrier daté du 20 juillet, au sujet de la destruction des bulletins de vote dans les communes énumérées ci-après.

## **5.17 Communes ressortissant à la préfecture du Jura bernois**

### **5.17.1 Commune de Cormoret**

Le matériel de vote est en temps normal conservé dans des enveloppes scellées, dans un tiroir, à l'administration communale, jusqu'à la validation des résultats. Fin février 2011, le secrétaire communal a détruit le matériel de vote par inadvertance, au moment de faire des travaux de rangement. Le courrier de la Chancellerie d'Etat du 4 mars est arrivé par l'intermédiaire de la préfecture le 11 mars. Dorénavant, un soin plus grand encore sera porté à la conservation du matériel de vote. La commune de Cormoret estime qu'il serait utile que la Chancellerie d'Etat communique directement aux communes la validation des résultats, en parallèle à la publication dans la Feuille officielle du Jura bernois.

### **5.17.2 Commune de Courtelary**

Le matériel de vote est conservé dans un carton dans un meuble de bureau. Comme il n'y a de place que pour deux cartons, le matériel de vote est détruit au moment du deuxième scrutin suivant. Ce scrutin a eu lieu en l'occurrence en juin 2011. Le matériel des deux dernières votations a été détruit pour faire de la place. Le courrier de la Chancellerie d'Etat est arrivé entre le 12 et le 15 mars. Ce courrier n'a pas été agrafé au carton contenant le matériel de vote, mais dorénavant, ce sera fait dans des cas similaires.

### **5.17.3 Commune de La Heutte**

Les bulletins sont conservés dans le trésor de la commune. En temps normal, ils sont détruits une fois par année. Les bulletins de la votation du 13 février 2011 ont été détruits lors de travaux de transformation et de rangement du bureau. Le courrier de la Chancellerie d'Etat du 4 mars a été reçu le 7 mars. Les bulletins seront gardés dorénavant jusqu'au jour où il est certain que les résultats ont été validés et qu'il n'y aura plus de recours. Une solution idéale serait que la préfecture informe directement les communes sur la validation des résultats.

### **5.17.4 Commune de Loveresse**

Les bulletins et les cartes de légitimation sont conservés dans des enveloppes fermées jusqu'à la votation suivante, soit environ trois mois. Le matériel de la votation du 13 février a été éliminé par erreur avec le vieux papier. Le courrier de la Chancellerie d'Etat du 4 mars est arrivé le 15 mars, deux jours après la destruction des bulletins. Dorénavant, l'administration communale sera plus attentive en cas de recours et conservera les bulletins jusqu'à ce que les éventuels recours soient liquidés.

### **5.17.5 Commune de Perrefitte**

Les bulletins des votations et élections sont conservés dans des enveloppes fermées dans une armoire fermée à clé jusqu'au scrutin suivant. Au lendemain de la votation du 15 mai 2011, les bulletins du 13 février ont été détruits pour faire de la place. La commune était informée des recours qui avaient été formés, le courrier de la Chancellerie d'Etat du 4 mars ayant été reçu au plus tard le 10 mars. Les bulletins ont été détruits parce que depuis le courrier du 4 mars, aucune nouvelle information n'avait été reçue au sujet d'éventuels recours. Datée du 16 mai, la seconde information de la préfecture est arrivée trop tard.

### **5.17.6 Commune de Rebévelier**

Les bulletins des votations et élections sont conservés dans les urnes jusqu'au scrutin suivant, et c'est bien à ce moment-là que les bulletins de la votation du 13 février ont été détruits. La commune de Rebévelier savait que des recours avaient été formés, puisque le courrier de la Chancellerie d'Etat du 4 mars est arrivé à la mi-mars. Dorénavant, la commune entend contrôler si le délai de recours est expiré.

### **5.17.7 Commune de Sornetan**

Les bulletins et les cartes de légitimation sont mis sous enveloppe scellée et déposés dans le coffre de la commune jusqu'au scrutin suivant. Les bulletins de la votation du 13 février ont été détruits à réception du matériel de vote du 6 mars 2011. L'administration communale était

informée des recours qui avaient été formés. Le courrier de la Chancellerie d'Etat du 4 mars est arrivé le 14 mars. Dorénavant, le matériel de vote sera conservé plus longtemps.

#### **5.17.8 Commune de Souboz**

Les bulletins sont conservés scellés dans l'urne jusqu'au scrutin suivant. La secrétaire communale, qui est en fonction depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011, a détruit les bulletins par erreur et par manque d'expérience au moment de préparer l'élection du 6 mars. Le matériel est conservé dans des enveloppes scellées jusqu'à ce que la préfecture ait informé la commune du règlement d'éventuels recours. La commune savait que des recours avaient été formés, le courrier de la Chancellerie d'Etat du 4 mars étant arrivé le 14 mars. Aucune mesure particulière n'est nécessaire. Cette mauvaise expérience suffira à garantir le respect des prescriptions.

#### **5.17.9 Commune de Tramelan**

Les bulletins de vote sont placés dans des cartons scellés et conservés jusqu'à la publication des résultats définitifs dans la Feuille officielle du Jura bernois, ou jusqu'à l'expiration du délai de recours légal. Le matériel de la votation du 13 février a été détruit suite à une erreur de manutention, par une apprentie chargée de débarrasser les bulletins d'une votation précédente. La commune était informée des recours qui avaient été formés. Il n'y a pas de trace du courrier de la Chancellerie d'Etat du 4 mars. La commune de Tramelan estime que l'actuelle méthode de conservation du matériel de vote est suffisante et elle s'oppose à ce que les communes concernées par la destruction des bulletins de vote financent le coût de la nouvelle votation. Elle pense que seules ces communes doivent répéter la votation.

#### **5.17.10 Commune de Saint-Imier**

Les bulletins des votations et élections sont emballés et scellés et conservés dans une armoire fermée à clé jusqu'au scrutin suivant. Dans le cas présent, les bulletins ont même été conservés jusqu'à la votation du 15 mai 2011. Le courrier de la Chancellerie d'Etat du 4 mars n'a pas été retrouvé. La commune n'en avait pas connaissance, pas plus que du courrier de la préfecture daté du 16 mai ou de celui de la Chancellerie d'Etat du 28 juin. Elle en a demandé une copie quand elle a pris connaissance du problème dans la presse. Si la commune avait pu prendre connaissance du courrier à temps, elle aurait immédiatement donné la consigne de ne pas détruire les bulletins du 13 février. La commune de Saint-Imier a appris que des recours avaient été formés quand le responsable, à son retour de vacances le 25 juillet, a pris connaissance de la circulaire de la Chancellerie d'Etat du 6 juillet. La municipalité entend solliciter à l'avenir la confirmation de la validation des résultats avant de procéder à la destruction de bulletins. Le fait que 30 communes soient concernées par le problème de la destruction des bulletins du 13 février 2011 montre qu'un certain flou a entouré jusqu'ici ce type d'opération, pour lequel les communes ne peuvent être tenues responsables. La commune de Saint-Imier n'acceptera pas que le coût d'une nouvelle votation soit supporté par les communes.

## **6 Récapitulation et appréciation**

### **6.1 Récapitulation**

#### **6.1.1 Méthode de conservation**

La plupart des communes conservent les bulletins de vote comme le prévoit l'article 42, alinéa 3 ODP, soit emballés séparément, scellés et placés en lieu sûr. Dans les communes d'Allmendingen, de Limpach, de Courtelary, de Loveresse et de Perrefitte, les bulletins sont bien emballés et conservés à part, mais rien ne permet de conclure qu'ils sont scellés. La commune de Sornetan informe qu'elle met les bulletins sous scellés, mais elle ne précise pas s'ils sont emballés séparément. Les communes de Zweisimmen, de La Heutte et de Rebévelier ne donnent aucune indication concernant l'emballage ou la mise sous scellés.

#### **6.1.2 Délai de conservation**

La grande majorité des communes affirment qu'elles conservent les bulletins au moins jusqu'au scrutin suivant. Les communes de Schwadernau, de Limpach et de La Heutte détruisent les bulletins de scrutins précédents une ou deux fois par année. Les communes de Zweisimmen, de Ringgenberg, d'Attiswil et de Cormoret indiquent qu'elles conservent les bulletins jusqu'à la validation des résultats. Seules les communes d'Alchenstorf et de Willadingen, la Ville de Langenthal et la commune de Tramelan signalent dans leurs rapports que les bulletins sont conservés jusqu'à ce que le délai de recours expire sans avoir été utilisé ou jusqu'à ce que les recours aient été liquidés par une décision entrée en force, comme le prévoit l'article 42, alinéa 3 ODP.

#### **6.1.3 Raisons de la destruction des bulletins**

Dans toutes les communes, des erreurs commises par le secrétaire communal ou la secrétaire communale ou encore par des collaborateurs et collaboratrices, parfois en combinaison avec des faiblesses de l'organisation, ont abouti à la destruction des bulletins. Plusieurs communes indiquent que la personne responsable n'a pas pensé à l'éventualité de recours ou a supposé que les recours étaient liquidés. D'autres indiquent que les bulletins ont été détruits parce qu'ils avaient été mélangés par erreur à d'autres documents ou qu'ils avaient été conservés mais sans être séparés des autres documents ou encore que les enveloppes qui contenaient les bulletins ne portaient pas d'inscription suffisamment claire. La commune de Riggisberg et la Ville de Langenthal précisent que c'est à cause d'un communiqué du canton de Berne que les bulletins ont été détruits. Selon la Ville Langenthal, son collaborateur a détruit les bulletins après avoir lu le 30 mai 2011 un communiqué de presse publié sur le site de la Chancellerie d'Etat. Ce communiqué laissait à penser que le Conseil-exécutif avait définitivement validé les résultats de la votation du 13 février et qu'il en avait résulté une correction en rapport avec la question subsidiaire concernant la loi sur l'imposition des véhicules routiers. Dans ce communiqué, on pouvait lire en outre que le Conseil-exécutif avait rejeté une demande de recomptage des bulletins de la circonscription électorale de Thoun. La commune de Niederönz se réfère à un article de presse selon lequel le Conseil-exécutif avait rejeté les recours<sup>11</sup>. C'est sur cette base que les bulletins ont été détruits.

#### **6.1.4 Connaissance des recours / courrier de la Chancellerie d'Etat**

Seule la commune de Saint-Imier affirme qu'elle n'a pas été informée du dépôt de recours et n'a pas davantage reçu les courriers de la Chancellerie d'Etat ou de la préfecture. C'est le 6 juillet, ou plus exactement le 25 juillet 2011, que la commune a appris que des recours avaient été formés. La commune de La Heutte a perdu la trace du courrier de la Chancellerie d'Etat du 4 mars, mais elle était informée des recours. Les autres communes avaient reçu le courrier de la Chancellerie d'Etat au plus tard le 15 mars et certaines d'entre elles précisent qu'elles avaient connaissance des recours même avant d'avoir reçu ce courrier.

---

<sup>11</sup> Cf. ch. 5.9.3 note 8.

### **6.1.5 Mesures envisagées par les communes**

- Améliorations de l'organisation (système d'archivage, marquage des enveloppes contenant le matériel de vote, listes de contrôle internes, contrôles à double);
- Double signature des procès-verbaux consignants la destruction de matériel de vote;
- Prolongation du délai de conservation à un ou deux ans;
- Définition claire de la compétence de détruire le matériel de vote;
- Observation des délais de conservation prévus dans la loi;
- Concertation avec la Chancellerie d'Etat ou la préfecture avant la destruction de matériel de vote.

### **6.1.6 Recommandations des communes**

- Les communications importantes comme celle du 4 mars 2011 doivent être transmises également par courrier postal;
- Publication sur le site de la Chancellerie d'Etat des résultats entrés en force des votations et élections;
- Information régulière de la préfecture ou de la Chancellerie d'Etat sur la validation des résultats et la liquidation des recours.

## **6.2 Appréciation des rapports des communes**

Il faut constater pour commencer que dans aucune commune, les bulletins n'ont été détruits délibérément. Il s'agit à chaque fois de méprises individuelles, combinées parfois avec des défaillances de l'organisation, et ce malgré le fait qu'à une exception près, toutes les communes admettent avoir été informées des recours.

S'agissant du délai de conservation, il est frappant que les communes sont plusieurs à supposer que la « validation » des résultats d'une votation ou d'une élection soit équivalente à leur « entrée en force ». Plusieurs d'entre elles précisent que les bulletins sont conservés jusqu'à la validation des résultats (cf. ch. 6.1.3). Les communes d'Alchenstorf et de Willadingen soulignent que le matériel de vote est conservé en cas de recours jusqu'à la « validation définitive » des résultats, et la commune de Riggisberg relève que c'est sur la foi d'un communiqué de presse du canton de Berne, selon lequel les résultats de la votation du 13 février avaient été validés, que l'on a procédé à la destruction des bulletins<sup>12</sup>. Plusieurs communes indiquent en outre qu'elles conserveront dorénavant les bulletins jusqu'à la validation des résultats. La confusion entre « validation » et « entrée en force » a contribué dans certains cas à ce que les bulletins soient détruits trop tôt.

Par validation, on entend en l'occurrence l'arrêté du Conseil-exécutif daté du 23 février 2011. Dans cet arrêté, les résultats sont constatés, ce qui ne signifie pas cependant que les résultats ou l'arrêté qui les valide soient entrés en force. Même après la publication de cet arrêté, recours peut être formé et l'arrêté de validation peut lui-même être contesté.

Les bulletins de vote doivent être conservés jusqu'à la liquidation d'éventuels recours par une décision entrée en force (art. 42, al. 3 ODP). Les recours en matière de votation, d'élection ou de droit de vote doivent être formés auprès du Tribunal administratif dans les trois jours qui suivent la découverte du motif de recours ou au plus tard trois jours après la publication des résultats de la votation ou de l'élection (art. 89, al. 2 LDP). L'arrêté de validation lui-même peut être contesté devant le Tribunal fédéral dans les 30 jours qui suivent sa publication (art. 100, al. 1 LTF). Pour la publication des résultats comme pour la publication de l'arrêté de validation, la date déterminante est celle de la publication des résultats définitifs dans la Feuille officielle du Jura bernois (cf. jugement du Tribunal administratif du canton de Berne du 22 juin 2011 consid. 1.3). Ainsi, les résultats de la votation ou de l'élection ne peuvent entrer en force que trois jours au plus tôt après la publication des résultats dans la Feuille officielle du Jura bernois, et l'arrêté de

---

<sup>12</sup> Cf. ch. 5.9.3. note 8.

validation, 30 jours seulement après la publication. Le temps nécessaire au courrier postal étant inclus dans le calcul, les communes doivent attendre 35 jours au moins à compter de la publication dans la Feuille officielle du Jura bernois avant de pouvoir se renseigner auprès du Tribunal fédéral au sujet de recours, moins longtemps pour se renseigner auprès du Tribunal administratif, selon le délai de recours. Le matériel de vote doit donc être conservé au moins durant les 35 jours qui suivent la publication des résultats dans la Feuille officielle du Jura bernois et si un recours a été formé, jusqu'à la liquidation de ce recours par une décision entrée en force. Les communes doivent elles-mêmes s'informer au sujet de la clôture de la procédure de recours.

Par ailleurs, les incertitudes concernant le délai de conservation peuvent avoir résulté également du fait que selon l'article 41 ODP, les cartes de légitimation et les enveloppes-réponse, à la différence des bulletins, sont scellées puis envoyées au secrétariat communal qui les garde sous scellés jusqu'à ce que le résultat de la votation ou de l'élection ait été validé. Là encore, il faut attendre l'entrée en force de l'arrêté de validation ou la liquidation des recours formés contre cet arrêté par une décision entrée en force, mais non la liquidation des recours au sens des articles 86 à 88 LDP. Le flou peut également avoir résulté du fait que selon l'article 18, alinéas 2 et 3 LDP dans la teneur en vigueur jusqu'au 31.12.2008, le Conseil-exécutif ne validait les résultats d'une votation cantonale que s'ils n'avaient été contestés par aucun recours. Autrement, le Grand Conseil validait les résultats dans la décision sur recours (cf. Bulletin des lois 1980 p. 68). Dans la révision totale de la législation sur les droits politiques, qui est en cours, il est prévu d'en revenir à la disposition selon laquelle le Conseil-exécutif constate le résultat d'une votation ou d'une élection dès qu'il est établi qu'aucun recours n'a été déposé ou dès que les décisions sur recours ou les jugements ont été prononcés (cf. art. 33 du projet de loi sur les droits politiques [LDP] et le rapport présenté par le Conseil-exécutif au Grand Conseil concernant la révision totale de la loi sur les droits politiques, du 31 août 2011, p. 15 ss ch. 2.5.3) ; la révision entrera en vigueur en 2014. Ainsi les règles en vigueur dans le canton de Berne seront conformes au droit fédéral. En effet, selon l'article 15 LFDP<sup>13</sup>, le Conseil fédéral constate le résultat définitif de la votation (validation) dès qu'il est établi qu'aucun recours n'a été déposé devant le Tribunal fédéral ou dès que les arrêts rendus sur de tels recours sont prononcés.

La Ville de Langenthal et la commune de Niederönz ont toutes les deux fait valoir que les bulletins ont été détruits sur la foi d'un communiqué de presse ou plus exactement d'un article de presse selon lequel le Conseil-exécutif avait rejeté une requête ou un recours<sup>14</sup>. On peut en conclure que les communes se reposent encore sur la compétence du Conseil-exécutif de statuer sur les recours portant sur une votation ou une élection cantonale. Et de fait, jusqu'à la révision de la LPJA du 10 avril 2008, le Conseil-exécutif tranchait souverainement, selon le droit en vigueur, les recours en matière de votation et d'élection lorsque seule la préparation ou le déroulement du scrutin cantonal était en cause. Pour la mise en œuvre de la garantie de l'accès au juge en matière de droit de vote, l'article 93 LDP a été modifié dans le cadre de la révision, de telle manière que le Tribunal administratif est la seule instance qui statue sur les recours portant sur une votation, une élection et le droit de vote en matière cantonale (cf. rapport présenté par le Conseil-exécutif au Grand Conseil concernant la modification de la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 12 décembre 2007, Journal du Grand Conseil, 2008, annexe 11, p. 21 s.). L'arrêté du Conseil-exécutif auquel font référence Niederönz et Langenthal est la décision prononcée au sujet d'une requête émanant de la circonscription de Thoune concernant le réexamen des bulletins de vote au sens de l'article 83 LDP. Le délai imparti pour un tel réexamen est de trois jours après le scrutin. Une telle décision ne permet cependant pas de déduire qu'il n'y aura plus de recours contre l'arrêté de validation ou contre le résultat de la votation ou de l'élection.

Enfin, la Chancellerie d'Etat a envoyé son courrier d'information aux préfetures concernant les recours en date du 4 mars 2011, déjà avant l'expiration du délai de recours, rendant ainsi toutes les parties concernées, en temps utile, attentives au fait que des recours avaient été formés. Et ce même alors que la Chancellerie d'Etat n'a pas l'obligation légale de diffuser une telle information. Il est donc difficile de comprendre pourquoi certaines préfetures ont tardé à

<sup>13</sup> Loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques; RS 161.1

<sup>14</sup> Cf. ch. 5.9.3. note 8.

transmettre ce courrier aux communes, et pourquoi il leur est arrivé si tard, dans certains cas le 15 mars 2011.

### **6.3 Caractère punissable des actes des collaborateurs et collaboratrices des communes au sens de l'article 96, alinéa 1 LDP**

C'est à une juridiction pénale qu'il appartiendrait de trancher au sujet du caractère punissable des actes des collaborateurs et collaboratrices communaux. C'est pourquoi il faut se borner dans le présent rapport à donner une appréciation provisoire sur le principe même du caractère punissable de ces actes au sens de l'article 96, alinéa 1 LDP. Cette appréciation provisoire permettra au Conseil-exécutif de décider s'il faut engager une action contre les personnes fautives.

Les agents communaux ainsi que les membres des autorités communales ou des bureaux électoraux qui violent les devoirs de fonction que leur imposent la loi ou ses dispositions d'application, soit intentionnellement soit par négligence grave, seront punis de l'amende (art. 96, al. 1 LDP). La conservation des bulletins de vote au sens de l'article 42, alinéa 3 ODP est un devoir de fonction. Nous sommes donc ici en présence d'une contravention. Les règles de la partie générale du Code pénal suisse sont applicables à certaines exceptions près (cf. art. 103 CP<sup>15</sup>). L'appréciation de l'intention ou de la négligence grave est régie par l'article 12 CP. Quiconque agit sous l'influence d'une appréciation erronée des faits est jugé d'après cette appréciation si elle lui est favorable. Il y a donc déjà intention quand la réalisation de l'acte est jugé possible et qu'elle est acceptée. Quiconque pouvait éviter l'erreur en usant des précautions voulues est punissable pour négligence si la loi réprime son acte comme infraction de négligence. L'imprudence est une infraction de négligence, l'imprévoyance est coupable quand l'auteur n'a pas usé des précautions commandées par les circonstances et par sa situation personnelle. Il y a négligence grave quand les auteurs ou auteures omettent d'user de la prudence que n'importe quelle personne douée de raison aurait jugée nécessaire dans la même situation et dans les mêmes circonstances (STEFAN TRECHSEL, Schweizerisches Strafrecht, Praxiskommentar, Zurich/Saint-Gall, 2008, n. 23 [trad.]).

Dans toutes les communes, les bulletins ont été détruits en conséquence de la méprise ou de l'erreur d'un individu, combinée à une défaillance de l'organisation. On ne saurait affirmer que les personnes concernées ont détruit les bulletins délibérément et qu'elles sont donc intentionnellement contrevenues à leur devoir de fonction. Dans la plupart des cas, en revanche, on ne saurait exclure qu'il soit question d'une infraction commise par négligence. Le bon déroulement des votations et élections, dont fait partie également la conservation des bulletins, est l'une des conditions fondamentales du bon fonctionnement de la démocratie directe. C'est pourquoi la plus grande diligence est de rigueur. On serait en droit d'attendre des collaborateurs et collaboratrices responsables dans une telle situation qu'ils mettent les bulletins de vote à l'abri de manière à pouvoir exclure leur destruction par erreur. Ces personnes auraient dû s'assurer une dernière fois, avant de procéder à la destruction des bulletins, que le résultat de la votation était bien entré en force. Seule la commune de Langenthal fait valoir que le collaborateur responsable a tenté de s'informer de la situation juridique avant d'éliminer les bulletins. A Langenthal, la destruction des bulletins est due à une erreur d'interprétation des informations présentées sur le site de la Chancellerie d'Etat. Or, ces informations ne devaient pas être interprétées comme étant la révocation du courrier du 4 mars 2011 de la Chancellerie d'Etat. L'erreur d'interprétation aurait pu être évitée si la prudence avait été observée comme il se doit. Un simple coup de fil aurait permis à la Ville de Langenthal de s'informer sur la situation de fait.

C'est au cas par cas qu'il convient d'examiner si c'est par négligence grave que l'infraction aux devoirs de fonction a été commise par les personnes responsables de la destruction des bulletins. Un tel examen sortirait des limites du présent rapport, nous l'avons dit, il devrait être mené par les autorités pénales. De plus, ce qui importe surtout à la Chancellerie d'Etat dans cette enquête, c'est d'éviter les erreurs similaires à l'avenir. Il faut s'attacher en priorité à améliorer les procédures dans les communes.

---

<sup>15</sup> Code pénal suisse du 21 décembre 1937; RS 311.0

## **7 Récapitulation et appréciation des rapports des préfectures**

### **7.1 Récapitulation**

#### **7.1.1 Devoir de surveillance**

La plupart des préfectures font valoir qu'elles exercent les devoirs de surveillance qui leur incombent au sens de l'article 69, alinéa 3 LDP dans le cadre des visites de contrôle périodiques, et elles relèvent que c'est l'occasion d'examiner l'organisation des votations et élections, et même d'attirer l'attention sur la teneur de l'article 42, alinéa 3 ODP et l'obligation de conserver les bulletins. De même, la plupart des préfectures indiquent qu'elles préparent les communes aux différents scrutins en leur transmettant des informations écrites et orales. Quelques préfectures organisent même elles-mêmes l'emballage du matériel de vote. L'une des préfectures signale qu'après chaque scrutin, elle s'informe sur le dépôt éventuel d'un recours et transmet aux communes l'information ainsi obtenue.

#### **7.1.2 Mesures et dispositions à prendre**

Les préfectures proposent que soient prises les mesures suivantes pour éviter que de tels faits ne se reproduisent:

- Les informations importantes comme le courrier de la Chancellerie d'Etat du 4 mars 2011 sont envoyées non seulement par voie électronique mais également par la poste;
- Le thème des votations et élections est traité plus fréquemment encore avant chaque scrutin ou lors des visites de contrôle, notamment lors des cours de formation continue, et de manière explicite par un renvoi à l'article 42, alinéa 3 ODP;
- Une communication est envoyée aux communes concernant les mesures organisationnelles à prendre et le contrôle de la réalisation de ces mesures.

#### **7.1.3 Suggestions et remarques**

Les préfectures formulent les recommandations suivantes à l'adresse de la Chancellerie d'Etat, du Conseil-exécutif et de l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire:

- Après chaque votation ou élection, la Chancellerie d'Etat fait parvenir aux préfectures une communication concernant la validation des résultats, le dépôt d'éventuels recours et leur liquidation par une décision entrée en force. Sur cette base, les préfectures pourront indiquer aux communes s'il faut conserver les bulletins ou si elles peuvent les détruire;
- la liste de contrôle établie par le canton pour les inspections dans les communes doit être complétée: l'une des questions pourrait laisser à penser, à tort, que les bulletins peuvent être détruits après la validation des résultats et qu'il n'est donc pas nécessaire de vérifier si des recours ont été déposés;
- la Chancellerie d'Etat publie sur son site une liste des résultats des votations et élections entrés en force ;
- les dispositions de la LDP, de l'ODP et du DDP sont réunies dans un seul acte législatif;
- dans l'ACE sur l'organisation d'une votation ou d'une élection, une disposition est incluse qui indiquera le cas échéant que les bulletins de vote du scrutin précédent peuvent être détruits.

### **7.2 Appréciation de la Chancellerie d'Etat**

S'agissant du devoir de surveillance, ce qui est pertinent dans le cadre de la présente enquête est uniquement si les préfectures sont contrevenues à ce devoir en informant insuffisamment les communes de leur obligation de conserver les bulletins au sens de l'article 42, alinéa 3 ODP, et si elles peuvent donc être rendues en partie responsables de la destruction des bulletins. Ce qui est déterminant à cet égard, c'est que l'article 42, alinéa 3 ODP s'adresse aux communes et que cette disposition est donc directement applicable par elles. Les préfectures ne doivent pas attirer l'attention des communes à ce sujet avant chaque scrutin. Il suffit qu'elles les rendent



périodiquement attentives à ces dispositions et aux obligations qui en découlent. Les préfectures ont fait valoir que c'est ce qu'elles font, soit lors des visites de contrôle périodiques, soit directement avant les scrutins qui s'annoncent. Rien n'indique que les préfectures seraient contrevenues à leur devoir de surveillance dans ce contexte précis.

A la préfecture de l'Emmental, il y a une certaine confusion entre la notion de « validation » et celle d'« entrée en force » des résultats des votations et élections. La préfecture a décidé de rendre les communes attentives à la nécessité de conserver le matériel de vote en lieu sûr jusqu'à la validation des résultats, et elle propose à la Chancellerie d'Etat qu'elle informe les préfets et préfètes par écrit après la validation des résultats des votations et élections et leur signale que le matériel de vote peut être détruit. Dans ce contexte, il convient de retenir la remarque faite par la préfecture de Haute-Argovie concernant une question de la liste de contrôle des inspections communales qui risque d'induire en erreur (cf. ch. 5.12). La préfecture va proposer à l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire d'adapter cette liste.

Comme nous l'avons dit au chiffre 6.2, les raisons pour lesquelles le courrier de la Chancellerie d'Etat du 4 mars 2011 est arrivé relativement tard dans certaines communes, pour certaines seulement le 15 mars, ne sont pas très claires.

## 8 Responsabilité

Si la décision du Tribunal administratif de ne pas entrer en matière sur la demande en révision devait entrer en force et si par ailleurs, le Tribunal fédéral devait rejeter lui aussi les recours pendants, la votation du 13 février 2011 serait définitivement invalidée et la répétition de la votation devrait avoir lieu comme l'a ordonné le Conseil-exécutif. Les dépenses engagées par le canton, les communes et par les tiers concernés (p. ex. comités) en vue de la votation du 13 février 2011 deviennent de ce fait inutiles. Des dépenses seront engagées également pour la répétition de la votation. Autant dire que le canton, les communes et d'éventuels tiers subiront un dommage du fait de la répétition de la votation.

Dans le cadre de la présente enquête, seuls sont examinés les droits en termes de responsabilité que le canton peut opposer aux communes fautives et non les droits des communes ou de tiers.

Le canton et les autres organisations chargées de tâches publiques répondent du dommage que leurs organes ont causé de manière illicite dans l'exercice de la puissance publique (art. 71, al. 1 ConstC<sup>16</sup>). Les communes sont soumises à la même responsabilité que le canton, pour autant que la loi n'en dispose pas autrement (art. 111, al. 2 ConstC). Selon l'article 84, alinéa 1 LCo<sup>17</sup>, la responsabilité des communes est régie par analogie par les mêmes dispositions que la responsabilité du canton. Elles sont énoncées aux articles 100 ss LPers<sup>18</sup>.

Selon l'article 100, alinéa 1 LPers, les conditions suivantes doivent être réunies pour qu'il puisse être question d'une responsabilité des communes: un acte commis par les agents, les agentes et les prestataires de services à titre accessoire a causé un dommage à des tiers, l'acte est illicite, il y a un lien de causalité entre l'acte illicite et le dommage, et le dommage est causé par l'acte commis dans l'exercice d'une fonction (cf. JÜRIG WICHTERMANN, Kommentar zum Gemeindegesetz des Kantons Bern, Berne 1999 [ci-après: WICHTERMANN GG], art. 84, ch. 14). Pour motiver une responsabilité, il suffit d'un acte commis dans l'exercice d'une fonction à titre accessoire de collaborateurs et collaboratrices de l'administration communale (cf. JÜRIG WICHTERMANN in: Markus Müller/Reto Feller [Ed.], Bernisches Verwaltungsrecht, Berne 2008 [ci-après: WICHTERMANN Bernisches Verwaltungsrecht], p. 112, ch. 50).

La répétition de la votation cantonale du 13 février 2011 fait encourir au canton et aux communes des dépenses qu'ils n'auraient pas eues sans la destruction des bulletins de vote. Le dommage subi est donc de caractère patrimonial. En détruisant les bulletins de vote, le personnel communal responsable a enfreint l'article 42, alinéa 3 ODP. Il reste à établir si l'acte dommageable est illicite également au sens de la jurisprudence du Tribunal fédéral concernant la

<sup>16</sup> Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993; RSB 101.1

<sup>17</sup> Loi du 16 mars 1998 sur les communes; RSB 170.1

<sup>18</sup> Loi du 16 septembre 2004 sur le personnel; RSB 153.01

responsabilité de l'Etat. Le Tribunal fédéral demande pour répondre par l'affirmative à la question du caractère illicite d'un acte qu'il y ait eu contravention à une obligation ou à une interdiction de l'ordre judiciaire qui a pour finalité la protection du bien juridique auquel il est porté atteinte (WALTER HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 5e édition, Zurich 2006, ch. 2248). L'article 42, alinéa 3 ODP n'a pas pour finalité la protection du patrimoine cantonal. Il y a lien de causalité quand la manière d'agir, vu le cours ordinaire des choses et l'expérience de la vie, était de nature à induire un fait comme celui qui s'est produit et que dès lors, le fait qui s'est produit peut être considéré de manière générale comme ayant été induit par cette manière d'agir (WICHTERMANN GG, art. 84, ch. 19). L'article 42, alinéa 3 ODP doit permettre de garantir que le résultat de votations et élections puisse être vérifié le cas échéant, dans le cadre d'une procédure de recours, et que les bulletins puissent être recomptés. Le recomptage devient impossible si les bulletins de vote sont éliminés trop tôt. La destruction des bulletins de vote, vu le cours normal des choses, est de nature à empêcher le recomptage et donc à entraîner la nécessité de répéter un scrutin. Ainsi, c'est une action qui peut être placée dans un lien de causalité adéquat avec le dommage. De plus, dans toutes les communes, le dommage a été causé dans l'exercice de la fonction. Hormis le caractère illicite, qui est contestable, les conditions sont donc réunies pour que l'on constate la responsabilité des communes fautives des dommages causés au canton du fait de la répétition de la votation.

Pour faire valoir une prétention en dommages-intérêts, la prétention doit être adressée aux communes en cause (cf. WICHTERMANN *Bernisches Verwaltungsrecht*, p. 126, ch. 89). La commune en cause statue par voie de décision au sujet de cette requête, et la décision est susceptible de recours (art. 84, al. 2 LCo). La décision de la commune peut être contestée par voie de recours auprès du préfet ou de la préfète (art. 63, al. 1, lit. a en relation avec l'art. 2, al. 1 lit. b LPJA). La décision sur recours est susceptible d'un recours auprès du Tribunal administratif (cf. RUTH HERZOG/MICHEL DAUM in JAB 2009 p. 1 ss, *Die Umsetzung der Rechtsweggarantie im bernischen Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege*, en particulier p. 34). Les jugements du Tribunal administratif en matière de responsabilité de l'Etat peuvent faire l'objet d'un recours constitutionnel subsidiaire auprès du Tribunal fédéral au sens de l'article 113 LTF ; seule peut être mise en cause par ce moyen la violation d'un droit constitutionnel (WICHTERMANN *Bernisches Verwaltungsrecht*, p. 128, ch. 95).

Les coûts de la votation du 13 février 2011 s'élèvent à environ 80 000 à 120 000 francs pour le canton, notamment en rapport avec l'impression des cartes de légitimation et des bulletins de vote, l'envoi du matériel de vote aux préfetures, l'impression du message et les frais de personnel.

Le caractère illicite de la manière d'agir des autorités communales ne peut être admis que si la norme juridique en cause a pour finalité la protection du bien juridique auquel il est porté atteinte. Or, l'article 42, alinéa 3 ODP n'a pas pour finalité de protéger le patrimoine cantonal. Dès lors, il n'est pas certain que le canton soit en mesure de faire valoir une prétention en dommages-intérêts face aux communes fautives. Indépendamment de la question de la responsabilité, il apparaît comme étant indiqué, pour des raisons politiques impérieuses, de s'abstenir de faire valoir une prétention en dommages-intérêts à l'égard des communes. Cela ne signifie pas cependant que la manière d'agir des personnes concernées soit excusable. On ne saurait compromettre à la légère la confiance des électeurs et électrices dans le processus démocratique. Les personnes concernées ont causé des dommages de caractère politique et démocratique.

Du point de vue de la Chancellerie d'Etat, l'enquête présente une utilité future: il est impératif de pouvoir garantir le déroulement correct des futures votations et élections.

## **9 Conclusions de la Chancellerie d'Etat**

Le Conseil-exécutif exerce la haute surveillance sur le déroulement des votations et élections cantonales et fédérales (art. 67, al. 1 LDP). Dans l'exercice de cette fonction, il a transmis en son temps aux préfets et préfètes par ACE n° 1958 du 8 novembre 2006 la circulaire du 31 mai 2006 du Conseil fédéral aux gouvernements cantonaux concernant les mesures à prendre pour garantir la qualité du vote par correspondance (FF 2006 4981), qui avait pour objet les différents problèmes qui peuvent se poser dans le déroulement des votations et élections et qui prescrivait les mesures à prendre pour y remédier. Dans cette circulaire, le Conseil fédéral ordonnait notamment que dans le cadre de la récolte, de la garde et du dépouillement des bulletins des scrutins fédéraux, aucun acte officiel ne soit plus effectué par une seule personne ni sans procès-verbal. Dans le cas en discussion ici, la destruction de bulletins est le plus souvent un acte commis par une seule personne qui n'a pas été consigné dans un procès-verbal.

La Chancellerie d'Etat estime que la destruction illicite des bulletins de vote dans 29 communes doit inciter le Conseil-exécutif à ordonner que soient prises des mesures pour améliorer l'organisation des votations et élections, et ce dans l'ensemble des communes du canton de Berne. Il faut qu'il soit garanti à l'avenir que la destruction de matériel de vote se fera toujours en présence d'une autorité de haut rang, à savoir en règle générale le secrétaire communal ou la secrétaire communale, et que la responsabilité incombera à cette personne. La destruction de matériel de vote doit toujours être consignée dans un procès-verbal. Il importe en particulier que la méthode de conservation du matériel de vote soit systématiquement améliorée dans les communes et que le matériel de vote soit clairement marqué, ne serait-ce que pour satisfaire aux conditions de l'article 42, al. 3 ODP (« triés par objet et emballés »). De plus, l'introduction de listes de contrôle internes est essentielle. Enfin, il importe de veiller à ce que le flux d'informations entre la Chancellerie d'Etat, les préfets et préfètes et les communes fonctionne correctement, afin que les communications soient diffusées dans les délais et qu'il soit possible d'y réagir le cas échéant dans les délais impartis. Il n'est pas admissible que dans différentes communes, notamment dans l'arrondissement administratif du Jura bernois, personne ne soit joignable pour cause de vacances. Les communes doivent organiser le remplacement nécessaire durant les vacances.

La réalisation de ces améliorations de l'organisation doit être contrôlée par les préfets et préfètes. Afin de mieux instruire ces magistrats, la Chancellerie d'Etat leur adressera un courrier d'information dans lequel elle expliquera les notions utilisées dans la législation ainsi que les différents moyens et voies de droit à disposition pour contester les résultats de votations et élections.

Comme cela a été dit au chiffre 6.2, il y a dans les communes et dans une préfecture (cf. ch. 7.2) un manque de clarté au sujet de la signification juridique des notions de « validation » et d'« entrée en force », ce qui a conduit à la destruction des bulletins. C'est pourquoi la Chancellerie d'Etat a décidé d'installer sur son site Internet une rubrique où seront publiées les informations pertinentes concernant la validation, le dépôt de recours et l'entrée en force des résultats des votations et élections, et où il sera précisé si le matériel de vote peut ou non être détruit. Dans l'arrêté du Conseil-exécutif qui annonce l'organisation d'un scrutin, la manière de traiter le matériel du scrutin précédent sera précisée.

C'est dans son courrier du 4 mars 2011 que la Chancellerie d'Etat a informé sur le dépôt de recours, cela a été dit aux chiffres 6.2 et 7.2, et c'est ce courrier qui est arrivé dans les communes relativement tard, pour certaines même le 15 mars 2011. Dorénavant, les préfets et préfètes sont tenus de transmettre immédiatement toutes les informations du Conseil-exécutif et de la Chancellerie d'Etat aux destinataires concernés, par voie électronique et par courrier postal.

## **10 Frais de l'enquête**

Selon l'article 85, alinéa 2 LDP, les frais d'enquête peuvent être mis partiellement ou totalement à la charge de la commune dont les organes sont responsables des irrégularités constatées.

Comme l'établissement du rapport de l'enquête a occasionné des frais imputables seulement aux charges de personnel de la Chancellerie d'Etat, et non des coûts externes comme pour les avis de droit, la Chancellerie d'Etat propose au Conseil-exécutif de renoncer à mettre les frais de l'enquête à la charge des communes.

## **11 Proposition**

La Chancellerie d'Etat propose au Conseil-exécutif d'approuver le rapport présenté par la Chancellerie d'Etat au Conseil-exécutif sur la destruction des bulletins de la votation du 13 février 2011 dans 29 communes.

Berne, le 8 décembre 2011

Le chancelier:

Kurt Nuspliger

### Annexe:

- Projet d'ACE
- Dossier