



Rapport

Date de la séance du CE : 3 mai 2023
Direction : Chancellerie d'État
N° d'affaire : 2021.STA.645
Classification : Non classifié

Modification de la Constitution cantonale découlant du changement de canton de la commune de Moutier

Table des matières

1.	Synthèse	1
2.	Contexte	2
3.	Caractéristiques de la nouvelle réglementation	3
4.	Forme de l'acte législatif	4
5.	Commentaire des articles	4
5.1	Article 3, alinéa 2	4
5.2	Article 84, alinéa 2	4
5.3	Article 93, titre, alinéas 4 et 5	5
5.4	Entrée en vigueur	5
6.	Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes	5
7.	Répercussions financières	5
8.	Répercussions sur le personnel et l'organisation	5
9.	Répercussions sur les communes	5
10.	Répercussions sur l'économie	5
11.	Résultat de la procédure de consultation	6

1. Synthèse

Les électrices et les électeurs de la commune de Moutier ont voté le 28 mars 2021 le transfert de leur commune dans le canton du Jura.

Le transfert de Moutier du canton de Berne au canton du Jura nécessite la modification de la Constitution cantonale et de quelques lois.

Le présent projet se limite dans un premier temps aux adaptations requises dans la Constitution cantonale. Les modifications de lois sont traitées dans une affaire séparée au sein du même

projet (transfert cantonal de Moutier, sous-projet 3 du projet Avenir Berne romande). Les raisons qui justifient de modifier la Constitution cantonale en priorité et séparément des lois sont les suivantes :

- Toute modification de la Constitution cantonale est obligatoirement soumise à la votation populaire (art. 61, al. 1, lit. a de la Constitution cantonale [ConstC; RSB 101.1]). Comme le concordat nécessaire au transfert de la commune de Moutier au canton du Jura est lui aussi soumis à la votation populaire obligatoire (art. 61, al. 1, lit. d ConstC), il convient de présenter ces deux objets simultanément à la votation populaire.
- Les modifications constitutionnelles font obligatoirement l'objet de deux lectures au Grand Conseil (art. 75, al. 2 de la loi du 4 juin 2013 sur le Grand Conseil [LGC; RSB 151.21]), ce qui justifie leur traitement de manière prioritaire afin de garantir qu'elles soient prêtes pour la votation populaire prévue en automne 2024.
- Les modifications constitutionnelles proposées sont de nature principalement formelle. En procédure de consultation, elles ont été soutenues sans commentaire ou n'ont fait l'objet d'aucune remarque.
- Les modifications de lois, qui formaient avec la modification constitutionnelle un paquet législatif pour la procédure de consultation, ont suscité diverses remarques de fond dont le traitement a besoin de plus de temps. Cela n'est *a priori* pas problématique étant donné que ces modifications ne sont soumises qu'à la votation populaire facultative et, à la différence des modifications constitutionnelles, elles ne requièrent pas l'approbation des Chambres fédérales.

L'article 84, alinéa 2 ConstC mentionne le district de Moutier. La référence aux trois districts du Jura bernois contenue dans cet alinéa est remplacée par celle de la région administrative du Jura bernois. L'occasion est saisie de supprimer la notion de district dans les autres articles où elle figure encore (art. 3, al. 2 et 93, titre et al. 5 ConstC). Les districts ont perdu leur qualité de subdivisions administratives *ordinaires* du canton avec l'introduction des régions et des arrondissements administratifs en 2010 (projet Réforme de l'administration cantonale décentralisée). Ils ont également perdu leur fonction restante de cercles électoraux pour l'élection du Conseil du Jura bernois (CJB) avec la modification de la loi sur le statut particulier en 2021. Cette loi a par ailleurs changé de nom lors de cette révision, faisant également disparaître (comme c'était déjà le cas depuis 2018 sous la forme d'une ordonnance exploratoire) la notion de district bilingue de Bienne pour le périmètre d'action du Conseil des affaires francophones de l'arrondissement de Biel/Bienne (CAF).

2. Contexte

Les électrices et les électeurs de la commune de Moutier, chef-lieu du district du même nom et principale commune du Jura bernois, ont voté le 28 mars 2021 le transfert de leur commune dans le canton du Jura.

Suite à ce scrutin, une organisation de projet a été mise en place par le Conseil-exécutif (arrêté n° 626/2021, du 26 mai 2021) sous le nom « *Avenir Berne romande* » et sous la conduite de l'ancien conseiller d'État Mario Annoni pour préparer le changement de canton de la commune de Moutier. Les objectifs du projet sont d'acter la fin définitive de la Question jurassienne, de valoriser la composante romande du canton de Berne et de réorganiser les services administratifs et les écoles francophones en vue d'assurer une administration moderne, accessible et efficiente. Les préparatifs comportent trois objets principaux répartis en sous-projets :

- un concordat soumis à la votation populaire dans les deux cantons pour entériner le changement de canton et la modification de frontière que cela implique (sous-projet 1) ;
- le déplacement et la réorganisation d'unités administratives cantonales et d'écoles de Moutier ailleurs dans le Jura bernois ou à Bienne et des thématiques liées au rayonnement du Jura bernois et au renforcement de la composante francophone et bilingue du canton de Berne (sous-projet 2) ;
- l'adaptation de la législation cantonale suite au départ de Moutier, ainsi qu'un soutien cantonal aux communes de la région de Moutier là où c'est souhaité et nécessaire pour la poursuite ou la réorganisation de leurs tâches et relations intercommunales (sous-projet 3).

Le présent rapport concerne une partie de ce troisième sous-projet, soit la modification de la Constitution cantonale. Les autres modifications nécessaires au niveau législatif (lois, décrets et arrêtés du Grand Conseil) sont traitées dans une affaire séparée au sein du même projet. Il en va de même des adaptations de la législation édictées par le Conseil-exécutif, les Directions ainsi que les autorités judiciaires et le Ministère public. La présente affaire ne traite pas non plus des adaptations nécessaires aux niveaux intercantonal, communal et intercommunal.

Le projet envoyé en procédure de consultation en décembre 2022 comprenait aussi les modifications de lois liées au transfert de Moutier, à la réorganisation d'unités administratives cantonales et d'écoles de Moutier ailleurs dans le Jura bernois ou à Bienne et à la thématique du soutien au rayonnement du Jura bernois et au renforcement de la composante francophone et bilingue du canton de Berne (sous-projet 2 susmentionné). Après la procédure de consultation, il a été décidé de scinder ce paquet législatif en deux afin de permettre un traitement en priorité et séparé des modifications constitutionnelles. Les raisons de cette scission sont les suivantes :

- Toute modification de la Constitution cantonale est obligatoirement soumise à la votation populaire (art. 61, al. 1, lit. a de la Constitution cantonale [ConstC; RSB 101.1]). Comme le concordat nécessaire au transfert de la commune de Moutier au canton du Jura est lui aussi soumis à la votation populaire obligatoire (art. 61, al. 1, lit. d ConstC), il convient de présenter ces deux objets simultanément à la votation populaire.
- Les modifications constitutionnelles font obligatoirement l'objet de deux lectures au Grand Conseil (art. 75, al. 2 de la loi du 4 juin 2013 sur le Grand Conseil [LGC; RSB 151.21]), ce qui justifie leur traitement de manière prioritaire afin de garantir qu'elles soient prêtes pour la votation populaire prévue en automne 2024.
- Les modifications constitutionnelles proposées sont de nature principalement formelle. En procédure de consultation, elles ont été soutenues sans commentaire ou n'ont fait l'objet d'aucune remarque, ce qui n'est pas le cas de certaines modifications de loi proposées. Diverses remarques de fond ont été émises dont le traitement nécessite plus de temps. Étant donné que les modifications de lois ne sont soumises qu'à la votation populaire facultative et qu'elles ne requièrent pas l'approbation des Chambres fédérales, à la différence des modifications constitutionnelles, un retard de quelques semaines dans la procédure législative concernant les lois ne pose pas de problème.

3. Caractéristiques de la nouvelle réglementation

Sur un plan formel, le départ de Moutier du canton de Berne entraîne la suppression des références à Moutier dans la Constitution cantonale et dans quelques lois. La catégorie des décrets et celle des arrêtés du Grand Conseil (arrêtés d'adhésion à des traités intercantonaux) ne sont pas concernés, car aucun d'entre eux ne se réfèrent à la commune de Moutier.

Comme indiqué en introduction, Moutier est chef-lieu de district. Les districts ont perdu leur qualité de subdivisions administratives *ordinaires* du canton avec l'introduction des régions et des arrondissements administratifs en 2010 (projet Réforme de l'administration cantonale décentralisée¹). Jusqu'en 2021, les districts n'avaient plus qu'une fonction restante, dans la mesure où ceux de Courtelary, de Moutier et de La Neuveville constituaient encore les cercles électoraux pour l'élection du Conseil du Jura bernois (CJB).

Avec la révision partielle du 8 mars 2021 de la loi sur le statut particulier du Jura bernois et sur la minorité francophone de l'arrondissement administratif de Biel/Bienne (loi sur le statut particulier, LStP ; RSB 102.1), qui a fait de la région administrative du Jura bernois le cercle électoral unique pour cette élection, les districts n'ont plus aucune fonction dans le droit en vigueur. Ils sont devenus une forme de subdivision territoriale à caractère historique, mais sans portée juridique.

Par ailleurs, le district de Bienne servait jusqu'en 2018 comme périmètre d'action pour le CAF. Ce périmètre d'action a depuis été étendu à tout l'arrondissement administratif de Biel/Bienne et l'ancien district a là aussi perdu sa fonction. Ce changement a été pris en compte dans la révision partielle (et le changement de nom) de la loi sur le statut particulier en 2021.

Les districts ayant perdu toute fonction pratique et concrète, le présent projet offre l'opportunité de modifier ou d'abroger les quelques dispositions constitutionnelles qui les mentionnent encore.

4. Forme de l'acte législatif

L'acte législatif concerné par le présent projet est la Constitution cantonale.

5. Commentaire des articles

5.1 Article 3, alinéa 2

Les districts ont perdu leur qualité de subdivisions administratives *ordinaires* du canton avec l'introduction des régions et des arrondissements administratifs en 2010 (cf. ch. 3). Depuis l'entrée en vigueur le 1^{er} décembre 2021 de la révision partielle (et du changement de nom) de la loi sur le statut particulier du 8 mars 2021², qui a fait de la région administrative du Jura bernois le cercle électoral unique pour l'élection du CJB et a confirmé l'extension de l'ancien périmètre d'action du CAF à tout l'arrondissement administratif de Biel/Bienne, les districts n'ont plus aucune fonction dans le droit en vigueur. Ils doivent donc être supprimés de l'article 3, alinéa 2 ConstC.

5.2 Article 84, alinéa 2

Comme pour l'élection au CJB (art. 5, al. 1 LStP), le domicile dans la région administrative du Jura bernois est une condition d'éligibilité au siège gouvernemental garanti au Jura bernois. La notion obsolète de district est remplacée ici par celle de région administrative.

¹ Journal du Grand Conseil, session de janvier 2006, annexe 5

² Affaire n° 2018.STA.704

5.3 Article 93, titre, alinéas 4 et 5

Comme l'indique l'alinéa 1 de cet article, les régions administratives et les arrondissements administratifs constituent l'administration *décentralisée*. Le titre de l'article est adapté en conséquence.

L'alinéa 4 est adapté au niveau rédactionnel : le sujet est remplacé par le pronom personnel.

L'alinéa 5, qui prescrit que la loi désigne les limites des districts, est abrogé. Les dispositions de la loi d'organisation qui définissent les districts sont abrogées par le projet séparé de modifications de lois (cf. ch. 2).

5.4 Entrée en vigueur

La fixation de la date d'entrée en vigueur de la modification constitutionnelle est déléguée au Conseil-exécutif de manière à ce qu'elle ne soit pas liée temporellement à celle du concordat sur le transfert de la commune de Moutier au canton du Jura.

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

Le présent projet s'inscrit dans le projet Avenir Berne romande dont la mise en œuvre est prévue par l'objectif stratégique Diversité et bilinguisme du programme gouvernemental de législature 2023 à 2026.

7. Répercussions financières

Les modifications de la Constitution cantonale n'ont aucune répercussion financière.

8. Répercussions sur le personnel et l'organisation

Les modifications de la Constitution cantonale n'ont pas de répercussions sur le personnel ni sur l'organisation.

9. Répercussions sur les communes

Les modifications de la Constitution cantonale n'ont aucune répercussion sur les communes.

10. Répercussions sur l'économie

Les modifications de la Constitution cantonale sont principalement de nature formelle. L'analyse effectuée sur la base de la check-list pour l'analyse d'impact de la réglementation a montré que le projet n'a aucune répercussion sur la charge administrative et financière des entreprises ou sur l'économie.

11. Résultat de la procédure de consultation

Une procédure de consultation avec délai écourté a été menée sur le paquet législatif complet concernant le transfert de Moutier au canton du Jura (Constitution et lois). Elle a duré du 7 décembre 2022 au 27 janvier 2023. Au total, 34 avis ont été adressés à la Chancellerie d'Etat, dont 18 émanant de communes, d'associations de communes et des Eglises, 2 d'autorités judiciaires, 3 de services administratifs, 8 de partis politiques et 2 d'organisations économiques. Le CJB a également pris position. Le CAF s'est prononcé en collaboration avec la Ville de Bienne (Délégation biennoise aux affaires jurassiennes) et la commune d'Evilard.

Parmi les destinataires de la procédure de consultation qui ont émis un avis sur le fond, tous soutiennent sans réserve les modifications constitutionnelles proposées. Les avis critiques concernent principalement la modification de la loi sur le statut particulier et sont traités dans le projet séparé qui contient les modifications de lois (cf. ch. 2).