

Votation populaire

du 24 novembre 2013

**Modification de la Constitution
de la République et Canton
du Jura du 20 mars 1977**

**Processus tendant
à la création
d'un nouveau canton**

Message

du Gouvernement

aux électrices

et électeurs

Conformément à l'article 77, lettre b, de la Constitution cantonale ainsi qu'à l'article 3, alinéa 2, de la loi cantonale sur les droits politiques, les étrangers ne peuvent pas participer au scrutin cantonal du 24 novembre 2013, du fait que l'objet soumis au vote touche la matière constitutionnelle.

**Dans ce document,
les termes relatifs aux personnes
s'appliquent indifféremment
aux femmes et aux hommes.**

Les Jurassiennes et les Jurassiens sont appelés à se prononcer sur la modification de la Constitution de la République et Canton du Jura afin d'habiliter le Gouvernement à engager un processus tendant à la création d'un nouveau canton qui couvrirait les territoires du Jura bernois et du canton du Jura, dans le respect du droit fédéral et des cantons concernés. Toute modification constitutionnelle est soumise au référendum obligatoire.

Question posée :

« Acceptez-vous la modification du 27 février 2013 de la Constitution de la République et Canton du Jura (article 139 nouveau; processus tendant à la création d'un nouveau canton)? »

Contexte

1. La création du canton du Jura

Les puissances réunies au Congrès de Vienne en 1815 ont annexé le territoire de l'ancien Evêché de Bâle au canton de Berne. Le Jura fut ainsi placé sous la souveraineté bernoise, sans que cela ne résulte d'un choix populaire. Cette situation a provoqué l'émergence d'un débat politique et citoyen communément appelé « Question jurassienne ».

La révision partielle de la Constitution du canton de Berne en 1950 a reconnu l'existence du peuple jurassien. Vingt ans plus tard, le 1^{er} mars 1970, le corps électoral bernois a 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, le peuple jurassien a décidé, à sa majorité, de créer un nouveau canton souverain. Cette décision n'a cependant pas été appliquée sur l'ensemble du territoire concerné. Conformément aux dispositions prévues dans l'additif constitutionnel, de nouveaux scrutins ont été organisés l'année suivante dans plusieurs

districts et communes, qui ont décidé de rester sous la souveraineté du canton de Berne. Ce processus plébiscitaire a donné naissance à la configuration institutionnelle que la région jurassienne 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 Berne¹. Ainsi, depuis lors, le peuple jurassien vit sur deux territoires cantonaux distincts.

La création du canton du Jura n'a pas mis un terme à la Question jurassienne. Le cadre institutionnel en vigueur dans la région a continué de nourrir le débat et de provoquer de l'insatisfaction chez une partie de la population, des citoyens envisageant leur avenir institutionnel sous l'égide d'un seul canton.

2. Le rapport de l'Assemblée interjurassienne du 22 avril 2009

Le 25 mars 1994, le Conseil fédéral, le Conseil-exécutif bernois et le Gouvernement jurassien ont signé l'Accord relatif

¹ 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.

à l'institutionnalisation du dialogue interjurassien et à la création de l'Assemblée interjurassienne (AIJ), composée de douze délégués du canton du Jura et de douze délégués du Jura bernois. 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.

Sur mandat des deux gouvernements cantonaux, l'AIJ a présenté le 4 mai 2009 les conclusions d'une étude consacrée à l'avenir institutionnel de la région². Elle observe notamment que la situation actuelle, vue sous l'angle du partenariat direct entre le Jura bernois et le canton du Jura, n'est pas satisfaisante. En particulier, 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 + ».

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 ins-

titutionnelles 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. L'AIJ recommande notamment 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 régions.

L'AIJ indique que la piste dite du « Statu quo + » s'inscrit dans la situation institutionnelle existante, le but étant de l'améliorer.

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. Dans ses recommandations, elle a proposé aux deux gouvernements cantonaux d'apprécier l'opportunité et les modalités d'une consultation populaire.

² Rapport final de l'AIJ du 22 avril 2009, <http://www.aij.ch/>, rubrique Dossier institutionnel.

3. La déclaration d'intention du 20 février 2012

Le 20 février 2012, les gouvernements jurassien et bernois ont exprimé dans une déclaration commune, sous l'égide de la Confédération, leur intention de consulter la population sur l'avenir institutionnel de la région. Cet accord est à l'origine de l'organisation des scrutins du 24 novembre 2013. Les citoyens du Jura bernois et ceux de la République et Canton du Jura sont appelés à se prononcer sur l'opportunité d'engager un processus tendant à la création d'un nouveau canton couvrant les deux territoires. Les scrutins sont organisés simultanément selon une procédure propre à chaque canton.

Dans le canton du Jura, la consultation populaire porte sur l'inscription dans le chapitre VIII de la Constitution cantonale d'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. »

L'accord conclu entre les deux gouvernements comprend un article consacré au droit des communes. Les communes du Jura bernois qui le souhaitent disposeront d'un délai de deux ans dès le 24 novembre 2013 pour demander à pouvoir se déterminer individuellement sur leur appartenance cantonale. Si un processus est engagé afin de créer un nouveau canton, elles pourront solliciter l'organisation de votations communales portant sur leur éventuel maintien dans le canton de Berne. Si la perspective de fonder un nouvel Etat est abandonnée, les communes du Jura bernois pourront adresser une requête afin de se déterminer sur leur éventuel rattachement au canton du Jura. Le Conseil-exécutif bernois s'est engagé à donner suite à de telles requêtes.

Lorsque l'ensemble du processus décrit dans la déclaration d'intention sera arrivé à son terme, les gouvernements considéreront le conflit jurassien au sens de l'Accord du 25 mars 1994 comme étant politiquement réglé. L'Assemblée interjurassienne sera dissoute.

Les enjeux du vote

La modification de la Constitution cantonale accordée 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 139 entrera en vigueur après avoir été accepté par le corps électoral et sera mis en application si la votation organisée simultanément dans le Jura bernois aboutit également à un résultat positif.

La votation populaire du 24 novembre 2013 ne porte pas sur la décision de créer ou non un nouveau canton, mais sur l'opportunité d'engager un processus. Concrètement, le citoyen qui glisse un « oui » dans l'urne ne donne pas son feu vert à l'entrée en souveraineté d'un nouvel Etat, mais accepte qu'un projet soit élaboré puis présenté à la population afin qu'elle se détermine en toute connaissance de cause. Le projet sera conçu au gré d'un processus démocratique marqué notamment par l'élection d'une assem-

blée constituante qui aura pour mandat de rédiger la constitution d'un nouveau canton. Le texte sera soumis à l'approbation de la population concernée, qui l'acceptera ou le rejettera. Sans constitution, un nouvel Etat ne pourra voir le jour.

Au stade actuel, 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 l'objet soumis à votation populaire le 24 novembre 2013 ne fait pas référence au modèle de canton défini par l'Assemblée interjurassienne dans le rapport final de son étude sur l'avenir institutionnel de la région. Ce modèle est relativement détaillé et toute liberté doit être accordée à une assemblée constituante. Celle-ci n'aura aucune obligation de se référer au modèle esquissé par l'AIJ.

De même, le scrutin du 24 novembre 2013 n'a pas de lien direct avec la piste du « statu quo + » présentée par l'AIJ.

Le processus tendant à la création d'un nouveau canton

Si la population du Jura bernois et celle du canton du Jura jugent opportun d'engager un processus tendant à la création d'un nouveau canton, les deux cantons élaboreront conjointement un concordat intercantonal. Cet accord, qui sera soumis au référendum obligatoire dans les deux cantons, définira l'ensemble de la procédure à accomplir afin de créer un nouveau canton. Il en décrira les étapes, dans les détails. Si le concordat est accepté dans les deux cantons, les gouvernements organiseront l'élection d'une assemblée constituante dans la région concernée, selon les modalités convenues dans le concordat. 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 plusieurs reprises, les citoyennes et les citoyens pourront ainsi choisir de poursuivre ou d'interrompre le processus.

Les motifs de la modification

1. Pouvoir débattre de la création d'un nouvel Etat

La décision du peuple jurassien de fonder un nouveau canton le 23 juin 1974 a représenté un événement marquant de l'histoire suisse du XX^e siècle. Le canton du Jura a la particularité d'être né de la volonté populaire.

L'entrée en souveraineté d'un nouveau canton a profondément modifié les conditions d'existence de la région. Elle s'est traduite par des changements fondamentaux apportés aux institutions, accordant aux Jurassiens un pouvoir de proximité dont ils ne bénéficiaient pas jusqu'alors. La souveraineté cantonale leur a permis de prendre eux-mêmes les décisions qui les concernent et d'assurer la défense de leurs intérêts légitimes. Le choix que le peuple jurassien a effectué en 1974 a eu des effets positifs à plus d'un titre: il a facilité les investissements publics dans la région, favorisé le développement économique et démographique, accru la visibilité et l'influence du Jura sur la scène romande et fédérale et amélioré la qualité des prestations publiques et parapubliques proposées aux habitants de ce territoire.

Aujourd'hui, le processus permettant de créer un nouveau canton dans la région jurassienne offre à ses habitants la perspective d'une nouvelle évolution. Dans les systèmes démocratiques, les institutions politiques ne sont jamais figées; elles peuvent évoluer afin de répondre aux attentes de la population et à celles des jeunes générations en particulier. De nouveaux défis se posent constamment aux collectivités publiques: la mondialisation, le développement de nouvelles technologies, les découvertes scientifiques ou encore l'évolution du droit supérieur les contraignent à s'adapter et à innover. La région jurassienne n'échappe pas à cette tendance.

Indépendamment de la Question jurassienne, le processus tendant à la création d'un nouvel Etat est l'opportunité de réaliser un projet de société à nul autre pareil. C'est une occasion unique pour les citoyennes et les citoyens de fonder un Etat différent de ceux qu'ils connaissent actuellement. Sous réserve du droit fédéral, la population aura toute liberté de don-

ner naissance à des institutions politiques et des structures administratives modernes, novatrices, orientées vers l'avenir, aptes à relever les défis de demain.

Une assemblée constituante sera en mesure d'aborder des thèmes nombreux et variés: le fonctionnement des institutions, l'organisation de l'administration publique, le rôle des communes, l'action sociale de l'Etat, l'attention qu'il accorde à la famille, les droits et devoirs des citoyens, etc. Si elle le souhaite, elle pourra par exemple instaurer de nouveaux types de relations entre l'Etat, les communes et les citoyens.

La création d'un nouveau canton est une occasion unique de repenser les conditions-cadres offertes aux entreprises, aux agriculteurs, aux sportifs ou encore aux artistes de la région. Il s'agit d'un projet d'avenir, vecteur de progrès. Il sera élaboré conformément aux attentes des générations actuelles, qui en seront les acteurs.

2. Promouvoir et développer la région jurassienne de manière plus efficace

La volonté d'engager un processus tendant à la création d'un nouveau canton qui couvrirait les territoires du canton du Jura et du Jura bernois en particulier se fonde sur des motifs historiques, culturels, politiques, économiques et sociaux.

Les générations qui ont donné naissance à l'Etat jurassien en votant « oui » lors du scrutin du 23 juin 1974 avaient l'espoir de fonder un canton sur l'ensemble du territoire concerné. Le canton du Jura est né également de la volonté exprimée par près de 10'000 citoyennes et citoyens du Jura sud, qui se sont prononcé en faveur de sa création le 23 juin 1974. Sans leurs voix, le résultat de ce scrutin aurait été négatif.

Depuis 1979, des habitants du Jura bernois expriment régulièrement le désir que leur région rejoigne le canton du Jura ou fonde avec lui une nouvelle entité. Il s'agit en Suisse d'une situation rare, voire unique. Il est exceptionnel que des citoyens et des autorités communales s'identifient davantage à un canton voisin qu'à celui dans lequel ils sont domiciliés. Le canton du Jura et ses habitants peuvent répondre à cet appel.

La région jurassienne forme un espace géographique et socio-économique homogène, qui puise ses racines dans l'histoire et dont l'existence a été confirmée par la Constitution bernoise en 1950. Ce territoire correspond en grande partie à celui de l'ancien Evêché de Bâle, qui a fonctionné comme un Etat jusqu'en 1792. Le Jura et le Jura bernois ont une même topographie, incarnée par des paysages qui constituent un ciment de l'identité jurassienne. Ils présentent les mêmes structures économiques et partagent le même génie industriel; leurs compé-

tences dans les microtechniques sont largement reconnues et constituent un autre fondement de l'identité jurassienne. Les Jurassiens et les Jurassiens bernois expriment régulièrement les mêmes opinions politiques; l'analyse des résultats des votations fédérales depuis 1979 montre que le Jura bernois partage plus souvent l'avis du canton du Jura que celui du canton de Berne. Au sein de la société civile, il existe au moins une septantaine d'associations et institutions constituées à l'échelle interjurassienne. Actives dans les milieux économiques, professionnels, culturels et sportifs, elles illustrent la communauté d'intérêts qui unit les deux composantes de la région jurassienne.

Le processus qui permettra à la population de se prononcer dans quelques années sur la création d'un nouveau canton offre l'opportunité de valoriser cette communauté d'intérêts au sein des institutions. L'objectif recherché est de promouvoir et développer la région de manière plus efficace. L'expérience des vingt dernières années montre que les collaborations sont

difficiles à mettre en œuvre à travers la frontière, celle-ci représentant souvent un frein à une gestion harmonieuse et à un développement optimal de la région jurassienne. La création d'un nouveau canton éliminera les obstacles institutionnels et permettra de rassembler les forces et les ressources en présence. Elle augmentera l'efficacité des politiques publiques qui pourront mieux prendre en compte les spécificités de la région et rendra possible l'émergence de nouveaux projets dont la réalisation n'est pas envisageable dans les circonstances actuelles. Cette évolution permettra de réaliser des économies d'échelle. Un nouveau canton formé du Jura et du Jura bernois comptera plus de 123'000 habitants. Il verra le jour sur un territoire homogène et répondra ainsi de manière équilibrée aux impératifs de taille et de proximité. Sa création renforcera la position et l'influence de la région en Suisse romande, dans la Suisse du nord-ouest, au sein de la Confédération ainsi qu'en France voisine. Elle permettra notamment à la région d'augmenter sa représentation aux Chambres fédérales.

La consultation

Le projet de modification de la Constitution a été mis en consultation par le Gouvernement en juillet 2012 auprès des communes, des partis politiques et de diverses associations, institutions ou entités concernées.

Une très large majorité a approuvé le projet. A l'exception de trois communes et une institution qui ont exprimé un avis nuancé, toutes les instances consultées se sont prononcées en faveur de l'inscription de l'article 139 dans la Constitution cantonale.

Les débats parlementaires

La modification de la Constitution cantonale relative au processus tendant à la création d'un nouveau canton a été débattue au Parlement en première lecture le 30 janvier 2013 et en deuxième lecture le 27 février 2013. L'entrée en matière a été acceptée. L'article, ainsi que le titre et le préambule, ont été adoptés.

Au vote, en deuxième lecture, la modification de la Constitution a été adoptée par 57 voix sans opposition ni abstention.

L'avis des opposants

Dans le canton du Jura, la modification de la Constitution ne suscite pas d'opposition publique manifeste. Les communes et institutions consultées l'ont soutenue très largement et le Parlement l'a acceptée à l'unanimité.

Dans le Jura bernois, les avis exprimés publiquement sont partagés. Aux partisans du processus visant à créer un nouveau canton répondent des opposants qui militent en faveur du maintien du Jura bernois dans le canton de Berne, auquel ils s'identifient. A leurs yeux, rien ne justifie de modifier le cadre institutionnel en vigueur dans la région. Le Jura bernois bénéficie, au sein du canton de Berne, d'un statut particulier qui satisfait ses be-

soins. L'appartenance à un grand canton, comme celui de Berne, procure des avantages jugés supérieurs à ceux qu'offre le pouvoir de proximité. Les opposants estiment en outre que le projet menace le bilinguisme du canton de Berne et que le canton du Jura ne constitue pas un partenaire suffisamment attractif pour engager un tel processus.

Au Grand Conseil bernois, l'opportunité d'organiser une votation populaire dans le Jura bernois a été acceptée par 94 voix contre 51, la minorité estimant notamment que la Question jurassienne avait été réglée par les plébiscites organisés en 1974 et 1975.

Recommandation

Le Parlement et le Gouvernement vous recommandent d'accepter la modification du 27 février 2013 de la Constitution cantonale qui habilite le Gouvernement à engager un processus tendant à la création d'un nouveau canton.

A large, stylized graphic of a hand in shades of red and orange, positioned on the left side of the page. The hand is open, with fingers slightly spread. The background is a solid red color with some lighter red geometric shapes and gradients.

**Le Parlement
et le Gouvernement
recommandent de voter :**

OUI

**à la modification
de la Constitution.**