



Rapport

Date de la séance du CE : 15 novembre 2023
Direction : Chancellerie d'État
N° d'affaire : 2021.STA.643
Classification : Non classifié

Concordat entre le canton de Berne et la République et Canton du Jura concernant le transfert de la commune municipale de Moutier dans le canton du Jura (Concordat sur le transfert de Moutier)

Table des matières

1.	Synthèse	2
2.	Contexte	2
3.	Exposé du concordat.....	3
3.1	Élaboration du concordat	3
3.2	Grandes lignes du concordat	3
3.2.1	Généralités	3
3.2.2	Structure du concordat.....	4
3.2.3	Droit applicable et compétences.....	4
3.2.4	Culture	4
3.2.5	Prestations hospitalières sur le site de Moutier	5
3.2.6	Partage des biens et adaptation des flux financiers	5
3.2.6.1	Partage des biens.....	5
3.2.6.2	Adaptation des flux financiers	7
3.2.7	Actes communaux et législature communale	10
3.2.8	Élections cantonales avant la date du transfert.....	11
3.2.9	Exécution du concordat.....	11
3.2.10	Fin des processus	11
3.3	Prochaines étapes	12
4.	Commentaire des articles	12
5.	Arrêté du Grand Conseil portant adhésion au concordat	26
6.	Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes	26
7.	Répercussions sur les finances, l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux.....	27
7.1	Finances.....	27
7.2	Informatique et locaux.....	28
7.3	Organisation et personnel	29
8.	Répercussions sur les communes	30
9.	Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société	31
10.	Résultat de la consultation dans le canton de Berne	31
11.	Proposition	31

1. Synthèse

La commune municipale de Moutier (ci-après : « la commune de Moutier ») a voté le 28 mars 2021 sur son appartenance cantonale et a décidé de changer de canton pour être rattachée à la République et Canton du Jura (ci-après : « le canton du Jura »). En raison de cette décision populaire, les cantons de Berne et du Jura ont, au moyen d'un concordat intercantonal qui fait l'objet du présent rapport, respectivement du présent message, réglé les grandes lignes de ce transfert. Pour entrer en vigueur, ce concordat doit être adopté par les deux gouvernements cantonaux ainsi qu'approuvé par le Parlement jurassien et le Grand Conseil bernois puis par le peuple des deux cantons. La modification territoriale qui en découle doit, elle, être approuvée par l'Assemblée fédérale.

Le présent document a été rédigé conjointement entre les deux cantons, à l'exception des chapitres qui ont trait à des domaines spécifiques propres à chaque État (dès le chapitre 5) : arrêté portant adhésion au concordat, respectivement acte relatif à l'approbation du concordat et à l'abrogation de l'article 139 de la Constitution jurassienne ; place du projet dans le programme gouvernemental de législature ; répercussions, respectivement effets, du transfert de la commune de Moutier ; résultat de la consultation ; proposition, respectivement conclusion.

2. Contexte

Le 20 février 2012, le Conseil-exécutif du canton de Berne et le Gouvernement du canton du Jura ont, sous les auspices du Conseil fédéral, signé une Déclaration d'intention par laquelle ils se sont engagés à consulter les populations du Jura et du Jura bernois afin qu'elles puissent se prononcer, à travers des processus démocratiques déterminés, sur leur avenir institutionnel. Lors des votations populaires du 24 novembre 2013, le Jura bernois a voté « non » par 71,8 pour cent et le canton du Jura « oui » par 76,6 pour cent à la création d'un nouveau canton couvrant les territoires du Jura bernois et du canton du Jura. Moutier est la seule commune du Jura bernois à s'être prononcée en faveur d'un nouveau canton par 55,4 pour cent.

À la suite de plusieurs requêtes déposées par des communes du Jura bernois et en particulier à la suite de celle du 9 avril 2014 du Conseil municipal de la commune de Moutier, les exécutifs bernois et jurassien ont, dans la Feuille de route du 4 février 2015, convenu de quelques principes de base en lien avec le processus de votation populaire concernant l'appartenance cantonale de la commune prévôtoise¹. Ces principes ont servi de fondement à l'élaboration de la loi bernoise du 26 janvier 2016 sur l'organisation de votations relatives à l'appartenance cantonale de communes du Jura bernois (LAJB)². Cette loi règle plus précisément les modalités de l'organisation de la ou des votations communales ayant pour objet l'appartenance de communes du Jura bernois et les conséquences d'une telle ou 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 celui-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 18 juin 2017, les citoyennes et citoyens de Moutier ont choisi, par 2067 voix contre 1930, de rejoindre le canton du Jura. Ce scrutin a été annulé, par décision du 2 novembre 2018 de la Préfecture du Jura bernois puis par décision du 23 août 2019 du Tribunal administratif bernois. Une répétition du vote a eu lieu le 28 mars 2021 : les citoyennes et citoyens de Moutier ont alors décidé, par 2114 voix contre 1740, de rejoindre le canton du Jura.

Par la Feuille de route du 22 septembre 2021, les exécutifs bernois et jurassien se sont accordés sur une série de principes visant à encadrer les négociations et les étapes prévues en vue de l'adoption d'un concordat sur le transfert de la commune de Moutier dans le canton du Jura. Conformément à cette Feuille

¹ Il est précisé ici que les termes « Prévôté » et « prévôtois ou prévôtoise » font référence à la commune de Moutier et non pas à sa région.

² RSB 105.233

de route, les gouvernements des deux cantons ont désigné des délégations chargées de préparer et de coordonner les négociations. Les deux délégations étaient composées chacune d'un chef de négociation ainsi que de représentantes et représentants des deux chancelleries d'État, respectivement du Service juridique jurassien, ainsi que, pour certaines questions spécifiques, des spécialistes de la Direction des finances bernoise, respectivement de la Trésorerie générale jurassienne. Ces discussions entre délégations ont été menées selon les mandats de négociation donnés par les deux gouvernements, respectivement par leur Délégation aux affaires jurassiennes (DAJ).

Un mandat a également été confié à l'Institut du Fédéralisme (IFF) de l'Université de Fribourg afin d'examiner le projet de concordat quant à son exhaustivité et à sa conformité au droit supérieur, tant sur le plan matériel que procédural. Enfin, la Confédération a accompagné les différentes étapes évoquées, que ce soit par le biais de l'Office fédéral de la justice ou de la Conférence tripartite, organe réunissant depuis plusieurs années les Délégations aux affaires jurassiennes des gouvernements bernois et jurassien sous l'égide du Département fédéral de justice et police.

3. Exposé du concordat

3.1 Élaboration du concordat

Le concordat a été pensé et construit afin d'assurer un changement d'appartenance cantonale se déroulant dans les meilleures conditions possibles pour la commune de Moutier et les deux cantons impliqués. Les discussions se sont déroulées dans un cadre constructif et serein permettant des échanges riches et fructueux, l'élaboration de solutions communes non seulement équilibrées mais aussi pragmatiques dans l'intérêt des citoyennes et citoyens des deux cantons, de celles et ceux de la commune de Moutier ainsi que du Jura bernois. En particulier, le concordat a été élaboré dans le souhait de garantir la continuité dans les prestations publiques et la sécurité juridique. Le concordat s'est, dans les grandes lignes, inspiré du concordat sur la modification territoriale résultant du transfert de la commune municipale bernoise de Clavaleyres dans le canton de Fribourg. En outre, l'examen de l'Institut du Fédéralisme a montré que le projet de concordat est complet et ne contient pas de dispositions contraires au droit supérieur. Outre les adaptations de la structure du concordat proposées par l'Institut, plusieurs améliorations ont été apportées à des dispositions spécifiques. Le concordat a été élaboré et négocié en langue française et a été traduit selon la pratique légistique du canton (bilingue) de Berne. Les deux gouvernements ont signé la version en langue française du concordat.

Tant durant les négociations qu'avant la transmission du projet de concordat aux deux législatifs, différents acteurs ont été informés et consultés sur l'état des négociations et le projet du concordat (cf. ci-après ch. 10) : la Commission bernoise des institutions politiques et des relations extérieures (CIRE), la Commission parlementaire jurassienne spéciale mixte pour l'accueil de la Commune municipale de Moutier (CSM), le Conseil du Jura bernois (CJB), les communes municipale et bourgeoise de Moutier ainsi que les paroisses des trois Églises nationales réformée évangélique, catholique romaine et catholique chrétienne dont une partie du territoire est sise sur le territoire de la commune de Moutier.

3.2 Grandes lignes du concordat

3.2.1 Généralités

Le concordat intercantonal porte sur le transfert de la commune de Moutier au sein du canton du Jura, la modification territoriale qui en découle ainsi que les principes généraux de ce transfert. Parmi ceux-ci, on retrouve en particulier l'intégration de la commune au canton du Jura à la date du transfert, le mode de fixation de cette date, l'aire géographique concernée ainsi que l'ordre juridique applicable à compter de la

date du transfert (art. 2 et 3). Pour le surplus et à défaut d'explications ci-dessous, les dispositions du concordat font l'objet de commentaires détaillés (cf. ci-dessous ch. 4), auxquels il est expressément renvoyé.

3.2.2 Structure du concordat

Le concordat comprend trente-six articles et six annexes. Pour une meilleure lisibilité et compréhension, il est structuré en quatre chapitres, le chapitre deux étant lui-même subdivisé en quatre sections.

Le premier des chapitres regroupe les dispositions générales (art. 1 à 6). Le deuxième chapitre régit spécifiquement certains domaines pour assurer un changement d'appartenance cantonale clair et cohérent. Sa première section est consacrée au droit applicable et aux compétences (art. 7 à 11). Sa deuxième section est consacrée aux tâches publiques (art. 12 à 15). Sa troisième section est consacrée au partage des biens et à l'adaptation des flux financiers (art. 16 à 23). Sa quatrième section est consacrée aux dispositions préalables à la modification territoriale (art. 24 à 28). Le troisième chapitre regroupe les dispositions relatives à l'exécution du concordat (art. 29 à 32). Enfin, le quatrième chapitre regroupe les dispositions finales (art. 33 à 36). Les six annexes du concordat concrétisent différentes dispositions, principalement concernant le partage des biens (cf. commentaire des articles et des annexes ci-dessous, ch. 4).

3.2.3 Droit applicable et compétences

Dans l'intérêt de la sécurité et de la prévisibilité du droit, le concordat contient plusieurs dispositions qui règlent le droit applicable et la répartition des compétences entre les deux cantons (art. 7 à 11). Ces normes garantissent une transition aussi harmonieuse que possible, tant de l'activité étatique que de l'activité économique ou professionnelle des citoyennes et citoyens.

En particulier, le concordat propose une solution équilibrée pour les rapports juridiques existants qui déploient des effets durables sur le territoire de Moutier au-delà du transfert, tels que les autorisations d'exercer ou d'exploiter ainsi que les certificats de capacité (art. 8). Le concordat garantit, dans une certaine mesure, que les autorisations « bernoises » resteront valables, tout en prévoyant un régime de renouvellement en vertu du droit jurassien. Pour ce renouvellement, les autorités jurassiennes auront si besoin recours par analogie aux règles de la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur le marché intérieur (LMI)³ qui ont fait leurs preuves. Cette solution permet de tenir compte tant des intérêts des particuliers que des intérêts de l'État jurassien.

3.2.4 Culture

Il existe, entre les cantons de Berne et du Jura, une histoire et une culture communes. Les deux cantons souhaitent préserver la richesse de ce patrimoine commun et continuer à permettre l'accès à celui-ci à la population des deux cantons. La préservation et la mise en valeur de cette culture commune passent actuellement par des institutions et des manifestations culturelles dont les cantons sont déjà cofondateurs ou autorités co-subventionnantes (notamment les Archives de l'ancien Évêché de Bâle [AAEB], basées à Porrentruy et financées par quatre cantons).

Une disposition sur la collaboration en matière de culture n'est pas nécessaire dans le concordat sur le transfert de la commune de Moutier. Il est entendu que certaines clés de répartition financière devront être adaptées à la nouvelle situation au moment du changement d'appartenance cantonale, de la même façon que les modalités de transfert, de gestion et de conservation des biens culturels (y compris artistiques,

³ RS 943.02

archéologiques, paléontologiques et naturels) et des monuments historiques (art. 30, al. 2, let. y) devront être précisées.

Dans le Jura bernois, le domaine culturel, l'encouragement aux activités culturelles et les compétences financières et décisionnelles en la matière ont été, dans une large mesure, délégués au Conseil du Jura bernois (CJB) par la loi bernoise du 13 septembre 2004 sur le statut particulier du Jura bernois et sur la minorité francophone de l'arrondissement administratif de Biel/Bienne⁴. C'est donc avant tout au CJB qu'il reviendra de convenir avec les autorités jurassiennes des nouvelles bases de la politique culturelle coordonnée en lien avec le changement de canton de la commune de Moutier.

3.2.5 Prestations hospitalières sur le site de Moutier

Le site de Moutier joue et continuera à jouer un rôle important dans la couverture en soins de santé du canton de Berne et de la population du Jura bernois en particulier. Le gouvernement bernois a attribué au site de Moutier des mandats concernant les soins aigus somatiques et psychiatrique. Le transfert de la psychiatrie au 1^{er} juin 2022 du site de Bellelay à celui de Moutier visait à regrouper les soins hospitaliers somatiques et psychiatriques sous le même toit. Depuis le 1^{er} janvier 2023, l'Hôpital de Moutier SA (fusionnée depuis juin 2023 avec « Réseau de l'Arc SA ») figure d'ores et déjà sur la nouvelle liste hospitalière jurassienne des soins somatiques aigus pour la période 2023 à 2030. Le changement de la raison sociale de « Hôpital du Jura Bernois SA » en « Réseau de l'Arc SA » ainsi que la reprise de l'Hôpital de Moutier SA par Réseau de l'Arc SA n'ont pas d'impact sur cette situation et l'accord trouvé entre les cantons. Pour le canton de Jura, le changement de canton de la commune et du site hospitalier de Moutier aura des conséquences sur la planification hospitalière établie afin de garantir l'adéquation de l'offre en soins somatiques aigus à l'augmentation de la population jurassienne (+ 10 %).

L'accord convenu et inscrit dans le concordat (cf. art. 13) tient compte de cette situation particulière dans laquelle se trouvent les deux cantons à la suite du changement de territoire d'une commune qui héberge un important fournisseur de prestations de soins pour l'ensemble du bassin de population du Jura et du Jura bernois. Il prévoit que, pendant une durée limitée après le transfert, les deux cantons reconnaissent au site hospitalier de Moutier les mêmes mandats de prestations qui correspondent à la planification bernoise arrêtée au 14 juillet 2022. Cette approche garantit, pendant une période transitoire de cinq ans au maximum à compter du transfert, la continuité des prestations hospitalières offertes sur le site de Moutier selon la liste détaillée de l'annexe 2. Durant cette période transitoire, les deux cantons procéderont à une révision concertée de leurs listes hospitalières respectives pour le site de Moutier pour la période suivant la phase de transition. Ce faisant, ils respectent les directives du droit fédéral applicables en la matière et les recommandations de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux de la santé en matière de planification hospitalière.

3.2.6 Partage des biens et adaptation des flux financiers

3.2.6.1 Partage des biens

Le droit supérieur ne contient pas de dispositions spécifiques régissant la succession d'États, encore moins lorsque cela concerne le changement d'appartenance cantonale d'une commune. Il ne précise en particulier pas dans quelle mesure l'État successeur a des droits sur le patrimoine (actif et passif) de l'État prédécesseur. Il n'existe donc pas de directive précise expliquant comment procéder au partage intercantonal des biens lors d'une modification territoriale entre des cantons. Certes, la pratique relative à la cession de territoire livre certains repères, mais en fin de compte, une solution consensuelle entre les cantons

⁴ RSB 102.1

concernés est de toute façon nécessaire. La section 3 du deuxième chapitre du concordat constitue cet accord contractuel trouvé par les deux cantons.

Même s'il existe des cas antérieurs de modifications territoriales entre cantons (création du canton du Jura, transferts de la commune de Vellerat au canton du Jura, du Laufonnais au canton de Bâle-Campagne ainsi que, plus récemment, de la commune de Clavaleyres au canton de Fribourg), ceux-ci présentaient des caractéristiques spécifiques, de sorte qu'il n'est pas possible d'en dégager un corps de règles complet et applicable de façon générale et analogue. À différentes occasions, le partage des biens s'inspire toutefois de solutions trouvées dans le passé, notamment des approches retenues lors de la création du canton du Jura ou lors du transfert de la commune de Vellerat dans le canton du Jura. Tel est par exemple le cas de la date de référence pour déterminer le montant du droit du canton du Jura, à savoir le 31 décembre de l'année qui précède le transfert.

La solution à laquelle sont parvenus les deux cantons se veut équilibrée, équitable et pragmatique. Elle repose en particulier sur des éléments objectifs, tels que le principe de la territorialité ou la proportion démographique entre le canton de Berne et la commune de Moutier. Le partage des biens part du principe que le canton du Jura a droit à une part de la fortune du canton de Berne qui correspond à la part de la population de la commune de Moutier par rapport à la population totale du canton de Berne (« part proportionnelle »). Le règlement de ce droit ne se fait pas (directement) en espèces, mais par un transfert de biens, à savoir tous les immeubles (bâtiments, routes, ouvrages d'art, terrains, forêts, rivières, etc.) appartenant au canton de Berne situés sur le territoire de la commune de Moutier, et une sélection de participations présentant un intérêt public pour le canton du Jura ou un lien de territorialité avec la commune de Moutier (cf. listes à l'annexe 4 du concordat).

Le transfert de participations de sociétés détenues par le canton de Berne suit la logique du partage des biens qui avait été convenue lors de la création du canton du Jura. Le transfert de certaines participations se justifie pour des raisons d'équité : la valeur du marché des participations étant un multiple de la valeur comptable, une participation limitée à la fortune nette du canton de Berne (qui comprend les participations à leur valeur comptable) n'aurait pas abouti à un partage des biens équilibré entre les deux cantons. La part des participations transférées correspond – comme pour la part accordée à la fortune nette du canton de Berne – à la part de la population de la commune de Moutier par rapport à la population totale du canton de Berne (cf. art. 17, al. 2, let. c, et annexe 4, ch. 3).

Pour le règlement du droit du canton du Jura, le concordat prévoit que la différence entre ce droit et la valeur des biens et participations transférés au canton du Jura est compensée par un versement monétaire entre les deux cantons (art. 17, al. 4).

Le montant exact qui résulte du partage des biens selon les articles 16 et 17 du concordat est calculé en fonction des valeurs à la fin de l'année qui précède le transfert (art. 18). Les chiffres exacts ne sont pas connus aujourd'hui, ce d'autant plus que les valeurs de référence seront amenées à évoluer ces prochaines années. Il n'est ainsi pas possible de donner un ordre de grandeur fiable. Cependant, pour illustrer le mécanisme du partage des biens, il est possible de simuler, sur la base de chiffres disponibles à ce jour, le calcul concret du règlement trouvé entre les deux cantons. Aussi, si le transfert avait eu lieu le 1^{er} janvier 2022, le partage des biens selon les articles 16 à 18 reposerait sur les chiffres à la fin de l'année 2021 et se présenterait dès lors comme suit :

1. Part proportionnelle (art. 16 al. 1)

Population de Moutier (7262 habitants permanents⁵) / la population bernoise (1 047 473 habitants permanents⁶) x 100 = 0,7 % (chiffre arrondi [0,69 %])

2. Droit du canton du Jura (art. 16)

<i>Fortune nette</i>	<i>Total⁷</i>	<i>Part proportionnelle (0,7 %)</i>
Capital propre	643 millions	4,5 millions
Financements spéciaux de tiers et fonds des capitaux de tiers	257,5 millions	1,8 million
Total du droit :		6,3 millions

3. Règlement du droit (art. 17)

Actifs transférés	Valeurs
Immeubles (bâtiments) à la valeur comptable MCH2	9,96 millions
Immeuble Pré Jean-Meunier 1 (feuillet n° 690 ; centre de formation professionnelle Berne francophone [ceff ARTISANAT])	2,7 millions (arrondi) ⁸
Part de participations selon l'annexe 4 à la valeur comptable MCH2 ⁹	1,37 million (arrondi)
Routes	0
Total du règlement :	14,03 millions
Différence à verser au canton de Berne (art. 17, al. 4)	7,73 millions

3.2.6.2 Adaptation des flux financiers

Sous réserve d'un règlement spécifique concernant les effets du changement de canton de la commune de Moutier par la Confédération (art. 20 et 21) ou par un organe intercantonal (art. 20), les articles 20 et suivants règlent les revenus et les charges découlant de partages et de répartitions des flux financiers entre la Confédération et les cantons et entre les deux cantons (art. 20 et 21) ainsi qu'entre le canton de Berne et la commune de Moutier (art. 22). L'annexe 6 énumère, de manière exhaustive, les flux concernés par l'article 20 (cf. commentaire y relatif).

En effet, certains revenus et charges se calculent sur la base de périodes antérieures au transfert. En l'absence d'une réglementation spécifique, ces flux financiers ne reflèteraient ainsi pas la réalité à partir de la date du transfert. En d'autres termes, en l'absence d'une réglementation comme celle prévue aux

⁵ Population résidente permanente selon la catégorie de nationalité, le sexe et la commune, résultats annuels définitifs, en 2021 | Tableau | Office fédéral de la statistique (admin.ch)

⁶ Bilan de la population résidente permanente selon le canton, résultats annuels définitifs, en 2021 | Tableau | Office fédéral de la statistique (admin.ch)

⁷ Valeurs selon bilan du canton de Berne : cf. rapport de gestion 2021, volume 1 comptes annuels de l'exercice et annexe du canton de Berne, page 32.

⁸ Valeur au 30.06.2022

⁹ Pour les valeurs comptables au 31 décembre 2021 des participations transférées cf. rapport de gestion 2021, volume 1 comptes annuels de l'exercice et annexe du canton de Berne, page 71 s.

articles 20 et suivants, le principe de la délimitation périodique et donc du rattachement des charges et produits au bon exercice comptable dans une perspective de continuité ne serait pas respecté à partir de la date du transfert. Il se pourrait non seulement que le canton du Jura n'obtienne pas des revenus auxquels il aurait droit en raison du transfert de la commune de Moutier, mais aussi que des charges restent supportées par le canton de Berne, alors que celles-ci devraient désormais incomber au canton de Jura selon les principes de continuité et d'équité.

S'agissant plus particulièrement de la péréquation financière et de la compensation des charges, il convient tout d'abord d'indiquer que la loi fédérale y relative (loi fédérale du 3 octobre 2003 sur la péréquation financière et la compensation des charges [PFCC])¹⁰ ne prévoit pas de compensation des effets spéciaux, y compris en cas de modification territoriale entre des cantons, qui entraîneraient une modification immédiate du potentiel de ressources d'un canton. En effet, depuis l'entrée en vigueur de la loi en 2003, un changement de territorialité d'une telle ampleur n'a jamais eu de précédent.

Le mécanisme prévu par cette législation fédérale est le suivant : le Conseil fédéral calcule chaque année, en collaboration avec les cantons, le potentiel de ressources de chaque canton par habitante et habitant, sur la base des chiffres des trois dernières années pour lesquelles des données sont disponibles (art. 3, al. 4 PFCC). Pour des raisons de disponibilité et de qualité des données fiscales collectées, l'article 2, alinéa 3 de l'ordonnance fédérale du 7 novembre 2007 sur la péréquation financière et la compensation des charges (OPFCC)¹¹ prévoit que ce sont les données qui se situent entre quatre et six ans dans le passé (années de calcul) par rapport à l'année de péréquation (année de référence) qui sont prises en compte dans le potentiel de ressources.

		Années de référence						
		2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032
Années de calcul	n-1	Données BE 2025	Données JU 2026	Données JU 2027	Données JU 2028	Données JU 2029	Données JU 2030	Données JU 2031
	n-2	Données BE 2024	Données BE 2025	Données JU 2026	Données JU 2027	Données JU 2028	Données JU 2029	Données JU 2030
	n-3	Données BE 2023	Données BE 2024	Données BE 2025	Données JU 2026	Données JU 2027	Données JU 2028	Données JU 2029
	n-4	Données BE 2022	Données BE 2023	Données BE 2024	Données BE 2025	Données JU 2026	Données JU 2027	Données JU 2028
	n-5	Données BE 2021	Données BE 2022	Données BE 2023	Données BE 2024	Données BE 2025	Données JU 2026	Données JU 2027
	n-6	Données BE 2020	Données BE 2021	Données BE 2022	Données BE 2023	Données BE 2024	Données BE 2025	Données JU 2026

Illustration des données prises en compte pour les années de référence

Cela signifie, comme le montre l'illustration ci-dessus, que la péréquation des ressources ne prendrait intégralement en compte le changement de canton de la commune de Moutier que six ans après celui-ci, soit dès 2032. Jusqu'à cette date, le changement de canton n'est que partiellement pris en compte dans le calcul, dès 2030 à hauteur d'un tiers, puis de deux tiers en 2031. Les cantons de Berne et du Jura ont donc analysé la question de savoir de quelle manière ce décalage temporel devait être compensé bilatéralement, comme le recommandait le Département fédéral des finances.

Il n'est pas possible, à l'heure actuelle, de calculer objectivement dans quelle mesure le potentiel de ressources respectif des cantons de Berne et du Jura évoluera en raison du changement de canton de la commune de Moutier. Il est toutefois possible d'estimer un ordre de grandeur en calculant les paiements compensatoires pour la péréquation des ressources sur la base des chiffres actuellement disponibles pour l'année 2023. L'Administration fédérale des finances a procédé à une telle simulation pour l'année de référence 2023 sur la base des données de 2017 à 2019.

¹⁰ RS 613.2

¹¹ RS 613.21

Simulation du changement de canton pour la ville de Moutier

Base: année de référence 2023

(+) charge ; (-) allègement

	Indice des ressources	Péréquation des ressources	
		Total	Par habitant
	Indice	Millions de CHF	CHF
ZH	-0.0	0.6	0
BE	0.2	24.1	16
LU	-0.0	-0.0	-0
UR	-0.0	-0.0	-0
SZ	-0.0	0.2	1
OW	-0.0	0.0	0
NW	-0.0	0.0	1
GL	-0.0	-0.0	-0
ZG	-0.0	0.4	3
FR	-0.0	-0.0	-0
SO	-0.0	-0.0	-0
BS	-0.0	0.2	1
BL	-0.0	-0.0	-0
SH	-0.0	-0.0	-0
AR	-0.0	-0.0	-0
AI	-0.0	0.0	0
SG	-0.0	-0.0	-0
GR	-0.0	-0.0	-0
AG	-0.0	-0.0	-0
TG	-0.0	-0.0	-0
TI	-0.0	-0.0	-0
VD	-0.0	-0.0	-0
VS	-0.0	-0.0	-0
NE	-0.0	-0.0	-0
GE	-0.0	0.3	1
JU	-1.9	-28.4	-178
Confédération	0.0	2.7	0

Sur la base des données communiquées par le canton de Berne, les calculs pour l'année de référence 2023 ont pu être effectués comme si la commune de Moutier avait déjà fait partie du canton du Jura durant les années de calcul 2017 - 2019. Le tableau ci-dessus montre les différences dans les paiements compensatoires par rapport au calcul effectif de 2023.

Cette simulation détermine la part de la péréquation des ressources que représente la commune de Moutier dans le montant global qui revient au canton de Berne : cette part se monte en 2023 à 24,1 millions pour la péréquation des ressources, sans tenir compte de la compensation des charges, des cas de rigueur et des mesures d'atténuation.

Toujours d'après cette simulation et en raison de la modification de son potentiel de ressources, le canton du Jura verrait sa part à la péréquation des ressources augmenter de 28,4 millions. La part annuelle supplémentaire de la Confédération s'élèverait, quant à elle, à 2,7 millions alors que celles de certains autres cantons contributeurs totaliseraient 1,7 million.

À la suite du différend qui a occupé les deux cantons durant plusieurs mois au sujet de la correction des flux péréquatifs fédéraux, un accord a finalement été conclu dans le cadre de la Conférence tripartite sous l'égide de la cheffe du Département fédéral de justice et police. La solution convenue par les deux gouvernements est fixée à l'article 21 du concordat. Ce règlement bilatéral prévoit, qu'à défaut d'une solution spécifique au niveau de la législation fédérale, le canton de Berne reconnaît un droit au canton du Jura, pendant une durée limitée de six ans à compter de la date du transfert (2026-2031 en cas de transfert au

1^{er} janvier 2026), à une part annuelle des revenus du canton de Berne provenant de la péréquation financière et de la compensation des charges (cf. commentaire de l'art. 21, chiffre 4, ci-dessous).

Le montant versé par le canton de Berne n'est pas un montant forfaitaire convenu à la libre appréciation des cantons. Bien que la PFCC ne prévoie pas une obligation légale pour le canton de Berne de verser une part des revenus qu'il touche en raison de la péréquation fédérale au canton du Jura, il est rapidement apparu, pour les deux cantons, qu'un accord bilatéral devait tout de même être trouvé afin de les aider à franchir le cap de cette période transitoire dans le calendrier fixé. La part allouée au canton du Jura repose donc sur un calcul qui se base sur les paiements compensatoires fixés par le Conseil fédéral pour le canton du Jura ainsi que sur le chiffre de la population de Moutier publié par l'Office fédéral de la statistique. Les détails de ce calcul sont présentés dans les commentaires relatifs à l'article 21 (cf. chiffre 4, ci-dessous).

Durant la phase transitoire de six années, l'accord conclu entre les deux gouvernements prend ainsi en compte l'indice des ressources du canton du Jura sans toutefois considérer la baisse du potentiel de ressources jurassien engendrée par le changement de canton de la commune de Moutier.

3.2.7 Actes communaux et législature communale

Les articles 24 à 27 assurent une transition optimale de la commune de Moutier dans son nouvel environnement juridique. Il est en effet essentiel que la commune de Moutier puisse, avant même le changement d'appartenance cantonale, adapter différentes normes, jugées prioritaires, qui lui permettent d'être, dès la date du transfert, en état de fonctionner conformément au droit jurassien. Ces normes et les actes listés de façon exhaustive à l'article 24 devront être adaptés, respectivement adoptés ou arrêtés, avant la date du transfert afin de déployer leurs effets au moment du changement d'appartenance cantonale de la commune de Moutier. Ainsi, se fondant sur l'article 24, la commune de Moutier pourra édicter un règlement d'organisation conforme au droit jurassien et le faire entrer en vigueur à la date du transfert. Dans la mesure où, en droit jurassien – et contrairement au droit bernois –, les personnes étrangères sont, à certaines conditions, titulaires de droits politiques, il est prévu que celles-ci puissent se prononcer sur les futurs actes communaux qui seront soumis au corps électoral prévôtois avant la date du transfert. Le concordat permet en outre à la commune de Moutier d'adopter un régime transitoire qui pourrait entrer en vigueur avant la date du transfert et contenir au besoin des dispositions (notamment des procédures décisionnelles et des compétences) dérogeant au droit actuel bernois. Celles-ci pourraient par exemple rendre possible le traitement simultané de plusieurs objets, ordinairement soumis séparément au corps électoral.

En ce qui concerne plus particulièrement l'aménagement local de la commune de Moutier, le concordat prévoit la possibilité de réviser la réglementation fondamentale en matière de construction (règlement sur les constructions et plan de zones) avant la date du transfert et de la faire entrer en vigueur dès la date du transfert. La révision d'un tel corps de normes prend généralement du temps, de sorte que si elle ne peut pas entrer en vigueur à la date du transfert, la réglementation actuellement en vigueur demeurera valable après cette date et ce jusqu'à l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation, sous réserve du droit supérieur (art. 25).

Quant au droit communal non énuméré dans le concordat, celui-ci sera, s'il doit l'être, en principe adapté aux spécificités jurassiennes dans les deux années suivant la date du transfert. Si une adaptation est nécessaire, les dispositions de l'acte en question resteront applicables durant cette période pour autant qu'elles ne soient pas contraires au droit supérieur (art. 26).

En plus des actes communaux, un article est spécifiquement dédié à la législature communale (art. 27). Dans ce domaine, notamment deux divergences importantes existent entre les régimes berno-prévôtois et jurassien : premièrement, la durée de la législature communale est actuellement de quatre ans à Moutier alors qu'elle est de cinq ans dans le canton du Jura ; deuxièmement, le calendrier électoral jurassien est défini pour toutes les communes dans la loi cantonale. Outre les conséquences liées au changement d'appartenance cantonale, cette divergence implique également un calendrier des élections différent

puisque le début et la fin de ces législatures ne concordent en principe pas. Le concordat prévoit donc une règle pragmatique : les autorités prévôtoises en place à la date du transfert poursuivent leur mandat jusqu'à l'organisation des prochaines élections communales jurassiennes. Ainsi, selon le calendrier prévu avec une date du transfert au 1^{er} janvier 2026, le mandat des élues et élus prévôtois se prolongerait d'une année supplémentaire sans nouvelle élection.

3.2.8 Élections cantonales avant la date du transfert

Afin d'éviter une trop longue période sans représentation politique de la population prévôtoise, le concordat prévoit que les ressortissantes et ressortissants suisses et étrangers domiciliés à Moutier pourront, alors même que la commune sera encore bernoise, exercer leur droit de vote dans le cadre des élections organisées avant la date du transfert par le canton du Jura en vue de la constitution de ses autorités cantonales (art. 28).

Les Suissesses et les Suisses pourront participer, non seulement en qualité d'électrices et d'électeurs mais aussi en qualité de candidates et de candidats, à l'élection du Parlement et du Gouvernement jurassiens. Les ressortissantes et ressortissants étrangers pourront, si elles et ils remplissent les conditions de la loi jurassienne du 26 octobre 1978 sur les droits politiques (LDP)¹², voter pour des candidates et des candidats au législatif ou à l'exécutif jurassien. Ces personnes ne pourront en revanche pas briguer un mandat au niveau cantonal.

Les votations (dans les deux cantons) ainsi que d'éventuelles élections bernoises ne sont pas touchées par cette disposition.

3.2.9 Exécution du concordat

Le concordat prévoit plusieurs dispositions pour que le transfert de la commune de Moutier puisse se faire dans les meilleurs délais, de la manière la plus efficace possible et toujours dans l'intérêt des deux cantons et de leur population.

Le concordat règle le transfert de la commune de Moutier à différents égards uniquement dans les grandes lignes. Pour cette raison, plusieurs articles renvoient, pour les questions techniques, financières, administratives et juridiques, à des accords d'exécution que les deux gouvernements peuvent, au besoin, conclure après l'adoption du concordat par le peuple. En outre, le concordat prévoit, dans une liste non exhaustive, les domaines où des concrétisations semblent nécessaires (art. 30). Ces accords d'exécution préciseront le concordat et contiendront ainsi des dispositions plus détaillées. Ils ne nécessiteront plus l'approbation des deux parlements cantonaux (cf. art. 59 et 92, al. 2, let. a, de la Constitution du canton du Jura¹³ et art. 88 al. 4 de la Constitution du canton de Berne¹⁴). Si cela devait être nécessaire pour garantir un transfert efficace et une continuité de l'administration, ces accords pourront déroger au droit en vigueur, mais seulement pour une durée limitée.

3.2.10 Fin des processus

Les cantons de Berne et du Jura sont liés par une longue histoire. Dans le cadre d'une Conférence tripartite, présidée par les cheffes successives du Département fédéral de justice et police, les gouvernements du canton du Jura et du canton de Berne ont, avec la Déclaration d'intention de 2012, affirmé leur volonté commune de régler la Question jurassienne en accordant aux communes la possibilité de faire valoir, en

¹² RSJU 161.1

¹³ RSJU 101

¹⁴ RSB 101.1

votations populaires, leur droit quant à leur appartenance cantonale. Après que les habitantes et habitants de Moutier ont choisi en 2021 de rejoindre le canton du Jura et que toutes les autres communes du Jura bernois ont soit renoncé à un vote, soit décidé de rester dans le canton de Berne, le concordat concernant le transfert de la commune de Moutier dans le canton du Jura constitue la dernière étape en vue du règlement institutionnel de la Question jurassienne. Cette volonté a été confirmée dans la Feuille de route signée le 22 septembre 2021.

Le concordat prévoit, à son article 35 (fin des processus), que les deux cantons mettent un terme définitif à tout différend territorial entre eux. Ils s'engagent au respect de leurs limites territoriales dans l'esprit de la paix confédérale, garantie par l'article 53 de la Constitution fédérale.

Côté jurassien, reste à mentionner dans ce contexte que le canton du Jura s'est engagé, dans la Feuille de route de 2021, à supprimer du texte de sa Constitution le contenu de l'article 138 (avec maintien d'une note de bas de page précisant que cet article n'a pas obtenu la garantie fédérale). Le Gouvernement a honoré son engagement en novembre 2023 lors de la signature du concordat. L'article 36 du concordat conditionne en outre l'entrée en vigueur du concordat à l'abrogation de l'article 139 de la Constitution jurassienne (cf. commentaire de l'art. 36).

Côté bernois, une fois le transfert de Moutier mené à son terme, l'appartenance cantonale de toutes les communes du Jura bernois sera réglée définitivement. La loi sur l'organisation de votations relatives à l'appartenance cantonale de communes du Jura bernois (LAJB) sera également abrogée conformément à son article 18. Il n'existera ainsi plus de base légale pour d'autres votations relatives à l'autodétermination des communes du Jura bernois sur leur appartenance cantonale.

3.3 Prochaines étapes

Après l'adoption du concordat par les gouvernements bernois et jurassien, il sera transmis aux parlements des deux cantons pour approbation, sous la forme d'un arrêté du Parlement pour le canton de Jura, respectivement d'un arrêté du Grand Conseil pour le canton de Berne. Il sera ensuite soumis au corps électoral des deux cantons conformément à l'article 77, lettre *f* de la Constitution cantonale jurassienne, respectivement à l'article 61, alinéa 1, lettre *c* de la Constitution cantonale bernoise et à l'article 10, alinéa 4 LAJB. En cas de décisions positives lors de chacune de ces étapes, le concordat sera porté à la connaissance de la Confédération et la modification territoriale sera soumise à l'approbation des Chambres fédérales conformément à l'article 53, alinéa 3 de la Constitution fédérale.

Dans le cas où le concordat serait rejeté par un corps électoral, les deux cantons reconnaîtraient que les processus décrits dans la Déclaration d'intention du 20 février 2012 sont arrivés à leur terme en ce qui concerne la commune de Moutier (art. 10, al. 2 de la Feuille de route du 4 février 2015, art. 11 de la Déclaration d'intention de 2012 et art. 12, al. 2 LAJB).

4. Commentaire des articles

Préambule

En vue du transfert de la commune de Moutier dans le canton du Jura, le canton de Berne et le canton du Jura concluent un concordat intercantonal portant sur la modification territoriale et fixant les principales modalités du changement de canton. Ce concordat se situe, dans la hiérarchie des normes, à un niveau supra-cantonal. Le préambule mentionne les bases légales sur lesquelles repose ce concordat.

Chapitre premier – Dispositions générales

Article 1 Objet

Cette disposition n'appelle pas de commentaire particulier.

Article 2 Transfert de la commune de Moutier

La commune de Moutier intégrera le canton du Jura dès la date du transfert (al. 1), date qui coïncidera avec la date d'entrée en vigueur du concordat (cf. art. 36). Conformément à l'annonce faite lors de la Conférence tripartite du 25 août 2022, il est prévu de fixer la date du transfert au 1^{er} janvier 2026. L'alinéa 2 précise l'aire géographique concernée par la modification territoriale tout en renvoyant à une carte 1 :100 000 de swisstopo figurant à l'annexe 1.

Article 3 Ordre juridique

En vertu de l'article 3, la commune de Moutier ainsi que son territoire sont, dès la date du transfert, soumis à l'ordre juridique jurassien (compétence et droit applicable). Par « commune de Moutier et son territoire », il faut comprendre toutes les personnes (physiques et morales, de droit privé ou de droit public) et les choses (par exemple les immeubles) qui y sont rattachées.

Cette disposition est un principe qui peut souffrir d'exceptions, lesquelles se trouveront dans le droit fédéral, dans le concordat ou dans les accords d'exécution.

Article 4 Population et droit de cité

Cette disposition prévoit que les habitantes et habitants de la commune de Moutier deviennent habitantes et habitants du canton du Jura (al. 1) tout comme les titulaires du droit de cité de Moutier obtiennent le droit de cité jurassien et perdent en conséquence leur droit de cité bernois (al. 2). Enfin, la durée de résidence des personnes dans la commune de Moutier sera considérée comme résidence dans le canton du Jura. Elle sera ainsi prise en considération pour déterminer si elles peuvent obtenir la citoyenneté jurassienne et si elles sont titulaires des droits politiques (al. 3).

Article 5 Bourgeoisie

Le sort de la commune bourgeoise est juridiquement lié au territoire sur lequel elle se trouve, de sorte que son intégration dans le canton du Jura est une conséquence du transfert. Si la bourgeoisie souhaite conserver son statut de commune bourgeoise, elle sera soumise à la législation jurassienne sur les communes dès la date du transfert. Elle devra, en particulier, se conformer aux articles 101 et suivants de la loi jurassienne du 9 novembre 1978 sur les communes (LCom)¹⁵. Les personnes disposant d'un droit de bourgeoisie au sens du droit bernois acquièrent le statut de bourgeois de Moutier conformément aux dispositions du droit jurassien. Si la commune bourgeoise entend renoncer à intégrer le canton du Jura, elle devra être supprimée puisqu'il n'est pas possible qu'elle demeure bernoise sur un territoire devenu jurassien.

Article 6 Églises

Le canton de Berne reconnaît en tant qu'Églises nationales l'Église catholique chrétienne, l'Église catholique romaine et l'Église réformée évangélique alors que le canton du Jura ne reconnaît que les deux dernières. En droit jurassien, seules ces deux Églises sont considérées comme des collectivités de droit public dotées de la personnalité juridique (cf. art. 1^{er}, al. 1, de la loi jurassienne du 26 octobre 1978 concernant les rapports entre l'Église et l'État [LREE]¹⁶). Quant à l'Église catholique chrétienne, elle ne sera pas reconnue comme collectivité de droit public dotée de la personnalité juridique et sera, par conséquent, soumise au droit privé (cf. art. 1^{er}, al. 1 et art. 2 LREE).

Les trois Églises nationales bernoises sont présentes, sous la forme de paroisses, sur le territoire de la commune de Moutier. En droit bernois, ces paroisses sont des collectivités de personnes auxquelles un territoire est attribué. La paroisse réformée évangélique de Moutier et la paroisse catholique romaine de Moutier couvrent toutes deux, jusqu'à présent, le territoire de plusieurs autres communes bernoises. En ce qui concerne l'Église catholique chrétienne, les fidèles domiciliés à Moutier font partie de la paroisse de Saint-Imier, qui couvre également le territoire de plusieurs autres communes bernoises. Le transfert de la commune municipale de Moutier aura ainsi des conséquences sur les paroisses, étant donné qu'elles sont définies également par leur territoire. Il s'agira de clarifier le statut futur des paroisses dont une partie

¹⁵ RSJU 190.11

¹⁶ RSJU 471.1

du territoire se trouvera dans le canton du Jura et l'autre partie dans le canton de Berne. Aujourd'hui déjà, il existe des paroisses qui couvrent avec satisfaction des communes ne se trouvant pas dans le même canton. Il en va par exemple ainsi de la paroisse catholique romaine qui couvre les localités jurassiennes de Vermes et d'Envelier ainsi que la commune bernoise d'Elay. Il appartiendra ainsi aux paroisses de choisir leur statut futur, en concertation avec les cantons. Pour ces raisons, le concordat se limite à prévoir une délégation aux gouvernements des deux cantons afin de régler dans un accord d'exécution les effets du transfert de la commune de Moutier sur les Églises et les paroisses mentionnées. L'alinéa 2 habilite les Églises à conclure directement entre elles une convention qui devra être approuvée par les gouvernements des deux cantons.

Chapitre II – Domaines de réglementation spécifiques

Section 1 – Droit applicable et compétences

Article 7 Procédures en cours

Les procédures pendantes à la date du transfert demeureront en principe de la compétence des autorités bernoises jusqu'à l'entrée en force de la décision ou du jugement.

La disposition concerne tous les domaines juridiques, y compris les procédures selon l'article 189, alinéa 2 du Code pénal militaire du 13 juin 1927 (CPM)¹⁷. Sont également incluses les procédures menées par les autorités communales de Moutier. Ainsi, la contestation d'une décision non entrée en force sera traitée par l'autorité bernoise compétente.

Ce principe est tempéré par d'éventuelles réserves émanant du concordat lui-même, du droit fédéral ou formulées dans un accord d'exécution. En effet, le droit fédéral connaît de nombreuses dispositions qui prévoient un for ou une compétence spécifique. Ceci est notamment le cas pour les procédures de poursuite et de faillite selon la loi fédérale du 11 avril 1889 sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP)¹⁸, qui fixe les fors de poursuite (cf. art. 45 ss LP concernant le for ordinaire et fors spéciaux). À mentionner également les compétences fixées dans le Code de procédure civile du 19 décembre 2008 (CPC)¹⁹ et les dispositions du Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC)²⁰ en matière de protection de l'enfant et de l'adulte (cf. art. 315 et 442 CC). Ainsi, dans certaines circonstances, des exceptions au principe de la compétence bernoise selon l'alinéa 1 devront être convenues dans le cadre des accords d'exécution. Outre ces exceptions découlant du droit fédéral, il s'agit également de laisser aux gouvernements la possibilité de trouver des solutions pragmatiques dans certaines procédures administratives quand cela sera justifié. Des exceptions pourraient par exemple faire sens dans certaines procédures diligentées par la commune de Moutier ou dans lesquelles celle-ci est partie ou appelée en cause, lorsqu'elles ont un lien de territorialité étroit avec la commune ou avec ses tâches publiques ou encore lorsqu'elles ne déploient des effets qu'après la date du transfert et sur le long terme. Il se pourrait donc que, dans de telles situations, les autorités jurassiennes reprennent les procédures pendantes.

Si une décision entrée en force est remise en cause (par exemple au moyen d'une demande de révision), la compétence reviendra, sous réserve du droit fédéral ou de l'article 10 du concordat, aux autorités jurassiennes.

En ce qui concerne le droit applicable, les procédures pendantes devant les autorités bernoises sont en principe soumises au droit bernois. Les autorités du canton de Berne sont autorisées à liquider les frais dans les procédures pendantes.

¹⁷ RS 321.0

¹⁸ RS 281.1

¹⁹ RS 272

²⁰ RS 210

Article 8 Rapports juridiques existants assortis d'effets durables

L'article 8 se focalise sur les décisions réglant les rapports juridiques assortis d'effets à long terme, tels que les autorisations, les concessions, les certificats de capacité ou encore les patentes.

Le principe figure à l'alinéa 1 : de telles décisions doivent être renouvelées et adaptées au droit jurassien dans un délai de trois ans. Jusqu'à leur renouvellement, ces décisions sont valables et réputées conformes au droit jurassien. Dans ce contexte, il convient de préciser que, pour plusieurs professions, les conditions d'exercer sont régies avant tout par le droit fédéral (p. ex. loi fédérale du 23 juin 2006 sur les professions médicales universitaires [LPMéd]²¹, la loi fédérale du 18 mars 2011 sur les professions relevant du domaine de la psychologie [LPsy]²² ou encore la loi fédérale du 23 juin 2000 sur la libre circulation des avocats [LLCA]²³).

L'alinéa 2 précise que la LMI est appliquée si besoin par analogie. Sans cette précision, la LMI ne s'appliquerait pas aux conséquences résultant d'un changement d'appartenance cantonale d'une commune. Cette loi vise en effet à régler les situations transfrontières dans lesquelles une personne exerce une activité lucrative dans un canton et souhaite étendre son activité dans un autre canton. Le transfert de la commune de Moutier n'entraîne pas une telle situation, puisque ce n'est pas l'activité qui se développe aussi au-delà des frontières cantonales, mais c'est l'appartenance cantonale de la commune sur laquelle l'activité est pratiquée qui change. L'application analogique de la LMI fait néanmoins sens dans le transfert de la commune de Moutier car cette loi, en plus de garantir un régime proportionnel dont les restrictions doivent être basées sur un intérêt public et s'appliquer de la même façon aux offreurs locaux, poursuit des buts comparables à ceux visés par la présente disposition du concordat. Dans les deux cas (lettres a et b), il s'agit de garantir à des personnes qui exercent déjà une certaine activité sous juridiction bernoise un accès libre et non discriminatoire au « marché » jurassien. Si d'ordinaire, la LMI couvre plusieurs éventualités comme l'offre de services, c'est avant tout sa dimension « droit d'établissement » qui sera pertinente dans le cadre du transfert de la commune de Moutier. Grâce au droit d'établissement, celui qui dispose d'une autorisation dans son canton d'établissement doit pouvoir s'établir dans le lieu de destination de son choix et pratiquer sur la base de cette autorisation. Ce droit concerne l'accès au marché du lieu de destination mais pas les conditions d'exercice de l'activité qui, elles, restent exclusivement régies par le droit du lieu de destination. Autrement dit, si une personne voit son autorisation être renouvelée, elle pourra exercer son activité mais devra le faire en se conformant à la législation jurassienne.

L'application si besoin par analogie de la LMI vaut pour les cas suivants :

- renouvellement prévu à l'alinéa 1 (cf. art. 2 et 3 LMI) ;
- lorsqu'une autorisation d'exercer ou d'exploiter est requise dans le canton du Jura mais non dans le canton de Berne. Il en va par exemple ainsi pour l'exploitation d'une entreprise de pompes funèbres (cf. loi jurassienne du 24 octobre 2018 concernant les entreprises de pompes funèbres²⁴) ;
- reconnaissance des certificats de capacité (cf. art. 4 LMI).

La LMI confère aux particuliers la liberté d'accéder aux marchés des autres cantons. Elle institue une présomption d'équivalence des réglementations cantonales et communales. Elle part dès lors du principe que les intérêts publics préservés par la réglementation du lieu de provenance sont suffisamment protégés par celle-ci²⁵. L'autorité compétente jurassienne examinera donc en particulier si la réglementation bernoise protège suffisamment les intérêts publics en jeu. Si tel n'est pas le cas et si elle estime que les autres conditions prévues à l'article 3 LMI sont également réunies, elle examinera si la décision peut être renouvelée en application du droit jurassien. Si les conditions du droit jurassien ne sont pas satisfaites, la décision en cause ne sera pas renouvelée et cessera de déployer ses effets. Cela se fera par le biais d'une procédure simple, rapide et gratuite (cf. art. 3 al. 4 LMI). Un contrôle judiciaire sera possible sur recours.

²¹ RS 811.11

²² RS 935.81

²³ RS 935.61

²⁴ RSJU 935.91

²⁵ MANUEL BIANCHI DELLA PORTA, CoRo – Droit de la concurrence, 2^e éd., Bâle 2013, N 15 ad art. 1 LMI et N 35 ad art. 2 I-VI LMI

Si la LMI s'appliquera par analogie aux cas précités, elle ne régira toutefois ni les conditions d'exercice (droits et obligations) ni les règles de police (par exemple les heures de fermeture), qui seront soumises au droit jurassien.

L'alinéa 3 règle le cas spécifique des concessions. Celles-ci devront être adaptées au droit jurassien selon les modalités fixées dans un accord d'exécution qui tiendra compte des questions particulières en rapport avec d'éventuels droits acquis (durée de validité, taux d'intérêts, etc.).

Article 9 Exécution des jugements et des décisions et aide aux victimes

Les alinéas 1 à 5 de l'article 9 traitent de l'exécution des jugements et des décisions exécutoires. Ces dispositions ne modifient toutefois pas la personne du débiteur ou du créancier : si une autorité administrative bernoise accorde une aide financière, l'État bernois demeure débiteur de cette aide ; si une autorité judiciaire bernoise prononce des frais judiciaires, l'État bernois demeure créancier de ces frais.

L'alinéa 1 prévoit le principe selon lequel les autorités jurassiennes exécutent les décisions et jugements en matière de droit public rendus par le canton de Berne. Pour le domaine civil, l'alinéa 2 renvoie, pour les jugements et décisions qui ne sont pas exécutés selon la LP, au CPC qui connaît des dispositions sur la compétence pour les mesures d'exécution (cf. art. 339 CPC). Lorsque sont en jeu des jugements ou des décisions dont l'exécution relève de la LP, l'alinéa 3 renvoie à celle-ci. La LP connaît en effet des dispositions sur le for de poursuite (art. 46 ss LP). La répartition de la compétence fera l'objet d'un accord d'exécution qui détaillera qui, des autorités bernoises ou jurassiennes, seront compétentes dans quelles situations. L'alinéa 4 prévoit une règle spécifique pour le domaine pénal, où les jugements et décisions rendus en la matière par des autorités bernoises sont exécutés par le canton de Berne. Cette compétence découle du droit fédéral qui prévoit, à l'article 372, alinéa 1 du Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP)²⁶, que les cantons exécutent les jugements rendus par leurs tribunaux pénaux. L'exécution en matière pénale comprend non seulement l'exécution des peines et des mesures mais aussi le prononcé et l'exécution des décisions judiciaires ou administratives ultérieures (par exemple, la prolongation du traitement ambulatoire [art. 63 CP] ou de l'interdiction d'exercer une activité [art. 67 CP] ou encore l'octroi du travail d'intérêt général [art. 79a CP] ou de la libération conditionnelle [art. 86 CP]).

L'alinéa 6 de l'article 9 traite, lui, de la loi fédérale du 23 mars 2007 sur l'aide aux victimes d'infractions (LAVI)²⁷. La LAVI, en tant que droit fédéral, est applicable et régit notamment le domaine des prestations des centres de consultation (cf. les art. 9 ss et, plus particulièrement, l'art. 18 sur la répartition des coûts entre les cantons) ainsi que celui de l'indemnisation et de la réparation morale à apporter aux victimes d'infractions (cf. les art. 19 ss et, plus particulièrement, l'art. 26 sur le canton compétent). L'alinéa 6 de l'article 9 du concordat prévoit une règle de temporalité pour ce deuxième domaine : le canton de Berne demeure compétent pour l'indemnisation et la réparation morale résultant d'infractions qui ont été commises sur le territoire prévôtois avant la date du transfert. L'article 26, alinéa 2 LAVI est réservé pour les cas où l'auteur a agi ou si le résultat s'est produit en différents lieux.

Article 10 Impôts

L'article 10 régit les impôts au sens large du terme, comprenant l'impôt fédéral direct ainsi que les impôts cantonaux, communaux et de paroisse. Il prévoit de traiter les conséquences fiscales du changement de canton de la commune de Moutier comme si les contribuables domiciliés à Moutier déménageaient dans le canton de Jura. Les personnes imposables à Moutier sont ainsi soumises à la législation fiscale du canton du Jura dès la date du transfert (al. 1). Cette disposition fait écho à l'article 3 du concordat. Lors du transfert de la commune de Moutier dans le canton du Jura, les règles relatives au changement d'assujettissement des personnes physiques (art. 4b de la loi fédérale du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes [LHID]²⁸) et des personnes morales (art. 22 LHID) s'appliquent. Les procédures de recours, de rappel d'impôt, de révision ainsi que de correction, la taxation

²⁶ RS 311.0

²⁷ RS 312.5

²⁸ RS 642.14

fiscale et la perception d'impôts en lien avec les années antérieures restent de la compétence des autorités bernoises et soumises au droit bernois (al. 2).

L'alinéa 3 précise que, même après son changement d'appartenance cantonale, la commune de Moutier reste titulaire des impôts communaux qui lui sont dus pour les années fiscales antérieures à la date du transfert. À titre d'exemple, si le canton de Berne perçoit, cinq ans après la date du transfert, un impôt communal portant sur une année antérieure à la date du transfert, il le reversera intégralement à la commune de Moutier. L'inverse est également vrai si le canton de Berne a encore des créances envers la commune de Moutier pour des années fiscales antérieures au changement de canton.

Article 11 Émoluments et débours liés au transfert

Jusqu'au changement d'appartenance cantonale, les prestations fournies par le canton de Berne restent soumises à émolument. Cependant, les prestations et interventions qui sont directement requises par le transfert de la commune dans le canton du Jura sont franches d'émoluments et de débours. À titre d'exemple, l'échange de plaques d'immatriculation pour les véhicules automobiles sera gratuit.

Section 2 – Tâches publiques

Article 12 École et formation

En principe, l'organisation de l'offre de formation pour les élèves résidant dans le canton de Berne, respectivement dans le canton du Jura (avec Moutier), relève de la compétence de chaque canton. Les cantons de Berne et du Jura s'engagent néanmoins à assurer une continuité dans la scolarisation des élèves suivant l'enseignement obligatoire dans la commune de Moutier (al. 1), et ce a minima pour une phase transitoire. Il appartient en principe aux communes dans lesquelles sont domiciliés les élèves de décider de leur lieu de scolarisation dans leur propre canton. Pour le canton de Berne et conformément à la loi bernoise, les communes définissent leur organisation scolaire au sein du canton de Berne alors que la fréquentation scolaire intercantonale est régie par les conventions intercantionales. Un processus de décision a été initié en 2022 dans les communes bernoises concernées pour décider de leur organisation future. Les cantons ne garantissent donc pas un lieu d'enseignement mais une scolarisation continue, afin notamment de ne laisser de côté aucun élève scolarisé dans la commune de Moutier. Ils devront en particulier garantir, au besoin dans un accord d'exécution (cf. al. 2), le bon déroulement de l'année scolaire allant du 1^{er} août précédant au 31 juillet suivant la date du transfert. Un tel accord devra par exemple aussi régler la manière de financer cette année scolaire.

L'alinéa 2 permet également aux deux cantons de conclure des accords afin que les ressortissantes et ressortissants d'un canton puissent profiter de l'offre de formation obligatoire et postobligatoire de l'autre canton. Des accords d'exécution permettront en outre de régler de façon plus détaillée des questions en lien avec l'école et la formation.

Article 13 Prestations hospitalières attribuées au site de Moutier

La loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal)²⁹ conditionne la prise en charge d'une prestation médicale ; il faut, en particulier, que la prestation soit dispensée par un fournisseur admis au sens des articles 35 et suivants LAMal. Pour offrir des prestations remboursées par l'assurance-maladie obligatoire, les établissements hospitaliers doivent répondre notamment aux conditions prévues par l'article 39 LAMal et, plus particulièrement, figurer sur la liste cantonale fixant les catégories d'hôpitaux en fonction de leurs mandats (art. 39, al. 1, let. e LAMal). Ainsi, chaque canton établit sa planification hospitalière en attribuant aux établissements implantés sur ou en-dehors de son territoire des mandats de prestations. Le gouvernement bernois a attribué au site de Moutier (qui fait désormais partie intégrante de Réseau de l'Arc SA) des mandats pour les soins aigus somatiques et pour la psychiatrie. Avec l'article 13, alinéas 1 et 2, du concordat, le canton du Jura, en sa qualité de canton siège, ainsi que le canton de Berne, en tant que canton voisin du canton du Jura et de la commune de Moutier, attribuent les mêmes mandats de prestations au site de Moutier pendant une période limitée à cinq ans à compter du transfert de la

²⁹ RS 832.10

commune. Ces mandats attribués doivent correspondre à l'état des listes bernoises des hôpitaux au 14 juillet 2022 pour autant qu'ils y figurent toujours au moment du changement d'appartenance cantonale de la commune de Moutier. Ils restent ainsi valables pendant une période transitoire limitée à cinq ans à compter du transfert de la commune dans le canton du Jura. L'annexe 2 du concordat énumère les prestations attribuées au site de Moutier.

Article 14 Collaborations intercommunales

La commune de Moutier collabore jusqu'à présent avec d'autres communes bernoises, surtout sous forme de syndicats de communes, mais aussi sur des bases contractuelles. Le changement d'appartenance cantonale de Moutier soulève la question de savoir si ces coopérations doivent et peuvent être poursuivies. Cet article fournit la base pour que les collaborations intercommunales existantes puissent être maintenues si les communes concernées le souhaitent et si la matière se prête à une collaboration intercantonale. Il y a des cas dans lesquels cela ne sera toutefois pas adéquat ou pas possible (par exemple, dans le domaine du service social). En cas de maintien, la collaboration deviendra intercantonale et nécessitera l'implication, respectivement l'accord, des cantons. Ce caractère intercantonal entraîne des conséquences sur le régime juridique applicable à la collaboration et sur les modalités de celle-ci. Dans une telle situation, l'alinéa 2 habilite ainsi les gouvernements des deux cantons à régler ces aspects après avoir consulté les communes concernées.

Article 15 Sites pollués

Le territoire de Moutier recense plusieurs sites pollués, parmi lesquels certains sont contaminés et doivent faire l'objet d'un assainissement. En vertu de l'article 15, le canton du Jura reprend en principe la gestion de ces sites inscrits au cadastre bernois des sites pollués. Une telle reprise s'explique, d'une part, par un règlement conventionnel pour certains sites dont l'évolution future est d'ores et déjà connue aujourd'hui et, d'autre part, par le principe de continuité : souvent, les sites pollués requièrent un suivi au long cours et des études complexes dont la durée et les conclusions sont difficilement prévisibles, notamment en raison de l'évolution de la technique et de la législation applicable en la matière. S'agissant plus particulièrement de l'assainissement de la décharge de la Roche Hüsli, le droit bernois prévoit que celui-ci incombe en premier lieu à la commune de Moutier en tant que propriétaire et exploitante du site. Le droit jurassien prévoit des règles différentes quant aux compétences et à la répartition des charges. Un règlement spécifique interviendra entre les autorités cantonales jurassiennes et la commune de Moutier, sans implication du canton de Berne.

La reprise par le canton du Jura des sites pollués sis sur le territoire de la commune de Moutier connaît une exception : celle de l'assainissement du site de l'ancienne usine FRADEC SA (dont le numéro de site au cadastre bernois est 07000055 et figure en grande partie sur le feuillet n° 2077 du ban de Moutier). L'assainissement de ce site devant a priori débiter avant le transfert, le canton de Berne assumera son suivi et sa part de financement jusqu'au terme de l'assainissement, quand bien même celui-ci interviendrait après la date du transfert.

Pour le surplus, le canton de Berne reconnaît devoir un montant de 2,8 millions de francs au canton du Jura pour les coûts engendrés par les mesures requises par les autres sites pollués. Un accord d'exécution pourra préciser les modalités techniques, financières, administratives et juridiques.

Section 3 – Partage des biens et adaptation des flux financiers

Article 16 Droit du canton du Jura

L'alinéa 1 définit le droit du canton du Jura : la part de la fortune bernoise à laquelle a droit le canton du Jura correspond à la part de la population de Moutier par rapport à la population du canton de Berne (cf. mode de calcul à l'annexe 3 au concordat). L'alinéa 2 définit la composition de la fortune nette. Les engagements envers les financements spéciaux et les fonds de capitaux de tiers (lettre *b*) englobent notamment le fonds des contributions de remplacement et les fonds de loterie, du sport et d'encouragement des activités culturelles.

Article 17 Règlement du droit

L'article 17 détermine les modalités du règlement du droit fixé à l'article 16.

Le terme d'immeuble utilisé à l'alinéa 1, lettre a, correspond à celui de l'article 655 CC. Sont en particulier visés les bâtiments, les terrains, routes, forêts, rivières ainsi que les ouvrages d'art (tunnels, ponts, grandes constructions de génie civil, etc.). Les immeubles (lettre a) et les participations (lettre b) sont énumérés de manière exhaustive à l'annexe 4 du concordat : sont transférés tous les immeubles situés sur le territoire de Moutier (annexe 4, chiffre 1) ainsi qu'une sélection de participations bernoises à des entreprises qui présentent un intérêt public pour le canton du Jura ou un lien de territorialité avec Moutier (annexe 4, chiffre 2), la sélection étant calculée également sur la base de la population de la commune de Moutier par rapport à la population totale du canton de Berne (cf. annexe 4, chiffre 3).

En ce qui concerne le fonds de contributions de remplacement, il y a lieu de préciser que les montants transférés et aujourd'hui affectés à un fonds spécifique bernois (tels que les fonds des contributions de remplacement et les fonds de loterie, du sport et d'encouragement des activités culturelles) seront, pour leur part, incorporés dans un fonds correspondant de l'État jurassien. Il en ira également ainsi des 2,8 millions de francs de participation du canton de Berne pour les sites pollués situés sur la commune de Moutier et inscrits au cadastre bernois des sites pollués (cf. art. 15 du concordat), lesquels seront imputés au fonds jurassien pour la gestion des déchets.

Article 18 Valeurs de référence

Les valeurs et chiffres déterminants pour tout le partage des biens sont ceux au 31 décembre de l'année qui précède le transfert de Moutier. Cette date se trouvant dans le futur, les valeurs de référence sont encore amenées à évoluer ces prochaines années, parfois de manière importante. Il n'est ainsi pas possible de procéder à des calculs précis actuellement.

Sont en principe déterminantes les valeurs comptables conformes au modèle comptable harmonisé 2 et selon le bilan officiel du canton de Berne. En se basant, de manière conséquente, sur des valeurs comptables qui sont calculées à partir d'un modèle comptable reconnu sur le plan international et appliqué dans les deux cantons, il est garanti que les biens sont transférés à des valeurs objectives, compréhensibles et fiables. En plus, tout autre mode de calcul conduirait à des grandes incertitudes nécessitant des estimations complexes, coûteuses et chronophages.

Des exceptions au principe de la valeur comptable MCH2 sont faites pour les routes, qui sont transférées sans contrepartie financière, et pour le bâtiment qui héberge actuellement le domaine du cef ARTISANAT (Centre de formation professionnelle Berne francophone, filière artisanat, Pré Jean-Meunier 1) qui est transféré à une valeur réduite (cf. lettre b et mode de calcul à l'annexe 5). Ceci se justifie par l'historique de propriété de ce bâtiment ayant appartenu à la commune de Moutier avant d'être cédé au canton de Berne en 2003 à une valeur inférieure à la valeur comptable actuelle.

Article 19 Transfert des immeubles

Le transfert de propriété des immeubles au canton du Jura, avec effet à la date du transfert, nécessite une inscription au registre foncier, qui sera constitutive. Celle-ci sera formalisée dans les jours suivant la date du transfert. L'alinéa 2 habilite les gouvernements à régler les modalités du transfert des immeubles.

La réorganisation des administrations cantonales (dans le Jura bernois et à Moutier, respectivement dans le canton du Jura) est un défi pour les deux cantons. Afin de réaliser tous les déménagements et de poursuivre une activité des deux administrations sans heurt, les deux cantons doivent coordonner, le mieux possible, leurs planifications. En outre, l'alinéa 3 prévoit la possibilité pour le canton de Berne de continuer d'utiliser certains bâtiments au-delà de la date du transfert et pour une durée provisoire. Toutes ces modalités sont à régler dans un accord d'exécution.

Article 20 Revenus et charges découlant de partages et de répartitions basés sur les exercices précédant le transfert

Cette disposition règle les conséquences que le changement de territoire de la commune de Moutier a sur un certain nombre de flux financiers entre la Confédération et les cantons ainsi qu'entre les cantons de Berne et du Jura. En effet, certains flux se calculent sur la base de périodes antérieures au transfert. L'article 20, alinéa 1 tient compte de ce décalage temporel et prévoit que les revenus et les charges reviennent, respectivement sont imputables, au canton du Jura dès la date du transfert selon les principes de continuité et d'équité. Le cas particulier de la péréquation financière nationale est traité à l'article 21. L'alinéa 2 prévoit une délégation de compétence en faveur des gouvernements des deux cantons, notamment dans le but de régler les modalités (critères de calcul, durée du régime transitoire, moment du paiement) de l'adaptation des flux concernés (lettre a) ou de compléter la liste de l'annexe 6 (lettre b).

Article 21 Péréquation financière et compensation des charges entre la Confédération et les cantons

Cette disposition règle le droit du canton du Jura à une part annuelle des revenus du canton de Berne provenant de la péréquation financière et de la compensation des charges, si la Confédération ne règle pas spécifiquement les effets du changement de canton de la commune de Moutier sur le plan de la péréquation financière et de la compensation des charges au niveau fédéral. Pour la situation juridique selon le droit fédéral cf. ci-dessus chiffre 3.2.6.2.

Le mécanisme de calcul prévu à l'alinéa 2 de cette disposition est le suivant : les paiements compensatoires nets par habitant sont approuvés chaque année par le Conseil fédéral après une consultation des cantons, puis publiés par l'Administration fédérale des finances. Les paiements du canton de Berne au canton du Jura pendant cette phase transitoire devront donc être calculés chaque année sur la base des paiements compensatoires fixés par le Conseil fédéral. La part annuelle que le canton de Berne reverse au canton du Jura est alors déterminée en multipliant le paiement compensatoire net total par habitant (qui comprend les paiements compensatoires de la péréquation des ressources, de la compensation des charges et des mesures temporaires) du canton du Jura par le chiffre de la population résidente permanente de la commune de Moutier (cf. art. 18, let. d).

Le calcul des paiements compensatoires se base sur une moyenne triennale des données qui se situent entre quatre et six ans dans le passé (années de calcul) par rapport à l'année de péréquation (année de référence). Les paiements compensatoires de l'année 2023 se basent donc sur les années 2017, 2018 et 2019. La première année du changement de canton (2026 selon le calendrier prévu) sera prise en compte progressivement et pour la première fois en 2030, à hauteur d'un tiers. Pour l'année de référence 2031, les années de calcul comprendront les deux années après le transfert (2026 et 2027) (cf. illustration en page 8). C'est pourquoi, conformément à l'alinéa 3, le paiement du canton de Berne au canton du Jura est échelonné : au cours des quatre premières années, celui-ci se fera à 100 pour cent, la cinquième année à deux tiers et la sixième année à un tiers.

La part annuelle du canton du Jura aux revenus du canton de Berne provenant de la péréquation fédérale ainsi que le montant total revenant au canton du Jura pendant la phase transitoire ne peuvent actuellement pas encore être déterminés ; ils feront, chaque année de la phase transitoire, l'objet de calculs sur la base des paiements compensatoires fixés par le Conseil fédéral. Néanmoins et à titre d'exemple, la part annuelle versée par le canton de Berne au canton du Jura peut être estimée en se basant sur les derniers chiffres actuellement disponibles selon la simulation de l'Administration fédérale des finances (année de référence 2023 avec la moyenne triennale des années de calcul 2017, 2018 et 2019) : le paiement compensatoire net du canton du Jura s'élève à CHF 2104 en 2023 ; multiplié par le nombre d'habitants de Moutier (7262), la part qui reviendrait au canton du Jura se monterait à environ CHF 15,3 millions pour l'année de référence 2023.

Si, pour chaque année de la phase transitoire, les paiements compensatoires revenant au canton du Jura restaient identiques au paiement fixé pour l'année de référence 2023 (ce qui ne sera pas le cas), le montant total des versements du canton de Berne au canton du Jura pendant la période transitoire s'élèverait à environ CHF 76,5 millions (15,3 millions à 100 % x 4 années + 15,3 millions à 66,6 % + 15,3 millions à 33,3 %).

Article 22 Créances et dettes entre le canton de Berne et la commune de Moutier

L'article 22 règle la répartition des flux entre le canton de Berne et la commune de Moutier. Afin d'illustrer le mécanisme prévu, on peut recourir à l'exemple de la péréquation financière et la compensation des charges découlant de la législation bernoise (cf. loi bernoise du 27 novembre 2000 sur la péréquation financière et la compensation des charges [LPFC])³⁰.

La commune de Moutier participera au système péréquatif bernois pour la dernière fois lors de l'année précédant le transfert. Elle recevra donc, cette année-là, des prestations complémentaires dans le cadre de la péréquation financière ainsi que des prestations complémentaires dans le cadre des mesures pour les communes particulièrement chargées. La base de calcul de la compensation des charges repose sur les chiffres de l'année qui précède l'année d'exécution (cf. art. 23, al. 1, LPFC). Cela signifie que les dépenses de l'année précédant la date du transfert ne seront prises en considération que lors des décomptes de l'année suivant la date du transfert. Les obligations et les avoirs résultant de ces décomptes seront donc facturés ou versés à la commune de Moutier durant l'année qui débutera à la date du transfert.

Article 23 Caractère définitif

La section 3 du deuxième chapitre, avec ses dispositions détaillées précisées dans les annexes 3 à 6, fixe les règles du partage des biens et de l'adaptation des flux financiers entre les cantons de manière définitive. Dans la mesure où les chiffres et valeurs déterminants pour le partage des biens sont ceux au 31 décembre de l'année qui précède le transfert, le caractère définitif du partage des biens nécessite des engagements du canton de Berne afin d'assurer que la situation financière du canton, surtout concernant les biens et participations à transférer, ne soit pas modifiée unilatéralement au détriment du canton du Jura (al. 3).

Section 4 – Dispositions préalables à la modification territoriale

Article 24 Adaptation anticipée des actes communaux

À la date du transfert, la commune de Moutier entrera dans un nouvel ordre juridique. Il est dès lors essentiel qu'elle procède à l'adaptation de son droit communal afin de le rendre, si besoin, conforme au droit jurassien. Ce procédé devrait – dans l'intérêt des citoyennes et citoyens – garantir dans toute la mesure du possible la poursuite de l'activité de l'administration sans heurt.

Pour que la commune soit en état de fonctionner dès son changement d'appartenance cantonale, elle doit réviser, avant la date du transfert, une liste exhaustive d'actes communaux, jugés prioritaires, et les mettre en vigueur dès la date du transfert (al. 1, lettres a-c).

Le régime prévu à l'alinéa 2 permet à la commune de Moutier de mettre en vigueur déjà avant la date du transfert, dans son règlement d'organisation (RO), des règles spécifiques à l'adoption des actes selon l'alinéa 1 (décisions des organes compétents ; modalités concernant les votations communales en vue de l'adoption des actes cités). Ces règles peuvent déroger au droit bernois, afin de simplifier les procédures d'adoption et de garantir une mise en vigueur à temps des actes cités.

L'alinéa 3 tient compte des différences entre le droit jurassien et le droit bernois quant à la titularité des droits politiques : le droit jurassien garantit, contrairement au droit bernois, la titularité des droits politiques aux personnes étrangères si elles réunissent certaines conditions. Pour éviter que les futurs actes communaux de Moutier soient adoptés seulement par une partie du corps électoral, à l'exclusion des ressortissantes et ressortissants étrangers, le concordat déclare le droit jurassien applicable de manière anticipée.

L'alinéa 4 contient une règle de procédure. Comme il s'agit d'adapter les actes communaux au droit jurassien alors que la commune est encore bernoise, il est nécessaire de prévoir que d'éventuels litiges en rapport avec l'adoption de ces actes, y compris en rapport avec les modifications du RO selon l'alinéa 2, soient traités non pas par les autorités bernoises, mais par les autorités jurassiennes. L'alinéa 4 déroge

³⁰ RSB 631.1

donc, de manière transitoire, au principe de la territorialité et aux compétences du droit cantonal (bernois et jurassien). Ceci ne vaut que pour les modifications du RO en vue de l'adaptation au droit jurassien. Les modifications ordinaires du RO, qui n'ont pas de lien avec le transfert et l'adoption des actes communaux, restent soumises à la compétence bernoise.

L'alinéa 5 permet à la commune de Moutier d'adopter son budget de l'année débutant à la date du transfert et d'arrêter son plan financier avant la date du transfert, tout en précisant que ce processus doit se faire en appliquant par analogie les principes prévus aux alinéas précédents.

L'article 36, alinéa 2 du concordat permettra de faire entrer en vigueur cette disposition avant la date du transfert.

Article 25 Adaptation de la réglementation fondamentale en matière de construction

L'article 25 régit spécifiquement l'adaptation de la réglementation fondamentale en matière de construction (plan d'aménagement local : plan de zones et règlement sur les constructions). En vertu de l'alinéa 1, la commune pourra réaliser les travaux y relatifs avant la date du transfert en application du droit jurassien et de la procédure jurassienne. Cette adaptation pourra entrer en vigueur, au plus tôt, à la date du transfert. Compte tenu toutefois de l'ampleur de la tâche à accomplir pour adapter cette réglementation et des aléas liés à la procédure d'approbation, il est indispensable que la commune puisse poursuivre cette tâche au besoin au-delà de cette date.

L'article 36, alinéa 2 du concordat permettra de faire entrer en vigueur cette disposition avant la date du transfert.

Article 26 Adaptation des autres actes communaux

Les actes communaux non cités aux articles 24 et 25 sont, au besoin, adaptés au droit jurassien après la date du transfert selon les règles et procédures jurassiennes, en principe dans un délai de deux ans. Durant cette période, les actes à adapter demeurent applicables, le droit supérieur contraire étant réservé. Si certains actes sont déjà conformes au droit jurassien, leur adaptation ne sera pas nécessaire.

Article 27 Législature communale

Selon le calendrier prévu, la date du transfert ne concordera ni avec la fin de la législature communale prévôtoise (fin 2026) ni avec le début de la législature communale jurassienne (début 2028). En outre et contrairement au canton de Berne, qui laisse cette liberté aux communes, la loi jurassienne fixe impérativement la date des élections des autorités communales (cf. art. 22, al. 2, LDP). La durée de la législature jurassienne est par ailleurs de cinq ans et non quatre comme dans le canton de Berne. Il est donc nécessaire de prévoir ce qu'il advient du mandat des autorités prévôtoises qui sera en cours lors du transfert. L'article 27 dispose, de façon pragmatique, que les autorités prévôtoises en place poursuivent leur mandat jusqu'à l'organisation des élections au niveau communal dans le canton du Jura. Selon le calendrier envisagé, cet article aurait pour conséquence de prolonger d'une année le mandat des Prévôtoises élues et des Prévôtois élus en automne 2022, soit jusqu'à la fin de l'année 2027.

L'alinéa 2 a pour but d'éviter que les actes adoptés durant cette période puissent être remis en cause ultérieurement au motif d'une irrégularité dans la composition des autorités.

Article 28 Élections cantonales avant la date du transfert

Cette norme permet aux personnes domiciliées à Moutier de prendre part, en qualité de candidates et d'électrices, aux élections organisées par le canton du Jura en vue de la constitution de ses autorités cantonales (Parlement et Gouvernement), avant même que la commune de Moutier ne soit officiellement intégrée au canton du Jura (al. 1). Selon le calendrier prévu, lequel fait coïncider la date du transfert avec le début de la législature 2026-2030, les citoyennes et citoyens prévôtois pourront ainsi participer à l'élection du Parlement et du Gouvernement jurassiens en fin d'année 2025.

La titularité, l'exercice et les modalités des droits politiques sont réglés par le droit jurassien (al. 2). Cela signifie, en particulier, que les ressortissantes et ressortissants étrangers ont, s'ils remplissent les conditions prévues par la loi jurassienne, le droit de vote en matière cantonale (cf. art. 3 LDP). Elles ou ils peuvent ainsi prendre part aux élections cantonales en qualité d'électrices ou d'électeurs mais non de candidates ou candidats.

L'alinéa 3 implique, à l'instar de l'article 4, alinéa 3, que la résidence dans la commune sera considérée comme résidence dans le canton du Jura et ainsi prise en considération afin de déterminer si la durée minimale de résidence dans le canton du Jura par la LDP est donnée (trente jours pour les Suisses et Suissesses et un an pour les étrangers et étrangères). Cette loi accorde le droit de vote aux étrangers et aux étrangères ayant vécu dix ans en Suisse et un an dans le canton du Jura (cf. art. 3, al. 1, LDP) ; dès lors, une personne étrangère résidant depuis dix ans en Suisse et depuis un an à Moutier pourra participer à l'élection des membres du Parlement et du Gouvernement jurassiens.

Il est ici précisé que la participation à ces élections impliquera également la faculté de faire, à Moutier, dans les limites du droit bernois applicable notamment à l'utilisation du domaine public, toute la propagande entourant normalement l'organisation de telles élections. Il sera ainsi possible entre autres de placer des affiches jurassiennes sur le territoire de la commune de Moutier ou d'y organiser des débats impliquant la participation de candidates et candidats domiciliés à Moutier ou dans le canton du Jura.

Conformément à l'article 39, alinéa 3 de la Constitution fédérale, le concordat empêche les électrices et les électeurs domiciliés dans la commune de Moutier de participer à des élections complémentaires dans le canton de Berne dont l'entrée en fonction interviendrait à compter de la date du transfert (al. 4) et d'exercer deux fonctions pour lesquelles ils ou elles auraient été élues lors d'un scrutin populaire (al. 5). Ainsi, si une personne est par exemple membre du Grand Conseil bernois et élue au Parlement jurassien, elle devra démissionner de son mandat bernois avant la séance constitutive du Parlement jurassien qui aura lieu, selon la loi jurassienne, le troisième mercredi de décembre 2025 (art. 23, al. 1, LDP).

L'article 36, alinéa 2 du concordat permettra de faire entrer en vigueur cette disposition avant la date du transfert.

Chapitre III – Exécution du concordat

Article 29 Institutions paraétatiques

Le changement d'appartenance cantonale de la commune de Moutier pourra avoir des impacts, notamment au niveau de la répartition des biens, sur certaines institutions paraétatiques. Tel sera en particulier le cas pour les établissements cantonaux d'assurance immobilière et de prévention (l'Établissement cantonal d'assurance immobilière et de prévention de la République et Canton du Jura [ECA Jura] et l'Assurance immobilière Berne [AIB]), qui sont habilités à conclure des accords entre eux (al. 1). Au cas où la nécessité d'un accord s'imposerait également à d'autres institutions, l'article 29, alinéa 2 prévoit que celles-ci ont, le cas échéant, la compétence de régler les questions qui se posent par le biais d'accords particuliers. Elles devront cependant informer au préalable les gouvernements de leurs démarches.

Article 30 Accords d'exécution

L'article 30 habilite les gouvernements des deux cantons à prévoir, en vue de la mise en œuvre du concordat, des règles dans des accords complémentaires au concordat, accords nommés « accords d'exécution ». Du fait de la délégation aux exécutifs, les accords concernés n'auront plus à recevoir l'approbation des législatifs des deux cantons ni du corps électoral.

L'alinéa 1 se réfère aux articles du concordat qui prévoient expressément la possibilité de conclure de tels accords. L'alinéa 2 prévoit une délégation de compétence plus générale mais limitée à la réglementation des questions techniques, financières, administratives et juridiques découlant du concordat. Cet alinéa énumère de façon exemplative une série de domaines dans lesquels des accords pourraient être conclus. Puisqu'il n'est, à ce jour, pas établi si et dans quelle mesure des accords seront nécessaires, les termes utilisés se veulent généraux. Il en va par exemple ainsi de la notion d'« affaires sociales » (let. a) laquelle peut concerner des domaines divers comme l'encouragement à la jeunesse, les addictions, l'aide aux

victimes d'infraction, l'accueil extra-familial, les avances et recouvrement de créances des pensions alimentaires ou encore l'aide sociale. L'alinéa 3 permet aux accords d'exécution de déroger, pour une durée limitée et de manière exceptionnelle, au droit bernois et jurassien.

En vertu de l'alinéa 4, les gouvernements des deux cantons pourront, dans des domaines spécifiques et précis, déléguer leur compétence de conclure des accords d'exécutions à leur direction, respectivement à leur département compétent. Cet alinéa permet également aux gouvernements des deux cantons d'intégrer d'autres collectivités publiques en tant que parties aux accords d'exécution.

Enfin, l'alinéa 5 prévoit une consultation obligatoire de la commune de Moutier lorsqu'un accord d'exécution la concerne particulièrement. Tel pourrait notamment être le cas d'un accord portant sur l'organisation des transports publics ou d'un accord au sujet d'institutions culturelles suprarégionales dont le siège est à Moutier. La commune sera en outre informée des accords d'exécution qui auront un impact sur elle et sa population.

Article 31 Collaboration entre les cantons

Cette disposition garantit que les deux cantons collaboreront lors de l'élaboration des accords d'exécution et coordonneront au mieux le transfert de la commune et la réorganisation des unités cantonales. Elle permet en particulier aux services des deux cantons de collaborer étroitement pour assurer la continuité de l'administration et du service public sur le territoire de Moutier.

L'article 36, alinéa 2 du concordat permettra de faire entrer en vigueur cette disposition avant la date du transfert.

Article 32 Transfert de données

L'article 32 régit le transfert de données, à la lumière de la législation sur la protection des données.

L'alinéa 1 indique quelles autorités se communiquent quelles données et dans quel but elles sont habilitées à les traiter. Les données doivent être nécessaires à l'exécution du concordat ou des accords d'exécution, et traitées dans ce dessein.

L'alinéa 2 règle les conditions pour le transfert des données personnelles et des données sensibles (cf. la définition des termes aux articles 2 et 3 de la loi bernoise du 19 février 1986 sur la protection des données [LCPD]³¹ et à l'article 14 de la convention intercantonale relative à la protection des données et à la transparence dans les cantons du Jura et de Neuchâtel [CPDT-JUNE]³²). Le traitement de données sensibles est régulièrement soumis à des exigences plus strictes en matière de base légale : de telles données peuvent être traitées si l'admissibilité repose clairement sur une base légale (base légale directe) ou si l'accomplissement d'une tâche définie par la loi l'exige impérativement (base légale indirecte). Pour ces raisons de légalité, l'alinéa 2 énumère, au moyen d'une liste exemplative (« notamment »), les autorités qui traitent, en vue de l'accomplissement de leurs tâches légales, des données sensibles. Le terme « autorité » doit être compris dans un sens large. Pour le surplus, il y a toujours lieu de démontrer que la nécessité de traiter ou transférer des données sensibles s'impose au regard du principe de la proportionnalité.

L'alinéa 4 se concentre sur les conditions temporelles de ce transfert de données : il doit avoir lieu à la date du transfert ou après celle-ci, mais pourra être anticipé dans les domaines où cela est nécessaire pour assurer la continuité de l'activité administrative. À cette fin, l'article 36, alinéa 2 du concordat permet de faire entrer en vigueur cette disposition avant la date du transfert.

Les alinéas 3 et 5 n'appellent pas de commentaire particulier.

³¹ RSB 152.04

³² RSJU 170.41

Chapitre IV – Dispositions finales

Article 33 Procédure en cas de lacune ou de différend

Cette disposition indique la procédure à suivre en cas de lacune ou de différence d'interprétation entre les cantons. Si la divergence ne peut être résolue au niveau intercantonal, l'intervention de la Confédération en qualité de médiatrice peut être requise. La Confédération reste ainsi, en sa qualité de médiatrice, garante du bon déroulement du transfert.

Article 34 Procédures d'approbation

L'article 34 expose le cheminement que doit suivre le concordat pour être approuvé. Il est souhaité que les parlements des deux cantons soient appelés à se prononcer le même jour, dans la mesure du possible. Ce cheminement répond à des exigences issues du droit constitutionnel fédéral et du droit cantonal propre aux cantons de Berne et du Jura.

L'approbation de l'Assemblée fédérale porte uniquement sur la modification territoriale (cf. art. 53, al. 3 de la Constitution fédérale). Le concordat doit être porté à la connaissance de la Confédération mais les dispositions réglant et mettant en œuvre la modification territoriale ne nécessitent pas son approbation. Cette situation permet ainsi, au besoin, de mettre en vigueur certains articles avant l'approbation de la modification territoriale par les Chambres fédérales (cf. art. 36, al. 2 du concordat).

Article 35 Fin des processus

Cette disposition concrétise l'un des principes figurant dans la 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 adoptée le 20 février 2012 par les exécutifs jurassien et bernois, à savoir le règlement politique du conflit jurassien (cf. art. 2 de la Déclaration d'intention). Elle se base en outre sur les principes et processus fixés dans la Feuille de route portant sur le transfert de la commune de Moutier au sein de la République et Canton du Jura signée le 22 septembre 2021 par les exécutifs bernois et jurassien. Elle garantit le respect, par les deux cantons, de leurs limites territoriales dans l'esprit de la paix confédérale (cf. art. 53, al. 1 de la Constitution fédérale).

Article 36 Entrée en vigueur

L'article 36 prévoit que la date d'entrée en vigueur du concordat est fixée d'entente entre les gouvernements des deux cantons (al. 1). Elle coïncide avec la date du transfert sous réserve de l'alinéa 2. Par ailleurs, l'entrée en vigueur est soumise à la condition de l'abrogation de l'article 139 de la Constitution jurassienne (al. 3). Cette condition émane de la Feuille de route portant sur le transfert de la commune de Moutier au sein de la République et Canton du Jura signée le 22 septembre 2021 par les exécutifs bernois et jurassien. Le corps électoral jurassien sera donc appelé, en même temps que le concordat lui sera soumis, à accepter l'abrogation de l'article 139 de la Constitution jurassienne. Conformément à la Feuille de route de 2021, le texte de l'article 138 de la Constitution jurassienne sera définitivement supprimé une fois le concordat signé par les deux gouvernements.

Plusieurs dispositions doivent pouvoir entrer en vigueur de manière anticipée avant la date du transfert, notamment les articles suivants : art. 12 (École et formation), 19 (Transfert des immeubles), 23 (Caractère définitif), 24 (Adaptation anticipée des actes communaux), 25 (Adaptation de la réglementation fondamentale en matière de construction), 28 (Élections cantonales avant la date du transfert), 31 (Collaboration entre les cantons), 32 (Transfert de données). Ces dispositions rendent par exemple possible certaines démarches, nécessaires à la constitution des organes compétents (art. 27 et 28), à la préparation du droit communal (art. 24 et 25) et au déroulement fiable du partage des biens (art. 23), ou qui servent à préparer le transfert des immeubles (art. 19) et la poursuite sans heurt de l'activité administrative (art. 32). Pour ces raisons, l'alinéa 2 prévoit la possibilité d'une mise en vigueur anticipée de certaines dispositions ainsi que des accords d'exécution y relatifs, une fois le concordat adopté par les deux législatifs et par vote populaire dans les deux cantons.

Annexes

Annexe 1

L'annexe 1 avec sa carte n'appelle pas de commentaire particulier.

Annexe 2

L'annexe 2 présente, en l'état au 14 juillet 2022, les listes hospitalières du canton de Berne dont il est question à l'article 13.

Annexe 3

L'annexe 3 expose le mode de calcul de la part démographique déterminante pour définir le droit du canton du Jura sur la fortune nette du canton de Berne.

Annexe 4

L'annexe 4 contient trois chiffres :

- Le premier chiffre énumère de manière exhaustive les immeubles transférés au canton du Jura.
- Le deuxième chiffre énumère de manière exhaustive les sociétés dont des parts de participations bernoises sont transférées au canton de Jura.
- Le troisième chiffre présente le mode de calcul de la part qui reviendra au canton du Jura des participations des sociétés listées au chiffre deux précité. Une distinction est faite entre les actions (pour les sociétés anonymes) et les parts sociales (pour les sociétés coopératives).

Annexe 5

L'annexe 5 contient la formule pour calculer la valeur de l'immeuble Pré Jean-Meunier 1 (Centre de formation professionnelle Berne francophone, ceff ARTISANAT).

Annexe 6

L'annexe 6 liste de manière exhaustive les flux financiers concernés par l'article 20.

5. Arrêté du Grand Conseil portant adhésion au concordat

Selon l'article 61, alinéa 1, lettre *d* de la Constitution cantonale bernoise, les modifications du territoire cantonal sont obligatoirement soumises au vote populaire. Le Grand Conseil approuve le concordat négocié avec le canton de Jura à l'intention du corps électoral par voie d'arrêté (AGC). Ce dernier, ainsi que le concordat, seront publiés dans le recueil officiel des lois bernoises. L'article 1 de l'arrêté proclame l'adhésion au concordat. L'entrée en vigueur ainsi que l'abrogation et le retrait consécutif du recueil officiel des lois bernoises sont fixés à l'article 2. L'article 3, enfin, dispose que l'arrêté est soumis à la votation obligatoire.

6. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature et dans d'autres planifications importantes

Le transfert de la commune de Moutier dans le canton du Jura ne faisait évidemment pas partie des objectifs stratégiques du Conseil-exécutif pour la période 2019-2022.

Le projet Avenir Berne romande, en partie lié au transfert cantonal, figure au nombre des projets sous l'objectif stratégique Diversité et bilinguisme du Programme de législature 2023-2026.

7. Répercussions sur les finances, l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux

7.1 Finances

Le partage des biens et l'adaptation des flux financiers fixés dans le concordat (cf. ci-dessus ch. 3.2.5 et ch. 3.2.6), de même que tout le processus de transfert cantonal de Moutier, entraînent pour le canton de Berne plusieurs conséquences sur le plan financier.

Comme le partage des biens se calcule sur la base des chiffres et valeurs à la fin de l'année précédant le transfert, le montant définitif du partage des biens ne peut pas encore être fixé aujourd'hui. L'article 23 du concordat prévoit cependant que le concordat règle le partage des biens et l'adaptation des flux financiers entre les deux cantons de manière définitive et pour solde de tout compte (mise en œuvre de l'intervention parlementaire M 172-2021 « Pas de transfert cantonal de la commune de Moutier avant un partage des biens définitif »). Sur la base des chiffres connus (chiffres et valeurs à la fin 2021) un calcul approximatif et dans un ordre de grandeur du résultat définitif peut être démontré ici :

Le canton de Berne doit au canton de Jura une part proportionnelle de sa fortune nette. La fortune du canton diminue de la même ampleur (pour 2021 : 6,3 millions). Le règlement de ce montant ne se fait pas en argent, mais par le transfert de tous les immeubles (dans la propriété du canton) situés à Moutier et par une sélection de participations bernoises (v. listes à l'annexe 4 du concordat). Le canton de Berne va ainsi transférer tous les bâtiments, terrains, routes, ouvrages d'art etc. à leur valeur comptable au canton de Jura. En plus il lui transfère une part proportionnelle de 0,7 % de participations selon l'annexe 4, ceci également à leur valeur comptable (valeur indicative à la fin 2021 : 1,37 million). La différence entre le droit du canton de Jura (pour 2021 : 6,3 millions) et la valeur de tous les biens transférés (pour 2021 : 14,03 millions) est réglée par versement monétaire au canton de Berne. Le résultat définitif du partage des biens sera de cet ordre de grandeur, adapté à l'état des valeurs au 31 décembre de l'année qui précède la date du transfert.

Pour les répercussion financières suite à l'accord trouvé concernant la péréquation nationale (art. 21) on peut se référer à ce qui a déjà été exposé ci-dessus (cf. chapitre 3.2.6.2 et commentaire de l'art. 21 au chiffre 4). En amont de l'accord bilatéral conclu à l'issue des négociations, le canton du Jura s'est tourné à plusieurs reprises auprès du département fédéral compétent pour que le problème soit résolu par une adaptation de la législation fédérale sur la péréquation financière et la compensation des charges. Le Département fédéral des finances a toutefois clairement signalé qu'une adaptation de la législation fédérale ne se prêtait pas à la prise en compte d'événements uniques concernant seulement un petit nombre de cantons, mais que la question devait être réglée par les cantons concernés. Par conséquent, l'administration fédérale a invité les cantons à chercher une solution par la voie bilatérale. Dans ce contexte, les cantons ont trouvé l'accord de l'article 21 lors d'une Conférence tripartite. Cet accord bilatéral a été accepté sous l'égide de la Confédération. Il tient compte des intérêts respectifs et opposés des deux cantons : d'une part il est admis que le canton du Jura aura des charges nouvelles liées à la population et au territoire de la commune de Moutier dès la date du transfert et que son potentiel des ressources diminue dès la date du transfert, sans que le système péréquatif en tienne intégralement compte tout de suite, compte tenu de l'effet de décalage voulu par le système de péréquation financière lui-même.

Pour cette raison le canton de Berne a dès le début des négociations proposé de reverser au canton de Jura, pour des raisons d'équité, une partie considérable du montant qu'il reçoit de la péréquation nationale. Ceci même si juridiquement la loi fédérale ne l'y obligeait en aucun cas. D'autre part selon l'accord conclu, le canton de Berne ne cède pas intégralement ces ressources au canton du Jura, mais seulement à hauteur d'environ 70 %. Ceci est justifié : bien que le potentiel de ressources du canton de Berne augmente dès le moment du transfert, il se justifie que le canton de Berne garde une partie des moyens provenant de la péréquation financière. La raison de ce versement partiel réside dans le fait que le transfert de la commune de Moutier continuera à faire peser des charges importantes sur le canton de Berne pendant plusieurs années : Moutier étant un centre régional, le canton y a installé une grande partie de son administration pour le Jura bernois, la Police cantonale, la justice et des écoles cantonales. Le canton de Berne

est donc contraint de redéployer son administration, sa police, sa justice et ses écoles ailleurs dans la région. Pour la réorganisation administrative du Jura bernois il devra supporter notamment d'importants coûts de bâtiments (cf. ci-dessous chiffres 7.2 et 7.3), y compris de coûteuses solutions transitoires rendues nécessaires par le délai serré qu'impose le calendrier du transfert. En plus, selon le concordat, le canton de Berne reste compétent pour plusieurs tâches en lien avec la commune de Moutier, même au-delà du transfert : poursuite des procédures pendantes administratives, pénales et civiles jusqu'à leur terme (cf. art. 7), exécution des jugements pénaux (cf. art. 9, al. 2) et assainissement d'un site sur le territoire de Moutier (cf. art. 15, al. 2). Enfin le transfert en lui-même va continuer à occuper des ressources administratives pour la poursuite, la clôture et les transferts de dossiers et des données (sensibles) y relatives.

En ce qui concerne les autres flux financiers (cf. art. 20) il n'est pas possible d'estimer de manière concrète les répercussions financières (qui peuvent être en faveur ou en défaveur du canton de Berne) pour le moment. Les modalités concrètes (durée, critères de répartition) doivent encore être définies dans un accord d'exécution. En outre, le montant de certains flux financiers est actuellement encore très incertain. Par ailleurs, ces flux financiers représentent pour la plupart des montants inférieurs aux principales conséquences financières du concordat.

7.2 Informatique et locaux

Le transfert de Moutier dans le canton du Jura implique en plus d'importantes répercussions sur l'organisation, le personnel, l'informatique et les locaux, due à la nécessité de réorganiser l'administration cantonale décentralisée dans l'arrondissement administratif du Jura bernois, dont la commune de Moutier était historiquement l'un des centres principaux. D'une part, les unités administratives cantonales bernoises présentes à Moutier (notamment intendance des impôts, police cantonale, office des poursuites et faillites), celles de la justice (agences du Ministère public et du Tribunal régional du Jura bernois-Seeland, autorité de conciliation) ainsi que les écoles cantonales basées à Moutier doivent être déplacées de Moutier ailleurs dans le Jura bernois ou à Bienne. En vertu du principe de territorialité, certaines entités étatiques comme la justice et la police cantonale doivent obligatoirement disposer d'un site sur le territoire bernois, notamment dans le Jura bernois. Selon l'état actuel de la planification et compte tenu du délai serré imposé par le calendrier du transfert, ceci nécessitera la mise à disposition de solutions provisoires, qui contraindront certaines unités à déménager deux fois en quelques années. Le Grand Conseil a voté des crédits en ce sens en 2023, pour des locaux provisoires à Loveresse, à Tavannes et à Bienne. L'installation provisoire de la justice du Jura bernois à Bienne implique par ailleurs une modification transitoire des bases légales cantonales, pour autoriser un déménagement provisoire à Bienne et garantir le retour dès que possible dans le Jura bernois.

D'autre part et pour donner du sens dans le Jura bernois à ce transfert cantonal et assurer la pérennité de la justice, de la police et des services administratifs cantonaux francophones dans la région, le canton de Berne a décidé de saisir l'occasion pour réorganiser son administration et ses écoles francophones, dans le cadre du projet « Avenir Berne romande ». Le Grand Conseil a débattu du rapport Avenir Berne romande à sa session de printemps 2023 ; ce document balise les décisions de crédits et de bâtiments pour tout le projet. Le transfert de la prison de Moutier implique également une réorganisation dans le domaine carcéral. L'ensemble de cette réorganisation complexe, qui nécessite une coordination entre plusieurs Directions et le soutien d'experts extérieurs à l'administration, exige sur le plan financier des investissements importants pour la location et l'adaptation de locaux existants et pour la construction de nouveaux locaux. De premiers crédits d'étude et crédits d'engagement ont été votés en 2023. Les montants totaux exacts seront connus ultérieurement et soumis à approbation dans les autorisations de dépenses des organes compétents. Les décisions prises permettent également le classement de certaines interventions parlementaires portant sur le transfert de la commune de Moutier (p. ex. M 163-2017 « Relocalisation des institutions bernoises sises à Moutier »).

Concernant la réorganisation des écoles (enseignement obligatoire et post-obligatoire), le transfert de la commune de Moutier implique plusieurs changements : pour l'école obligatoire, les communes bernoises définissent leur organisation scolaire au sein du canton de Berne alors que la fréquentation scolaire intercantonale est régie par les conventions intercantionales. Pour le secondaire I, un processus de décision a été initié en 2022 dans les communes bernoises concernées pour décider de leur organisation future. Différents scénarios ont été examinés, principalement le maintien d'une scolarisation à Moutier ou l'organisation d'une nouvelle école secondaire dans une ou plusieurs communes du Jura bernois. Les communes ont organisé un vote consultatif à ce sujet en mars 2023 et le processus de décision suit son cours.

Les décisions ont déjà été prises concernant les écoles cantonales du secondaire II présentes à Moutier. L'École de maturité spécialisée (EMSp) a déménagé à Bienne pour la rentrée d'août 2022, dans le cadre du Gymnase français de Bienne et du Jura bernois, auquel elle est rattachée. Elle a été rebaptisée École de culture générale et une filière bilingue a été ouverte à Bienne dans ce domaine à l'été 2023. L'antenne prévôtoise du Centre de formation professionnelle Berne francophone (ceff ARTISANAT) sera également transférée à Bienne à l'horizon 2026. Grâce à sa localisation tout près de la gare de Bienne, le ceff ARTISANAT reste très bien accessible par transports publics pour les étudiantes et étudiants de toute la région.

7.3 Organisation et personnel

Le transfert de Moutier a différents impacts sur l'organisation et le personnel : sur le plan juridique le transfert de Moutier ne change rien quant à la situation en matière de droit du personnel. Le droit du travail bernois reste entièrement applicable aux employées et employés bernois qui sont déplacés ailleurs dans le Jura bernois (ou à Bienne). En principe, elles ou ils gardent leur engagement et leur fonction dans le canton de Berne. Le changement de canton de la commune de Moutier entraînera une diminution marginale des tâches de l'administration cantonale. En conséquence, le Conseil-exécutif a décidé de supprimer une douzaine de postes. Il part du principe que la justice entamera également une réduction de postes correspondante. Il ne faut toutefois pas oublier que, même si la population du Jura bernois diminuera suite au transfert de Moutier (population résidante environ 7300), il restera dans le canton de Berne environ 100 000 francophones, soit 10 % de la population totale. Le canton de Berne a une responsabilité liée à son bilinguisme, pour le maintien d'une administration, justice et police en français, principalement pour le Jura bernois et la région biennoise. La réorganisation et le déplacement de l'administration cantonale située à Moutier signifie pour les employées et employés un changement de lieu de travail (lieu de travail et trajet du domicile au lieu de travail).

L'organisation administrative change en termes de lieux de travail, mais pas ou peu en termes de régions administratives. Conformément à l'esprit du statut particulier et dans le respect de la territorialité des langues, le Jura bernois continuera à former une région administrative et un arrondissement administratif pour lui-même, distinct de la région administrative du Seeland et de l'arrondissement administratif de Biel/Bienne. Quelques aménagements sont possibles, comme cela s'est fait lors de la réforme judiciaire (région judiciaire commune pour le Jura bernois et le Seeland, mais avec une antenne pour le Jura bernois) ou plus récemment avec la réorganisation de l'intendance des impôts (organisation en une région commune mais avec le maintien d'agences à Bienne et dans le Jura bernois).

Dans le contexte du déplacement d'unités administratives cantonales de Moutier ailleurs dans le Jura bernois, il est prévu de regrouper en une région Jura bernois-Seeland les régions du Seeland et du Jura bernois, qui existent actuellement pour l'exécution des poursuites pour dettes et faillites. Le siège de cette région se trouvera à Tavannes. L'agence de l'Office des faillites sera sur les deux sites de Tavannes et Bienne. Des agences de l'Office des poursuites se trouveront à Tavannes, Bienne et Aarberg. Les collaborateurs et collaboratrices seront affectés de manière flexible en fonction des besoins. Ces changements impliquent une modification législative et le regroupement des deux régions actuelles en une seule région Jura bernois et Seeland.

Reste à mentionner que les collaboratrices et les collaborateurs employés dans une unité prévôtoise de l'administration cantonale bernoise qui souhaitent travailler à l'avenir dans le canton du Jura peuvent, de

leur propre initiative, faire les démarches nécessaires à une reprise de leur emploi par l'État jurassien. Pour les enseignantes et enseignants, les deux cantons s'engagent à veiller à un transfert qui se fasse dans de bonnes conditions, avec une continuité assurée en particulier dans la phase transitoire. Certains postes devraient en principe être transférés dans l'État jurassien, notamment pour le corps enseignant de l'école primaire à Moutier. L'organisation future de l'école secondaire et donc de son corps enseignant dépend de décisions à venir des communes bernoises de la Couronne prévôtoise.

8. Répercussions sur les communes

Pour la commune de Moutier, le changement de canton signifie le transfert dans un autre régime juridique et dans un autre cadre institutionnel (organisation de l'État jurassien). À l'exception d'une phase transitoire pendant laquelle il y aura encore des liens avec les autorités ou le droit bernois (p. ex. droit qui resterait applicable à défaut d'adaptation immédiate ou à des procédures pendantes, flux financiers restants entre le canton de Berne et Moutier, procédures concernant le territoire ou des résidentes et résidents de Moutier encore pendantes devant des autorités bernoises ainsi que des exécutions de jugements bernoises), la commune de Moutier relèvera entièrement du droit jurassien dès la date du transfert. Il en va de même pour la commune bourgeoise de Moutier.

À part les répercussions importantes d'organisation (cf. ci-dessus ch. 7.2), les communes du Jura bernois sont juridiquement concernées par le transfert cantonal de Moutier quand il s'agit de l'avenir des collaborations communales entre Moutier et ses communes voisines bernoises, notamment les syndicats de communes. Ces questions relèvent principalement de la compétence des communes elles-mêmes, mais le concordat prévoit que certaines collaborations intercommunales puissent se produire par-dessus la frontière cantonale, si les communes concernées le souhaitent, si le domaine concerné le permet et si un accord intercantonal crée les conditions nécessaires. Certaines coopérations intercommunales deviendraient, avec le changement de canton, des coopérations qui sont en même temps intercantionales, c'est-à-dire qui dépassent les frontières cantonales. Cela pourrait avoir des conséquences juridiques, par exemple sur la question de savoir quel droit cantonal – droit bernois ou droit jurassien – s'applique subsidiairement à ces collaborations. Mis à part les effets juridiques du concordat, les communes du Jura bernois sont directement concernées du fait que Moutier, en tant qu'un des centres principaux de l'arrondissement administratif du Jura bernois, change d'appartenance cantonale. La réorganisation cantonale qui s'en suit implique pour certaines communes la perte ou l'arrivée d'emplois cantonaux et des chantiers de construction ou d'adaptation de bâtiments sur le territoire de certaines d'entre elles. Le concordat ne contient pas de directives concernant les coopérations intercommunales et il appartient donc aux communes concernées d'examiner et, le cas échéant, d'adapter leur coopération avec la commune de Moutier. Conformément aux engagements pris dans le cadre du projet Avenir Berne romande, le canton de Berne se tient à disposition pour soutenir les communes dans leur réorganisation, là où elles le souhaitent ou le jugent nécessaire.

Conformément à la législation cantonale bernoise et au processus établi en Conférence tripartite sous l'égide de la Confédération, la Question jurassienne est définitivement réglée. L'appartenance cantonale du Jura bernois est maintenant définitive et il n'existe plus de droit à l'autodétermination pour les communes. Le Conseil-exécutif l'a communiqué dès les semaines qui ont suivi le vote de Moutier (communiqué de presse du 31 mars 2021 et courrier du 28 avril 2021 du Conseil-exécutif à toutes les communes du Jura bernois).

L'article sur la fin des processus (art. 35) et la condition de l'article 36 alinéa 3 (entrée en vigueur du concordat uniquement après suppression de l'article 139 de la Constitution jurassienne) tient compte de l'intervention parlementaire M 193-2017 (« Pas de transfert de commune(s) au canton du Jura sans suppression des articles 138 et 139 de la Constitution jurassienne »). En ce qui concerne l'article 138 de la Constitution jurassienne, cette disposition, qui n'a pas de portée juridique, a été supprimée avant la signature du concordat en novembre 2023 (cf. chiff. 3.2.10 ci-dessus).

9. Répercussions sur l'économie, l'environnement et la société

Pour les acteurs du monde économique situés à Moutier, le transfert dans un autre canton signifie le passage sous l'ordre juridique jurassien. Avec l'article 8, le concordat assure une transition souple concernant les autorisations et certificats délivrés par les autorités bernoises.

Le Conseil-exécutif a décidé, en lançant la réorganisation de l'administration cantonale et des écoles dans le Jura bernois et à Bienne liée au transfert de Moutier, de renforcer la composante francophone du canton de Berne, pour renforcer son bilinguisme et le rayonnement du Jura bernois et de la partie francophone du canton. Divers acteurs principalement du monde économique œuvrent dans le Jura bernois depuis quelques années à un renforcement et à une valorisation du potentiel économique de cette région (cf. Stratégie économique du Jura bernois 2030). Bien qu'elle ne soit pas directement liée au départ de Moutier, la mise en œuvre de la Stratégie économique du Jura bernois 2030 présente des points de convergence avec les objectifs du Conseil-exécutif pour la partie francophone du canton après le départ de Moutier et avec l'importante réorganisation administrative et scolaire dans le Jura bernois, provoquée elle, par le changement de canton de Moutier. D'éventuelles synergies ou différences entre les stratégies économiques du Jura bernois et de la région Bienne-Seeland peuvent être traitées notamment par les chambres économiques concernées et par les acteurs politiques régionaux, comme le CJB, le Conseil des affaires francophones de l'arrondissement administratif de Biel/Bienne (CAF) et les associations de communes.

10. Résultat de la consultation dans le canton de Berne

Le concordat entre les cantons de Berne et du Jura est un traité entre États. En raison de sa nature contractuelle et contrairement aux actes législatifs (lois, ordonnances), il n'a pas fait l'objet d'une procédure de consultation publique (cf. art. 3 de l'ordonnance du 21 décembre 2022 sur les procédures de consultation et de corapport, OPC)³³. Différents acteurs pour lesquels la législation impose une consultation ou qui sont particulièrement concernés par le changement de canton, ont toutefois pu donner leur avis sur le projet de concordat dans le cadre d'une consultation restreinte. Contrairement aux résultats des procédures de consultation (cf. art. 64, al. 2 Cst. et art. 8, al. 3 OPC), les résultats de cette consultation ne sont pas publics.

La Commission des institutions politiques et des relations extérieures (CIRE) du Grand Conseil, compétente en matière de relations extérieures, a été consultée, de même que la Commission des finances, à sa demande, en raison des implications financières importantes qu'entraîne le concordat. Le CJB, la commune municipale et la bourgeoisie de Moutier ainsi que les paroisses des trois Églises nationales bernoises établies sur le territoire de Moutier ont également été consultés. Le projet de concordat a été accueilli favorablement par la grande majorité de ces acteurs. La Direction de la magistrature a en outre fait des remarques importantes sur les dispositions du projet de concordat qui concernent la justice et qui ont été prises en compte.

Les remarques et demandes d'ordre technique et juridique formulées dans le cadre de la consultation ont été largement mises en œuvre dans le cadre des négociations avec le canton du Jura. Quant aux demandes plus politiques, le Conseil-exécutif s'est engagé à en tenir compte au mieux dans le processus de négociation, mais il n'était pas possible de donner suite à toutes demandes notamment d'ordre financier.

11. Proposition

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'adhérer au concordat entre le canton de Berne et la République et Canton du Jura concernant le transfert de la commune municipale de Moutier dans le canton du Jura.

³³ RSB 152.052