

**Rapport du Gouvernement au Parlement
relatif aux votations populaires
portant sur l'appartenance cantonale
de Moutier et d'autres communes du Jura bernois**

du 26 mai 2015

Sommaire

1. Préambule.....	3
2. Déclaration d'intention du 20 février 2012	3
3. Processus engagé par les gouvernements cantonaux	3
4. Feuille de route du 4 février 2015	4
5. Projet de loi cantonale bernoise	5
6. Expertise consacrée à l'appartenance cantonale de la commune de Moutier.....	6
7. Message explicatif adressé aux citoyens de Moutier	7
8. Accueil de la commune de Moutier dans le canton du Jura	7
9. Assemblée interjurassienne	8
10. Conclusion	8

1. Préambule

Le Parlement jurassien a accepté le 29 septembre 1988 une motion demandant au Gouvernement de présenter un rapport annuel « au sujet de l'évolution du dossier unité du Jura »¹. En exécution de ce mandat, le Gouvernement a rédigé durant 25 ans un rapport sur la reconstitution de l'unité du Jura. Le 24 novembre 2013, en votation populaire, les citoyens² du Jura bernois ont rejeté toute perspective d'un avenir institutionnel en commun avec leurs voisins et anciens concitoyens du canton du Jura. Aussi le Gouvernement a-t-il communiqué le 27 mai 2014 sa décision de renoncer dès 2015 à présenter un rapport à ce propos. Il annonçait cependant son intention de consacrer un rapport à la seconde phase du processus prévu dans la déclaration d'intention du 20 février 2012³.

A la suite du scrutin du 24 novembre 2013, des communes du Jura bernois ont exprimé officiellement la volonté de pouvoir se prononcer individuellement sur leur appartenance cantonale. Les exécutifs cantonaux bernois et jurassiens ont d'ores et déjà entrepris des démarches à ce sujet. Dans le présent rapport, le Gouvernement informe le Parlement de l'évolution récente du processus et formule quelques considérations relatives aux prochaines échéances.

2. Déclaration d'intention du 20 février 2012

La déclaration d'intention signée le 20 février 2012 par les gouvernements des cantons de Berne et du Jura sous l'égide du Conseil fédéral prévoit, à son article 9, la possibilité pour les communes du Jura bernois de demander jusqu'au 24 novembre 2015 à pouvoir organiser une votation communale dont l'objet sera leur rattachement à la République et Canton du Jura. Le Conseil-exécutif du canton de Berne s'est engagé à proposer au Grand Conseil, dans les meilleurs délais, les bases légales permettant l'organisation de tels scrutins.

Le Conseil municipal de Moutier a adressé une requête dans ce sens le 9 avril 2014 en précisant qu'il souhaite organiser une votation « unique et définitive »⁴ dont les modalités permettront aux citoyens de se déterminer « en toute connaissance de cause » sur le rattachement de leur commune à la République et Canton du Jura.

Selon des informations rendues publiques par le Conseil-exécutif bernois, les exécutifs des communes de Belprahon et de Grandval ont également demandé à pouvoir organiser une votation communale, à condition toutefois que la commune de Moutier décide préalablement de rejoindre le canton du Jura.

3. Processus engagé par les gouvernements cantonaux

Réunies en conférence bipartite le 10 juin 2014, les délégations aux affaires jurassiennes du Conseil-exécutif bernois et du Gouvernement jurassien ont pris acte de la requête formulée par le Conseil municipal de Moutier. Dans un courrier du 30 juin 2014, elles ont prié ce dernier de préciser quelles sont, selon lui, les modalités d'organisation de la votation communale qui permettront aux citoyens prévôtois de se déterminer en toute connaissance de cause. Le Conseil municipal de Moutier a adressé ses propositions aux deux gouvernements cantonaux dans un courrier du 13 août 2014. Celles-ci ont été examinées le 1^{er} septembre et le 3 décembre 2014 lors de pourparlers réunissant des délégations du

¹ Motion n° 287 « Institutionnaliser la fête du 23 Juin ».

² Les termes utilisés pour désigner des personnes s'appliquent indifféremment aux hommes et aux femmes.

³ 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.

⁴ Courrier du Conseil municipal de Moutier au Gouvernement jurassien du 9 avril 2014.

Conseil-exécutif bernois, du Gouvernement jurassien et du Conseil municipal de Moutier. Les discussions se sont déroulées dans un état d'esprit positif, les trois parties partageant une volonté commune d'élaborer un processus démocratique conforme au droit fédéral, cantonal et communal et préservant les intérêts des citoyens de la commune de Moutier, du Canton de Berne et de la République et Canton du Jura.

Dans le cadre des pourparlers, les trois exécutifs ont demandé à leurs chancelleries respectives d'élaborer un projet de feuille de route décrivant le processus à mettre en œuvre afin de permettre aux corps électoraux concernés de se prononcer sur un transfert de la commune de Moutier dans le canton du Jura.

4. Feuille de route du 4 février 2015

Le 19 janvier 2015, dans le cadre d'une Conférence tripartite, M^{me} Simonetta Sommaruga, conseillère fédérale en charge du Département fédéral de justice et police, a pris connaissance du projet de feuille de route élaboré par les trois parties engagées dans les pourparlers.

Les représentants du Conseil-exécutif bernois, du Gouvernement jurassien et du Conseil municipal de Moutier ont signé le 4 février 2015 dans la cité prévôtoise, en présence des médias, le document intitulé « Feuille de route fixant le processus de votation populaire concernant l'appartenance cantonale de la commune de Moutier ».

La feuille de route règle les modalités d'organisation de la votation communale à Moutier, ainsi que ses conséquences. La première étape du processus sera l'adoption par le Grand Conseil bernois d'une base légale permettant l'organisation du scrutin dans le respect du principe de l'autonomie communale. L'organisation de la votation relèvera en effet de la compétence des autorités municipales, qui en définiront la date. La feuille de route prévoit cependant que le scrutin aura lieu dans un délai d'une année dès l'entrée en vigueur de la base légale cantonale.

L'objet de la votation sera le transfert de la commune de Moutier du Canton de Berne dans la République et Canton du Jura au sens de l'article 53, alinéa 3, de la Constitution fédérale. Les citoyens répondront à la question suivante : « Voulez-vous que la commune de Moutier rejoigne la République et Canton du Jura ? ».

Les trois signataires de la feuille de route se sont engagés à cofinancer la réalisation d'une étude dont les résultats constitueront des éléments d'information fournis à la population de Moutier avant le scrutin, lui permettant de voter en toute connaissance de cause. Un expert aura pour mandat de répondre de manière objective et impartiale à des questions portant sur le transfert de la commune de Moutier dans le canton du Jura et sur son maintien dans le canton de Berne, notamment en matière financière. Les trois parties s'accorderont sur le choix de l'expert et sur le contenu du mandat qu'elles financeront à parts égales. La feuille de route prévoit que l'expert cessera son mandat au plus tard six mois avant la votation communale.

Le message explicatif que les citoyens de Moutier recevront avec le matériel de vote se composera de trois parties. La partie principale sera rédigée par les autorités municipales, alors que deux autres parties d'étendue semblable seront produites respectivement par les cantons de Berne et du Jura.

Si les citoyens de Moutier acceptent le transfert de leur commune dans le canton du Jura, les deux exécutifs cantonaux élaboreront un concordat intercantonal et le soumettront à leurs législatifs dans les plus brefs délais. Le concordat portera sur la modification territoriale ; il délèguera aux gouvernements cantonaux la compétence de négocier, de conclure et de signer les accords réglant le partage des biens, la dévolution administrative et

judiciaire et d'autres modalités du transfert. Après avoir été accepté par les législatifs cantonaux, le concordat sera soumis simultanément à l'approbation des citoyens des cantons de Berne et du Jura, conformément à l'article 53, alinéa 3, de la Constitution fédérale. Si les deux populations acceptent la modification territoriale, celle-ci sera finalement soumise à l'Assemblée fédérale pour approbation.

Si, en votation communale, les citoyens de Moutier refusent le transfert de leur commune dans le canton du Jura, l'appartenance cantonale de la commune sera considérée comme définitivement réglée. Dans l'hypothèse où ils se prononcent en faveur de la modification territoriale et que celle-ci est ensuite refusée par la population de l'un des deux cantons, les signataires de la feuille de route reconnaîtront que les processus décrits dans la déclaration d'intention du 20 février 2012 seront arrivés à leur terme en ce qui concerne la commune de Moutier.

Comme le prévoit la feuille de route, et ainsi qu'un avis de droit de l'Office fédéral de la justice l'a confirmé⁵, l'approbation du corps électoral de Moutier concernant la modification territoriale, requise par l'article 53, alinéa 3, de la Constitution fédérale, doit être réalisée uniquement lors de la votation communale. Le résultat enregistré dans la commune de Moutier lors de la votation cantonale subséquente ne sera pas déterminant.

Les parties se sont engagées à reprendre les discussions si des difficultés majeures devaient survenir dans l'application de la feuille de route.

5. Projet de loi cantonale bernoise

Le Conseil-exécutif du canton de Berne a ouvert le 13 mars 2015 une procédure de consultation concernant un projet de loi sur l'organisation de votations relatives à l'appartenance cantonale de communes du Jura bernois. Ladite loi représente les bases légales que le Gouvernement bernois s'est engagé, dans la déclaration d'intention du 20 février 2012, à transmettre au Grand Conseil afin de permettre aux communes du Jura bernois qui le souhaitent d'organiser un scrutin portant sur leur appartenance cantonale.

La loi s'appliquera à toutes les communes du Jura bernois qui, jusqu'au 24 novembre 2015, auront déposé une demande au sens de l'article 9 de la déclaration d'intention du 20 février 2012. Le projet mis en consultation est conforme aux dispositions prévues dans la feuille de route du 4 février 2015 relative à la commune de Moutier. Il contient des dispositions supplémentaires qui limitent la compétence des autorités municipales de Moutier de fixer elles-mêmes la date du scrutin.

Dans sa réponse à la consultation, à laquelle il a été convié à participer, le Gouvernement jurassien a souligné l'importance qu'il convient d'accorder à l'autonomie communale dans l'organisation des scrutins.

La procédure de consultation prendra fin le 5 juin 2015. Le Grand Conseil bernois examinera le projet probablement au début de l'année 2016. La loi pourrait entrer en vigueur en été 2016. Le cas échéant, conformément à la feuille de route du 4 février 2015, la commune de Moutier devra organiser la votation au plus tard en été 2017.

⁵ Courrier de l'Office fédéral de la justice aux chancelleries des cantons de Berne et du Jura du 22 avril 2015.

6. Expertise consacrée à l'appartenance cantonale de la commune de Moutier

Le canton de Berne ayant engagé le processus devant conduire à l'adoption d'une loi cantonale, il appartient aux signataires de la feuille de route du 4 février 2015 d'entreprendre en parallèle les démarches nécessaires à la réalisation d'une expertise consacrée à l'appartenance cantonale de la commune de Moutier. Il s'agit en particulier de procéder au choix d'un expert et de définir le mandat qui lui sera confié. Le Gouvernement jurassien souhaite que ces tâches soient accomplies d'ici à la fin de l'année 2015, de sorte que l'expertise puisse être réalisée durant l'année 2016. Il convient en effet de respecter les délais impartis : la commune de Moutier devra organiser la votation dans un délai d'une année après l'entrée en vigueur de la loi cantonale bernoise, alors que le mandat de l'expert cessera au plus tard six mois avant ce scrutin.

L'étude cofinancée par les trois parties vise à fournir aux citoyens de Moutier des informations, notamment en matière financière, produites de manière objective et impartiale par un expert exerçant son mandat en toute indépendance. Cependant, un expert ne pourra pas évaluer de manière détaillée toutes les conséquences d'un transfert de la commune de Moutier dans le canton du Jura, d'une part, et de son maintien dans le canton de Berne, d'autre part. Cela représenterait une tâche de trop grande ampleur, disproportionnée. L'expert devra concentrer ses recherches sur quelques thèmes principaux, jugés prioritaires.

Selon le Gouvernement, un pan de l'expertise devra être consacré à l'avenir des **espaces fonctionnels** et des **relations intercommunales** : l'expert évaluera comment un changement d'appartenance cantonale de la cité prévôtoise influencera les relations que cette dernière entretient avec les communes proches situées dans les cantons de Berne et du Jura ; il estimera également les effets d'un tel changement sur les espaces fonctionnels dont la commune de Moutier fait partie aujourd'hui et sur ceux dont elle pourrait faire partie à l'avenir. L'étude mesurera les effets de la modification territoriale sur les **institutions politiques fédérales, cantonales et communales** ; il s'agira en particulier d'évaluer son impact sur la représentation de la population de Moutier au sein des autorités fédérales et cantonales. L'expert estimera dans quelle mesure un transfert de la commune de Moutier modifiera les **effectifs des administrations cantonales bernoise et jurassienne** et aura un impact sur la présence d'unités administratives dans la cité prévôtoise. Une partie de l'étude sera consacrée aux **péréquations financières fédérale et cantonales** : l'expert procédera à des simulations visant à apprécier dans quelle mesure le changement d'appartenance cantonale de Moutier modifiera, d'une part, les contributions perçues par les cantons de Berne et du Jura au titre de la péréquation financière fédérale et, d'autre part, les contributions perçues par la cité prévôtoise au titre de la péréquation financière cantonale. Sur le plan de la **fiscalité**, l'expert identifiera les similitudes et les différences entre les systèmes d'imposition des cantons de Berne et du Jura et évaluera les principales conséquences de la modification territoriale pour les contribuables prévôtois. Enfin, l'étude pourra procéder à un comparatif de diverses prestations publiques fournies par les deux cantons. En matière de **politique sanitaire**, par exemple, l'expert appréciera les systèmes de santé des deux cantons et mesurera l'impact de la décision – négative ou positive – que prendront les citoyens de Moutier sur l'offre de prestations dans le domaine des soins. Il comparera les **conditions-cadres offertes à l'économie privée** dans les deux cantons, afin d'estimer les conséquences de la modification territoriale pour les entreprises prévôtoises. De la même manière, il pourra comparer les **politiques culturelles et sportives** des deux cantons.

La feuille de route prévoit que les signataires fixeront ensemble et d'entente avec l'expert le contenu du mandat, y compris les modalités concernant la formulation, la présentation et le traitement des questions qui lui seront posées.

7. Message explicatif adressé aux citoyens de Moutier

Le cofinancement de l'expertise est l'une des deux démarches que le Gouvernement jurassien s'est engagé à entreprendre avant le scrutin à Moutier. La seconde consistera à rédiger une partie du message explicatif qui sera adressé aux citoyens prévôtois avec le matériel de vote. Il s'agira de déterminer au cours des prochains mois qui du Parlement ou du Gouvernement est l'autorité compétente pour adopter ce texte.

8. Accueil de la commune de Moutier dans le canton du Jura

L'expertise devrait livrer de nombreuses informations objectives quant aux conséquences, pour les Prévôtois, d'un transfert de leur commune dans le canton du Jura.

Lorsque le mandat confié à l'expert sera défini, le Gouvernement évaluera s'il est nécessaire d'entreprendre d'autres démarches visant à fournir, avant le scrutin, des informations complémentaires aux citoyens de Moutier, voire à ceux de la République et Canton du Jura.

Le processus porte sur une modification des territoires des cantons de Berne et du Jura ; il ne consiste pas à fonder un nouveau canton. L'intégration d'un territoire dont la population représentera environ 10% de celle du canton du Jura ne requerra pas de procéder à une révision totale de la Constitution cantonale ni de déplacer le siège des autorités législatives et exécutives. En l'absence de dispositions particulières, le droit cantonal actuellement en vigueur s'appliquera dans les communes qui auront rejoint l'Etat jurassien.

La modification territoriale exigera de la République et Canton du Jura qu'elle prenne des mesures ciblées et proportionnées afin de garantir l'accueil et l'intégration de la commune de Moutier. La nature et l'ampleur de ces mesures seront en adéquation avec le poids démographique et le rôle économique du territoire à accueillir. Dans un souci d'équité, l'Etat jurassien devra entretenir avec la commune de Moutier des relations identiques à celles qu'il entretient aujourd'hui avec des communes présentant des caractéristiques similaires (nombre d'habitants et d'emplois, rôle de commune-centre, etc.). Les autorités appliqueront à Moutier des politiques de développement économique, de développement territorial et d'implantation de services administratifs conforme à l'importance de cette ville. La situation exceptionnelle que représente l'accueil d'une telle commune justifiera en outre l'adoption de mesures particulières. A titre d'exemple, le processus d'accueil de la commune de Moutier dans le canton du Jura pourrait prévoir que cette dernière forme une circonscription électorale durant une période transitoire.

En cas de résultat positif lors de la votation communale à Moutier, le Gouvernement inscrira l'accueil de cette commune en toile de fond de son action politique. Cet accueil fera alors, encore plus qu'aujourd'hui, l'objet d'une anticipation systématique. Toute décision sera arrêtée en considérant ses liens éventuels avec la modification territoriale à venir.

Les autorités jurassiennes et prévôtoises devront, afin de prendre les mesures les plus appropriées, procéder à une analyse visant à identifier ce que le canton du Jura est en mesure d'apporter à la commune de Moutier, et réciproquement. Il conviendra d'identifier également les possibilités de synergie. La réflexion des autorités pourra éventuellement s'appuyer sur un processus participatif, afin de prendre en considération les attentes et les propositions émanant de la population.

Le transfert de la commune de Moutier dans le canton du Jura devra être conçu de façon à apporter, globalement et à moyen terme, un bénéfice réciproque aux deux parties et à insuffler une dynamique à la terre jurassienne dont les contours seront redessinés. Le processus d'accueil devra viser deux objectifs. D'une part, il s'agira de permettre à la cité prévôtoise de conserver ses atouts actuels (rôle de commune-centre, lieu d'implantation de services de l'administration cantonale, etc.), moyennant d'inévitables adaptations

structurelles. Le Gouvernement s'engagera en faveur du maintien et du renforcement des collaborations que la commune de Moutier entretient avec ses voisines jurassiennes et bernoises et des espaces fonctionnels dont elle fait et fera partie. D'autre part, l'accueil de la cité prévôtoise dans le canton du Jura devra se traduire par de nouveaux avantages dont elle pourra bénéficier, par exemple en termes de représentation politique ou d'attractivité économique (aménagement d'une zone d'activités d'intérêt cantonal, etc.). Le transfert permettra à la commune de Moutier de décupler l'importance relative qu'elle occupe dans son canton d'appartenance ; il ne fait aucun doute qu'elle en tirera des bénéfices, en particulier à moyen et à long terme, comme la République et Canton du Jura. Cette dernière bénéficiera par exemple de nouvelles recettes fiscales, mais aussi d'une dimension démographique accrue. En parallèle, l'Etat jurassien devra assumer des charges supplémentaires correspondant aux prestations publiques à fournir à la population prévôtoise.

Si d'autres communes du Jura bernois décident de rejoindre le canton du Jura, le processus d'accueil et les considérations qui précèdent seront naturellement élargis à l'ensemble du territoire concerné.

9. Assemblée interjurassienne

Le 28 janvier 2015, la Conférence tripartite réunissant les représentants du Conseil fédéral, du Conseil-exécutif bernois et du Gouvernement jurassien a évoqué l'avenir de l'Assemblée interjurassienne (AIJ). Elle a jugé prématuré de dissoudre l'institution à la fin de l'année 2015, le processus prévu par la déclaration d'intention du 20 février 2012 n'étant pas achevé.

Dès 2016, l'AIJ ne poursuivra ses travaux que pour accompagner le processus de votations populaires dans les communes du Jura bernois et rédiger un rapport final qui dressera le bilan de ses activités. Les signataires de l'Accord du 25 mars 1994⁶ estiment légitime que l'AIJ, institution unique en Suisse, termine son mandat par la présentation d'un document honorant le travail effectué durant plus de 20 ans.

L'AIJ allégera ses structures politiques et administratives. A l'exception de la commission Institutions, les commissions ne se réuniront plus de manière régulière. L'effectif du secrétariat sera réduit et l'institution renoncera à ses locaux en ville de Moutier le 31 décembre 2015. En conséquence, les coûts de fonctionnement de l'institution diminueront fortement dès 2016, réduisant la contribution financière versée par chacun des deux cantons.

Les signataires de l'Accord du 25 mars 1994 ont prolongé le mandat de M. Dick Marty, président de l'AIJ, jusqu'à la dissolution de celle-ci. Le maintien de l'institution après 2015 requiert en outre du Gouvernement qu'il procède à la nomination d'une délégation jurassienne pour la législature 2016-2020.

La dissolution de l'AIJ exigera d'abroger l'Accord du 25 mars 1994. La décision sera soumise au Parlement jurassien, qui avait ratifié cet accord intercantonal.

10. Conclusion

Si la présente législature cantonale a été marquée par la consultation populaire du 24 novembre 2013, dont le Gouvernement regrette le résultat dans le Jura bernois, la prochaine le sera par les scrutins que des communes de cette même région appellent de leurs vœux.

⁶ Accord entre le Conseil fédéral, le Conseil-exécutif du Canton de Berne et le Gouvernement de la République et Canton du Jura relatif à l'institutionnalisation du dialogue interjurassien et à la création de l'Assemblée interjurassienne du 25 mars 1994.

Les citoyens de la commune de Moutier, en particulier, devront déterminer au sein de quel canton ils souhaitent vivre à l'avenir. L'accomplissement de leur volonté, quelle qu'elle soit, fera perdre à leur ville sa situation politique particulière, partagée entre deux cantons. Les Prévôtoises et les Prévôtois feront un choix définitif quant à l'appartenance cantonale de leur commune.

Le Gouvernement constate avec satisfaction que ces derniers ont exprimé le 24 novembre 2013 un sentiment d'ouverture à l'égard de leurs voisins jurassiens, sentiment que les autorités municipales élues le 30 novembre 2014 partagent et relaient. La votation qui aura lieu probablement en 2017 constitue la suite et l'aboutissement logiques de la politique de rapprochement que les autorités prévôtoises et jurassiennes appliquent avec enthousiasme depuis plusieurs années. Le scrutin interviendra vraisemblablement après l'achèvement de l'autoroute A16 entre Moutier et Delémont, qui réduira encore l'espace-temps entre les deux villes.

Les gouvernements cantonaux et le Conseil municipal de Moutier ont défini un processus qui offre à la cité prévôtoise l'opportunité de se déterminer lors d'un scrutin unique et définitif, étape centrale d'un processus qui respecte autant les contingences juridiques que les intérêts des populations concernées. Les communes de Belprahon et de Grandval ont demandé à pouvoir organiser des votations similaires si la cité prévôtoise décide de rejoindre le canton du Jura. Les communes du Jura bernois qui souhaitent bénéficier d'une telle opportunité peuvent en faire la demande jusqu'au 24 novembre 2015.

Pour le canton du Jura, l'intérêt manifesté par ces communes est gratifiant, mais il est aussi source de responsabilités. Le Gouvernement accorde la plus haute importance à la volonté de rapprochement exprimée par des entités voisines et il s'engage avec conviction dans le processus qui doit permettre à leurs populations de se prononcer de manière démocratique sur une union avec le canton du Jura.

Les prochaines étapes du processus consisteront notamment à informer les citoyens prévôtois, de manière objective, des enjeux de l'objet qui sera soumis à leur approbation. En parallèle, il appartiendra au Gouvernement d'informer le Parlement et la population jurassienne de l'évolution dudit processus, objectif dont participe le présent rapport.

AU NOM DU GOUVERNEMENT DE LA
RÉPUBLIQUE ET CANTON DU JURA


Michel Thentz
Président




Jean-Christophe Kübler
Chancelier d'Etat