

100.2018.98

BCE/REN

**Tribunal administratif du canton de Berne**  
Cour des affaires de langue française

**Jugement du 21 décembre 2019**

Droit administratif

B. Rolli, président  
B. Arn De Rosa et M. Moeckli, juges  
C. Wagnon-Berger, greffière

**A.**\_\_\_\_\_

recourant

contre

**Commune municipale de B.**\_\_\_\_\_

représentée par Me C. \_\_\_\_\_

intimée

et

**Préfecture du Jura bernois**

Rue de la Préfecture 2, case postale 106, 2608 Courtelary

relatif à une décision rendue sur recours par cette dernière le 1<sup>er</sup> mars 2018  
(demande de remise d'une copie de liste des ayants droit au vote  
communal)



**En fait:**

**A.**

Dans un écrit du 17 janvier 2018, A.\_\_\_\_\_, citoyen de la commune municipale de B.\_\_\_\_\_ (ci-après: la commune de B.\_\_\_\_\_ ou l'intimée), a demandé au conseil municipal de la commune précitée de lui faire parvenir la liste des électeurs et électrices ayant le droit de vote en matière communale (comprenant le nom, prénom, l'année de naissance et le domicile) en vue d'une votation du 4 mars 2018. L'intéressé, dans sa demande, a précisé qu'il ne requérait pas une copie du registre des électeurs et électrices tel que défini à l'art. 14 de l'ordonnance cantonale du 10 décembre 1980 concernant le registre des électeurs (ci-après: registre électoral, ORE, RSB 141.113), mais uniquement la liste des ayants droit au vote. La commune de B.\_\_\_\_\_, agissant par son conseil municipal, a, par décision du 31 janvier 2018, autorisé la consultation du registre électoral pendant les heures d'ouverture ordinaires de l'administration, en présence d'un(e) de ses collaborateur ou collaboratrice et a refusé la remise d'une copie du registre électoral.

**B.**

Par décision sur recours du 1<sup>er</sup> mars 2018, la Préfecture du Jura bernois (ci-après: la Préfecture) a rejeté le recours du 1<sup>er</sup> février 2018 du citoyen de B.\_\_\_\_\_, mis les frais de la procédure à la charge de ce dernier et n'a pas alloué de dépens.

**C.**

L'intéressé a interjeté recours auprès du Tribunal administratif du canton de Berne (TA) le 3 avril 2018 en concluant principalement à ce qu'il soit constaté que la commune n'avait pas répondu à sa demande portant sur la remise d'une copie de la liste des électeurs et électrices et que la Préfecture n'avait pas statué sur l'état de fait à l'origine de son recours

devant elle, ainsi qu'à l'annulation de la décision sur recours du 1<sup>er</sup> mars 2018. Subsidiairement il a conclu à ce qu'il soit ordonné à la commune de lui remettre une copie de la liste des électeurs et électrices, le tout sous suite de frais et dépens. Dans son mémoire de réponse du 4 mai 2018, l'intimée a conclu principalement à l'irrecevabilité du recours et, subsidiairement à son rejet. Par écrit du 4 mai 2018, la Préfecture a indiqué qu'elle renonçait à déposer un préavis et a renvoyé à sa décision sur recours. Le recourant a répliqué le 25 mai 2018 en maintenant en substance ses conclusions. Le 18 juillet 2018, l'intimée a répondu à des questions du juge instructeur, puis a complété ses réponses, sur demande de ce dernier, dans un courrier du 15 août 2018. Par ordonnance du 17 août 2018, les parties ont été informées qu'un rapport officiel avait été requis, le même jour, du Bureau pour la surveillance de la protection des données du canton de Berne (BPD). Celui-ci a fourni son rapport officiel en date du 11 septembre 2018 (ci-après: rapport officiel). Invités par ordonnance du 12 septembre 2018, le recourant et l'intimée ont fait parvenir au TA leurs observations finales respectivement par courriers des 3 et 24 octobre 2018. La Préfecture ne s'est pas déterminée à cet égard. Le TA a prononcé la clôture de l'instruction par ordonnance du 26 octobre 2019.

## **En droit:**

### **1.**

**1.1** D'emblée, il y a lieu de mentionner que la décision ou la décision sur recours de refus d'une demande de consultation ou de copie d'un registre électoral ayant pour principal but de s'assurer de la composition régulière du corps électoral d'une votation communale (droit découlant de la garantie des droits politiques, art. 34 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 [Cst., RS 101]) relève des droits politiques et donc de la matière des votations et élections communales (voir sur ce point: HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, *Schweizerisches*

*Bundesstaatsrecht*, 2016, p. 407 n. 1372; BÉNÉDICTE TORNAY, *La démocratie directe saisie par le juge - L'empreinte de la jurisprudence sur les droits populaires en Suisse*, 2008, p. 25; JTA 2018/388 du 23 août 2019 c. 3.5.2). Par conséquent, puisque le TA connaît, en qualité de dernière instance cantonale, des recours contre les décisions et décisions sur recours en matière de votations et d'élections communales (art. 74 al. 2 let. c de la loi cantonale du 23 mai 1989 sur la procédure et la juridiction administratives [LPJA, RSB 155.21]) et en l'absence d'une exception prévue aux art. 75 ss LPJA, il est compétent pour connaître du présent litige.

**1.2** Le requérant, en plus d'être domicilié à B.\_\_\_\_\_ et d'y disposer du droit de vote (art. 79b al. 1 let. b LPJA), a pris part à la procédure devant l'autorité précédente et a succombé (art. 79 al. 1 let. a et b LPJA par le renvoi de l'art. 79b al. 1 let. a LPJA). Pourrait se poser la question, ainsi que l'a soulevé la mandataire de l'intimée, de l'intérêt actuel à recourir (art. 79 al. 1 let. c LPJA par le renvoi de l'art. 79b al. 1 let. a LPJA) dans la mesure où la votation en vue de laquelle le requérant souhaitait consulter la liste des ayants droit au vote a eu lieu et la validation du résultat a été publiée dans la feuille officielle du [...]. Or, conformément à une jurisprudence constante, il peut être exceptionnellement renoncé à l'exigence d'un intérêt actuel lorsqu'est en jeu une question de principe susceptible de se reproduire en tout temps dans des circonstances identiques ou analogues et qui, en raison de la durée de la procédure, ne pourrait pas être soumise à un examen final, ou qu'une décision en la matière apparaît indiquée pour d'autres motifs (JAB 2019 p. 93 c. 5.1, 2017 p. 418 c. 5.2, 2016 p. 529 c. 1.2.1, 2009 p. 289 c. 1.2; ATF 131 II 670 c. 1.2; MERKLI/AESCHLIMANN/HERZOG, *Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern*, 1997, art. 65 n. 25). Tel est le cas en l'espèce, de sorte que le requérant a qualité pour recourir. Interjeté de plus en temps utile et dans les formes prescrites, le recours est recevable (art. 32 et 81 al. 1 LPJA).

**1.3** L'objet de la contestation porte sur la décision sur recours de la Préfecture du 1<sup>er</sup> mars 2018 qui rejette le recours du 1<sup>er</sup> février 2018 et nie le droit du requérant à obtenir une copie de la liste des ayants droit au vote.

L'objet du litige porte sur l'annulation de cette décision sur recours et sur la remise de la liste au recourant.

**1.4** Le pouvoir d'examen du TA résulte de l'art. 80 let. a et b LPJA; il couvre le contrôle des faits et du droit, y compris les violations du droit commises dans l'exercice du pouvoir d'appréciation, mais pas le contrôle de l'opportunité. Le présent litige, dévolu à la Cour des affaires de langue française du TA (art. 119 LPJA en relation avec art. 54 al. 1 let. c de la loi cantonale du 11 juin 2009 sur l'organisation des autorités judiciaires et du Ministère public [LOJM, RSB 161.1]), est rendu dans une composition ordinaire à trois juges (art. 56 al. 1 LOJM).

## **2.**

**2.1** Dans sa décision sur recours, la Préfecture a tout d'abord rappelé qu'elle avait rejeté, par décision du 25 août 2016 (procédure [...]) une demande similaire du recourant par laquelle celui-ci avait requis l'obtention d'une copie du registre électoral en matière communale. Elle a ainsi considéré que le fait que le recourant ne demande dans cette procédure qu'une copie de la liste des électeurs et électrices et non pas une copie du registre électoral, n'avait pas de réelle influence sur le raisonnement; cette limitation à certaines données inscrites dans le registre électoral ne modifiant pas fondamentalement la nature de la requête du recourant et finalité de cette dernière. Par ailleurs, se fondant sur l'art. 16 de l'Ordonnance cantonale du 26 octobre 1994 sur l'information du public (Ordonnance sur l'information [OIn, RSB 107.111]), l'autorité précédente a estimé que le recourant ne pouvait se prévaloir d'un droit à la remise d'une copie d'un extrait du registre électoral et ce d'autant plus que le travail de l'intimée s'en serait vu, selon elle, augmenté puisque cette dernière aurait dû au préalable s'assurer que le registre ne contenait aucune donnée normalement bloquée, puis, cas échéant, caviarder celles-ci. D'après la Préfecture, le principe de publicité du registre électoral n'a pas pour but de permettre à tout électeur de contrôler chaque entrée qui y figure – puisque cette tâche revient, d'après elle, à l'administration communale, sous la surveillance du conseil municipal –, mais bien plutôt de permettre aux

citoyens de vérifier l'inscription ou la non-inscription d'une ou plusieurs personne(s) déterminée(s) (art. 15 ORE). Finalement, de l'avis de l'autorité précédente, la consultation du registre électoral dans les locaux de l'intimée était manifestement propre, nécessaire et suffisante pour atteindre le but visé par le principe de publicité du registre.

**2.2** L'intimée indique avoir basé sa décision sur un courrier d'information du 8 avril 2013 de l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT) à l'attention des conseillers municipaux et communaux des communes du Jura bernois. De plus, elle se rallie à la position de la Préfecture selon laquelle la demande à l'origine de la présente procédure du recourant est similaire à celle qui avait fait l'objet d'une décision de la Préfecture en août 2016. Elle fait par ailleurs valoir que le fait de vouloir contrôler la légitimité de la totalité des électeurs et électrices (ce qu'elle juge du reste irréalisable sans porter atteinte aux droits de la personnalité des personnes concernées) ne constitue pas un intérêt légitime prépondérant qui permettrait au recourant d'accéder à la liste des ayants droit. L'intimée relève que la transmission d'une liste des électeurs et électrices au recourant aurait engendré pour elle un travail disproportionné, au contraire de ce que prévoit l'art. 16 al. 2 OIn, ainsi qu'une perte de la sécurité des données (art. 16 al. 3 OIn) puisqu'elle n'aurait plus pu garantir que les copies ne soient pas publiées dans la presse ou à des fins de propagande ou encore mises en circulation. Par conséquent, la commune de B.\_\_\_\_\_ considère que la consultation du registre dans ses locaux est suffisante et satisfaisante. Dans ses observations finales, s'appuyant sur les déclarations du recourant qui aurait affirmé vouloir utiliser les données requises pour influencer les citoyens lors de leur vote, l'intimée relève qu'il était d'intérêt public de protéger l'électorat contre une telle utilisation des données, utilisation qu'elle juge du reste abusive.

**2.3** Dans son recours, l'intéressé reproche à l'intimée de n'avoir pas statué sur sa demande, soit la remise d'une copie de la *liste* des électeurs et électrices, mais plutôt sur la remise d'une copie du *registre électoral*. A cet égard, il fait grief à la Préfecture de n'avoir pas constaté cette erreur dans sa décision sur recours et considère qu'il existe une différence

fondamentale entre les données de la liste des électeurs et électrices (nom, prénom, année de naissance et domicile) et les données sensibles du registre électoral selon l'art. 14 al. 1 ORE. Pour le recourant, les citoyens doivent pouvoir contrôler que les personnes inscrites au registre électoral et donc sur la liste des électeurs et électrices sont bien légitimées à y figurer puisque, selon lui, l'intimée ne serait pas en mesure de contrôler que les personnes inscrites au registre électoral habitent effectivement la commune. Il critique le contenu du courrier de l'OACOT sur lequel se fonde l'intimée pour justifier sa décision. Est particulièrement contesté par le recourant, l'argument de l'intimée de l'importante charge de travail qu'engendrerait sa demande puisque, selon lui, l'impression de cette liste (d'une septantaine de pages maximum) résulterait de la simple pression d'un bouton sur un clavier d'ordinateur et aucun caviardage ne serait nécessaire. A cet égard, il relève n'avoir jamais été opposé à payer le montant relatif aux copies. Comme motif de sa demande, l'intéressé évoque sa volonté de contrôler que les personnes inscrites sur la liste des électeurs et électrices vivent bien dans la commune afin de requérir, si nécessaire, leur radiation, ainsi que pour adresser un appel à voter aux ayants droit. Dans sa réplique, le recourant fait valoir un intérêt actuel puisqu'il estime que sa demande sera également légitime s'agissant de votations et élections à venir. Finalement, le recourant a en substance maintenu ses arguments lors du dépôt de ses observations finales.

### 3.

**3.1** La composition du corps électoral fait l'objet d'un registre électoral. Ce registre doit être tenu dans chaque commune du canton. Le registre électoral atteste ainsi de l'aptitude des citoyennes et citoyens à être membres du corps électoral (JEAN MORITZ, *La garantie des droits politiques dans le canton du Jura et dans ses communes [questions choisies]* in: Revue jurassienne de jurisprudence [RJJ], 2017, p. 13 ss [22]). Seules peuvent exercer leur droit de vote les personnes qui sont inscrites au registre électoral (art. 39 al. 1 de la loi cantonale du 5 juin 2012 sur les droits politiques [LDP cantonale, RSB 141.1]). Selon l'art. 39 al. 2 LDP cantonale, chaque commune municipale et chaque commune mixte tient un

registre des électeurs et des électrices qui ont leur domicile politique dans la commune, ainsi que des Suisses et Suissesses de l'étranger qui exercent leur droit de vote dans la commune. Le registre électoral peut être consulté par tout électeur et toute électrice (al. 4). L'art. 7 ORE précise que le registre électoral est public.

**3.2** Le droit à l'information règle l'accès par les citoyens aux informations détenues par les autorités. De son côté, le droit à la protection des données règle le droit individuel des citoyens à la protection de l'utilisation abusive de données par les autorités. Bien que les droits à l'information et à la protection des données se ressemblent sur certains points, leurs fondements juridiques doivent être distingués (IVO SCHWEGLER, *Informations- und Datenschutzrecht* in: MARKUS MÜLLER/RETO FELLER, *Bernisches Verwaltungsrecht*, 2013, p. 327 n. 1).

**3.2.1** La Constitution du canton de Berne (ConstC, RSB 101.1) prévoit à son art. 17 al. 3 ConstC, que toute personne a le droit de consulter les documents officiels, pour autant qu'aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose. Cette disposition garantit le principe de publicité de l'administration en tant que droit constitutionnel (I. SCHWEGLER, *op. cit.*, p. 328 n. 4). La loi cantonale du 2 novembre 1993 sur l'information du public (Loi sur l'information [LIn, RSB 107.1]) règle les principes et la procédure d'information du public sur l'activité des autorités, notamment le principe de la transparence, le droit à l'information et le droit de consulter des dossiers (art. 1 LIn). Sous réserve de dispositions de la législation spéciale prévoyant une protection accrue des données personnelles, toute personne a le droit de consulter des dossiers officiels dans la mesure où aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose (art. 27 al. 1 LIn). Il n'est pas nécessaire de démontrer un intérêt particulier ou un lien avec l'affaire en question pour obtenir le droit à la consultation du dossier fondé sur la loi sur la transparence (JAB 2018 p. 497 c. 3.2; I. SCHWEGLER, *op. cit.*, p. 334 n. 21). Aux termes de l'art. 16 OIn, la consultation a lieu en règle générale durant les heures d'ouverture ordinaires auprès de l'autorité qui s'occupe de l'affaire ou auprès de celle qui gère le dossier (al. 1). L'autorité peut, par dérogation au 1<sup>er</sup> alinéa, envoyer une copie du dossier à la

personne requérante si le travail administratif en est ainsi réduit (al. 2). L'autorité veille à la sécurité des données durant la consultation (al. 3).

**3.2.2** La ConstC garantit en outre la protection des données par l'administration (art. 18 ConstC) concrétisée par la loi cantonale du 19 février 1986 sur la protection des données (LCPD, RSB 152.04) qui a pour but de protéger les personnes contre les abus dans le traitement de données par les autorités (art. 1 LCPD). Les services administratifs de l'Etat et des communes avec tous leurs collaborateurs (art. 2 al. 6 let. a LCPD) ainsi que les organes des collectivités et établissements et les personnes de droit privé dans la mesure où ils sont chargés d'une tâche publique (art. 2 al. 6 let. b LCPD) sont considérés comme autorités au sens de ladite loi. Est considéré comme fichier, tout recueil de données personnelles constitué de façon à permettre l'identification des personnes auxquelles elles se rapportent (art. 2 al. 2 LCPD). Constitue une donnée personnelle toute information relative à une personne physique ou morale, identifiée ou identifiable (art. 2 al. 1 LCPD). Selon l'art. 5 LCPD, le traitement de données personnelles est autorisé uniquement lorsque la loi l'autorise expressément ou lorsqu'il sert à accomplir une tâche légale (al. 1) et le but du traitement doit être défini (al. 2). Par ailleurs, les données personnelles et le mode de traitement doivent être appropriés et nécessaires à l'accomplissement de la tâche (art. 5 al. 3 LCPD). L'art. 5 al. 4 LCPD précise qu'il est interdit de traiter des données personnelles dans un but qui, en vertu du principe de la bonne foi, est incompatible avec le but en vue duquel elles avaient été recueillies ou communiquées à l'autorité. Par "traitement de données", on entend notamment la communication de données personnelles (art. 2 al. 4 LCPD). Ainsi, les principes généraux relatifs à la protection des données s'appliquent également aux données personnelles et ne sont pas limités dans leur application aux données particulièrement dignes de protection au sens de l'art. 3 LCPD. Aux termes de l'art. 13 LCPD, toute personne intéressée peut demander le blocage de ses données à condition de prouver un intérêt digne de protection (al. 1). Une communication des données est alors admissible, malgré le blocage, si l'autorité responsable y est contrainte par la loi ou si la personne intéressée abuse de son droit (al. 2). L'art. 14 al. 1 LCPD prévoit enfin que, afin de préserver des intérêts publics majeurs et

des intérêts privés nécessitant une protection particulière, la communication de données personnelles à des personnes privées peut être refusée, limitée ou liée à certaines conditions. Elle doit également veiller à écarter tout risque d'utilisation illicite des données (art. 4 al. 1 let. d de l'ordonnance cantonale du 22 octobre 2008 sur la protection des données [OPD, RSB 152.040.1]).

**3.2.3** La commune de B.\_\_\_\_\_ a adopté le règlement du 18 juin 1988 concernant la protection des données (ci-après: RCPD) qui a pour but de protéger les personnes contre les abus dans le traitement des données par l'administration de la commune de B.\_\_\_\_\_ et qui s'applique à tout traitement de données de personnes entrepris par un service municipal (art. 1 al. 1 et 2 RCPD). L'art. 6 al. 3 RCPD prévoit que le conseil municipal peut autoriser la communication systématique de données du contrôle des habitants de façon générale ou dans un but plus précis. Selon l'art. 19 al. 1 RCPD, les dispositions contenues dans LCPD s'appliquent pour le surplus.

#### **4.**

Le requérant demande que la commune de B.\_\_\_\_\_ soit tenue de lui remettre une liste des ayants droit au vote ne comportant que certaines indications et non pas la totalité du registre électoral.

**4.1** Selon l'art. 14 al. 1 ORE, les indications suivantes doivent figurer dans le registre électoral pour chacun des ayants droit au vote: le nom officiel et prénoms; la date de naissance; la commune ou le canton dont il est ressortissant; le lieu de domicile et l'adresse exacte; l'ancien lieu de domicile; les dates auxquelles il a obtenu le droit de vote en matière fédérale, cantonale et communale; le numéro de la gestion centrale des personnes (GCP) de l'administration cantonale; les données figurant au chiffre 5 de l'annexe 1 de l'ordonnance cantonale du 12 mars 2008 sur l'harmonisation des registres officiels (OReg, RSB 152.051) en cas de radiation de l'inscription, la date et le motif de la radiation; en cas d'annotation, la durée de celle-ci.

**4.2** En l'occurrence, le recourant a limité sa demande à une liste des ayants droit de vote en matière communale comprenant le nom, le prénom, l'année de naissance et le domicile de chacun d'eux (voir dos. Préfecture p. 3). Ces informations, contenues dans le registre électoral (voir c. 4.1 ci-dessus), permettent d'identifier des personnes physiques, de sorte qu'elles doivent être qualifiées de données personnelles au sens de l'art. 2 al. 1 LCPD. Le registre électoral représente dès lors un fichier au sens prédéfini de l'art. 2 al. 2 LCPD (voir c. 3.2.2 ci-dessus). Par conséquent, par sa demande, le recourant a précisément souhaité obtenir des données personnelles figurant dans ce fichier. Le fait qu'il ne soit pas intéressé à toutes les données du registre électoral (par ex: ancien lieu de domicile, date de l'obtention du droit vote, etc., voir c. 4.1 ci-dessus et art. 14 ORE) n'y change rien. C'est donc à juste titre que la Préfecture a retenu qu'il n'y avait pas lieu de faire une distinction entre une demande de consultation du registre électoral et la requête du recourant limitée à certaines de ses données. Le grief de l'intéressé sur ce point est infondé.

## **5.**

Dans un premier temps, se pose la question de savoir si le droit de consulter les données figurant au registre électoral (en vertu du principe de publicité, voir c. 3.1 ci-dessus) est absolu ou s'il peut être limité ou lié à des conditions.

**5.1** On l'a vu plus haut, le principe de la publicité du registre électoral est prévu tant par l'art. 39 LDP que par l'art. 7 ORE (voir c. 3.1 ci-dessus). Ces dispositions ne précisent toutefois pas les modalités de la consultation. Comme l'a relevé le BPD dans son rapport officiel (voir rapport officiel p. 1), le législateur, lors de la révision de la LDP cantonale de 2012, a repris telle quelle une disposition de l'ancienne loi (cf. art. 76 al. 5 de la loi du 5 mai 1980 sur les droits politiques, aLDP cantonale). A cet égard, il ressort ce qui suit des travaux législatifs relatifs à l'aLDP cantonale en 1980:

«Le 5<sup>ème</sup> alinéa du projet permet à tout citoyen de s'informer de l'inscription de personnes déterminées. (Cf. art. 86, lettres a et b et 90 aLDP cantonale). La consultation du registre électoral dans son ensemble

n'est pas autorisée par crainte d'abus à des fins commerciales. Les autres dispositions relatives au registre électoral seront fixées dans une ordonnance (rapport présenté en juin 1979 par la section présidentielle au Conseil-exécutif à l'intention du Grand Conseil relatif à la loi sur les droits politiques, Journal du Grand Conseil 1980, vol. 1, session du 4 au 20 février 1980, annexe 7/21, p. 21)» (rapport officiel p. 1).

Le BPD en conclut que l'on doit admettre que, dans la mesure où l'art. 76 aLDP cantonale donnait le droit aux électeurs et électrices de consulter le registre électoral dans l'unique but de s'assurer de sa bonne tenue, il convient d'interpréter l'art. 39 LDP cantonale de la même manière, malgré la teneur différente (plus étendue) de l'art. 7 ORE (voir rapport officiel p. 2).

**5.2** On ne peut que partager cette interprétation. Il résulte en effet de ce qui précède que le législateur, lors de la révision de 2012, n'a pas désiré reprendre la formulation antérieure (plus large) de l'art. 7 ORE (qui prescrivait déjà, lors de l'entrée en vigueur de l'ordonnance en 1980, le principe de la publicité; voir recueil officiel bernois [ROB] 1980 p. 335) ni prévoir un accès illimité au registre électoral. Cette dernière disposition, antérieure et de rang inférieur à l'art. 39 LDP cantonale doit donc (également) être comprise comme offrant la possibilité aux électeurs et électrices de demander la consultation du registre électoral dans le but primaire d'en vérifier la bonne tenue. Si, comme le mentionne le BPD dans son rapport officiel, l'art. 39 LDP cantonale est compatible avec les prescriptions en matière de protection des données et sert de base légale à la communication de données à des personnes privées au sens de l'art. 11 al. 1 let. a LCPD (rapport officiel p. 2 et 3), il n'en demeure pas moins que, comme l'art. 7 ORE, il confère une protection accrue des données personnelles prévue dans la législation spéciale au sens de l'art. 27 al. 1 2<sup>ème</sup> phr. LIn (voir c. 3.2.1 ci-dessus). Cette protection accrue permet ainsi de limiter ou de conditionner le droit à la consultation (voir art. 27 al. 1 2<sup>ème</sup> phrase LIn *a contrario*).

On peut encore préciser que le principe de la publicité du registre électoral prévu par l'art. 39 LDP cantonale (et donc l'art. 7 ORE) vise en effet avant tout à permettre à un citoyen de demander son inscription dans le registre électoral (art. 15 al. 1 let. a ORE), de s'opposer à la radiation de son

inscription dans le registre électoral ou contre la mention de son incapacité d'exercer une fonction ou une charge (art. 15 al. 1 let. b ORE) ou encore de demander, dans les affaires dans lesquelles il jouit lui-même du droit de vote, que l'inscription d'un tiers dans le registre électoral soit radiée, et que l'incapacité de tiers d'exercer une fonction ou une charge soit mentionnée dans le registre électoral (art. 15 al. 1 let. c ORE). En d'autres termes et comme l'a expliqué l'autorité précédente, il s'agit principalement de donner aux citoyennes et citoyens la possibilité de vérifier, en cas de doute à ce propos, si une personne en particulier figure ou non dans le registre électoral (voir ACE du 27 août 1984, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht [ZBI] 86/1985 p. 367 c. 3a et les références citées, notamment ATF 109 Ia 41 c. 3a).

**5.3** Comme relevé plus haut, le registre électoral est un fichier au sens de l'art. 2 al. 2 LCPD (voir c. 3.2.2 ci-dessus). Lorsque certaines données d'un tel fichier sont communiquées à des personnes privées en application de l'art. 11 al. 1 let. a LCPD en relation avec l'art. 39 LDP (et l'art. 7 ORE interprété conformément à la loi), il convient en particulier de tenir compte de la finalité du registre et de l'interdiction de changer de but au sens de l'art. 5 al. 4 LCPD. Aux termes de cette dernière disposition, il est interdit de traiter des données personnelles dans un but qui, en vertu du principe de la bonne foi, est incompatible avec le but en vue duquel elles avaient été recueillies ou communiquées à l'autorité. Par traitement, on entend notamment la communication de données (art. 2 al. 4 et 5 LCPD). De plus, comme le souligne le BPD dans son rapport officiel (p. 4), les communes sont compétentes tant pour la tenue du registre des habitants que pour la tenue du registre électoral dans lequel figurent environ 70% de la population annoncée au registre des habitants. Or, l'art. 12 al. 3 LCPD (voir également l'art. 6 RCPD, c. 3.2.3 ci-dessus) accorde aux communes le droit d'autoriser ou de refuser la communication systématique de certaines données du contrôle des habitants qui figurent en grande partie également dans le registre électoral. L'art. 6 al. 3 RCPD prévoit en substance que le conseil municipal peut autoriser la communication systématique de données figurant au contrôle des habitants de façon générale ou dans un but plus précis. Il existe dès lors également un intérêt public à empêcher que la protection conférée aux habitants par le contrôle des habitants ne

soit détournée par une communication illimitée du registre électoral. Si le conseil municipal de B.\_\_\_\_\_ interdit la communication systématique des données du registre des habitants, on ne saurait lui reprocher d'empêcher que cette interdiction soit contournée par la remise du registre électoral ou de listes extraites de celui-ci (rapport officiel, p. 4), même si ce dernier ne connaît pas lui-même le blocage des données.

**5.4** En conclusion, si la communication de données du registre électoral ne peut être interdite totalement, elle peut être limitée ou liée à des conditions, conformément à l'art. 39 LDP interprété à la lumière de l'art. 14 al. 1 LCPD. L'autorité tenant le registre électoral est en droit de permettre aux personnes privées de consulter ledit registre, tout en veillant à ce que ces dernières ne fassent usage de ce droit que dans le but de vérifier la tenue correcte du registre. Dans la mesure où l'autorité ne peut, sauf en cas de rapports particuliers, infliger de sanctions à l'encontre des personnes privées qui feraient un usage abusif des données, des mesures peuvent être prises comme le refus de diffusion ou de remise de grands fichiers numériques ou sur papier ou encore l'interdiction de prendre des photographies. La consultation du registre électoral dans les locaux de la commune et sous surveillance doit par contre être garantie (voir rapport officiel, p. 5 en haut et ad question 3 et, dans le même sens, courrier d'information de l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire, OACOT, du 8 avril 2013).

## **6.**

Le recourant fait valoir que sa demande de copie de la liste des électeurs et électrices n'aurait provoqué aucun travail administratif supplémentaire à l'intimée (en référence à l'art. 16 al. 2 OIn) puisqu'aucun caviardage n'était nécessaire et, qu'au besoin, il n'aurait pas été opposé à payer le prix des copies.

**6.1** Contrairement à ce que soutient le recourant, l'autorité communale, devait porter une attention particulière aux mentions de blocage figurant dans le registre électoral et examiner la nécessité de caviarder les données concernées. En effet, dans le Canton de Berne, les autorités utilisent une

plate-forme informatique cantonale (dénommée plateforme GERES) afin de simplifier l'échange de données personnelles (art. 1 al. 1 et 2 de la loi cantonale du 28 novembre 2006 sur l'harmonisation des registres officiels (LReg, RSB 152.05). Les communes transmettent les données du registre des habitants sur ladite plate-forme et les actualisent (art. 3 al. 1 LReg). Par conséquent, si une mention de blocage figure dans le registre des habitants, celle-ci est reprise dans la plate-forme GERES (art. 10 al. 1 LReg en relation avec les art. 12 et 13 LCPD), de sorte que l'autorité chargée de tenir un registre électoral en a également connaissance. Certes, la législation cantonale relative au registre électoral ne prévoit pas la possibilité pour les ayants droit de bloquer leurs données personnelles dans ledit registre (voir rapport officiel ch. 2 p. 5), il n'en demeure pas moins, comme relevé ci-dessus, que les données avec mention de blocage inscrites au registre des habitants ne doivent pas être contournées par une consultation dans un autre registre (voir c. 5.3 et 5.4 ci-dessus et également à ce propos: Guide du 1<sup>er</sup> décembre 2018 des autorités de protection des données de la Confédération et des cantons concernant le traitement numérique de données personnelles dans le cadre d'élections et de votations en Suisse, ch.3 p.5, disponible sur le site [www.edoeb.admin.ch](http://www.edoeb.admin.ch) onglets "documentations", "guides" et "élections et votations"). Il n'est donc pas exact de prétendre, comme le fait le recourant, qu'aucune donnée ne devait être caviardée. Il était en effet du devoir de l'autorité communale de vérifier, avant de permettre la consultation du registre, qu'aucune mention de blocage ne figure au registre des habitants, puis, cas échéant et au vu des motifs du recourant (notamment contacter les ayants droit pour les inciter à voter), de caviarder les données qui auraient fait l'objet d'une telle mention. Ce contrôle et ce caviardage doivent intervenir également en cas d'envoi d'une copie telle que la demandait le recourant, de sorte que le travail administratif n'en serait en aucune manière réduit. Le fait que le recourant consente à payer le prix des copies n'y change rien.

**6.2** Pour le surplus et comme le précise à juste titre la Préfecture, la formulation de l'art. 16 al. 2 Oln ("*L'autorité peut, [...] envoyer une copie du dossier*") démontre la volonté du législateur de laisser à l'autorité concernée la possibilité d'envoyer une copie du dossier mais en aucun cas

de l'y contraindre ("*Kann-Vorschrift*"). Par conséquent, la Préfecture n'a pas violé le droit en considérant que le recourant ne pouvait se prévaloir d'un droit à la remise d'une copie de la liste des ayants droit fondé sur l'art. 16 OIn.

## 7.

Pour le recourant, les citoyens doivent pouvoir contrôler que les personnes inscrites au registre électoral et donc sur la liste des électeurs et électrices sont bien légitimées à y figurer puisque, selon lui, l'intimée ne serait pas en mesure de contrôler que les personnes inscrites au registre électoral habitent effectivement la commune. De l'avis de l'intéressé, un tel contrôle ne peut être effectué que par la remise d'une copie d'une liste des ayants droit au vote car l'examen de ladite liste dans les bureaux de la commune ne lui permettrait pas d'exercer correctement ce contrôle.

**7.1** Comme mentionné ci-dessus (voir c. 3.1 ci-dessus), le registre électoral atteste de l'aptitude des citoyennes et citoyens à être membres du corps électoral. Selon l'art. 15 al. 1 let. c ORE, les ayants droit au vote peuvent, motifs à l'appui, demander, dans les affaires dans lesquelles ils jouissent eux-mêmes du droit de vote, que l'inscription d'un tiers dans le registre électoral soit radiée, et que l'incapacité de tiers à exercer une fonction ou une charge soit mentionnée dans le registre électoral. Les ayants droit au vote ont le droit de demander la rectification du registre électoral jusqu'au cinquième jour précédant une votation ou une élection (art. 15 al. 2 ORE). Ils peuvent présenter une requête au sens de l'art. 15 ORE, en personne ou par l'intermédiaire d'un représentant dûment mandaté (art. 16 al. 1 ORE). Le service chargé de la tenue du registre électoral donne connaissance aux tiers intéressés des requêtes déposées. Il leur octroie un délai de dix jours pour le dépôt d'une réponse écrite (art. 16 al. 2 ORE).

**7.2** Il n'est pas contesté par les parties qu'en vertu de son droit à une composition régulière du corps électoral (droit découlant de la garantie des droits politiques, art. 34 Cst.), le recourant, citoyen de la commune de B.\_\_\_\_\_, était légitimé à consulter le registre électoral en vue de

prochaines votations. Toutefois, contrairement à ce qu'il soutient, ce droit à la consultation n'implique pas un droit à la remise d'une copie de la liste des ayants droit (voir c. 5.4 et 6 ci-dessus). La requête visant à obtenir une copie de cette liste, dans le but avoué de vérifier de manière systématique si les personnes inscrites au registre électoral étaient autorisées à y figurer, ainsi que de prendre contact avec des ayants droit par courrier pour leur adresser un appel à voter (voir réplique du 25 mai 2018), ne correspond manifestement pas au but en vue duquel les données ont été recueillies par la commune de B.\_\_\_\_\_ (art. 5 al. 4 LCPD). Il ne s'agit en effet pas de permettre aux citoyennes et citoyens de contrôler chacune des entrées du registre électoral, cette tâche incombant au conseil municipal des communes (art. 1 al. 1 ORE) ou, cas échéant, aux autorités de surveillance en matière de votations et élections communales (art. 34 de l'ordonnance cantonale du 4 septembre 2013 sur les droits politiques [ODP, RSB 141.112], voir également à ce propos JTA 2018/388 du 23 août 2019 c. 3.5.3 et 9.4.4). Quant à la volonté du recourant consistant à prendre contact avec les ayants droit par courrier pour leur adresser un appel à voter (voir réplique du 25 mai 2018), il ne correspond nullement au but en vue duquel les données sont recueillies dans le registre électoral. La consultation de celui-ci par des habitants à des fins de propagande ou publicitaires ne se justifie nullement.

**7.3** Par conséquent, les intentions du recourant ne sont pas compatibles avec le but du traitement des données. La commune de B.\_\_\_\_\_ était ainsi en droit, selon l'art. 5 al. 4 LCPD, de refuser la transmission de la liste des ayants droit au recourant.

## **8.**

Au vu de ce qui précède, force est de constater que l'intimée n'a nullement violé l'art. 39 LDP en refusant de transmettre une copie de la liste des ayants droit au recourant. Le principe de publicité prévu par les art. 39 LDP et 7 ORE a été garanti par la consultation de ladite liste dans les bureaux de la commune. La décision de la Préfecture sur ce point n'est donc pas critiquable, de sorte que le recours doit être rejeté.

## **9.**

**9.1** La procédure relevant de la matière des votations communales, il n'y a pas lieu de percevoir de frais de procédure pour la présente instance (art. 108a al. 1 LPJA).

La décision préfectorale du 1<sup>er</sup> mars 2018 ne peut être revue dans la mesure où elle met les frais à la charge du recourant. En effet, le recourant n'a soulevé aucun grief à cet égard dans le délai de recours (art. 32 et suivant LPJA), limitant ainsi l'objet du litige à la seule question de la remise de la liste des ayants droit au vote. (MERKLI/AESCHLIMANN/HERZOG, *op. cit.* art. 25 n. 13 ss; sur la question de l'objet du litige, voir JTA 2018/388 du 23 août 2019 c. 9.3.1 et les références citées). En d'autres termes, faute de contestation de cette partie de la décision attaquée, à titre subsidiaire (soit en cas de rejet du recours), le TA n'est pas légitimé à examiner cette question.

**9.2** Le recourant, qui n'obtient pas gain de cause et n'est pas représenté en procédure, n'a pas droit à des dépens. L'intimée ne motive aucunement une exception à la règle selon laquelle elle n'a en principe pas droit à des dépens (art. 104 al. 4 LPJA), de sorte qu'il n'y a pas lieu de lui en allouer.

**Par ces motifs:**

1. Le recours est rejeté.
2. Il n'est pas perçu de frais de procédure, ni alloué de dépens.
3. Le présent jugement est notifié (R):
  - au recourant,
  - à l'intimée,
  - à la Préfecture du Jura bernois.

Le président:

La greffière:

**Voie de recours**

Dans les 30 jours dès sa notification, le présent jugement peut faire l'objet d'un recours en matière de droit public auprès du Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, au sens des art. 39 ss, 82 ss et 90 ss de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF, RS 173.110).