

Delémont, le 5 octobre 2021

MESSAGE RELATIF AU PROJET DE REVISION PARTIELLE DE LA LOI D'ORGANISATION DU PARLEMENT DE LA RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA (LOP)

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs les Député-e-s,

Le Gouvernement vous soumet en annexe un projet de révision partielle de la loi d'organisation du Parlement de la République et Canton du Jura (LOP ; RSJU 171.21) visant à mettre sur pied une commission spéciale mixte en vue de l'accueil de la Commune municipale de Moutier.

Il vous invite à l'accepter et le motive comme suit.

- I. Contexte**
- II. Exposé du projet**
 - A. Projet en général**
 - B. Commentaire par article**
- III. Effets du projet**
- IV. Procédure de consultation**

I. Contexte

La Feuille de route de 2015 prévoyait que le message adressé aux citoyennes et citoyens de Moutier serait composé de trois parties : une partie principale rédigée par les autorités prévôtoises et deux autres parties d'étendue semblable rédigées respectivement par la République et Canton du Jura et le canton de Berne. Dans son message, le Gouvernement jurassien s'est engagé à prendre les dispositions nécessaires pour que la Commune municipale de Moutier (ci-après : "la commune de Moutier") soit accueillie de façon optimale au sein de son nouveau canton. Il a en particulier pris l'engagement de faire en sorte que celle-ci soit étroitement associée à l'élaboration des modifications constitutionnelles et légales liées à son transfert et qu'elle dispose à cet effet de plusieurs moyens d'intervention. Le Gouvernement jurassien a ainsi annoncé que la loi d'organisation du Parlement serait modifiée afin de permettre la création d'une commission spéciale composée paritairement de député-e-s au Parlement jurassien et de conseillers et conseillères de ville prévôtois et que le mandat de celle-ci serait d'examiner les modifications législatives nécessaires au transfert de la cité prévôtoise avant leur soumission au Parlement pour adoption.

Le Gouvernement jurassien, soucieux de donner toute la légitimité qu'il convenait à ses engagements, a choisi de soumettre sa partie du message à l'intention des Prévôtoises et Prévôtois à l'approbation du Parlement, lequel l'a accepté à la quasi-unanimité lors de sa séance du 26 avril 2017 (58 voix pour, une abstention et une absence).

Le 18 juin 2017, les Prévôtoises et Prévôtois se sont prononcés en faveur du rattachement de leur commune à la République et Canton du Jura (51,7% des voix). La votation a par la suite été annulée par la justice bernoise. La répétition du vote a eu lieu le 28 mars dernier et le corps électoral de Moutier a confirmé sa volonté de faire de Moutier une ville jurassienne, par 54,9% des voix.

Dans le cadre du processus de transfert de la commune de Moutier, le canton du Jura devra établir un concordat intercantonal en collaboration avec son homologue bernois. Les enjeux relatifs à la rédaction et la négociation de cet acte sont d'une importance majeure pour le projet d'intégration de la commune prévôtoise. En effet, pour que la procédure de changement de canton aboutisse, les populations des deux cantons devront approuver ledit concordat avant que les Chambres fédérales ne se prononcent sur la modification territoriale. De plus, la République et Canton du Jura devra procéder à diverses adaptations de son droit cantonal. Des modifications constitutionnelles et législatives seront nécessaires dans différents domaines et devront entrer en vigueur avant que la cité prévôtoise rejoigne officiellement le canton du Jura. Cependant, durant toute la période précédant le transfert effectif de Moutier, les Prévôtoises et les Prévôtois ne disposeront pas de la possibilité d'être élus au sein du Parlement et, par conséquent, ne pourront pas se faire entendre s'agissant des travaux législatifs et du concordat.

Afin d'associer les représentantes et représentants de la population prévôtoise aux travaux précités, il paraît désormais opportun de modifier la loi d'organisation du Parlement et de permettre ainsi la création d'une commission spéciale mixte incluant des membres délégués par le Conseil de ville de Moutier, conformément à l'engagement du Gouvernement et du Parlement.

II. Exposé du projet

Le présent chapitre contient une présentation du projet en général (A.) ainsi qu'un commentaire par article (B.).

A. Projet en général

L'article 6 LOP prévoit que le Bureau du Parlement peut inviter des hôtes et des observateurs à assister aux séances du Parlement. Le règlement du Parlement de la République et Canton du Jura (RP ; RSJU 171.211) donne des précisions sur les prérogatives octroyées à ces deux catégories d'invités. Les hôtes peuvent assister aux séances du Parlement et s'y exprimer (art. 13 RP). Le Bureau peut également inviter des observateurs du Jura méridional et d'autres observateurs qui peuvent, quant à eux, assister aux séances du Parlement, s'y exprimer avec l'approbation de celui-ci et, sur invitation du Bureau, participer aux séances de commissions. Ils n'ont en revanche pas le droit de faire des propositions, ni de déposer des interventions parlementaires (art. 14, al. 1 et 2, RP).

La commune de Moutier est déjà au bénéfice d'une participation passive au sein du Parlement jurassien par le biais d'un observateur, délégué par le Conseil municipal de Moutier, conformément à l'article 14 RP. Or, les droits octroyés aux observateurs en vertu de l'article précité ne permettent pas aux futurs membres prévôtois de la commission spéciale mixte telle que prévue par le Gouvernement de jouer pleinement leur rôle et d'influer sur les projets législatifs et les accords cantonaux liés au transfert de Moutier.

D'après le droit actuellement en vigueur, les non-député-e-s ont un champ d'action limité lors des séances de commission et des débats au plénum. De plus, la loi d'organisation du Parlement et son règlement ne permettent pas de désigner au sein d'une commission des membres qui ne sont pas

issus du Parlement jurassien. La création d'une commission spéciale mixte, composée en partie de membres qui ne sont pas député-e-s au Parlement ne paraît pas non plus envisageable sur la seule base de l'article 55 RP. Une telle solution ne permettrait pas d'octroyer à des personnes non élues des droits dépassant ceux précités octroyés aux observateurs. De plus, un ancrage dans le règlement du Parlement ne semble pas être suffisant pour attribuer aux membres prévôtois de la commission spéciale mixte des droits allant au-delà de ceux dont bénéficient les observateurs.

Ainsi, afin de respecter l'engagement pris par le Gouvernement et le Parlement et de permettre aux représentantes et représentants délégués par le Conseil de ville de Moutier de prendre activement part aux séances de la commission spéciale mixte qui aura pour mandat d'examiner les accords intercantonaux et les modifications législatives en lien avec le transfert de la commune de Moutier, il est nécessaire de modifier la loi d'organisation du Parlement.

Le mandat de la commission spéciale mixte étant limité dans le temps, il est proposé d'ajouter dans la loi d'organisation du Parlement un chapitre VI^{BIS}, composé de huit articles (art. 64a à 64h), qui deviendront de plein droit caducs à l'issue du processus.

B. Commentaire par article

Article 64a (nouveau)

L'article 64a est rédigé de manière à permettre la création de la commission spéciale mixte, composée pour moitié de membres n'étant pas des élus au Parlement de la République et Canton du Jura, ce que ne permet pas le droit actuellement en vigueur (cf. II.A. ci-dessus).

Article 64b (nouveau)

Le message de 2017 prévoyait que les membres de la commission spéciale mixte auraient pour mandat d'examiner les modifications constitutionnelles et législatives liées au transfert de la commune de Moutier, avant leur adoption par le Parlement.

Conformément à cet engagement, la commission spéciale mixte est ainsi compétente pour examiner les modifications législatives dont le but unique, à tout le moins principal, est l'intégration de la commune de Moutier. On pense ici aux dispositions constitutionnelles transitoires sur la base desquelles Moutier pourra momentanément former un district et une circonscription électorale ainsi qu'aux adaptations du décret d'organisation du Gouvernement et de l'administration du 27 avril 2016 (DOGA ; RSJU 172.111) nécessitées par le déménagement de certaines unités administratives à Moutier.

En revanche, lorsqu'un projet législatif ne contient qu'une seule ou quelques dispositions concernant directement ou indirectement le transfert de Moutier, l'objet sera attribué à la commission thématique concernée. A charge pour cette dernière de consulter la commission spéciale mixte si elle l'estime nécessaire. Comme précisé dans la disposition, la consultation de la commission spéciale mixte par une autre commission ne porte que sur des projets législatifs.

L'article 64b, alinéa 1, étend le mandat de la commission spéciale mixte par rapport à l'engagement pris par le Gouvernement et le Parlement. Il prévoit que cette dernière devra également examiner les accords intercantonaux, en particulier le concordat intercantonal fixant les modalités du transfert de la commune de Moutier, que le Gouvernement aura conclus et qu'il soumettra au Parlement pour approbation. Il va de soi que le champ d'action de la commission spéciale mixte sera alors limité.

Elle devra se contenter de préavisier positivement ou négativement les accords qui lui seront soumis, sans pouvoir proposer de modifier leur contenu.

Comme le prévoit la procédure habituelle, la compétence d'attribution des dossiers entre les diverses commissions appartient au Bureau du Parlement.

Article 64c (nouveau)

Les commissions ordinaires du Parlement jurassien sont généralement composées d'au moins sept membres. Le Conseil de Ville de Moutier connaît, quant à lui, des commissions formées de sept à onze membres.

Afin que les principales formations politiques jurassiennes et prévôtoises puissent être représentées au sein de la commission spéciale mixte, il est proposé que celle-ci soit composée de quatorze membres ; sept issus du Parlement jurassien et sept délégués par le Conseil de ville de Moutier. Pour mémoire, les formations politiques représentées au Parlement jurassien sont les suivantes : PDC, PSJ, Vert·e·s et CS-POP, PCSI et Vert'libéral, PLRJ et UDC ; celles au Conseil de Ville de Moutier selon le résultat des élections générales de 2018 : PSA, UDC, PDC, PLR, PSJB, Rauraque, RPJ, Interface, PCSI et Moutier à Venir.

Par souci de simplification, les membres de la commission spéciale mixte issus du Parlement jurassien sont dénommés « membres jurassiens » et ceux provenant du Conseil de Ville de Moutier sont appelés « membres prévôtois ». Cette terminologie correspond à celle utilisée durant la campagne qui a précédé la votation du 18 juin 2017.

Article 64d (nouveau)

Un renvoi aux articles 43 et 78 RP est formulé s'agissant de la nomination des membres jurassiens. Il n'apparaît en effet pas nécessaire de s'écarter du mode de nomination qui est actuellement en vigueur pour les commissions parlementaires ordinaires.

Dans la même ligne, il ne semble pas opportun de modifier la méthode de nomination qui prévaut d'ordinaire s'agissant des commissions du Conseil de ville de la commune de Moutier. Les sept membres prévôtois sont ainsi nommés conformément au règlement du Conseil de Ville du 26 août 2002, lequel prévoit en particulier à son article 16, alinéa 3, que les formations politiques minoritaires doivent être équitablement représentées dans les commissions.

À noter que la composition de la commission spéciale mixte risque de changer au cours de son mandat. En effet, des élections communales auront lieu à la fin de l'année 2022 à Moutier, ce qui aura très probablement une incidence sur la composition de la délégation prévôtoise.

En outre, conformément à l'article 22, alinéa 2, LOP, le Parlement et le Conseil de ville désigneront, en même temps que les membres, un remplaçant par formation politique représentée au sein de la commission.

Article 64e (nouveau)

Compte tenu de la durée particulière du mandat confié à la commission, il est choisi de s'inspirer des dispositions relatives au mode d'élection du président et de la nomination du vice-président des commissions permanentes, tels que prévu à l'article 48, alinéa 3, RP. Ainsi, le président de la

commission spéciale mixte est élu par le Parlement. Le vice-président est, quant à lui, désigné par la commission elle-même.

Pour des raisons de connaissance des procédures législatives cantonales et également de proximité, la présidence revient à l'un des membres jurassiens de la commission. En contrepartie, la vice-présidence est d'office attribuée à l'un des membres prévôtois. Le fait que la présidence et la vice-présidence soient réparties entre les délégations jurassienne et prévôtoise permet de plus une meilleure concertation entre les deux délégations parlementaires.

À noter qu'il n'est pas exclu que le vice-président, par principe issu de la délégation prévôtoise, puisse être amené à communiquer au nom de la commission, à trancher en cas de vote égalitaire au sein de la commission, à convoquer et à présider les séances de commission.

Article 64f (nouveau)

L'article 64f, alinéa 1, qui concerne les droits des membres jurassiens n'appelle pas de commentaire particulier.

Le fait que des personnes non élues et qui plus est non domiciliées dans le canton du Jura puissent participer activement à l'exercice du pouvoir législatif aux côtés des député-e-s jurassiens contrevient au régime de la démocratie représentative qui prévaut en Suisse et, partant, serait inconstitutionnel. Pour cette raison, les droits des membres prévôtois ne peuvent pas, sans réserve et à tous les niveaux du processus législatif, être équivalents à ceux des député-e-s élus au Parlement. L'article 64f, alinéa 2, règle ainsi les droits des membres prévôtois au sein de la commission et au sein du plénum.

La raison d'être de la présente révision est que les Prévôtoises et les Prévôtois puissent, par le biais de leurs représentants, prendre part aux travaux législatifs en lien avec le rattachement de leur commune au Canton du Jura. Il est donc nécessaire que les membres prévôtois jouissent des mêmes droits que leurs homologues jurassiens s'agissant des activités menées au sein de la commission spéciale mixte. L'examen des objets parlementaires par les commissions représente une phase de travail de préparation. Si les discussions qui ont lieu au sein des commissions sont importantes pour se positionner et, cas échéant, faire évoluer les projets législatifs, la décision finale appartient au Parlement. Le fait que des personnes non élues prennent part, s'expriment et votent en commission reste dès lors compatible avec le régime de la démocratie représentative.

En plénum par contre, comme évoqué ci-dessus, les droits des membres prévôtois doivent être limités par rapport à ceux des député-e-s jurassiens. L'article 64f, alinéa 2, lettre b, prévoit ainsi que les membres prévôtois peuvent rapporter sur les objets examinés par la commission. Cette disposition va plus loin que le droit dont jouit actuellement l'observateur délégué par le Conseil municipal de Moutier, lequel peut s'exprimer en plénum avec l'approbation du Parlement mais ne peut pas rapporter (art. 14, al. 1, RP). La compétence donnée aux membres prévôtois de pouvoir rapporter en plénum constitue une possibilité exceptionnelle offerte à la commune de Moutier. C'est en particulier ce droit qui nécessite une modification de la loi. En effet, aucune disposition de la loi d'organisation du Parlement, ni de son règlement ne permet à des personnes n'ayant pas été élues et n'étant pas domiciliées dans le canton de pouvoir participer activement aux activités du Parlement jurassien. Les membres prévôtois n'ont en revanche pas le droit de faire des propositions, de déposer des interventions parlementaires, ni de voter. De telles prérogatives doivent en effet rester de la compétence exclusive des député-e-s jurassiens, sous peine d'être jugées inconstitutionnelles. L'article 64f, alinéa 2, lettre b, précise également que les membres prévôtois n'assistent au plénum,

aux côtés des soixante député-e-s jurassiens, que lorsque des affaires de la commission spéciale mixte sont traitées.

Conformément à l'article 64f, alinéa 2, lettre c, les membres prévôtois ont droit aux mêmes indemnités de séance et de déplacement que celles des membres jurassiens lorsqu'ils assistent à une séance plénière ou une séance de commission. Ce sont les deux seules indemnités auxquelles les membres prévôtois ont droit. Cette solution prévaut déjà en ce qui concerne les observateurs (art. 14, al. 3, RP) et il n'y a pas lieu ici de s'en écarter.

Même si les droits des membres prévôtois ne sont pas en tous points équivalents à ceux des membres jurassiens de la commission spéciale mixte, le signal envoyé à la population de Moutier au travers de cette disposition reste fort. Celle-ci permet une réelle prise en considération des intérêts et des besoins des Prévôtoises et des Prévôtois par les autorités cantonales jurassiennes.

Article 64g (nouveau)

La commission spéciale mixte est créée afin que la commune de Moutier puisse être associée aux travaux à mener en vue du transfert dans le canton du Jura, au niveau législatif. Le but est de pouvoir prendre en considération les intérêts de la commune et de sa population, alors même que les Prévôtoises et Prévôtois n'ont pas encore la possibilité d'être élus au Parlement. Une fois que la commune de Moutier sera officiellement devenue jurassienne et que les député-e-s élus par les citoyennes et citoyens de Moutier seront entrés en fonction, la commission spéciale mixte n'aura plus de raison d'être. Cela justifie donc de prévoir la dissolution automatique de cette dernière une fois cet événement survenu ainsi que la caducité des dispositions y relatives.

Article 64h (nouveau)

Le renvoi général aux dispositions de la loi d'organisation du Parlement et de son règlement a pour but d'éviter de devoir répéter dans le chapitre dédié à la commission spéciale mixte toutes les dispositions relatives au fonctionnement et à l'organisation des commissions parlementaires.

III. Effets du projet

Le montant des indemnités dues aux membres de la commission spéciale mixte peut être estimé à 20 000 francs par année (env. 2'500 francs d'indemnités de séance et de déplacement x 8 séances par année).

Les charges engendrées par la création et le fonctionnement de la commission spéciale mixte représentent donc une dépense unique estimée à 80'000 francs (la dissolution de la commission mixte est prévue au plus tard au début 2026). Le montant précité sera englobé dans les frais généraux des commissions parlementaires.

Le projet de révision partielle de la loi d'organisation du Parlement n'impliquera pas de dépassement de crédit au budget 2022.

S'agissant des effets sur le personnel de l'Etat, la commission a *a priori* pour seule incidence supplémentaire qu'une personne du Secrétariat du Parlement devra en assurer le secrétariat (organisation des séances et prise des procès-verbaux).

IV. Procédure de consultation

Le Comité paritaire, composé de membres du Gouvernement et du Conseil municipal de Moutier, a approuvé le présent message et le projet de révision partielle de la loi d'organisation du Parlement.

*

*

*

Veillez croire, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs les Député-e-s, à l'assurance de notre parfaite considération.

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA
RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA


Nathalie Barthoulot
Présidente




Jean-Baptiste Maître
Chancelier d'Etat

Annexe : ment.

Loi d'organisation du Parlement de la République et Canton du Jura (LOP)

Projet de modification du ...

Le Parlement de la République et Canton du Jura

arrête :

I.

La loi d'organisation du Parlement de la République et Canton du Jura du 30 septembre 2020 (LOP)¹ est modifiée comme il suit :

CHAPITRE VI^{BIS} (nouveau)

CHAPITRE VI^{BIS} : Commission spéciale mixte pour l'accueil de la Commune municipale de Moutier

Articles 64a à 64h (nouveaux)

Création	Art. 64a Une commission spéciale mixte pour l'accueil de la Commune municipale de Moutier (ci-après : "la commune de Moutier") est créée.
Mandat	Art. 64b ¹ La commission a pour mandat d'examiner les accords intercantonaux ainsi que les modifications constitutionnelles et légales liés au transfert de la commune de Moutier. ² Elle peut être consultée sur d'autres projets législatifs par une autre commission parlementaire.
Composition	Art. 64c La commission est composée de quatorze membres, dont sept sont issus du Parlement de la République et Canton du Jura (ci-après : "les membres jurassiens") et sept du Conseil de ville de Moutier (ci-après : "les membres prévôtois").

Désignation des membres **Art. 64d** ¹ Les membres jurassiens sont désignés conformément aux articles 43 et 78 du règlement du Parlement de la République et Canton du Jura du 30 septembre 2020²⁾ (ci-après : "le règlement du Parlement").

² Les membres prévôtois sont désignés conformément à l'article 16 du règlement du Conseil de ville de Moutier du 26 août 2002.

Présidence et vice-présidence **Art. 64e** La présidence de la commission revient à un membre jurassien et la vice-présidence à un membre prévôtois, lesquels sont élus conformément à l'article 48 du règlement du Parlement²⁾.

Droits des membres **Art. 64f** ¹ Les droits des membres jurassiens sont ceux définis par la présente loi et le règlement du Parlement²⁾.

² Les membres prévôtois jouissent des droits suivants :

- a) au sein de la commission, ils ont les mêmes droits que les membres jurassiens;
- b) au sein du plénum, ils peuvent s'exprimer et rapporter sur les objets examinés par la commission; ils n'ont pas le droit de faire des propositions, de déposer des interventions parlementaires, ni de voter; ils assistent au plénum uniquement lorsque des affaires de la commission y sont traitées;
- c) ils ont droit aux mêmes indemnités de séance et de déplacement que les députés lorsqu'ils assistent à une séance plénière ou à une séance de commission.

Dissolution de la commission
Caducité **Art. 64g** La commission est automatiquement dissoute et les dispositions du présent chapitre sont caduques dès que la population de la commune de Moutier dispose de députés au Parlement.

Renvoi **Art. 64h** Les dispositions de la présente loi et du règlement du Parlement²⁾ relatives à l'organisation et au fonctionnement des commissions s'appliquent pour le surplus.

II.

¹ La présente modification est soumise au référendum facultatif.

² Le Gouvernement fixe l'entrée en vigueur de la présente modification.

Delémont, le

AU NOM DU PARLEMENT DE LA
REPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

La présidente :

Le secrétaire :

Katia Lehmann

Jean-Baptiste Maître

¹) RSJU 171.21

²) RSJU 171.211