

Révision partielle de la Constitution cantonale relative à l'avenir institutionnel de la région jurassienne

Message du Gouvernement au Parlement

Delémont, 23 octobre 2012

Sommaire

1. Introduction	3
2. Contexte.....	4
2.1. Le conflit jurassien et l'Assemblée interjurassienne	4
2.2. Rapport final de l'AIJ.....	5
2.2.1. Un canton à six communes.....	5
2.2.2. La piste du « Statu quo+ »	6
2.2.3. Comparaison des deux pistes et conclusions de l'AIJ	6
2.2.4. Adoption du rapport final de l'AIJ	7
2.2.5. Rapport de minorité	7
2.3. Séances d'information interactives	7
3. Déclaration d'intention du 20 février 2012.....	8
4. Repères historiques et enjeux institutionnels.....	9
4.1. La partition du Jura.....	9
4.2. L'affaire dite « des caisses noires »	10
4.3. Le rapport de la Commission Widmer	10
4.4. L'AIJ et la nécessité de consulter la population de la région	11
5. Procédures.....	13
6. Le nouvel article constitutionnel.....	14
7. Suites à donner à la consultation populaire	15
7.1. Opportunité de créer un nouveau canton.....	15
7.2. Droit des communes.....	16
7.3. Règlement politique du conflit jurassien.....	16
8. Consultation	17
9. Conclusion	18

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs les Députés,

Le Gouvernement vous soumet en annexe un projet de révision partielle de la Constitution de la République et Canton du Jura relative à l'avenir institutionnel de la région jurassienne.

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

1. Introduction

Etape marquante dans l'aspiration des Jurassiens¹ à pouvoir jouir de la souveraineté cantonale, la création de la République et Canton du Jura le 1^{er} janvier 1979 n'a pas mis un terme à la Question jurassienne. Le cadre institutionnel en vigueur dans la région jurassienne a continué de nourrir le débat et de provoquer de l'insatisfaction chez une partie de la population, des citoyens continuant à envisager leur avenir institutionnel sous l'égide d'un seul et même canton.

Le 25 mars 1994, le Conseil fédéral, le Conseil-exécutif bernois et le Gouvernement jurassien ont signé l'Accord relatif à l'institutionnalisation du dialogue interjurassien et à la création de l'Assemblée interjurassienne (AIJ). Cette démarche novatrice à l'échelle de la Suisse a contribué au développement d'un dialogue constructif et positif entre le Jura bernois et le canton du Jura. Au terme de plusieurs années d'étude consacrée à l'avenir institutionnel de la région, l'AIJ a estimé le 22 avril 2009 que les populations doivent avoir la possibilité de s'exprimer sur l'avenir institutionnel de la région dans le strict respect des principes démocratiques, c'est-à-dire dans le cadre d'un scrutin populaire organisé par le canton de Berne et la République et Canton du Jura sous l'égide de la Confédération.

Le 20 février 2012, les gouvernements bernois et jurassien ont signé une déclaration d'intention dans laquelle ils affirment leur volonté commune de consulter la population sur l'avenir institutionnel de la région. Les citoyens du Jura bernois et ceux de la République et Canton du Jura seront appelés à se prononcer sur l'opportunité d'engager un processus tendant à la création d'un nouveau canton englobant les deux territoires. Les scrutins seront organisés simultanément – à une date encore inconnue – selon la procédure propre à chaque canton. L'application des procédures fait l'objet d'une coordination entre les deux exécutifs. La déclaration d'intention prévoit également pour les communes du Jura bernois la possibilité de demander, dans une seconde phase, à pouvoir se prononcer individuellement sur leur appartenance cantonale.

Le présent projet consiste en une révision partielle de la Constitution de la République et Canton du Jura². Cette révision, qui sera soumise au vote populaire, vise à accorder au Gouvernement la compétence d'entreprendre des démarches tendant à créer un nouveau canton.

¹ Les termes masculins relatifs aux personnes s'appliquent indifféremment aux hommes et aux femmes.

² RSJU 101.

2. Contexte

2.1. Le conflit jurassien et l'Assemblée interjurassienne

Le 1^{er} mars 1970, les citoyens du canton de Berne ont adopté un additif constitutionnel prévoyant l'organisation d'un scrutin dans la partie jurassienne du canton, qui comprenait alors les districts de Courtelary, Delémont, Franches-Montagnes, Laufon, Moutier, La Neuveville et Porrentruy. Lors de ce scrutin organisé le 23 juin 1974, la population de la partie jurassienne du canton a décidé, à sa majorité, de créer un nouveau canton souverain. Conformément aux dispositions prévues dans l'Additif constitutionnel relatif au Jura, de nouveaux scrutins ont été organisés l'année suivante dans plusieurs districts et communes, qui ont ainsi décidé de rester sous la souveraineté du canton de Berne. Ce processus plébiscitaire a donné naissance à la configuration institutionnelle que la région interjurassienne connaît aujourd'hui: les districts de Delémont, de Porrentruy et des Franches-Montagnes forment la République et Canton du Jura, alors que l'arrondissement administratif du Jura bernois fait partie du canton de Berne³.

Le 25 mars 1994, le Conseil fédéral, le Conseil-exécutif du canton de Berne et le Gouvernement de la République et Canton du Jura ont signé l'Accord relatif à l'institutionnalisation du dialogue interjurassien et à la création de l'Assemblée interjurassienne (ci-après Accord du 25 mars 1994)⁴. L'Accord du 25 mars 1994 a institué l'Assemblée interjurassienne (AIJ) comme lieu du dialogue interjurassien. Son objectif prioritaire était de régler politiquement le conflit jurassien⁵.

L'AIJ est constituée de deux délégations de douze membres chacune. Les membres de la Délégation jurassienne sont désignés librement par le Gouvernement jurassien. La Délégation bernoise, nommée par le Conseil-exécutif bernois, est composée des députés du Jura bernois au Grand Conseil ou de personnes de même appartenance politique que les députés qui renoncent à siéger à l'AIJ. A ces membres s'ajoute un président neutre nommé par le Conseil fédéral. L'AIJ s'est vu confier les tâches initiales suivantes⁶ :

- promouvoir, dans divers cercles et milieux de la République et Canton du Jura et du Jura bernois, le dialogue entre les Jurassiens des deux côtés de la frontière sur l'avenir de la communauté interjurassienne ;
- proposer une collaboration renforcée entre la République et Canton du Jura et le Jura bernois dans des dossiers déterminés et des projets concrets ;
- proposer les instruments de la collaboration: conventions ou institutions communes.

L'Accord du 25 mars 1994 précise par ailleurs que le dialogue pouvait conduire à toutes les ouvertures possibles. Entendant viser avant tout la réconciliation, les deux gouvernements cantonaux étaient d'avis qu'il fallait laisser à l'AIJ la possibilité d'aborder, lorsqu'elle le jugerait opportun, tous les thèmes qu'elle estimerait utile de traiter⁷.

En s'appuyant expressément sur la disposition de l'Accord du 25 mars 1994 l'autorisant à aborder la question de la réunification, l'AIJ a décidé, le 28 juin 2004, de mener une étude portant sur une entité à six districts. Ainsi, les études lancées et les voies explorées devaient permettre de déterminer la forme institutionnelle susceptible de servir au mieux la communauté interjurassienne de la République et Canton du Jura et du Jura bernois. Il était par ailleurs prévu que la conclusion apportée par l'AIJ à l'issue de ces études devrait

³ Le district de Laufon a rejoint le canton de Bâle-Campagne le 1^{er} janvier 1994. La commune de Vellerat a été rattachée au canton du Jura le 1^{er} juillet 1996. Les districts de Courtelary, Moutier et La Neuveville forment depuis le 1^{er} janvier 2010 la région administrative du Jura bernois qui comprend l'arrondissement administratif du Jura bernois.

⁴ Disponible sur le site de l'AIJ à l'adresse <http://www.aij.ch/>, rubrique Bases juridiques.

⁵ Accord du 25 mars 1994, chapitre A., p. 1 et chapitre B., p. 3 s.

⁶ Accord du 25 mars 1994, chapitre C. 1, p. 4.

⁷ Accord du 25 mars 1994, chapitre C. 2, p. 5.

permettre aux populations concernées de se prononcer démocratiquement en toute connaissance de cause, selon un processus à définir⁸.

En raison du dépôt de l'initiative « Un seul Jura » et de son acceptation par le Parlement jurassien en novembre 2004, cette décision n'a pas été mise à exécution ; l'AIJ ayant estimé que le texte de l'initiative pouvait remettre en cause l'Accord du 25 mars 1994, elle a décidé de suspendre ses travaux relatifs à l'étude d'une entité à six districts jusqu'à ce que les partenaires à l'Accord du 25 mars 1994 se soient prononcés, en Conférence tripartite, sur les conséquences à tirer de l'acceptation de l'initiative « Un seul Jura ». A la suite de cette requête, les deux gouvernements cantonaux, sous les auspices du Conseil fédéral, ont attribué à l'AIJ le mandat de conduire une étude sur l'avenir institutionnel de la région interjurassienne⁹. Ce mandat confiait à l'AIJ le soin d'étudier :

- ce que serait, en termes institutionnels, une nouvelle entité politique de type cantonal à six districts, composée des districts de Courtelary, de Delémont, des Franches-Montagnes, de Moutier, de La Neuveville et de Porrentruy ;
- d'étudier les effets du partenariat direct découlant des institutions communes interjurassiennes et les effets du statut particulier du Jura bernois créé par la loi bernoise du 13 septembre 2004 sur le statut particulier ;
- d'autres pistes que l'AIJ aurait identifiées et dont elle estimerait l'examen utile.

2.2. Rapport final de l'AIJ

Après deux ans et demi de travaux intensifs, l'AIJ a conclu son étude par la remise de son rapport final¹⁰ le 4 mai 2009 aux deux cantons mandants et à la Confédération. Elle observe que la situation actuelle, vue sous l'angle du partenariat direct entre le Jura bernois et le canton du Jura, n'est pas satisfaisante. L'appréciation mitigée de l'AIJ ne porte pas sur la collaboration interjurassienne proprement dite, mais bien sur la capacité des différents partenaires à la concrétiser, c'est-à-dire sur leur volonté et leur possibilité de surmonter les entraves politiques et techniques. L'AIJ estime primordial que la situation actuelle de la région jurassienne puisse évoluer pour faire face aux défis de demain. Dans ce cadre, elle retient deux pistes susceptibles de régler le conflit jurassien: la création d'un « Nouveau canton à six communes » et le « Statu quo + »¹¹.

2.2.1. Un canton à six communes

S'agissant de la piste « Nouveau canton à six communes », l'AIJ estime que la condition sine qua non à la création d'une nouvelle entité cantonale réside dans la mise en place de structures institutionnelles et administratives nouvelles et novatrices ainsi que dans une restructuration fondamentale de l'organisation territoriale. Cette réforme structurelle profonde devrait toucher l'ensemble du système institutionnel et comprendre notamment :

- une gestion optimale des finances,
- la réduction du nombre des communes à six,
- le désenchevêtrement des tâches et des charges entre le canton et les communes selon le principe de « qui commande paie »,
- la généralisation des règles de la nouvelle gestion publique,
- une réforme de la direction politique et des structures administratives,

⁸ Décision n°18 de l'AIJ du 28 juin 2004, <http://www.aij.ch/>, rubrique Dossier institutionnel -> Rapport final AIJ -> Autres documents, Doc. 6.1.

⁹ Mandat des 6 et 7 septembre 2005, <http://www.aij.ch/>, rubrique Dossier institutionnel -> Rapport final AIJ -> Autres documents, Doc. 0.2.

¹⁰ Rapport final de l'AIJ du 22 avril 2009, <http://www.aij.ch/>, rubrique Dossier institutionnel.

¹¹ Rapport final de l'AIJ, 3^e partie, chiffre 3.5, p. 38.

- le renforcement des collaborations extérieures et un positionnement marqué dans l'Arc jurassien.

L'AIJ propose, dans le cadre de cette variante, que la ville de Moutier soit le siège des autorités législatives et exécutives ainsi que de l'administration centrale du nouvel Etat, les autorités judiciaires siégeant à Porrentruy. Le parlement, composé de cinquante députés et députées sans suppléants, et le gouvernement composé de cinq conseillers ou conseillères d'Etat, seraient élus sur la base d'un seul cercle électoral pour les six communes. L'AIJ recommande qu'en cas d'une éventuelle élection d'assemblée constituante, les constituants du Jura bernois et du Jura soient représentés paritairement afin de donner un même poids politique aux deux régions¹². L'AIJ a mandaté l'Institut de recherches économiques de l'Université de Neuchâtel afin d'estimer quel serait le budget du nouveau canton. Selon cette expertise, le modèle de canton à six communes, selon le projet de l'AIJ, est financièrement viable et permettrait de procéder à une réduction d'impôts¹³.

2.2.2. La piste du « Statu quo+ »

L'AIJ indique que la piste dite du « Statu quo + » s'inscrit dans la situation institutionnelle existante, le but étant de l'améliorer. Elle est la seule des autres pistes qui ait finalement été retenue sur les neuf abordées au cours de l'étude.

La piste du « Statu quo + » est à géométrie variable et pourrait être réalisée de manière modulaire, dans les limites imposées par le cadre institutionnel bernois. Elle pourrait se développer selon quatre axes :

- mise en place d'une plate-forme de coordination qui remplacerait une éventuelle sous-conférence régionale du Jura bernois et qui permettrait à la région, sous l'égide du Conseil du Jura bernois (CJB), d'élaborer une action politique claire et crédible par la concertation et la discussion entre les représentants des communes et le CJB ;
- une réduction du nombre des communes dans chacune des deux régions, à une dizaine dans un premier temps (5 ans) et à trois communes à terme (20 ans) ;
- un éventuel élargissement des compétences du CJB, notamment en vue du renforcement du partenariat direct entre le Jura bernois et la République et Canton du Jura, cet élargissement étant nuancé selon les domaines ;
- l'ouverture de perspectives institutionnelles au niveau de l'Arc jurassien, du Jura bernois et de la République et Canton du Jura, ces entités devant être ensemble les moteurs d'une réflexion sur la faisabilité d'une entité cantonale de l'Arc jurassien qui inclurait au moins la République et Canton de Neuchâtel.

Cette piste implique que le CJB soit doté de compétences de discussion et de négociation avec les partenaires intéressés par cette ouverture institutionnelle et qu'il soit directement impliqué comme interlocuteur d'autres gouvernements cantonaux au sein d'un organe stratégique de concertation intercantonale.

2.2.3. Comparaison des deux pistes et conclusions de l'AIJ

Dans sa comparaison des avantages et des inconvénients des deux pistes, l'AIJ constate qu'aucune des deux solutions ne s'impose politiquement comme allant de soi bien que, selon une évaluation factuelle, la piste d'une nouvelle entité à six communes présente des avantages.¹⁴ Elle précise que « le règlement politique du conflit jurassien (...) ne passe pas

¹² Rapport intermédiaire No 3, p. 42, <http://www.aij.ch/>, rubrique Dossier institutionnel -> Rapport final AIJ -> Autres documents, Doc. 3

¹³ Rapport final de l'AIJ, 2^e partie, chiffre 1.3, p. 11 s.

¹⁴ Cf. note 11.

simplement par la mise en place de l'une ou l'autre forme institutionnelle. La solution politique au conflit jurassien réside en revanche dans la capacité des deux régions à respecter leurs spécificités, à poursuivre le dialogue interjurassien et à mener un débat démocratique ouvert et serein sur l'avenir de la communauté interjurassienne. Par leur contribution au débat public et leur sanction démocratique, c'est-à-dire un vote populaire, les citoyens des deux régions apporteront d'eux-mêmes une solution politique au conflit jurassien. »¹⁵

Parmi les recommandations émises par l'AIJ dans son rapport final figurait celle de présenter les travaux de l'AIJ au cours d'une phase d'information interactive, étant donné que l'AIJ avait travaillé de manière indépendante, mais en cercle fermé. L'AIJ demandait en outre aux deux gouvernements d'apprécier en temps voulu l'opportunité et les modalités d'une éventuelle consultation populaire et proposait l'idée d'une Charte interjurassienne pour le respect des principes démocratiques¹⁶.

2.2.4. Adoption du rapport final de l'AIJ

Conformément au Règlement de l'AIJ, le Rapport final de l'AIJ a été adopté à la double majorité des deux délégations, soit par onze voix contre une dans la Délégation jurassienne et huit voix contre quatre dans la Délégation bernoise.

2.2.5. Rapport de minorité

Les cinq membres de l'AIJ refusant le Rapport final de l'AIJ (ci-après Groupe de minorité) ont produit un Rapport de minorité, adjoint au Rapport final¹⁷. Le Groupe de minorité critique en particulier le fait que les effets du statut particulier n'aient pas vraiment été étudiés et que l'AIJ ne considère que la création d'institutions communes comme susceptible de servir la communauté interjurassienne. Il s'oppose par ailleurs « à toute consultation populaire imposée au Jura bernois et qui ne respecterait pas sa volonté propre. Il est persuadé qu'actuellement, la population concernée est toujours fermement opposée à un quelconque rapprochement institutionnel avec la République et Canton du Jura. Les conséquences d'un forcing seraient désastreuses pour la région.»¹⁸ Il demande enfin que le dossier interjurassien soit transféré au CJB et le mandat global de l'AIJ réexaminé.

2.3. Séances d'information interactives

En novembre 2009, les deux gouvernements cantonaux, sous les auspices du Conseil fédéral, ont donné suite à la proposition de l'AIJ d'organiser des séances d'information interactives dans le Jura bernois et le canton du Jura¹⁹. L'objectif principal de ces séances était d'élargir le débat politique au sujet du Rapport final en informant directement les populations et les acteurs politiques du Jura bernois et du canton du Jura des résultats de l'étude de l'AIJ et en entendant les différents avis exprimés à ce sujet.

Toutes les rencontres ont eu lieu comme prévu, dans un climat constructif, même si elles n'ont pas suscité un engouement extraordinaire. Du 6 janvier au 4 mai 2010, l'AIJ a organisé vingt séances d'information interactives auxquelles ont participé environ mille personnes. On peut constater que la plupart des questions posées dans ce cadre ont porté sur l'organisation d'une consultation de la population de la région. Dans le bilan qu'elle a dressé

¹⁵ Rapport final de l'AIJ, 4^e partie, chapitre C, chiffres 16 et 17, p. 41.

¹⁶ Rapport final de l'AIJ, 4^e partie, chapitre D à F, chiffres 19 et 24, p. 42, ainsi que chapitre G, p. 43.

¹⁷ Addendum au Rapport final de l'Assemblée interjurassienne Rapport de minorité du 22 avril 2009, <http://www.aij.ch/>, rubrique Dossier institutionnel -> Rapport final AIJ.

¹⁸ Rapport de minorité, chiffre 5, p. 9.

¹⁹ Mandat du 2 novembre 2009, <http://www.aij.ch/>, rubrique Dossier institutionnel -> Séances interactives AIJ.

de cette phase d'information, l'AIJ a souligné « le fait qu'il a été possible de discuter et débattre du dossier jurassien en toute sérénité, dans l'esprit du dialogue interjurassien et dans un climat de tolérance et de respect réciproque. Il s'agit là d'un élément fondamental du processus. L'AIJ constate également que cette problématique n'engendre plus de vives réactions émotionnelles, pas plus qu'elle ne déclenche une mobilisation en masse de la population. Elle s'apparente désormais de plus en plus à un thème politique que l'on peut aborder en toute sérénité. »²⁰ Fort de ce constat, l'AIJ a réitéré son invitation aux deux gouvernements de considérer l'opportunité d'une consultation populaire permettant de régler la Question jurassienne.

3. Déclaration d'intention du 20 février 2012

Enthousiaste à l'idée de voir un nouveau canton se créer sur les territoires du Jura bernois et du canton du Jura, le Gouvernement jurassien a très vite approuvé la conclusion essentielle à laquelle l'AIJ est arrivée à l'issue de son étude institutionnelle, à savoir le fait que la solution à la Question jurassienne réside dans l'organisation d'une consultation populaire, selon des modalités à définir. Le 24 juin 2009, il s'est déclaré favorable à l'ouverture de négociations avec son homologue bernois afin de définir les modalités d'organisation d'un processus de consultation populaire²¹. Deux années se sont toutefois écoulées avant que le Conseil-exécutif du canton de Berne ne dévoile ses intentions: le 27 mai 2011, il a exprimé le vœu de consulter la population du Jura bernois sur l'avenir institutionnel de la région²².

Le 4 juillet 2011, dans le cadre d'une Conférence tripartite (Confédération, Canton de Berne, République et Canton du Jura) présidée par la conseillère fédérale en charge du Département fédéral de justice et police, Mme Simonetta Sommaruga, les délégations aux affaires jurassiennes des deux gouvernements cantonaux ont décidé d'engager des pourparlers visant à définir les modalités d'organisation d'une consultation populaire. Ces négociations ont abouti le 20 février 2012 à la signature par les deux gouvernements, en présence de la conseillère fédérale, d'une « Déclaration d'intention portant sur l'organisation de votations populaires dans la République et Canton du Jura et le Jura bernois concernant l'avenir institutionnel de la région »²³.

En substance, les gouvernements ont convenu d'organiser simultanément deux votations à l'échelle de la région: l'une dans le Jura bernois, l'autre dans le canton du Jura. Organisées selon des procédures différentes, elles porteront chacune sur l'opportunité d'engager un processus visant à créer un nouveau canton couvrant les territoires du Jura bernois et du canton du Jura.

Le Gouvernement de la République et Canton du Jura s'est engagé à proposer au Parlement de modifier la Constitution cantonale en y ajoutant un article 139 ayant la teneur suivante: « Le Gouvernement est habilité à engager un processus tendant à la création d'un nouveau canton couvrant les territoires du Jura bernois et de la République et Canton du Jura, dans le respect du droit fédéral et des cantons concernés. » Si le Parlement l'accepte, la modification constitutionnelle sera soumise à votation populaire.

Le Conseil-exécutif du Canton de Berne s'est engagé pour sa part à proposer au Grand Conseil de modifier la loi sur le statut particulier du Jura bernois afin d'autoriser l'organisation

²⁰ Etude sur l'avenir institutionnel de la région interjurassienne, Rapport de l'Assemblée interjurassienne du 30 juin 2010 sur le déroulement des séances d'information interactives, partie IV, p. 29, <http://www.aij.ch/>, rubrique Dossier institutionnel -> Séances interactives AIJ.

²¹ Rapport du Gouvernement au Parlement sur la reconstitution de l'unité du Jura du 24 juin 2009, p. 7 s.

²² Communiqué de presse du Conseil-exécutif du canton de Berne du 27 mai 2011 intitulé « Avenir institutionnel de la région interjurassienne. Le Conseil-exécutif veut consulter la population du Jura bernois ».

²³ Disponible sur le site de la République et Canton du Jura sur la page dédiée au Secrétariat de la Chancellerie d'Etat à l'adresse <http://www.jura.ch/CHA/SCH.html> sous la rubrique « La Question jurassienne ».

d'une votation dans cette région. Si le Grand Conseil l'accepte, et dans la mesure où la modification de la loi n'est pas rejetée par le peuple bernois lors d'un référendum facultatif, le Conseil-exécutif organisera ladite votation dans le Jura bernois. La question posée aux citoyens sera la suivante: « Voulez-vous que le Conseil-exécutif engage un processus tendant à la création d'un nouveau canton couvrant les territoires du Jura bernois et de la République et Canton du Jura, dans le respect du droit fédéral et des cantons concernés? »

Le message adressé aux citoyens dans le canton du Jura et dans le Jura bernois décrira le processus en question. Il contiendra une information contextuelle sur les travaux de l'Assemblée interjurassienne consacrés à l'avenir institutionnel de la région (synthèse du rapport final du 22.04.2009).

S'agissant du droit des communes, le Conseil-exécutif bernois s'est engagé dans la déclaration d'intention à proposer au Grand Conseil, sur demande d'une commune du Jura bernois présentée dans les deux ans qui suivront les votations précitées, « les bases légales appropriées pour permettre l'organisation de votations communales ayant pour objet le rattachement des communes en cause à la République et Canton du Jura, respectivement et réciproquement, le maintien des communes en cause dans le canton de Berne dans le scénario où le Jura bernois, à la majorité de sa population, aurait décidé de participer à la création d'un nouveau canton ».

Les deux gouvernements se sont engagés à faire tout ce qui est en leur pouvoir pour garantir que les campagnes précédant les votations se déroulent dans un climat serein et empreint de loyauté.

Lorsque l'ensemble du processus sera arrivé à son terme, les gouvernements considéreront le conflit jurassien au sens de l'Accord du 25 mars 1994 comme étant politiquement réglé. Si l'application de la déclaration d'intention devait se heurter à des obstacles dans un canton ou dans l'autre, les deux gouvernements reprendront les pourparlers en vue d'aplanir les divergences.

4. Repères historiques et enjeux institutionnels

4.1. La partition du Jura

La Constitution du Canton de Berne de 1950 a reconnu l'existence du peuple jurassien. Celui-ci se trouvait placé sous la souveraineté bernoise depuis une décision prise par les puissances européennes en 1815 : réunies au Congrès de Vienne, elles avaient attribué le territoire de l'ancien Evêché de Bâle à la Suisse, l'annexant pour l'essentiel au canton de Berne.

En 1970, le corps électoral bernois a accepté l'Additif constitutionnel relatif au Jura qui a rendu possible l'organisation dans la partie jurassienne du canton d'une votation populaire ayant pour objet la création d'un nouveau canton sur ce territoire. Cette consultation eut lieu le 23 juin 1974 : à sa majorité, le peuple jurassien décida de créer un nouveau canton.

Néanmoins, la décision majoritaire ne fut pas appliquée sur l'ensemble du territoire concerné. L'additif constitutionnel de 1970 a autorisé l'organisation, dans les districts s'étant prononcé contre la création d'un nouvel Etat, de sous-plébiscites ayant pour objet le maintien de ces districts dans le canton de Berne. Les districts de la Neuveville, Courtelary et Moutier acceptèrent de rester sous la souveraineté bernoise. Dans une troisième phase, de nouvelles consultations eurent lieu dans les communes jouxtant un district au choix duquel elles désiraient se rallier. La République et Canton du Jura entra en souveraineté le 1^{er} janvier 1979, formée des districts de Porrentruy, de Delémont et des Franches-Montagnes.

Les sous-plébiscites organisés en 1975 ont ainsi provoqué la partition du Jura historique et celle du peuple jurassien dont la Constitution bernoise de 1950 avait reconnu l'existence. En adoptant l'additif constitutionnel de 1970, le législateur bernois a estimé que le respect des minorités territoriales doit primer sur l'unité d'une région.

La Question jurassienne n'a pas été résolue à l'entrée en souveraineté de la République et Canton du Jura, une partie de la population exprimant depuis lors son insatisfaction au sujet du cadre institutionnel en vigueur dans la région. Dans le sud et le nord du territoire, des voix s'élèvent régulièrement pour dénoncer la division du Jura historique et exigent la reconstitution de son unité. Dans le Jura bernois, des citoyens se plaignent de la situation de leur région dans le canton de Berne et demandent son rattachement – en tout ou en partie – au canton du Jura. A Moutier, le Conseil de ville est à majorité autonomiste depuis 1982; le Conseil municipal et la mairie le sont depuis 1986.

4.2. L'affaire dite « des caisses noires »

Le 23 août 1984, un fonctionnaire employé au contrôle des finances du canton de Berne a demandé au Grand Conseil l'ouverture d'une enquête disciplinaire contre le Conseil-exécutif pour avoir violé la loi sur les finances de l'Etat. Dans son rapport du 26 août 1985, la commission spéciale d'enquête créée par le Grand Conseil a révélé que le gouvernement bernois avait financé des organisations antiséparatistes de 1979 à 1984. Le Conseil-exécutif a admis par la suite, le 14 octobre 1985, que ces versements avaient débuté en 1974 déjà et qu'ils auraient atteint, pour la période allant jusqu'en 1982, une somme totale de 730'800 francs. Sur la base de ces révélations, le Gouvernement jurassien a requis le Conseil fédéral, le 14 novembre 1985, de déclarer viciés les scrutins issus de l'Additif constitutionnel bernois du 1^{er} mars 1970, estimant qu'ils avaient été faussés par ces versements, et de permettre aux populations touchées de se prononcer librement sur leur intention de quitter le canton de Berne. Le 22 janvier 1986, le Conseil fédéral s'est déclaré incompétent pour connaître de cette requête et l'a transmise au Tribunal fédéral. Ce dernier, dans son arrêt du 13 mars 1991, a débouté le canton du Jura. Il ne s'est pas prononcé sur le fond de la question. Il a jugé qu'à l'époque des plébiscites, le canton du Jura n'avait pas qualité pour se plaindre d'éventuelles irrégularités électorales, celle-ci étant réservée aux seuls titulaires du droit de vote²⁴.

L'affaire dite « des caisses noires » a toutefois eu pour conséquence l'annulation par le Tribunal fédéral du scrutin du 11 septembre 1983 lors duquel les citoyens du Laufonnais avaient rejeté le rattachement de leur district bernois au canton de Bâle-Campagne. Suite au recours déposé par cinq électeurs, le Tribunal fédéral a invalidé ce scrutin pour le motif que le Conseil-exécutif bernois avait illicitement engagé des fonds publics dans la campagne qui l'avait précédé²⁵. Dans une nouvelle consultation organisée le 12 novembre 1989, les citoyens du Laufonnais ont alors accepté le rattachement de leur district au canton de Bâle-Campagne.

4.3. Le rapport de la Commission Widmer

Le 9 mars 1992, le Conseil fédéral a nommé une commission consultative composée de cinq personnalités et présidée par M. Sigmund Widmer, ancien maire de Zurich. Il lui a confié le mandat d'examiner les problèmes pendants dans les relations entre les cantons de Berne et du Jura et de proposer des solutions concrètes. Dans son rapport rendu le 31 mars 1993²⁶, la commission a proposé la création d'un conseil interrégional de coopération puis, dans un

²⁴ Arrêt du Tribunal fédéral du 13 mars 1991.

²⁵ Arrêt du Tribunal fédéral du 20 décembre 1988.

²⁶ Rapport de la commission consultative du Conseil fédéral et des cantons de Berne et du Jura du 31 mars 1993.

délai de sept ans au maximum, l'organisation d'une votation populaire portant sur la création d'un nouveau canton englobant le Jura bernois et la République et Canton du Jura. La commission faisait « une réserve importante pour la commune de Moutier » en affirmant que « s'il s'avérait impossible de créer le futur canton, il s'imposerait alors de régler en priorité et pour lui-même le cas de cette commune, afin de lui permettre, si elle en exprime démocratiquement la volonté, de passer sous la souveraineté du canton du Jura »²⁷.

4.4. L'AIJ et la nécessité de consulter la population de la région

L'Accord du 25 mars 1994, signé par les gouvernements jurassien et bernois ainsi que le Conseil fédéral, a donné naissance à l'Assemblée interjurassienne. Depuis plus de 18 ans, l'institution promeut avec succès le dialogue interjurassien. La mise en place de collaborations concrètes s'avère toutefois difficile, principalement en raison du cadre institutionnel en vigueur. Il y a lieu de constater en effet que la région jurassienne se trouve aujourd'hui divisée en deux parties, chacune d'elles appartenant à un canton différent. De plus, le Jura bernois ne bénéficie pas des compétences décisionnelles propres à un Etat et qui seraient de nature à faciliter la coopération avec un Etat voisin. Ainsi, dans le contexte actuel, la région jurassienne n'a pas les moyens de fonctionner comme si elle formait une seule et même entité institutionnelle et de profiter des avantages d'une telle situation.

La proposition de l'AIJ d'organiser une consultation populaire consacrée à l'avenir institutionnel de la région a marqué une étape significative dans l'évolution et la perception de la Question jurassienne. Dans les quatre rapports²⁸ sur la reconstitution de l'unité du Jura qu'il a adressés au Parlement depuis la présentation du rapport final de l'AIJ le 4 mai 2009, le Gouvernement jurassien a expliqué les enjeux d'une telle consultation populaire. Il a indiqué que la consultation doit être conçue et organisée de manière à lever toutes les incertitudes qui règnent aujourd'hui dans le cadre de la Question jurassienne. Il a rappelé que deux questions fondamentales se posent :

- d'une part, la reconnaissance de l'unité du Jura par la population du Jura bernois. Cette unité est une réalité historique. Une partie de la population du Jura et du Jura bernois souhaite sa reconstitution sur le plan institutionnel.
- d'autre part, les intentions de certaines communes du Jura bernois quant à leur appartenance cantonale, indépendamment de la reconstitution de l'unité du Jura. Il y a une incertitude manifeste quant à leur volonté de conserver leur appartenance cantonale actuelle. A Moutier, par exemple, les autorités démocratiquement élues désirent que leurs concitoyens puissent se prononcer sur l'avenir institutionnel de la ville.

Aux yeux du Gouvernement, une consultation de la population doit apporter une réponse à chacune de ces questions, faute de quoi elle ne règlera pas la Question jurassienne. Le problème institutionnel jurassien tel qu'on l'observe aujourd'hui ne se situe pas seulement à l'échelle régionale: il a également une dimension communale. Celle-ci est présente dans l'Accord du 25 mars 1994 qui évoque explicitement le cas de la commune de Moutier et son possible rattachement au canton du Jura. Un règlement politique du problème institutionnel jurassien ne peut être envisagé sans qu'une attention particulière ne soit prêtée à la situation des communes du Jura bernois.

Au sein du Parlement jurassien, les débats qui ont suivi la présentation des rapports annuels du Gouvernement sur la reconstitution de l'unité du Jura depuis la publication du rapport final de l'AIJ ont montré que les groupes politiques partagent, dans une très large mesure, les

²⁷ Rapport de la commission consultative du Conseil fédéral et des cantons de Berne et du Jura du 31 mars 1993, p. 37.

²⁸ Rapports du Gouvernement au Parlement sur la reconstitution de l'unité du Jura du 24 juin 2009, du 16 juin 2010, du 7 juin 2011 et du 1^{er} juin 2012.

intentions et les objectifs affichés par l'Exécutif jurassien. Tous les groupes se sont déclarés favorables à l'organisation d'une consultation populaire portant sur la création d'un nouveau canton réunissant le Jura bernois et la République et Canton du Jura. Une nette majorité d'entre eux ont également estimé que, dans l'hypothèse où le projet de créer un nouveau canton n'aboutissait pas, les communes du Jura bernois qui manifesteraient le désir de rejoindre le canton du Jura ne devraient pas en être empêchées. Les observateurs délégués au Parlement jurassien par des communes du Jura bernois ont exprimé la même opinion. Intervenant à la tribune, l'observateur de la commune de Moutier a rappelé l'attachement des autorités de cette ville au rétablissement de l'unité jurassienne et a revendiqué qu'à défaut, et si elle le souhaite, la ville de Moutier puisse se rattacher au canton du Jura²⁹. L'observateur de la commune de Sorvilier a lui aussi estimé que Moutier et d'autres communes devraient être libres de choisir leur destin³⁰. Ces observateurs considèrent que le Jura bernois souffre d'un manque de pouvoir décisionnel³¹ et que la piste du « statu quo + » élaborée par l'AIJ est un leurre, le statut particulier accordé au Jura bernois ne pouvant être étendu de manière substantielle³².

Le processus convenu dans la déclaration d'intention du 20 février 2012 permettra aux citoyens de se prononcer sur l'avenir institutionnel de la région jurassienne. La nécessité d'avoir recours à la démocratie directe est le fondement de cet accord. Le règlement de la Question jurassienne et le choix d'une voie à suivre pour construire l'avenir de cette région requiert de consulter les générations actuelles. Les citoyens qui sont âgés de moins de 57 ans – c'est-à-dire la majorité de la population – n'ont pas participé aux plébiscites des années 1970 qui ont donné naissance au cadre institutionnel que l'on connaît aujourd'hui. Le processus permettra aux autorités de savoir si la population entend doter la région d'un nouveau cadre institutionnel ou si, au contraire, elle juge sa situation actuelle satisfaisante.

La déclaration d'intention des gouvernements bernois et jurassien traite les deux dimensions du problème institutionnel jurassien : régionale et communale. A la suite de consultations populaires organisées à l'échelle de la région, les communes du Jura bernois qui le souhaitent pourront demander l'organisation de scrutins communaux consacrés à leur appartenance cantonale. Le Conseil-exécutif s'est engagé à donner suite à de telles requêtes.

L'objet de la consultation populaire organisée à l'échelle de la région ne sera pas la réunification ni le rattachement du Jura bernois à la République et Canton du Jura. Les citoyens seront appelés à se prononcer sur l'opportunité d'engager un processus tendant à la création d'un nouveau canton. La campagne qui précédera ces votations sera l'occasion de se projeter dans l'avenir. La création d'un nouveau canton à l'échelle du Jura bernois et du canton du Jura représente une opportunité de changement qui ouvre de nouvelles perspectives à la région. Si elle le souhaite, la communauté jurassienne pourra être réunie au sein d'un même Etat et se doter de nouvelles institutions. Un tel processus peut servir de cadre à une réorganisation institutionnelle, administrative et territoriale de la région. De ce processus peut naître un Etat doté de nouvelles structures qui permettront aux Jurassiens et aux Jurassiens bernois de mieux promouvoir et défendre leurs intérêts communs, leur économie, leur culture ainsi que la place qu'ils occupent en Suisse romande et dans la Confédération.

Les enjeux du processus que les gouvernements jurassien et bernois souhaitent déployer sont d'une grande portée. Globalement, il s'agit de régler politiquement la Question jurassienne. Dans une première phase, il y a lieu de savoir si la population est favorable à la

²⁹ République et Canton du Jura, Journal des débats du Parlement 2011, séance du 22 juin 2011, p. 242 s.

³⁰ République et Canton du Jura, Journal des débats du Parlement 2011, séance du 22 juin 2011, p. 241 s.

³¹ République et Canton du Jura, Journal des débats du Parlement 2010, séance du 16 juin 2010, p. 494 s.

³² République et Canton du Jura, Journal des débats du Parlement 2009, séance du 24 juin 2009, p. 448 s.

perspective de créer un nouveau canton englobant le Jura bernois et la République et Canton du Jura. La seconde phase consistera à donner aux communes du Jura bernois qui le désirent l'opportunité de se prononcer individuellement sur leur avenir institutionnel. Un autre enjeu du processus est de démontrer que le dialogue interjurassien entrepris en 1994 a porté ses fruits à tel point que les citoyens jurassiens et jurassiens bernois peuvent désormais débattre de leur avenir institutionnel en toute sérénité et dans le respect mutuel. Enfin, l'enjeu du processus dépasse la portée régionale. Il est de portée nationale, puisque ce serait la première fois dans l'histoire de la Confédération que deux cantons s'entendent sur une procédure qui, le cas échéant, permettrait la création d'un nouveau canton par le mariage des territoires d'un canton existant et d'une partie d'un territoire d'un autre canton souverain. Il n'est pas fréquent, même à l'échelle internationale, qu'un conflit territorial puisse être réglé politiquement par la volonté et l'engagement de deux gouvernements d'Etats souverains.

Ainsi, d'un point de vue politique et citoyen, la perspective d'organiser ces votations populaires peut être perçue comme une chance et une opportunité. Aux citoyens, elle offre la possibilité de débattre d'un sujet fondamental: l'avenir institutionnel de la région jurassienne. Aux autorités, elle offre l'opportunité de connaître avec certitude l'avis de la population sur ce sujet et d'en tirer ainsi les conséquences qui s'imposeront.

5. Procédures

L'AIJ a estimé, dans le rapport final de son étude sur l'avenir institutionnel de la région, que la solution à la Question jurassienne réside dans « le processus de dialogue interjurassien au terme duquel les populations doivent avoir la possibilité de s'exprimer dans le strict respect des principes démocratiques, c'est-à-dire dans le cadre d'un scrutin populaire organisé par le canton de Berne et la République et Canton du Jura sous l'égide de la Confédération »³³. Saisis de cette recommandation, les gouvernements ont convenu de consulter la population du Jura bernois et celle du canton du Jura sur l'ouverture d'un projet commun. Il y a lieu de savoir si les corps électoraux désirent que les deux gouvernements engagent un processus tendant à la création d'un nouveau canton couvrant les territoires actuels du Jura bernois et du canton du Jura. A ce stade, la consultation populaire ne portera pas sur la décision de fonder un nouvel Etat, mais sur l'opportunité d'entreprendre les démarches qui permettront aux populations concernées de se prononcer ultérieurement sur la création d'un nouveau canton. Les démarches consistent principalement en l'élaboration de diverses bases légales. Avant d'engager ce processus, les gouvernements jurassien et bernois souhaitent déterminer s'il répond à une volonté populaire.

Quand bien même les citoyens du Jura bernois et ceux du canton du Jura seront appelés à se prononcer sur l'ouverture d'un projet commun, il n'est pas nécessaire que la consultation populaire soit organisée de manière identique dans les deux régions. La consultation se traduira par l'organisation simultanée de deux scrutins distincts: l'un dans la région administrative du Jura bernois et l'autre dans la République et Canton du Jura. Plusieurs raisons ont conduit les gouvernements bernois et jurassien à opter pour deux votations d'une même portée sur le fond, mais de formes différentes: il est en effet nécessaire de s'adapter aux situations et aux cadres juridiques qui prévalent dans chacun des cantons.

Dans la République et Canton du Jura, le droit ne prévoit pas, donc empêche, l'organisation d'un vote consultatif afin de connaître l'opinion des citoyens sur un objet donné; le corps électoral sera donc invité à se prononcer sur une modification constitutionnelle. Il s'agit de l'inscription d'un article 139 (cf. chapitre 6 ci-après). La question posée aux citoyens lors du scrutin sera la suivante: « Acceptez-vous la modification de la Constitution du [date]? ». En

³³ Rapport final de l'AIJ, 4^e partie, chiffre 3.5, p. 38.

répondant à cette question, la population du canton du Jura acceptera ou refusera qu'un processus soit engagé dans le but de créer un nouveau canton.

Dans le canton de Berne, il est nécessaire de distinguer le corps électoral du Jura bernois de celui de l'ensemble du canton. Seul le premier doit être consulté à ce stade de la procédure. La législation bernoise ne contient pas de dispositions permettant d'organiser une telle votation populaire dans une région administrative uniquement. Il convient par conséquent d'édicter une base légale expresse. Le Conseil-exécutif entend proposer au Grand Conseil une modification de la loi cantonale sur le statut particulier du Jura bernois et sur la minorité francophone du district bilingue de Bienne³⁴. Soumise à référendum facultatif, cette modification législative permettra l'organisation d'un scrutin populaire dans la seule région administrative du Jura bernois. La question posée aux citoyens sera la suivante: « Voulez-vous que le Conseil-exécutif engage un processus tendant à la création d'un nouveau canton couvrant les territoires du Jura bernois et de la République et Canton du Jura, dans le respect du droit fédéral et des cantons concernés? ». En répondant à cette question, la population du Jura bernois acceptera ou refusera qu'un processus soit engagé dans le but de créer un nouveau canton.

Les deux gouvernements ont convenu d'appliquer de manière coordonnée les procédures devant conduire à ces votations. Si un législatif cantonal refuse l'objet qui lui est soumis, les gouvernements mèneront des pourparlers pour convenir de la suite à donner au processus.

6. Le nouvel article constitutionnel

Le Gouvernement propose d'inscrire un nouvel article 139 dans le chapitre VIII de la Constitution cantonale:

Art. 139 Le Gouvernement est habilité à engager un processus tendant à la création d'un nouveau canton couvrant les territoires du Jura bernois et de la République et Canton du Jura, dans le respect du droit fédéral et des cantons concernés.

L'article accorde au Gouvernement la compétence d'entreprendre des démarches visant à créer un nouvel Etat à l'échelle de la région jurassienne, dans le respect du droit fédéral et des cantons de Berne et du Jura. L'article entrera en vigueur après avoir été accepté par le Parlement jurassien, respectivement le corps électoral, et sera mis en application si la votation consultative organisée dans le Jura bernois aboutit également à un résultat positif.

L'article 51, alinéa 1, de la Constitution fédérale³⁵ prévoit que chaque canton doit se doter d'une constitution acceptée par le peuple. Son article 53, alinéa 2, prévoit en outre que toute modification du nombre des cantons ou de leur statut est soumise à l'approbation du corps électoral concerné et des cantons concernés ainsi qu'au vote du peuple et des cantons. Ainsi, l'application d'un processus tendant à la création d'un nouveau canton nécessitera l'organisation de plusieurs scrutins populaires successifs. Dans tous les cas, la création d'un nouvel Etat ne deviendra effective qu'après l'acceptation de sa constitution par le corps électoral concerné. En donnant aux gouvernements la compétence d'engager un tel processus, les ayants droit du canton du Jura et ceux du Jura bernois ne s'engagent en aucune manière à accepter les objets qui seront soumis ensuite à leur approbation, mais s'octroient l'opportunité de pouvoir juger « sur pièces » ultérieurement, lorsque le constituant aura présenté sa conception du nouveau canton.

³⁴ Loi sur le statut particulier du Jura bernois et sur la minorité francophone du district bilingue de Bienne du 13 septembre 2004, Recueil systématique des lois bernoises, acte n° 102.1.

³⁵ Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, RS 101.

Le cas échéant, la rédaction de la constitution du futur canton incombera à une assemblée constituante qui sera élue démocratiquement par les populations concernées, selon des modalités à définir. Le Gouvernement souhaite qu'elle soit composée paritairement de représentants du Jura bernois et du canton du Jura. Il appartiendra à cette assemblée de formuler des propositions concernant, par exemple, la localisation de la capitale du futur canton, le nombre de sièges au gouvernement et au parlement, le nombre de cercles électoraux, le siège des autorités législatives, exécutives et judiciaires ou encore la localisation des structures administratives. Au stade actuel de la procédure, il n'est pas possible d'imposer au futur constituant des conditions auxquelles il devrait se conformer dans l'élaboration de la constitution. C'est pourquoi les objets respectifs que les gouvernements désirent, à ce stade, soumettre à l'approbation des ayants droit ne font pas référence au modèle de nouveau canton défini par l'AIJ dans le rapport final de son étude sur l'avenir institutionnel de la région. Ce modèle est relativement détaillé; il est incompatible avec la liberté qui doit être accordée à une assemblée constituante. Il convient en outre de respecter l'unité de la matière soumise en votation populaire. Enfin, certains éléments laissent à penser que le modèle de canton à six communes élaboré par l'AIJ ne correspond pas, dans sa totalité, aux intentions qui sont celles des citoyens actuellement.

7. Suites à donner à la consultation populaire

Dans la déclaration d'intention du 20 février 2012, les gouvernements jurassien et bernois ont décrit, dans les grandes lignes, les conséquences prévisibles des votations populaires qu'ils entendent organiser à l'échelle de la région³⁶.

7.1. Opportunité de créer un nouveau canton

Si la population du Jura bernois et celle du canton du Jura répondent positivement aux questions qui leur seront posées dans un premier temps, les deux gouvernements élaboreront un concordat intercantonal qui décrira la suite de la procédure. Ce concordat prévoira l'élection d'une assemblée constituante et en définira les modalités. Il sera soumis au référendum obligatoire dans les cantons de Berne et du Jura. Si le concordat est accepté dans les deux cantons, les gouvernements organiseront l'élection d'une assemblée constituante dans la région concernée, à savoir le Jura bernois et le canton du Jura. Une fois élue, l'assemblée constituante rédigera la constitution du nouveau canton. Le texte sera soumis à l'approbation de la population concernée. Si elle est acceptée selon les modalités qui seront fixées dans le concordat, la constitution sera soumise à l'approbation de la Confédération.

A l'inverse, si au moins l'une des deux populations refuse que les gouvernements engagent un tel processus, ces derniers en prendront acte et le projet de créer un nouveau canton sera abandonné. En cas de résultat positif dans le canton du Jura et négatif dans le Jura bernois, l'article 139 de la Constitution jurassienne entrera en vigueur et ne sera pas mis en application. Cet article habilite le Gouvernement à engager un processus; il ne le contraint naturellement pas dans un contexte qui ne répond pas aux conditions prévues pour sa mise en œuvre. Si le corps électoral du Jura bernois estime inopportun qu'un processus soit engagé dans le but de créer un nouveau canton, le Gouvernement de la République et Canton du Jura ne fera pas usage de la compétence prévue à l'article 139 de la Constitution.

³⁶ « Déclaration d'intention portant sur l'organisation de votations populaires dans la République et Canton du Jura et le Jura bernois concernant l'avenir institutionnel de la région » du 20 février 2012, articles 9 à 11.

7.2. Droit des communes

Quel que soit le résultat des votations organisées à l'échelle de la région, les communes situées dans la région administrative du Jura bernois pourront, dans un second temps, faire valoir leur droit quant à leur appartenance cantonale.

Si la population du Jura bernois approuve le lancement d'un processus tendant à la création d'un nouveau canton, les communes qui désireront rester bernoises pourront demander au Conseil-exécutif de proposer au Grand Conseil les bases légales appropriées permettant l'organisation de scrutins communaux y relatifs, c'est-à-dire portant sur le maintien de ces communes dans le canton de Berne. Un droit identique sera réservé aux communes qui désireront se rattacher au canton du Jura si la population du Jura bernois rejette le principe de créer un nouveau canton.

Les communes devront présenter leur demande au Conseil-exécutif dans les deux ans qui suivront les votations organisées à l'échelle de la région. Dans leurs démarches, les communes se conformeront au droit en vigueur (article 53 alinéa 3 de la Constitution fédérale, Loi sur les communes bernoises et règlements communaux d'organisation). Le Conseil-exécutif bernois s'est engagé, dans la déclaration d'intention du 20 février 2012, à donner une suite positive aux requêtes qui seront déposées dans ces conditions.

Compte tenu du contexte politique, un règlement du conflit jurassien ne pourra être atteint sans répondre aux attentes de chaque commune du Jura bernois. Si, dans cette région, des communes se distancient de la décision prise par le corps électoral de l'arrondissement administratif, et si leurs revendications ne sont pas prises en compte, cela pourrait conduire au maintien d'une instabilité et d'une incertitude qui n'est pas souhaitable. Il convient de relever que l'Accord du 25 mars 1994 faisait déjà référence à la dimension communale du problème institutionnel jurassien au sein du canton de Berne, puisqu'il mentionnait explicitement le cas de la commune de Moutier.

Aujourd'hui déjà, en vertu des principes démocratiques et des dispositions légales en vigueur, les communes du Jura bernois sont libres de solliciter le Conseil-exécutif afin qu'il soumette au Grand Conseil des propositions quant à leur avenir institutionnel. A plusieurs reprises, les autorités de Moutier ont affirmé qu'elles envisagent de consulter prochainement les ayants droit au sujet de l'avenir institutionnel de la commune. Les gouvernements ont donc intégré cette réalité politique et juridique dans le processus de consultation populaire.

Si la population de la région ne partage pas l'objectif qui consiste à créer un nouvel Etat, le Gouvernement jurassien est bien entendu favorable à l'idée d'accueillir toutes les communes du Jura bernois qui exprimeront démocratiquement leur volonté de rejoindre le canton du Jura. Quand bien même la démarche ne consistera pas, dans ce cas, à créer un nouveau canton, le Gouvernement s'engage à accompagner celle-ci d'une réflexion visant à identifier les éventuelles démarches à entreprendre afin que l'accueil de ces communes dans le canton du Jura se déroule dans des conditions optimales et que leurs intérêts légitimes soient satisfaits.

7.3. Règlement politique du conflit jurassien

Une consultation de la population organisée dans des conditions optimales et permettant de répondre à toutes les questions institutionnelles en suspens est un préalable nécessaire à la résolution de la Question jurassienne. Lorsque l'ensemble du processus décrit dans la déclaration d'intention du 20 février 2012 sera arrivé à son terme, les deux gouvernements considéreront que le conflit jurassien au sens de l'Accord du 25 mars 1994 sera politiquement réglé; ils s'y sont engagés dans la déclaration commune. En conséquence, les accords et les structures qui avaient été créés dans le but de régler la Question jurassienne

seront supprimés. L'Accord du 25 mars 1994 deviendra caduc et l'Assemblée interjurassienne sera dissoute.

Concrètement, si les citoyens des deux régions optent pour la création d'un nouvel Etat, la République et Canton du Jura disparaîtra et, avec elle, la législation et les institutions mises en place dans le but de résoudre la Question jurassienne. En parallèle, il reviendra au canton de Berne d'abroger les dispositions légales qui ont trait au Jura bernois et de supprimer les institutions politiques y relatives.

Dans la seconde hypothèse, si la population rejette le principe de créer un nouvel Etat, et si la possibilité est offerte aux communes du Jura bernois de se prononcer sur leur appartenance cantonale conformément à l'article 9 de la déclaration d'intention, l'engagement du Gouvernement jurassien n'en sera pas moins respecté. Ce dernier prendra acte du résultat et considérera, dans ce cas également, que le conflit jurassien sera politiquement réglé. Dans le prolongement de la déclaration d'intention, il reviendra alors aux deux exécutifs cantonaux d'entreprendre toutes les démarches qui s'imposeront dans un tel contexte. Le règlement politique de la Question jurassienne devrait se traduire par divers changements apportés au droit, à la nature et au fonctionnement des institutions politiques jurassiennes et bernoises. Les cantons du Jura et de Berne entretiendront des relations confédérales identiques à celles qui prévalent aujourd'hui avec les autres cantons voisins. Les gouvernements privilégieront un dialogue de qualité.

Toutes les mesures qu'il y aura lieu de prendre sur les plans législatif et institutionnel suite au règlement politique du conflit jurassien le seront le moment venu, lorsque l'ensemble du processus décrit dans la déclaration d'intention aura déployé ses effets. Chaque exécutif devra les identifier, le canton de Berne n'étant pas moins concerné que le canton du Jura.

8. Consultation

L'avant-projet de révision partielle de la Constitution a été mis en consultation³⁷ du 3 juillet au 2 octobre 2012 auprès d'une centaine de communes, partis politiques, associations et institutions diverses. Il a été très bien accueilli par la quarantaine d'institutions ayant exprimé un avis, celles-ci l'ayant soutenu presque à l'unanimité. Seul un petit nombre d'entre elles ont manifesté un avis nuancé.

Des participants ont exprimé leur parfait accord avec le contenu de la déclaration d'intention du 20 février 2012 et ont salué le travail de qualité réalisé par l'Assemblée interjurassienne dans le cadre de son étude sur l'avenir institutionnel de la région. Certains exécutifs communaux ont cependant émis des réserves quant à la proposition de l'AIJ de limiter à six le nombre de communes dans son modèle de nouveau canton.

Quelques participants ont insisté sur la nécessité de permettre aux communes du Jura bernois qui en exprimeraient le désir de pouvoir se prononcer démocratiquement sur leur éventuel rattachement au canton du Jura, dans l'hypothèse où la population de la région serait défavorable à la création d'un nouveau canton. Ils estiment que les processus décrits dans la déclaration d'intention du 20 février 2012 doivent être appliqués dans leur intégralité, sans quoi cet accord intergouvernemental deviendra inopérant et, dès lors, la Question jurassienne ne pourra en aucun cas être considérée comme politiquement réglée.

L'avant-projet de révision partielle de la Constitution jurassienne n'a fait l'objet que d'une seule proposition de modification, quant à sa forme: une organisation a suggéré de privilégier l'inscription d'une disposition transitoire plutôt que celle d'un nouvel article 139.

³⁷ La synthèse des réponses à la consultation est disponible sur le site www.jura.ch à la page consacrée au Secrétariat de la Chancellerie d'Etat, sous la rubrique « La Question jurassienne ».

Dans le cadre de la consultation, aucune commune située dans la République et Canton du Jura n'a exprimé le désir de pouvoir organiser un scrutin communal ayant pour objet son éventuel rattachement au canton de Berne.

9. Conclusion

La révision partielle de la Constitution qui fait l'objet du présent rapport accordera au Gouvernement la compétence d'entreprendre les démarches nécessaires à l'élaboration des bases légales qui permettront à la population de se déterminer ultérieurement sur la création d'un nouveau canton suisse englobant les territoires actuels du Jura bernois et du canton du Jura. La procédure législative qui conduira à l'acceptation ou au rejet de cette révision donnera lieu à un débat démocratique ouvert et serein sur l'avenir de la communauté jurassienne, comme l'AIJ l'a souhaité dans les conclusions de son rapport final³⁸.

La population pourra débattre librement d'un véritable projet de société. La perspective de fonder un nouvel Etat représente l'opportunité de débattre de la forme et du fonctionnement de ses institutions politiques et de ses structures administratives, ainsi que des objectifs et des moyens qui leur seront attribués. Au demeurant, la fondation d'un nouvel Etat peut être l'occasion d'instaurer de nouvelles relations entre les citoyens, les communes et les institutions cantonales et de redynamiser le fédéralisme suisse en réalisant une expérience novatrice. A ce stade du processus, le débat politique et citoyen ne saurait toutefois déboucher sur des conditions précises imposées à l'assemblée constituante qui sera chargée, le cas échéant, de rédiger la loi fondamentale du nouvel Etat et qui, aux yeux du Gouvernement, devrait être composée paritairement de représentants du Jura bernois et du canton du Jura.

Le Gouvernement jurassien souhaite vivement que les citoyens de la région jurassienne partagent l'objectif qui consiste à créer un nouvel Etat. Si tel n'est pas le cas, il conviendra de respecter l'avis exprimé par d'éventuelles minorités territoriales afin que le cadre institutionnel en vigueur dans la région jurassienne corresponde pleinement aux aspirations des citoyens. Le Gouvernement accueille positivement l'idée que des communes du Jura bernois qui en exprimeraient la volonté puissent rejoindre le canton du Jura. Le cas échéant, il engagera une réflexion visant à accueillir ces communes dans des conditions optimales, à la satisfaction de tous.

Il est dans l'intérêt de la région jurassienne et de ses habitants de créer un nouveau canton couvrant l'ensemble du territoire. L'espace géographique jurassien est homogène. Son existence repose sur une longue histoire commune, une même langue et une même culture, des structures économiques analogues et un même savoir-faire industriel. Neuf fois sur dix, les résultats des votations fédérales se révèlent identiques dans le Jura et le Jura bernois³⁹. Des deux côtés des limites territoriales actuelles, on promeut et on défend régulièrement les mêmes intérêts. Preuve en est que maintes associations économiques, professionnelles, culturelles et sportives exercent leurs activités sur l'ensemble du territoire. La création d'un nouvel Etat permettra de doter la région jurassienne d'institutions politiques et de structures administratives adaptées à ses besoins. La région sera ainsi prête à relever les défis auxquels elle devra faire face à l'avenir, par exemple le maintien et le développement des infrastructures de transport et de formation, la diversification de l'économie, le soutien à l'agriculture et la promotion de l'offre culturelle et sportive. L'ensemble de la région bénéficiera de tous les avantages offerts par un pouvoir de proximité.

³⁸ Rapport final de l'AIJ, 4^e partie, chapitre C, p. 41.


³⁹ Observation des résultats des votations fédérales depuis 1979.

En acceptant la révision constitutionnelle proposée, les citoyens de la République et Canton du Jura habiliteront le Gouvernement à entreprendre, si les citoyens du Jura bernois le souhaitent, les démarches nécessaires à la création d'un nouvel Etat et garderont la faculté de se déterminer sur celle-ci en toute connaissance de cause dans une phase ultérieure du processus.

Le Gouvernement recommande au Parlement d'accepter la révision constitutionnelle proposée.

Veuillez croire, Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs les Députés, à l'assurance de notre parfaite considération.

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA
RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA



Elisabeth Baume-Schneider
Présidente



Sigismond Jacquod
Chancelier d'Etat

Annexe: ment.

Constitution de la République et Canton du Jura

Modification du

Le Parlement de la République et Canton du Jura

arrête :

I.

La Constitution de la République et Canton du Jura du 20 mars 1977¹⁾ est modifiée comme il suit :

Article 139 (nouveau)

Processus
tendant à la
création d'un
nouveau
canton

Art. 139 Le Gouvernement est habilité à engager un processus tendant à la création d'un nouveau canton couvrant les territoires du Jura bernois et de la République et Canton du Jura, dans le respect du droit fédéral et des cantons concernés.

II.

La présente modification est soumise au référendum obligatoire.

Delémont, le

AU NOM DU PARLEMENT DE LA
REPUBLIQUE ET CANTON DU JURA

La présidente :

Le secrétaire :

Corinne Juillerat

Jean-Baptiste Maître

¹⁾ RSJU 101