



Ce texte est une version provisoire. La version définitive qui sera publiée sous www.fedlex.admin.ch fait foi.

24.xxx

Message relatif à l'approbation d'une modification du territoire des cantons de Berne et du Jura (transfert de la commune bernoise de Moutier) et à la garantie de la constitution révisée du canton du Jura

du ...

Monsieur le Président,
Madame la Présidente,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons, en vous proposant de l'adopter, le projet d'un arrêté fédéral relatif à l'approbation d'une modification du territoire des cantons de Berne et du Jura découlant du transfert de la commune de Moutier du canton de Berne au canton du Jura, ainsi que le projet d'un arrêté fédéral simple relatif à la garantie de la constitution révisée du canton du Jura (abrogation de l'art. 139).

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

...

Au nom du Conseil fédéral suisse :

La présidente de la Confédération, Viola Amherd
Le chancelier de la Confédération, Viktor Rossi

Condensé

L'Assemblée fédérale est invitée à approuver, par la voie d'un arrêté fédéral, la modification du territoire des cantons de Berne et du Jura découlant du transfert de la commune de Moutier du canton de Berne au canton du Jura. Cette modification du territoire remplit les exigences du droit fédéral et peut donc être approuvée.

La création du canton du Jura, entré en souveraineté le 1^{er} janvier 1979, n'avait pas encore permis de résoudre la Question jurassienne. Dès le début des années 90, la Confédération a initié une médiation entre les cantons de Berne et du Jura. La signature par le Conseil fédéral et les gouvernements bernois et jurassien de l'Accord du 25 mars 1994 sur l'institutionnalisation du dialogue interjurassien et la création de l'Assemblée interjurassienne a permis de dégager des perspectives pour la résolution définitive du conflit. Dans un premier temps, un scrutin populaire a été organisé en 2013 dans le canton du Jura et dans le Jura bernois portant sur la réalisation d'une étude sur la création d'un nouveau canton suisse réunissant ces deux territoires. Le Jura bernois a clairement refusé cette étude par près de 72 % des voix. Dans un second temps, les communes de Jura bernois qui le souhaitaient ont pu voter sur leur appartenance cantonale. Trois communes ont fait usage de cette possibilité en 2017 et deux communes se sont prononcées pour leur maintien dans le canton de Berne : Belprahon et Sorvilier. La commune de Moutier a en revanche souhaité rejoindre le canton du Jura. Le premier vote à Moutier ayant été annulé par le Tribunal administratif bernois suite à des recours, un second vote a été organisé le 28 mars 2021, avec une implication exceptionnelle de la Confédération. Le corps électoral de Moutier ayant à nouveau voté majoritairement pour un transfert au canton du Jura, et en l'absence cette fois de recours, les gouvernements bernois et jurassien ont négocié et signé en novembre 2023 un concordat sur le transfert de la commune. Ce concordat a ensuite été approuvé par les deux parlements cantonaux puis, le 22 septembre 2024, en votation populaire dans les deux cantons.

La Constitution fédérale fixe à l'art. 53, al. 3, les conditions de la modification du territoire d'un canton. L'approbation du corps électoral concerné et des cantons concernés ainsi que de l'Assemblée fédérale sous la forme d'un arrêté fédéral sujet au référendum sont nécessaires. Le corps électoral de la commune de Moutier et les cantons de Berne et du Jura ayant approuvé le transfert de Moutier, l'approbation de l'Assemblée fédérale est encore nécessaire à la réalisation de ce transfert.

D'autre part, également lors de la votation populaire du 22 septembre 2024 dans le canton du Jura, l'abrogation de l'art. 139 de la constitution jurassienne a été approuvée. Cet article avait été introduit dans la constitution jurassienne en 2013 et aurait permis l'étude d'une nouvelle entité cantonale regroupant l'actuel canton du Jura et le Jura bernois. Cette étude ayant été refusée par la population du Jura bernois, cet article est dès lors sans objet. Son abrogation est du reste une condition mise par le canton de Berne à l'approbation du concordat sur le transfert de Moutier. L'Assemblée fédérale doit encore garantir cette modification de la constitution jurassienne par un arrêté fédéral simple.

Le transfert de la commune de Moutier et l'abrogation de l'art. 139 de la constitution jurassienne mettent ainsi un terme politique et juridique au règlement du principal conflit intercantonal de l'histoire de notre État fédéral : la Question jurassienne.

Message

1 Contexte

1.1 Contexte historique

La Question jurassienne est considérée comme le conflit intercantonal majeur de notre État fédéral. Le message du Conseil fédéral du 16 novembre 1977 sur la création du canton du Jura retrace l'historique de la Question jurassienne - dont le transfert de Moutier constitue le dernier acte – de ses origines jusqu'à la création du canton du Jura¹. L'entrée en souveraineté du canton du Jura le 1^{er} janvier 1979 n'avait toutefois pas encore mis un terme à cette question. Les mouvements séparatistes ont continué à se mobiliser, souvent soutenus par les autorités cantonales jurassiennes. Ainsi, en novembre 1985, la Parlement jurassien instituait une Commission de la coopération et de la réunification. Les tensions entre les cantons de Berne et du Jura se sont ravivées. Un attentat à la bombe à Berne en janvier 1993, qui fera une victime, marque l'apogée des violences.

1.2 Médiation de la Confédération

Le Conseil fédéral joue dès lors un rôle de médiateur entre les cantons de Berne et du Jura dans le cadre de conférences tripartites Jura². Les chefs successifs du Département fédéral de justice et police accompagnent les gouvernements bernois et jurassien dans un processus visant à résoudre définitivement la Question jurassienne. En 1994, le Conseil fédéral et les gouvernements bernois et jurassien signent un accord sur le dialogue interjurassien prévoyant la création de l'Assemblée interjurassienne (AIJ). Le 7 septembre 2005, le Conseil-exécutif du canton de Berne et le Gouvernement de la République et Canton du Jura donnent à l'AIJ, sous les auspices du Conseil fédéral, le mandat conditionnel de conduire une étude sur l'avenir institutionnel de la région interjurassienne. Ce mandat, précisé en avril 2006, porte sur trois volets :

- l'étude d'une nouvelle entité des six districts de type cantonal regroupant le canton du Jura et le Jura bernois ;
- les effets du partenariat direct issu des institutions communes interjurassiennes et du statut particulier du Jura bernois (LStP) ;
- d'autres pistes dont l'AIJ estimerait l'examen utile³.

Le 4 mai 2009, l'AIJ remet son rapport final, proposant une réponse démocratique à la Question jurassienne par l'organisation de débats suivis d'un vote populaire. Le 20

¹ Message du 16 novembre 1977 sur la création du canton du Jura, FF 1977 III 779 ss.

² Une chronologie des principales étapes de la médiation de la Confédération depuis 2005 peut être consultée sur le site de l'Office fédéral de la justice, www.bj.admin.ch > État et Citoyen > Résolution de la Question jurassienne

³ Cf. l'article « Assemblée interjurassienne » dans le Dictionnaire du Jura, <https://diju.ch/f/notices/detail/6125-assemblee-interjurassienne-aij>

février 2012, les gouvernements bernois et jurassien signent une déclaration d'intention portant sur l'organisation de votations populaires dans le canton du Jura et le Jura bernois⁴. La procédure est la suivante : dans un premier temps, le corps électoral du canton du Jura et celui du Jura bernois se prononceront sur une étude visant à créer un nouveau canton regroupant l'actuel canton du Jura et le territoire du Jura bernois. Ce scénario nécessite toutefois une double majorité, dans le canton du Jura et dans le Jura bernois. À une majorité de près de 72 %, le Jura bernois refuse ce scénario lors du scrutin du 24 novembre 2013. Dans un second temps, les communes de Jura bernois qui le souhaitent peuvent faire part de leur souhait de voter sur leur appartenance cantonale. Trois communes font usage de cette opportunité. Des mesures particulières sont prises (cf. ch. 1.3), dont la présence d'observateurs fédéraux. Le 18 juin 2017, le corps électoral de Moutier vote en faveur d'un transfert dans le canton du Jura (2067 oui contre 1930 non). Le 17 septembre 2017, les communes de Sorvilier (121 oui contre 62 non) et de Belprahon (121 oui contre 114 non) choisissent au contraire de rester dans le canton de Berne. Le vote du 18 juin 2017 à Moutier fait toutefois l'objet de plusieurs recours et est annulé par le Tribunal administratif bernois le 23 août 2019⁵ pour des griefs liés principalement au registre électoral et à la communication des autorités communales.

1.3 Modalités exceptionnelles de l'organisation du vote du 28 mars 2021 sur l'appartenance cantonale de Moutier

Les modalités d'une seconde votation sont alors discutées et convenues dans le cadre des conférences tripartites, en impliquant aussi les autorités communales de Moutier. Compte tenu du faible écart constaté en 2017 (137 voix), les mesures déjà prises en 2017 sont reconduites : présence d'observateurs fédéraux, vote par correspondance adressé à l'Office fédéral de la justice (OFJ), mesures de précaution à la poste de Moutier, sensibilisation des directions des homes et des hôpitaux. Mais de nouvelles mesures s'y ajoutent :

- le registre électoral de la commune de Moutier sera contrôlé intégralement par la commune de Moutier et le canton de Berne ;
- les trois messages adressés aux citoyens de Moutier en 2017 par le Conseil municipal et les gouvernements bernois et jurassien feront l'objet d'un unique avenant commun adopté par les trois exécutifs. Cet avenant se limitera à adapter les éléments qui auraient évolué depuis 2017 ;
- l'OFJ sécurisera et adressera le matériel de vote directement aux citoyennes et citoyens de Moutier, surveillera l'intégralité du dépouillement et procédera à un contrôle systématique des cartes de légitimation ;

⁴ Le texte de la Déclaration d'intention du 20 février 2012 peut être consulté sur le site de la Chancellerie d'Etat du canton de Berne à l'adresse www.sta.be.ch > Thèmes > Avenir Berne romande et transfert de Moutier > Historique

⁵ Arrêt du 23 août 2019 du Tribunal administratif bernois, https://entscheid-suche.ch/docs/BE_Verwaltungsgericht/BE_VG_001_100-2018-388_2019-08-23.pdf

- un groupe de travail composé de représentants de l’OFJ, de la Chancellerie d’État bernoise et de la Chancellerie de la commune de Moutier est institué pour finaliser le dispositif ; la Chancellerie d’État jurassienne y participe à titre d’observatrice, le canton du Jura n’intervenant pas d’un point de vue opérationnel dans le vote⁶.

Le 28 mars 2021, le corps électoral de la commune de Moutier accepte le transfert par 2114 voix contre 1740, soit par 54,9 % des voix. Cet écart de 374 voix est près de trois fois plus important que lors du vote de 2017 (137 voix d’avance). Le résultat du vote à l’organisation la plus complexe jamais organisé en Suisse n’ayant pas fait l’objet de recours, son résultat fut, cette fois, définitif.

1.4 Démarches préalables au transfert de la commune de Moutier

La commune de Moutier comptait 7’232 habitants au 31 décembre 2023 et s’étend sur un territoire de 19,53 kilomètres carrés. La loi bernoise du 26 janvier 2016 sur l’organisation de votations relatives à l’appartenance cantonale de communes du Jura bernois (LAJB)⁷ règle les modalités de l’organisation des votations communales ayant pour objet l’appartenance de communes du Jura bernois et les conséquences de telles votations (cf. art. 1 LAJB). Elle prévoit en outre que la modification du territoire cantonal découlant du transfert d’une ou de plusieurs communes au canton du Jura fait l’objet d’un concordat conclu avec celle-ci, ce concordat réglant les grandes lignes du transfert et habilitant le Conseil-exécutif à négocier et à conclure un accord intercantonal avec le canton du Jura afin d’en régler les détails (cf. art. 10, al. 1 à 3, LAJB).

Le 24 novembre 2023, les gouvernements bernois et jurassien ont signé un concordat sur la modification territoriale résultant du transfert de la commune municipale bernoise de Moutier au canton du Jura⁸. Outre le fait de régler les modalités du transfert de Moutier, ce concordat met un terme définitif à tout différend territorial entre les deux cantons, et met donc fin à la Question jurassienne. Les deux cantons s’engagent ainsi à respecter leurs limites territoriales dans l’esprit de la paix confédérale (art. 35 du concordat). Le concordat a ensuite été approuvé par les deux parlements cantonaux, puis le 22 septembre 2024 par le corps électoral des deux cantons.

Par courriers datés du 23 septembre 2024 par le Conseil-exécutif du canton de Berne et du 24 septembre 2024 par le Gouvernement de la République et Canton du Jura, les deux gouvernements cantonaux demandent à la Confédération d’approuver la modification de leurs territoires découlant du transfert de la commune municipale de Moutier du canton de Berne au canton du Jura au 1^{er} janvier 2026.

⁶ Cf. www.bj.admin.ch > Communiqués > La Tripartite définit les modalités de la nouvelle votation sur l’appartenance cantonale de Moutier (20.5.2020).

⁷ RSB 105.233

⁸ <https://www.sta.be.ch/content/dam/sta/dokumente/fr/themen/moutier/Beilage-Abstimmungsvorlage-Konkordat-105-234-1-fr.pdf>

2 Transfert de Moutier

2.1 Exigences du droit fédéral

Aux termes de l'art. 53, al. 3, de la Constitution (Cst.)⁹, toute « modification du territoire d'un canton est soumise à l'approbation du corps électoral concerné et des cantons concernés ; elle est ensuite soumise à l'approbation de l'Assemblée fédérale sous la forme d'un arrêté fédéral »¹⁰.

2.2 Modifications du territoire

Pour que l'art. 53, al. 3, Cst. soit applicable, il faut que le transfert de Moutier constitue une modification du territoire au sens de cette disposition. Ce type de modification se distingue de la modification du nombre des cantons ou de leur statut visé à l'art. 53, al. 2, Cst. d'une part, et de la rectification de frontières entre les cantons selon l'art. 53, al. 4, Cst. d'autre part. La modification du nombre des cantons ou de leur statut comprend notamment la création ou la suppression d'un canton¹¹ alors que la modification du territoire d'un canton n'a pas d'effet sur le nombre de cantons, mais concerne principalement la question de l'appartenance politique à un canton donné. Le transfert d'une commune, par exemple, relève de l'art. 53, al. 3, Cst.¹². Quant à la rectification de frontières entre les cantons, elle constitue essentiellement un processus technique sans portée politique qui a pour but de corriger une frontière existante non litigieuse, mais peu optimale, par exemple, parce qu'elle traverse une maison¹³. Le transfert de toute une commune ne peut être considéré comme une simple rectification de frontière sans importance politique¹⁴.

Le transfert de Moutier constitue une modification du territoire au sens de l'art. 53, al. 3, Cst., ce type de modification comprenant notamment le transfert d'une commune d'un canton à l'autre. L'art. 53, al. 3, Cst. est dès lors applicable au transfert de Moutier.

⁹ RS 101

¹⁰ *Pro memoria* : cette disposition diffère de la Constitution fédérale du 29 mai 1874, qui prévoyait que les modifications du territoire soient soumises au vote du peuple suisse et des cantons, comme cela fut le cas par exemple lors du transfert de la commune de Vellerat le 1^{er} juillet 1996 ; cf. ch. 2.2 du message du 11 septembre 2020 relatif à l'approbation d'une modification du territoire des cantons de Berne et de Fribourg (Transfert de la commune bernoise de Clavaleyres), FF 2020 7227, 7230

¹¹ FF 1997 I 1, 223

¹² Cf. Eva Maria Belser / Nina Massüger, in : Bernhard Waldmann / Eva Maria Belser / Astrid Epiney (éd.), Basler Komm. BV, Bâle 2015, art. 53 n° 37.

¹³ Cf. *id.*, art. 53 no 42.

¹⁴ Message du 16 août 1995 sur le transfert de la commune bernoise de Vellerat au canton du Jura, FF 1995 III 1368, 1374

2.3 Approbation du corps électoral concerné

L'art. 53, al. 3, Cst. prévoit comme première condition l'approbation du corps électoral concerné¹⁵. Le droit cantonal détermine, dans le cadre des exigences constitutionnelles, qui a le droit de vote¹⁶. Le 28 mars 2021, la question suivante était soumise aux citoyens de la commune municipale de Moutier : « Voulez-vous que la commune de Moutier rejoigne la République et Canton du Jura ? ». Par 2114 voix contre 1740, soit 54,9 % des voix, le corps électoral a accepté le transfert de la commune de Moutier au canton du Jura (cf. ch. 1.3).

La première condition d'une modification du territoire au sens de l'art. 53, al. 3, Cst. est remplie par l'approbation du transfert par le corps électoral de Moutier.

2.4 Approbation des cantons concernés

L'art. 53, al. 3, Cst. prévoit par ailleurs que la modification du territoire doit être approuvée par les cantons concernés, soit le canton de Berne, cédant, et le canton du Jura, cessionnaire. La désignation des organes cantonaux compétents pour l'approbation relève du droit cantonal¹⁷. Dans les deux cantons, le transfert de Moutier est soumis au vote populaire.

Lors de la votation populaire du 22 septembre 2024, le corps électoral du canton de Berne a, par 264 717 voix contre 40 600, accepté le concordat sur le transfert de la commune de Moutier au canton du Jura¹⁸. Le même jour, le corps électoral du canton du Jura a, par 19 470 voix contre 7 253, accepté le transfert de la commune bernoise de Moutier au canton du Jura¹⁹.

La deuxième condition d'une modification du territoire au sens de l'art. 53, al. 3, Cst. est remplie par l'approbation des cantons de Berne et du Jura au transfert de Moutier.

2.5 Approbation de l'Assemblée fédérale

Aux termes de l'art. 53, al. 3, Cst., la modification du territoire, après avoir été soumise à l'approbation du corps électoral concerné et des cantons concernés, est soumise

¹⁵ Pour la différence entre la version allemande et les versions française et italienne de cette disposition, cf. ch. 2.3 du message sur le transfert de la commune de Clavaleyres, FF 2020 7727, 7230 s.

¹⁶ Cf. Eva Maria Belsler / Nina Massüger, *ib.*, art. 53 n° 38.

¹⁷ Cf. Jean-François Aubert, in : Jean-François Aubert / Pascal Mahon (éd.), *Petit comm. Cst.*, Zurich / Bâle / Genève 2003, art. 53 n° 13 s.

¹⁸ Le corps électoral bernois devait se prononcer sur deux points le 22 septembre 2024 : une modification de l'art. 84 de la constitution cantonale (suppression des districts dans le canton de Berne) d'une part, et l'approbation du concordat sur le transfert de la commune de Moutier. Cf. le message du Conseil-exécutif bernois : https://www.be-was.sites.be.ch/2024/2024-09-22/ABSTIMMUNG/Botschaft-KANTON-1_de.pdf.

¹⁹ Cf. le message du Gouvernement jurassien sur l'approbation du concordat sur le transfert de Moutier : <https://www.jura.ch/Projets-de-lois/Textes-adoptes/Concordat-sur-le-transfert-de-Moutier.html>.

à l'approbation de l'Assemblée fédérale sous la forme d'un arrêté fédéral. La présente proposition du Conseil fédéral d'approuver la modification du territoire entre les cantons de Berne et du Jura vise à remplir cette exigence.

3 Aspects juridiques

3.1 Conformité au droit fédéral

L'examen effectué démontre que la modification du territoire des cantons de Berne et du Jura découlant du transfert de la commune de Moutier du canton de Berne au canton du Jura remplit les exigences de l'art. 53, al. 3, Cst. relatives à l'approbation du corps électoral concerné et des cantons concernés. Cette modification peut donc être approuvée par l'Assemblée fédérale.

3.2 Compétence de l'Assemblée fédérale

Selon l'art. 53, al. 3, Cst., il appartient à l'Assemblée fédérale d'approuver la modification du territoire.

3.3 Forme de l'acte à adopter

Selon l'art. 53, al. 3, Cst., l'approbation est accordée sous la forme d'un arrêté fédéral. L'arrêté fédéral est sujet au référendum (art. 141, al. 1, let. c, en lien avec l'art. 163, al. 2, Cst.).

3.4 Entrée en vigueur

Les cantons de Berne et du Jura, dans leurs courriers datés du 23 septembre 2024 et du 24 septembre 2024 (cf. ch. 1.4), sollicitent l'entrée en vigueur de l'arrêté fédéral d'approbation au 1^{er} janvier 2026. L'art. 2 de l'arrêté fédéral prévoit donc que l'arrêté entrera en vigueur à cette date s'il est établi dans les dix jours qui suivent l'échéance du délai référendaire qu'aucun référendum n'a abouti. Dans le cas contraire, le Conseil fédéral fixera la date de l'entrée en vigueur.

4 Garantie de la constitution révisée du canton du Jura

4.1 Votation populaire du 22 septembre 2024

Lors de la votation populaire du 22 septembre 2024, le corps électoral du canton du Jura a accepté, par 19 470 voix contre 7 253, l'abrogation de l'art. 139 de la Consti-

tution du 20 mars 1977 de la République et Canton du Jura²⁰ (cst. JU) concernant le processus tendant à la création d'un nouveau canton. Par courrier du 24 septembre 2024, le gouvernement jurassien a demandé la garantie fédérale pour l'abrogation de l'art. 139 cst. JU.

4.2 Processus tendant à la création d'un nouveau canton

Ancien texte

Art. 139 Processus tendant à la création d'un nouveau canton

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.

Nouveau texte

Art. 139

Abrogé

L'art. 139 cst. JU a été introduit dans la constitution jurassienne lors du scrutin du 24 novembre 2013, après la signature par les gouvernements jurassien et bernois de la Déclaration d'intention du 20 février 2012 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. L'art. 139 cst. JU devait permettre au Gouvernement jurassien de débiter des démarches en vue de créer un nouveau canton suisse qui aurait regroupé le canton du Jura et le Jura bernois. Cette disposition n'a toutefois jamais eu de portée puisque le jour même de son adoption par le corps électoral jurassien, la population du Jura bernois refusait par 72 % des voix d'ouvrir un processus tendant à la création d'un nouveau canton. Lors de la votation du 22 septembre 2024, le corps électoral jurassien a accepté l'abrogation de cette disposition, en même temps qu'il acceptait le concordat sur le transfert de Moutier.

4.3 Aspects juridiques

En vertu de l'art. 51, al. 1, Cst., chaque canton doit se doter d'une constitution démocratique. Celle-ci doit avoir été acceptée par le peuple et pouvoir être révisée si la majorité du corps électoral le demande. Conformément à l'al. 2 du même article, les constitutions cantonales doivent être garanties par la Confédération. Cette garantie est accordée si elles ne sont pas contraires au droit fédéral. Si une disposition constitutionnelle cantonale ne remplit pas cette condition, la garantie fédérale est refusée.

L'abrogation de l'art. 139 est conforme au droit fédéral et peut être garantie. En vertu des art. 51, al. 2, et 172, al. 2, Cst., l'autorité compétente pour accorder la garantie est l'Assemblée fédérale. La garantie est octroyée sous la forme d'un arrêté fédéral simple, ni la Cst. ni la loi ne prévoyant de référendum (cf. art. 141, al. 1, let. c, en relation avec l'art. 163, al. 2, Cst.).

²⁰ RS 131.235