



Loi sur l'organisation de votations relatives à l'appartenance cantonale de communes du Jura bernois (LAJB)

Table des matières

	pages
1. Synthèse	3
2. Contexte	3
2.1 Déclaration d'intention du 20 février 2012	3
2.2 Votations du 24 novembre 2013	3
2.3 Nécessité de légiférer	3
2.4 Adoption de la motion 191-2014 Bühler/von Kaenel/Daetwyler «Pour un vote communaliste rapide et fair-play» après la procédure de consultation	3
3. Caractéristiques de la nouvelle réglementation	4
4. Forme de l'acte législatif	4
5. Droit fédéral	5
6. Mise en œuvre	5
7. Commentaire des articles	5
8. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes	11
9. Répercussions financières	11
10. Répercussions sur le personnel et l'organisation	11
11. Répercussions sur les communes	12
12. Répercussions sur l'économie	12
12.1 Répercussions directes	12
12.2 Répercussions indirectes	12
13. Résultat de la procédure de consultation	12
14. Proposition	12

Rapport présenté par le Conseil-exécutif au Grand Conseil concernant la loi sur l'organisation de votations relatives à l'appartenance cantonale de communes du Jura bernois (LAJB)

1. Synthèse

Le présent projet de loi sert à créer, selon les principes arrêtés par les gouvernements de la République et Canton du Jura (RCJU) et du canton de Berne, les bases pour permettre aux communes du Jura bernois qui en ont fait la demande, de se prononcer sur leur éventuel transfert à la RCJU. Il fixe notamment

- les différentes étapes et instruments qui conduiront cas échéant au changement d'appartenance cantonale;
- l'organisation des votations nécessaires;
- les mesures destinées à garantir la validité des votations;
- les compétences de négociation, de conclusion et de ratification des traités nécessaires;
- le rôle de la ou des communes dans l'élaboration des traités nécessaires;
- les conséquences pour la Question jurassienne d'un rejet par une ou les communes et/ou du Canton de Berne et/ou de la RCJU d'un changement de canton.

2. Contexte

2.1 Déclaration d'intention du 20 février 2012

En date du 20 février 2012, le Gouvernement de la RCJU et le Conseil-exécutif du canton de Berne ont signé une Déclaration d'intention portant sur l'organisation de votations populaires dans la RCJU et le Jura bernois sur l'avenir institutionnel de la région. Ces votations avaient pour objet notamment l'opportunité d'engager un processus visant à créer un nouveau canton réunissant les territoires actuels du Jura bernois et de la RCJU.

2.2 Votations du 24 novembre 2013

Lors des votations populaires du 24 novembre 2013, le Jura bernois a dit «non» par 71.8 pour cent et la RCJU «oui» par 76.6 pour cent à la création d'un nouveau canton. Moutier est la seule commune du Jura bernois s'étant prononcée en faveur d'un nouveau canton par 55 pour cent (2008 voix contre 1619); Belpkohon a enregistré un résultat ex aequo (110 voix contre 110).

La Déclaration d'intention prévoit à son article 9, le droit pour les communes du Jura bernois de demander au Conseil-exécutif du canton de Berne, dans les deux ans suivant cette votation, d'établir les bases légales nécessaires pour un changement de canton.

2.3 Nécessité de légiférer

Il n'existe pas encore de dispositions légales à ce sujet dans le canton de Berne. La seule référence est l'article 9 de la Déclaration d'intention du 20 février 2012, selon laquelle le Conseil-exécutif s'engage à proposer au Grand Conseil dans les meilleurs délais les bases légales appropriées pour permettre l'organisation de votations communales.

Au niveau fédéral, il y a l'article 53, alinéa 3 de la Constitution fédérale (Cst.; RS 101) qui exige en cas de modification du territoire d'un canton, une votation obligatoire du corps électoral et des cantons concernés, avant l'approbation de l'Assemblée fédérale par un arrêté.

Au niveau cantonal, il y a l'article 61, alinéa 1, lettre d de la Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (ConstC; RSB 101.1) qui fixe que les modifications du territoire cantonal, à l'exception des rectifications de frontière, sont obligatoirement soumises au vote populaire.

Les acteurs impliqués dans ce processus sont: la ou les communes désireuses de voter sur leur appartenance cantonale, le canton de Berne et la RCJU. Il faut procéder à une différenciation des bases légales afin de respecter l'autonomie de chacun, tout en garantissant une certaine coordination nécessaire. Il y a donc:

- les règles qui engagent exclusivement le canton de Berne,
- celles qui nécessitent un consensus entre le canton de Berne et la RCJU et,
- cas échéant, celles qui nécessitent le consensus de la ou des communes et de la RCJU.

La présente loi cantonale s'inscrit dans la première catégorie.

La disposition constitutionnelle prévoyant une votation dans les deux cantons, les gouvernements jurassien et bernois ont signé en date du 4 février 2015 un document intitulé «Feuille de route» (FdR).¹⁾ Les gouvernements se sont mis d'accord sur quelques principes de base qui ont servi de fondement à l'élaboration de la présente loi.

2.4 Adoption de la motion 191-2014 Bühler/von Kaenel/Daetwyler «Pour un vote communaliste rapide et fair-play» après la procédure de consultation

Le projet de loi envoyé en procédure de consultation du 13 mars au 5 juin 2015, prévoyait uniquement la possibilité de voter à deux dates de scrutin. La même ques-

¹⁾ http://www.rr.be.ch/rr/fr/index/dossiers/dossiers/berner_jura/dokumentation.html

tion était posée à toutes les communes ayant déposé une demande, mais pas à la même date de scrutin.

L'évaluation de la procédure de consultation à peine commencée, le Grand Conseil a été amené à se prononcer sur la motion 191-2014 déposée par les députés Bühler, von Kaenel et Daetwyler. Cette motion demande notamment que toutes les communes ayant déposé une demande se prononcent le même jour. Le 9 juin 2015, elle a été adoptée par 88 voix contre 56 et une abstention.

Le Conseil-exécutif proposait l'adoption de ce point sous la forme de postulat et son classement. Il a mis en avant l'autonomie communale et le respect des demandes émises par les communes concernées. En effet, cette manière de procéder est en contradiction avec les demandes de ces communes, qui veulent organiser un vote communal dans des circonstances précises – la connaissance des résultats de la votation dans une autre commune. Il estime que la façon de procéder demandé par la motion est politiquement inadéquate.

Le Conseil-exécutif a étudié dans le cadre de l'élaboration du projet de loi, la possibilité de soumettre lors de la votation communale aux communes ayant déposé une demande conditionnelle des questions liées aux conditions voulues par elles. Il a écarté cette solution en raison de doutes quant à la légalité d'un tel procédé. En effet, les ayants-droit au vote seraient amenés à voter sur une situation hypothétique dont la survenance est incertaine au moment où ils se prononcent. Ils ne votent donc pas en connaissance de cause et mettent en quelque sorte leur destin dans les mains d'une autre commune.

Le Conseil-exécutif ayant, par l'adoption de la motion 191-2014, reçu un mandat du Grand Conseil, il a élaboré une variante.

3. Caractéristiques de la nouvelle réglementation

La loi fixe la procédure applicable dans le canton de Berne pour permettre aux communes du Jura bernois qui le désirent, de se prononcer sur leur appartenance cantonale et de quitter le canton cas échéant. Elle se base sur un certain nombre de principes fixés d'entente entre les deux gouvernements, principes nécessaires à la coordination des procédures dans les deux cantons. La procédure qui pourrait déboucher sur un transfert vers la RCJU est scindé en plusieurs étapes.

Selon les termes de la Déclaration d'intention du 20 février 2012, la Question jurassienne est considérée comme réglée pour les communes du Jura bernois qui n'ont pas déposé de demande dans le délai imparti.

La présente loi ne concerne que les communes qui ont déposé une telle demande. Elle fixe le cadre dans lequel ces communes organisent les votations nécessaires. Après son entrée en vigueur, la ou les communes qui ont déposé une demande ont un délai de douze mois pour organiser la votation communale ayant pour objet leur transfert éventuel à la RCJU. Ces votations communales doivent être réparties au plus sur deux dates de scrutin. Ainsi, toutes les communes qui ont déposé une demande ne sont pas contraintes de voter en même temps. Dans ce cas, un délai de

six mois court dès l'entrée en force du résultat de la ou des premières votations communales pour organiser la ou les votations dans les autres communes.

Si la variante est retenue, toutes les communes devront voter le même jour dans un délai de douze mois dès l'entrée en vigueur de la présente loi.

Les communes peuvent retirer leur demande jusqu'à la fixation de la date du scrutin. Si elles n'organisent pas de votation dans le délai imparti, leur demande est considérée comme retirée. Si la ou les communes refusent l'objet soumis en votation, il est mis fin au processus et l'appartenance cantonale de cette ou ces communes est considérée comme définitivement réglée.

Lorsque toutes les communes qui ont déposé une demande auront procédé à la votation communale, le processus continuera avec la votation cantonale pour la ou les communes qui ont accepté l'objet soumis au scrutin communal.

La votation cantonale aura pour objet un concordat (une convention intercantonale) conclu entre le canton de Berne et la RCJU qui règlera principalement la modification territoriale des cantons. Le concordat sera conclu par les gouvernements des deux cantons avant d'être soumis pour approbation à leur parlement respectif. Si un des parlements refuse d'approuver le concordat, les gouvernements devront reprendre les négociations. S'il est accepté par les parlements bernois et jurassien, il sera soumis simultanément aux citoyens et citoyennes des deux cantons en votation cantonale.

Si un des cantons au moins refuse le concordat soumis en votation cantonale, il est mis fin à la procédure. Si les deux cantons acceptent le concordat, il sera soumis pour approbation à l'Assemblée fédérale.

Le concordat règle uniquement les principes de base du changement de canton, notamment la modification territoriale. Etant approuvé par le parlement et le peuple, il est de rang constitutionnel (art. 61, al. 1, lit. d ConstC). Les détails liés à cette modification territoriale feront l'objet d'un accord intercantonal (une deuxième convention intercantonale). L'approbation de ce dernier est en principe de la compétence du Grand Conseil en vertu de l'article 88, alinéa 4, phrase 2 ConstC parce qu'il n'est pas dénonçable à court terme. Le concordat prévoit dès lors une norme de délégation législative en faveur du Conseil-exécutif.

Le Conseil-exécutif fixera la date du transfert de la ou des communes d'entente avec la RCJU. Ce transfert ne pourra être opéré qu'après l'aval de l'Assemblée fédérale.

Une fois le transfert de la ou des communes opéré et liquidé, le Conseil-exécutif adressera un rapport au Grand Conseil. Dit rapport mettra définitivement un terme à la procédure mise en place pour régler la Question jurassienne.

4. Forme de l'acte législatif

La Constitution cantonale exige que les normes «fondamentales et importantes du droit cantonal» revêtent la forme de loi. Ces dernières incluent en tout état de cause les règles pour lesquelles la ConstC prévoit expressément la forme de loi, que ce

soit à l'article 69, alinéa 4 ou dans toute autre disposition.²⁾ Figurent parmi les critères d'importance notamment un très grand nombre de destinataires, des répercussions financières particulièrement lourdes et la grande importance politique.³⁾

En l'espèce, l'enjeu des votations prévues est de taille. Tout le canton est touché par ces votations, ces dernières pouvant engendrer une modification du territoire du canton de Berne et de la RCJU et cette modification nécessitant aussi l'approbation des citoyens et citoyennes du canton et de l'Assemblée fédérale. La cession de territoire entre cantons n'a, de plus, généralement lieu que dans des circonstances particulières. Le partage des biens et la dévolution administrative et judiciaire représentent un exercice complexe et de longue haleine, qui engagera spécialement les intérêts financiers du canton de Berne.

Pour tous ces motifs, l'élaboration d'une loi est justifiée.

5. Droit fédéral

L'article 53, alinéa 3 Cst. a été introduit en 1999. Les procédures prévues dans cet article n'étaient pas réglées expressément dans la Constitution fédérale antérieure, mais elles avaient été déduites des anciens articles 1 et 5 de la Constitution fédérale par la doctrine et la pratique.⁴⁾

Les commentaires sur cet article citent comme exemples le district de Laufen qui a passé de Berne à Bâle-Campagne et la commune de Vellerat qui est aujourd'hui incluse dans la RCJU.⁵⁾ Ces transferts ont eu lieu sous l'égide de l'ancienne Constitution fédérale.

Le message sur la réforme de la Constitution fédérale ne contient aucune information révélatrice sur les intentions du législateur, ni les cas d'application de cet alinéa ni encore les modalités exactes de la consultation de la population des communes et des deux cantons et la sanction du transfert par l'Assemblée fédérale. Plusieurs auteurs sont d'avis que l'arrêté rendu par l'Assemblée fédérale dans le cadre de l'article 53, alinéa 3 Cst. est soumis à la votation facultative selon l'article 163, alinéa 2 Cst.⁶⁾

²⁾ KÄLIN/BOLZ (éditeurs), Manuel de droit constitutionnel bernois, 1994, p. 131.

³⁾ Idem, p. 142 s.

⁴⁾ AUBERT, n° 2 ad art. 53 Cst., in: AUBERT/MAHON, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, 2003.

⁵⁾ AUBERT, n° 12 ad art. 53 Cst., in: AUBERT/MAHON, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, 2003; BIAGGINI, Kommentar BV, n° 13 ad art. 53 Cst.; THÜRER/AUBERT/MÜLLER, Verfassungsrecht der Schweiz, 2001, n° 8 § 30; RUCH, n° 22 ad art. 53 Cst. in: EHRENZELLER/SCHINDLER/SCHWEIZER/VALLENDER (Hrsg.), Die Schweizerische Verfassung, St. Galler Kommentar, 2014.

⁶⁾ AUBERT, n° 13 ad art. 53 Cst. in: AUBERT/MAHON, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, 2003; THÜRER/AUBERT/MÜLLER, Verfassungsrecht der Schweiz, 2001, n° 11 § 30; RUCH, n° 19 ad art. 53 Cst., in: EHRENZELLER/SCHINDLER/SCHWEIZER/VALLENDER (Hrsg.), Die Schweizerische Verfassung, St. Galler Kommentar, 2014.

6. Mise en œuvre

La présente loi ne s'applique qu'à des cas particuliers. Elle s'adresse en premier lieu aux communes du Jura bernois qui souhaitent se déterminer sur leur appartenance cantonale. Elle peut cependant avoir, selon l'issue des différentes étapes de la procédure, des répercussions pour tout le canton. Dans ce cas, la population du canton sera appelée à se prononcer, tout comme l'Assemblée fédérale.

Elle sera en vigueur pendant une période définie dont la durée variera selon l'issue des différentes étapes de la procédure.

7. Commentaire des articles

Article 1

La présente loi correspond aux bases légales que le canton de Berne s'est engagé à élaborer dans la Déclaration d'intention du 20 février 2012, si une commune du Jura bernois devait déposer une demande allant dans ce sens. La présente loi ne concerne donc que les communes qui ont déposé une telle demande et la Question jurassienne est considérée comme réglée pour les communes du Jura bernois qui ne l'ont pas fait.

La décision de la ou des communes qui ont fait une telle demande pouvant déboucher sur une modification territoriale et la Constitution fédérale (art. 53, al. 3) et la Constitution cantonale (art. 61, al. 1, lit. d) contenant chacune une disposition à ce sujet qui fixe de manière succincte la procédure à suivre dans pareil cas, le législateur cantonal ne peut se contenter d'arrêter uniquement des dispositions sur la votation communale dans les communes qui ont fait une demande.

Vu les enjeux de ces votations, il veut mettre en place une procédure par étapes, claire, structurée et adaptée aux circonstances particulières du cas d'espèce, soit une décision d'une commune à la base, qui peut déboucher sur une consultation de la population de deux cantons et sur laquelle l'Assemblée fédérale pourrait aussi être amenée à se prononcer.

Article 2

Cette disposition a été instaurée par souci d'exhaustivité et de clarté, mais aussi pour signaler que la présente loi prévoit un certain nombre de dérogations aux législations sur les droits politiques et sur les communes en vigueur.

Les votations communales sont régies par la loi sur les communes (LCo; RSB 170.11) et son ordonnance (OCo; RSB 170.111). La votation cantonale dans le canton de Berne se déroulera selon les dispositions de la législation cantonale sur les droits politiques (la loi sur les droits politiques, LDP; RSB 141.1 et son ordonnance, ODP; RSB 141.112).

L'article 20, alinéa 2 LCo qui renvoie à la législation cantonale sur les droits politiques, demeure applicable avec une nuance: la présente loi cantonale prime par rapport aux dispositions cantonales générales sur les droits politiques. En effet, elle

prévoit des dérogations aux dispositions sur les droits politiques en vigueur. Ces dérogations concernent notamment la rédaction du message pour la votation communale ou le fait d'organiser un vote aux urnes.

Article 3

Conformément aux dispositions de la Déclaration d'intention, toute commune du Jura bernois est habilitée à déposer une demande tendant à l'élaboration par le Conseil-exécutif des bases légales lui permettant d'organiser une votation communale ayant pour objet son rattachement à la RCJU. La Déclaration ne contient pas d'autres conditions que celle du respect du délai de deux ans à compter de la votation du 24 novembre 2013 pour déposer cette demande.

Les communes ne pouvant déposer une demande qu'en connaissance du résultat du scrutin, le délai de deux ans a commencé à courir le lendemain de la votation, soit le 25 novembre 2013. Il arrive à échéance le 24 novembre 2015. Ce délai de deux ans doit être qualifié de suffisamment long pour permettre aux différentes communes de faire les démarches qu'elles jugent nécessaires pour le dépôt de la demande, si elles décident d'en faire une. Partant, aucun délai supplémentaire ne sera accordé.

La demande est adressée au Conseil-exécutif par l'organe communal chargé de représenter la commune, soit le Conseil municipal ou communal (art. 25 LCo). A moins que le règlement d'organisation de la commune n'attribue à un autre organe la responsabilité de la décision concernant le dépôt de la demande, c'est au conseil communal au sens de l'article 25 LCo qu'il incombe de déposer la demande.

Le Jura bernois est composé de 40 communes (état au 1.1.2015) dont la population varie entre 34⁷⁾ (La Scheulte) et 7553 habitants⁸⁾ (Moutier). Trois fusions sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2015 (Valbirse, Petit-Val et Péry-La Heutte). Toutes les communes du Jura bernois n'ont donc pas la même influence au sein du Jura bernois et n'ont pas les mêmes interactions entre elles et avec le reste du canton.

Il est donc tout à fait compréhensible que certaines communes ne veuillent pas quitter seules le canton de Berne et formulent une demande conditionnelle. La présente loi est applicable à toutes les communes qui ont déposé une demande, indépendamment du fait que celle-ci soit conditionnelle ou pas, mais n'est pas applicable aux éventuelles demandes déposées après l'échéance du délai de deux ans fixé dans la Déclaration d'intention, soit le 24 novembre 2015.

La commune qui dépose une demande connaît le sort qui l'attend si elle reste dans le canton de Berne, mais est peu informée à l'heure actuelle de sa situation dans la RCJU si elle devait changer de canton. Le sort réservé à ces communes dans la RCJU ne peut faire l'objet que de prévisions approximatives. La votation commu-

nale n'est, de plus, pas une votation consultative. Il s'agit donc de responsabiliser les communes qui ont fait une demande et de s'assurer qu'elles ont pris la décision de déposer une demande après mûre réflexion et après avoir procédé à un examen approfondi des intérêts en présence. La loi prévoit donc un délai pour le retrait d'une demande pour le cas où la commune devait revenir sur sa décision. Le retrait ne sera possible que jusqu'à la fixation de la date pour la votation communale.

L'article 5 de la présente loi prévoit deux délais *ou un seul délai (variante)* pour l'organisation des votations communales dans les communes qui ont fait une demande. La demande d'une commune est considérée comme retirée si la commune ne procède pas à la votation communale dans ces délais. Ainsi, une commune qui ne procède pas à l'organisation de la votation communale dans le délai imparti sera traitée comme si elle avait retiré sa demande. Il est renvoyé au commentaire de l'article 5 pour le surplus.

Article 4

La présente loi tient compte de la particularité de la première consultation populaire dans la ou les communes qui, bien qu'elle ne concerne que les citoyens et citoyennes d'une ou de plusieurs communes clairement définies, n'a pas pour objet une matière qui entre dans les attributions propres d'une commune. En effet, une modification territoriale est l'affaire du canton. La première étape est donc une votation communale d'un type particulier.

Raison pour laquelle le terme de «vote communaliste» est communément employé en lien avec le processus mis en place par la Déclaration d'intention du 20 février 2012 pour la résolution de la Question jurassienne. Le terme «communaliste» étant absent du dictionnaire et une définition claire et uniforme de l'expression «vote communaliste» n'ayant pas été établie, la loi en fait abstraction. La loi parle donc de votation communale même si, dans le cas d'espèce, celle-ci est d'un type particulier.

Il convient néanmoins de confier l'organisation de la votation communale à la commune. La présente loi cantonale limite cependant la liberté des communes dans l'organisation de cette votation en fixant quelques prescriptions spéciales qui peuvent déroger aux dispositions générales sur les droits politiques.

Ainsi, une votation aux urnes est imposée aux communes ayant déposé une demande au sens de l'article 3. Partant, il est dérogé au principe du vote en assemblée communale qui figure à l'article 12, alinéa 2 LCo. Les dispositions d'exécution contenues dans le règlement communal ce concernant ne sont pas applicables.

Dans les communes dont le règlement prévoit le vote aux urnes, les dispositions de ce règlement s'appliquent à la procédure, au dépouillement etc. Dans les communes dont le règlement ne prévoit pas cette forme de scrutin, les dispositions de la législation sur les droits politiques s'appliquent par analogie à la procédure, au dépouillement etc., en application de l'article 20, alinéa 2 LCo.

⁷⁾ Mouvement de la population en 2012 (naturel et migratoire), Jura bernois et communes, Source: FISTAT.

⁸⁾ Mouvement de la population en 2012 (naturel et migratoire), Jura bernois et communes, Source: FISTAT.

Article 5

Vu l'importance de la votation communale et les conséquences que son résultat pourrait impliquer pour la commune concernée, il est indispensable de lui laisser un laps de temps suffisant pour lui permettre la mise en place des dispositifs nécessaires au bon déroulement et à l'organisation en bonne et due forme de la votation. La loi cantonale ne fait pas de prescriptions spéciales quant à la mise en place d'organes extraordinaires ou supplémentaires au sein de la commune pour la préparation de cette votation. La commune est libre de le faire si elle le juge nécessaire.

En principe, ce sont les communes qui sont compétentes pour la fixation des dates de leurs votations. Chaque commune a donc la possibilité, en toute autonomie, de déterminer quand elle veut procéder à la votation ayant pour objet son appartenance cantonale. Cela lui permet aussi de fixer au besoin la date du vote en concordance avec la date choisie dans une autre commune.

Dans tous les cas, les votations communales dans les communes qui ont déposé une demande (conditionnelle ou inconditionnelle) devront se dérouler à deux dates de scrutin au plus. La date ou les dates des scrutins sont des dimanches. Le vote anticipé selon les dispositions de la législation cantonale sur les droits politiques (art. 52 LDP) reste possible. Si plusieurs communes sont amenées à voter en même temps et si elles ne parviennent pas à s'entendre sur une date commune, celle-ci sera fixée par le Conseil-exécutif. Ceci vaut pour la fixation de la première et de la deuxième date de scrutin.

Si toutes les communes ayant déposée une demande veulent voter en même temps, elles doivent le faire le même jour et dans un délai d'une année dès l'entrée en vigueur de la présente loi. Dans ce cas, il n'y aura qu'une date de scrutin.

Si toutes les communes ne veulent pas voter le même jour, en particulier parce que certaines veulent attendre de connaître le résultat du vote dans une autre (demande conditionnelle), les votations communales devront se dérouler à deux dates de scrutin. Afin de ne pas raccourcir le délai d'un an imparti à la ou aux communes qui voteront à la première date au profit des autres qui veulent voter plus tard et pour des motifs d'égalité de traitement des communes, la loi prévoit un délai de six mois entre la ou les votations à la première date de scrutin et celles des autres communes qui auront opté pour la seconde date de scrutin. Ce délai de six mois court dès la date de l'entrée en force du résultat de la ou des votations communales organisées à la première date (qui doit impérativement tomber dans le délai d'une année après l'entrée en vigueur de la loi). Si une ou plusieurs ne respectent pas ce délai de six mois, leur demande est considérée comme retirée et la Question jurassienne politiquement réglée pour elles (cf. commentaire de l'article 3).

Si la variante est retenue, toutes les communes voteront le même dimanche dans un délai d'une année dès l'entrée en vigueur du projet. Si elles ne parviennent pas à s'entendre sur une date commune, celle-ci sera fixée par le Conseil-exécutif.

Article 6

Lors de la votation communale, les citoyens et citoyennes seront amenés à se prononcer sur leur volonté ou non de quitter le canton de Berne.

La variante prévoit que toutes les communes se prononcent le même jour, mais sur des questions différentes. Les communes qui souhaitent voter sur leur éventuel départ du canton de Berne indépendamment de la décision d'autres communes se prononceront sur la question qui figure dans la FdR.

Les autres, celles qui conditionnent leur éventuel départ à la décision d'autres communes, se verront soumettre la question suivante: «Si les citoyens de la ou des communes [nom de la ou des communes qui souhaitent se prononcer indépendamment de la décision d'autres communes] se prononcent en faveur du transfert de leur commune à la République et Canton du Jura, voulez-vous que la commune de [nom de la commune] rejoigne la République et Canton du Jura?».

Article 7

Le message aux électeurs et électrices sera rédigé majoritairement par la commune. Celle-ci respectera les principes de la transparence, de l'objectivité et de la proportionnalité et veillera à ne pas entraver, voire empêcher la libre formation de l'opinion en exerçant un effet dominant qui s'apparente à de la propagande.⁹⁾ La présente loi ne prévoit pas de mesures de contrôle supplémentaires ce concernant. La commune reste libre de mettre en place une commission particulière pour la rédaction du message par exemple, mais à ses frais.

La Commission des institutions publiques et des relations extérieures (CIRE) adopte le message pour les affaires du Grand Conseil qui sont soumises en votation cantonale (art. 54, al. 1 LDP et art. 39, al. 5 du règlement du Grand Conseil [RGc; RSB 151.211]). La rédaction du message d'une votation communale est de la compétence de la commune (art. 1, al. 1 ODP et art. 20, al. 2 LCo qui renvoie à la législation cantonale sur les droits politiques).

Le Conseil-exécutif représente le canton à l'intérieur et à l'extérieur en vertu de l'article 90, lettre a ConstC. Il est donc l'interlocuteur tant de la République et Canton du Jura, que des communes qui souhaitent se prononcer sur leur appartenance cantonale et quitter le canton de Berne cas échéant. Aussi, les intérêts du canton sont engagés suivant l'issue de la ou des votations communales.

Raisons pour lesquelles la loi dispose que c'est le Conseil-exécutif qui rédige la partie secondaire du message qui revient au canton de Berne. Cette disposition permet encore une certaine continuité dans le suivi de cette procédure, le Conseil-exécutif étant impliqué dès le début.

La RCJU est invitée à rédiger une partie du message si elle le souhaite. Si elle fait usage de cette possibilité, sa partie du message devra être rédigée et mise à disposi-

⁹⁾ Arrêt 1C_412/2007 du 18 juillet 2008, consid. 6.2 et ZBI 2010, p. 514.

tion de la ou des communes en respect des délais prévus pour l'organisation de la ou des votations communales (cf. art. 5).

Selon le libellé de l'alinéa 1, une coordination entre la partie de la commune et celles des cantons et entre celle des deux cantons n'est ni prévue, ni exclue explicitement. En effet, il n'apparaîtrait pas judicieux de l'exclure d'emblée de par la loi, même si elle est très improbable, car si, pour des motifs inconnus à ce jour, une coordination s'avèrait tout de même nécessaire, il ne faudrait pas que la loi constitue un obstacle insurmontable.

Article 8

L'objet de la votation est très émotionnel. Il est indispensable de garantir le déroulement irréprochable de la ou des votations communales. Il convient dès lors de prendre toutes les mesures nécessaires pour éviter les irrégularités susceptibles d'entraver la liberté de vote des citoyens et citoyennes ou le secret du vote et de fausser l'expression libre et fidèle de la volonté populaire. Il faut aussi tout mettre en œuvre pour éviter la perte des documents de vote. D'éventuels recours contre les travaux préparatoires et/ou la votation communale auraient pour effet de prolonger la procédure.

Le Conseil-exécutif peut restreindre ou ordonner le vote par correspondance «si la garantie de l'exercice du droit de vote l'exige» en vertu de l'article 8, alinéa 3 LDP et de l'article 8, alinéa 5 ODP. Selon le rapport, les motifs justifiant que le Conseil-exécutif restreigne le vote par correspondance peuvent être des difficultés du service postal (l'acheminement fiable du courrier n'est pas garanti), la découverte de tentatives de manipulation sur une grande échelle ou des troubles de l'ordre public. Il existe donc une base légale permettant la restriction de l'autonomie communale en ce qui concerne le vote par correspondance.

Le Conseil-exécutif peut encore prendre d'autres mesures dans l'exercice de la surveillance sur le déroulement des votations qui lui incombe selon l'article 34, alinéa 1 LDP. L'article 20, alinéa 2 LCo renvoie à la législation cantonale sur les droits politiques.

Les domaines concernés par cette disposition du projet de loi sont notamment le dépouillement et la conservation du matériel de vote. Dans ce cadre, le Conseil-exécutif, en sa qualité d'organe de surveillance des votations et des élections, dispose d'un large pouvoir d'appréciation.

Le Conseil-exécutif a mis en place pour la votation du 24 novembre 2013 (arrêt n° 118 du 28 août 2013) un certain nombre de mesures. Elles se sont avérées utiles; dans l'ensemble, la votation s'est déroulée à satisfaction et n'a pas fait l'objet de recours. Le Conseil-exécutif peut donc s'en inspirer. Il peut, s'il le juge nécessaire, prendre des mesures plus incisives.

Le gouvernement agira par voie d'arrêté. Les mesures qui devront être prises dépendent notamment du déroulement des campagnes en vue des votations. Ainsi, il

est indispensable, aussi au regard du principe de proportionnalité, que ces mesures puissent être mises en place rapidement.

Article 9

S'il n'est procédé à une votation communale que dans une seule commune et que les citoyens et citoyennes rejettent majoritairement ou à égalité des voix (art. 28, al. 1 LDP) l'objet soumis au scrutin, le processus décrit dans la Déclaration d'intention du 20 février 2012 est considéré comme arrivé à son terme et la Question jurassienne comme politiquement réglée. Il est renoncé à l'organisation d'une votation cantonale et la présente loi sera abrogée (art. 18, al. 2).

Il en est de même si plusieurs communes sont amenées à organiser une votation communale et que l'objet soumis est rejeté majoritairement et/ou à égalité des voix dans toutes les communes.

Si en revanche, l'objet soumis en votation communale est accepté dans une ou plusieurs communes, il est procédé à la votation cantonale seulement pour la ou les communes qui ont accepté l'objet soumis au scrutin.

Article 10

Les deux gouvernements ont convenu dans la FdR de régler l'éventuel transfert de communes du Jura bernois par deux conventions intercantionales distinctes: un concordat et un accord intercantonal (cf. art. 13).

Les conventions intercantionales sont réglées à l'article 48 Cst. Les cantons peuvent en conclure dans tous les domaines, qu'il s'agisse de compétences propres ou de compétences déléguées par la Confédération.¹⁰⁾ Elles peuvent avoir pour objet la modification d'une frontière.¹¹⁾

En règle générale, elles sont conclues entre deux ou plusieurs cantons. Une commune peut agir en qualité de partie contractante pour autant que le droit cantonal l'y autorise.¹²⁾ La ou les communes n'étant pas directement concernées par les modalités du partage des biens et de la dévolution administrative et judiciaire entre les deux cantons, elles ne participent pas aux négociations en vue de la signature des conventions intercantionales.

Une convention intercantonale doit respecter le droit fédéral et les intérêts de la Confédération (art. 48, al. 3 Cst.). Il en va de même des droits constitutionnels des

¹⁰⁾ SCHWEIZER/ABDERHALDEN, n° 11 ad art. 48 Cst. in: EHRENZELLER/SCHINDLER/SCHWEIZER/VALLENDER (Hrsg.), Die Schweizerische Verfassung, St. Galler Kommentar, 2014.

¹¹⁾ AUBERT, n° 4 ad art. 48 Cst., in: AUBERT/MAHON, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, 2003; BIAGGINI, Kommentar BV, n° 5 ad art. 48 Cst.; THÜRER/AUBERT/MÜLLER, Verfassungsrecht der Schweiz, 2001, n° 19 § 28.

¹²⁾ THÜRER/AUBERT/MÜLLER, Verfassungsrecht der Schweiz, 2001, n° 16 § 28; SCHWEIZER/ABDERHALDEN, n° 14 ad art. 48 Cst. in: EHRENZELLER/SCHINDLER/SCHWEIZER/VALLENDER (Hrsg.), Die Schweizerische Verfassung, St. Galler Kommentar, 2014.

citoyens et des intérêts et du droit cantonal des autres cantons.¹³⁾ Elle ne doit pas violer le principe démocratique (art. 51 Cst.) ni la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons (art. 3 Cst.).¹⁴⁾

En l'espèce, le concordat règlera les principes de base régissant le transfert de la ou des communes du Jura bernois vers la RCJU. Il portera principalement sur la modification territoriale. En effet, en vertu de l'article 53, alinéa 3 Cst., seule la «modification du territoire d'un canton» est soumise à l'approbation du corps électoral et des cantons concernés.

La Constitution fédérale veut que la modification territoriale soit soumise au corps électoral des deux cantons concernés (art. 53, al. 3). Afin d'éviter que la votation dans un canton influence celle dans l'autre et afin de garantir aux corps électoraux des deux cantons l'exercice du droit de vote dans les mêmes conditions, les citoyens et citoyennes du canton de Berne et de la RCJU se prononceront le même jour sur le concordat. Ce dernier portera donc aussi sur ce point. Pour le canton de Berne, c'est le Conseil-exécutif qui est chargé de fixer la date de la votation cantonale d'entente avec la République et Canton du Jura.

La conclusion de conventions intercantionales n'est réglée au niveau intercantonal que de manière ponctuelle. Les cantons de Fribourg, Vaud, Valais, Neuchâtel, Genève et Jura par exemple, ont conclu une «Convention relative à la participation des Parlements cantonaux dans le cadre de l'élaboration, de la ratification, de l'exécution et de la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger» datée du 5 mars 2010 (Convention sur la participation des parlements, CoParl; RSJU 111.190). La CoParl prévoit le concours du parlement cantonal uniquement pour l'élaboration, la ratification, l'exécution et la modification d'une convention, mais pas pour la conclusion qui est réglée dans les constitutions cantonales des cantons signataires.

Le Conseil-exécutif représente le canton de Berne à l'intérieur et à l'extérieur en vertu de l'article 90, lettre *a* ConstC. C'est donc le Conseil-exécutif qui est compétent pour la négociation et la conclusion d'une convention intercantonale et donc du concordat.

En vertu de l'article 74, alinéa 2, lettre *b* ConstC, l'approbation de conventions intercantionales revient en principe au Grand Conseil. Les traités intercantonaux dénonçables à court terme ressortissent exclusivement au Conseil-exécutif s'ils sont d'une importance mineure ou s'ils se situent dans le cadre de ses compétences législatives (art. 88, al. 4 ConstC). Le concordat à conclure n'étant à tout le moins pas dénonçable à court terme, il devra être approuvé par le Grand Conseil.

Tant la Constitution fédérale que la Constitution cantonale bernoise prévoient une procédure spéciale pour les modifications territoriales. En vertu de l'article 61, alinéa 1, lettre *d* ConstC, les modifications du territoire cantonal, à l'exception des rectifications, sont obligatoirement soumises au peuple. Le concordat approuvé par

le Grand Conseil devra donc encore être soumis à la population du canton de Berne (votation cantonale).

Si le Grand Conseil refuse d'approuver le concordat négocié et signé par le Conseil-exécutif, le gouvernement bernois reprendra les discussions avec la RCJU. La votation cantonale dans les deux cantons ne peut avoir lieu que si les parlements des deux cantons ont accepté le concordat. Le processus ne peut pas échouer faute d'accord entre les cantons, si l'objet soumis aux votations communales a été accepté. Les cantons ont la possibilité de faire une médiation (p.ex. sous l'égide de la Confédération), de faire appel à un arbitre (comme cela a été le cas lors du transfert de la commune de Vellerat vers la RCJU) ou de saisir le Tribunal fédéral (art. 189, al. 2 Cst. et art. 120, al. 1, lit. *b* de la loi sur le Tribunal fédéral [LTF; RS 173.110]). L'accord des deux cantons est impératif pour engager de telles démarches. Or, la RCJU ne saurait être contrainte par une disposition de droit cantonal bernois à consentir à l'engagement d'une des démarches décrites plus haut. Raison pour laquelle le projet de loi se tait sur ce cas de figure.

Pour le surplus, le concordat fixera une délégation législative en faveur du Conseil-exécutif du canton de Berne pour le règlement des détails du transfert. Ces détails feront l'objet d'un accord intercantonal qui sera conclu avec la RCJU. Il ne sera pas soumis à la votation obligatoire (cf. art. 13).

Cette délégation législative doit suffire aux exigences de l'article 69, alinéas 1 et 2 ConstC applicables au transfert de compétences du Grand Conseil au Conseil-exécutif: premièrement, la délégation est limitée à un domaine déterminé (le partage des biens, la dévolution administrative et judiciaire). Deuxièmement, elle est prévue dans le concordat qui sera soumis au parlement et obligatoirement au corps électoral, ce qui dépasse même le rang de loi prévu dans la disposition précitée. Dernièrement, le cadre sera fixé dans le concordat (cf. art. 13). Les dispositions de la Constitution cantonale sur la délégation de compétences du Grand Conseil au Conseil-exécutif sont donc respectées.

Article 11

La votation dans le canton de Berne sur le concordat ne peut avoir lieu tant que toutes les communes qui ont émis une demande n'ont pas voté. Un tel cas est prévisible si les votations communales se déroulent sur deux dates de scrutin. Le fait que des communes n'aient pas voté peut aussi s'expliquer par le retrait de la demande. Si toutes les communes retirent leur demande, la votation cantonale n'a pas lieu.

La votation cantonale aura, si possible, lieu dans les meilleurs délais suite à la ou aux votations communales, afin que les citoyens et citoyennes des communes ayant opté pour leur transfert n'aient pas à se prononcer dans des conditions substantiellement différentes de celles qui régnaient lors de la votation communale. Il va de soi que les conditions lors des deux votations ne seront pas les mêmes, mais plus le temps passe et plus s'accroît le risque que les conditions changent notablement.

¹³⁾ THÜRER/AUBERT/MÜLLER, Verfassungsrecht der Schweiz, 2001, n° 20 s. § 28.

¹⁴⁾ THÜRER/AUBERT/MÜLLER, Verfassungsrecht der Schweiz, 2001, n° 23 s. et 26 s. § 28.

Le cas cité ci-dessus étant exclu pour la variante, cet article doit être biffé dans la variante.

Article 12

Si l'objet soumis en votation cantonale est accepté par le corps électoral des deux cantons, le canton de Berne initiera les négociations en vue de la signature de l'accord intercantonal réglant les détails du transfert de la ou des communes concernées. Il se chargera aussi de soumettre le concordat à l'Assemblée fédérale pour approbation.

Si le corps électoral du canton de Berne ou celui de la RCJU ou les deux rejettent l'objet soumis en votation cantonale, la procédure décrite dans la Déclaration d'intention du 20 février 2012 est arrivée à son terme et la Question jurassienne est politiquement réglée. Le canton de Berne n'engagera pas les négociations en vue de la signature d'un accord intercantonal avec la RCJU et procédera à l'abrogation de la présente loi.

Article 13

L'accord intercantonal sera aussi conclu sous la forme d'une convention intercantonale. Il est donc renvoyé au commentaire de l'article 10 sauf en ce qui concerne son contenu et la procédure d'approbation.

L'accord intercantonal règle les détails du transfert, notamment le partage des biens et la dévolution administrative et judiciaire. Il ne sera pas soumis au Parlement, ni à la votation populaire.

Il doit régler notamment les aspects non exhaustifs suivants:

- *Territoire et citoyens*: droit de cité et naturalisation.
- *Droit*: droit applicable et transitoire, contrats, concessions, autorisations, brevets, droit communal, procédures pendantes (droit administratif, civil et pénal), notariat, exécution des décisions, législation en matière scolaire et chasse et pêche.
- *Autorités et employés cantonaux*: durée de fonction, compétence pour les dossiers pendants, reprise des postes et des employés, garantie du salaire et de l'emploi et caisses de pensions.
- *Régime des finances*: transfert du patrimoine administratif entre les cantons, entre la RCJU, les communes et coopérations intercommunales, subventions et bourses, aide sociale, péréquation financière et redevances, émoluments et impôts cantonaux.

L'accord intercantonal ne concernant pas la modification territoriale en tant que telle, mais ses conséquences, il n'est pas soumis à la procédure spéciale prévue à l'article 61, alinéa 1, lettre d ConstC et ne doit donc pas être soumis au peuple. Le Conseil-exécutif est donc seul compétent pour la négociation, la conclusion et l'approbation de l'accord intercantonal (cf. art. 10). En effet, afin de ne pas retarder la

mise en œuvre de la procédure de transfert, il convient que le Conseil-exécutif ait la compétence exclusive de passer et d'appliquer cet accord intercantonal.

Le processus ne peut pas échouer faute d'accord entre les cantons, si l'objet soumis aux votations communales et cantonales (concordat) a été accepté. Le canton de Berne dispose des mêmes possibilités de remédiation à un éventuel désaccord avec la RCJU que pour le concordat (cf. commentaire sur l'art. 10).

La présente loi aménage uniquement un droit d'être entendu aux communes qui ont accepté en votation communale leur transfert à la RCJU. Elles ne participeront donc pas aux négociations menées par le Conseil-exécutif et le projet d'accord intercantonal ne leur sera soumis pour avis que lorsqu'il sera prêt à être signé, donc à l'issue des négociations. Il sera tenu compte de leurs remarques dans la mesure du possible.

Article 14

Le Conseil-exécutif étant chargé de régler les détails du transfert, il lui revient aussi de fixer la date à laquelle la commune sera effectivement transférée vers la RCJU. Si plusieurs communes sont transférées, elles le seront toutes à la même date. Ce transfert dépend de l'état des négociations sur l'accord intercantonal. Ce transfert ne pourra pas intervenir avant que l'Assemblée fédérale ait approuvé le concordat au sens de l'article 53, alinéa 3 Cst.

Article 15

Cette mesure marque la fin de la procédure de transfert d'une ou de plusieurs communes du Jura bernois vers la RCJU, l'aboutissement de la procédure décrite dans la Déclaration d'intention du 20 février 2012 et la résolution d'un point de vue politique de la Question jurassienne.

Article 16

Cet article attribue au Conseil-exécutif la compétence de procéder aux adaptations formelles et rédactionnelles par voie d'ordonnance des lois et des décrets si le transfert de la ou de plusieurs communes se réalise. Cette disposition est conçue sur le modèle de l'article 4a LCo applicable à la suite de fusions de communes.

Article 17

Le Grand Conseil du canton de Berne a arrêté le 7 novembre 1994 la loi sur le transfert de la commune de Vellerat au canton du Jura (loi Vellerat, RSB 105.232). Cette loi a fait l'objet d'une votation obligatoire et est entrée en vigueur avec effet rétroactif le 12 mars 1995 (ACE n° 1523 du 7 juin 1995). L'article 9, alinéa 2 de la loi Vellerat statue que le Grand Conseil l'abroge après avoir pris connaissance du rapport établi par le Conseil-exécutif sur le transfert effectué et toutes les conventions intercanto-

nales signées. Le transfert de la commune de Vellerat s'est fait avec effet au 1^{er} juillet 1996.

La Délégation du Conseil-exécutif aux affaires jurassiennes (DAJ) a présenté en date du 25 mars 1998 au Conseil-exécutif un rapport sur la dévolution administrative et le partage des biens à la suite du transfert de la commune de Vellerat. Par un ACE n° 747 daté du 1^{er} avril 1998, le Conseil-exécutif a approuvé les conclusions du rapport de la DAJ et l'a transmis à la RCJU.

Les gouvernements bernois et jurassien n'ont pu s'entendre sur le partage des biens. Ils ont donc fait appel à l'ancien Juge fédéral Jean-François Egli en qualité d'arbitre unique. Il a rendu sa sentence en date du 13 janvier 2001. Le Conseil-exécutif bernois l'a approuvée le 17 janvier 2001 (ACE n° 233). Le dossier de transfert de la commune de Vellerat a été clos par l'approbation par le Conseil-exécutif le 4 juillet 2001 (ACE n° 2110) d'un versement de Fr. 67 700.– à la RCJU.

Cette loi est aujourd'hui encore formellement en vigueur, mais n'a plus aucune portée matérielle.

Les investigations entreprises auprès des personnes et des Directions impliquées à l'époque dans le processus de transfert et la consultation du dossier mis à disposition par les Archives de l'Etat n'ont pas permis de mettre en évidence l'existence d'un rapport du Conseil-exécutif à l'intention du Grand Conseil pour l'abrogation de la loi Vellerat. Il s'agit vraisemblablement d'un oubli. Le Grand Conseil étant seul compétent pour édicter des lois (art. 74, al. 1 et 88 ConstC), il est aussi seul compétent pour leur abrogation.

Article 18

Le délai imposé aux communes du Jura bernois pour déposer une demande tendant à l'organisation d'un scrutin sur leur appartenance cantonale arrivant à échéance le 24 novembre 2015, la votation cantonale aura lieu en 2017 au plus tôt. La délégation de compétence au Conseil-exécutif assure la souplesse nécessaire pour mettre en vigueur les nouvelles dispositions à temps et en fonction des dates de scrutin pour les votations communales.

La présente loi est édictée pour un usage unique. La procédure est scindée en trois étapes et il peut y être mis fin à chaque étape suivant le résultat des votations. Ainsi elle n'aura plus de raison d'être à l'issue de la votation communale ou cantonale, si l'objet soumis au scrutin est majoritairement refusé ou lorsque le transfert aura été opéré. Elle pourra donc être abrogée dès qu'il sera constaté que le processus a échoué ou qu'il a été exécuté avec succès.

Le processus est réputé échoué, si les résultats du scrutin communal ou cantonal, rejetant l'objet soumis au scrutin, sont définitifs. Les résultats sont définitifs lorsque le Conseil-exécutif les aura validés et qu'ils n'auront fait l'objet d'aucun recours ou lorsque les jugements sur recours seront entrés en force. Il est aussi réputé échoué si l'Assemblée fédérale refuse l'approbation du concordat.

Le processus est réputé exécuté avec succès lorsque les deux cantons n'auront plus aucune prétention à faire valoir l'un contre l'autre en lien avec le transfert de communes du Jura bernois vers la RCJU.

En cas de transfert d'une ou de plusieurs communes du Jura bernois vers la RCJU, le Conseil-exécutif peut procéder à l'abrogation de la loi avant de soumettre au Grand Conseil son rapport au sens de l'article 15.

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

Le projet de loi est mentionné dans le programme gouvernemental de législature 2015–2018 (cf. ch. 2.4, p. 6). Le suivi du rapport final de l'AIJ et l'avenir institutionnel de la région interjurassienne, dont le présent projet est une conséquence, faisaient déjà partie des grands thèmes transversaux au titre de la cohésion du canton de Berne du programme de législature 2010–2014 (ch. 2.3, p. 17).

9. Répercussions financières

Les principales répercussions financières découleront de l'éventuel transfert d'une ou de plusieurs communes vers la RCJU. Des conséquences possibles seront celles du partage des biens. Aucun chiffre précis ne peut être avancé ce concernant. Le délai pour déposer une demande échéant au 24 novembre 2015, il ne peut être déterminé à ce jour combien et quelles communes souhaitent se déterminer sur leur appartenance cantonale. Le canton de Berne dispose cependant de patrimoine immobilier sur le territoire de la commune de Moutier qui a déposé une demande à ce jour.

Il résulte aussi des répercussions financières liées à l'organisation des votations communales et cantonale. S'agissant de votations, ces frais incombent aux communes (art. 49 LDP). Les frais d'impression et d'expédition du message de la votation communale sont donc assumés par les communes.

D'autres coûts impossibles à chiffrer à ce stade de la procédure seront générés par les mesures de sécurité et de surveillance particulières si elle devaient être prises pour assurer le bon déroulement du scrutin lors de la ou des votations communales.

10. Répercussions sur le personnel et l'organisation

Ce projet n'a de conséquences pour le personnel et l'organisation que si une ou plusieurs communes sont transférées à la RCJU. Ce transfert ne dépend, de plus, pas uniquement de la volonté de la ou des communes. En effet, le transfert devra être approuvé par le canton de Berne et la RCJU en votation cantonale et par un arrêté de l'Assemblée fédérale.

11. Répercussions sur les communes

La principale répercussion pour les communes qui souhaitent voter est qu'elles ont l'opportunité de se déterminer sur leur appartenance cantonale et de prendre en main leur avenir institutionnel. Si elles organisent des votations, elles devront en assumer les coûts.

12. Répercussions sur l'économie

12.1 Répercussions directes

Le projet n'a pas de répercussions directes sur l'économie.

12.2 Répercussions indirectes

L'objectif poursuivi par le Conseil-exécutif est de mettre fin à la Question jurassienne. La démarche entreprise devrait contribuer à éliminer des blocages liés à la Question jurassienne et ainsi indirectement améliorer le climat économique du Jura bernois.

13. Résultat de la procédure de consultation

Comme exposé plus haut, la variante n'a pas été soumise en procédure de consultation, la motion 191-2014 Bühler/von Kaenel/Daetwyler ayant été adoptée après.

Le projet de loi a été très bien accueilli. Un tiers des participants (44 sur 119) a rendu un avis.

Le projet de loi a été accepté sans commentaire par 24 participants, neuf ont renoncé à se prononcer et deux ont refusé d'entrer en matière. Le principe du vote en deux temps a été largement accepté, y compris par la majorité des partis politiques et le CJB. Parmi les quelques remarques sur le fond émises par neuf participants, aucune remarque n'a nécessité une modification de la loi.

L'UDC a émis le souhait que les votations aient lieu à la même date. Le PEV a proposé de soumettre une question complémentaire aux communes qui ont déposé une demande conditionnelle.

Ces deux scénarios ont été envisagés, mais écartés en raison de doutes quant à la légalité de tels procédés. En effet, les ayants-droit au vote seraient amenés à voter sur une situation future dont la survenance est incertaine au moment où ils se prononcent. Ils ne votent donc pas en connaissance de cause et mettent en quelque sorte leur destin dans les mains d'une autre commune. La situation n'est pas comparable à celle qui règne lorsqu'un projet et un contre-projet sont soumis en votation, car ils constituent deux objets distincts et indépendants l'un de l'autre. La proposition de l'UDC violerait, par ailleurs, l'autonomie communale. Elle ne correspond pas non plus à la volonté des communes ayant déposé une demande conditionnelle et ne permettrait donc pas la résolution définitive et démocratique de la Question jurassienne.

Le Parti évangélique (PEV) propose de soumettre aux communes qui ont déposé une demande conditionnelle la question complémentaire suivante: *«En cas de refus de la Commune de Moutier de rejoindre, voulez-vous quand même que la commune de ... rejoigne la République et Canton du Jura?»*.

Cette proposition n'a pas été retenue pour les motifs suivants: Cette deuxième question englobe la première qui permet aux citoyens et citoyennes de se prononcer sur leur volonté de changer de canton seuls (indépendamment d'autres communes). Il n'a pas été jugé judicieux de soumettre deux questions, car cette démarche n'est pas courante et peut porter à confusion en général et surtout dans le présent contexte très délicat et émotionnel. Avec cette solution subsiste, encore, le risque de déboucher sur un résultat contradictoire (une commune pourrait être d'accord de partir mais seulement seule). Finalement, il sera difficile de dégager et d'interpréter les résultats de cette votation ayant pour objet deux questions.

Le PBD a proposé une modification de l'article 7. Il estime que les cantons de Berne et du Jura n'ont pas à se prononcer sur cette votation qui est une affaire communale.

L'objet des votations communales, bien qu'il ne concerne que les citoyens et citoyennes d'une ou de plusieurs communes clairement définies, n'entre pas dans les attributions propres d'une commune. En effet, une modification territoriale est l'affaire du canton. Il s'agit donc d'une votation communale d'un type particulier, car elle peut avoir des conséquences sur le plan cantonal et intercantonal en cas d'acceptation d'un transfert vers la République et Canton du Jura. Raison pour laquelle le message est scindé en trois parties. La République et Canton du Jura a la possibilité et non l'obligation de rédiger une partie du message.

Le rapport a été complété pour faire figurer explicitement, qu'en vertu de la Déclaration d'intention, la Question jurassienne est résolue pour les communes du Jura bernois qui n'ont pas déposé de demande d'ici au 24 novembre 2015.

14. Proposition

Pour les raisons exposées ci-dessus, le Conseil-exécutif est et reste persuadé que son projet prévoyant un vote en deux temps est la meilleure solution. L'évaluation de la procédure de consultation en est bien la preuve, car le vote en deux temps a été largement soutenu, aussi et surtout par le CJB.

Il propose donc l'approbation de son projet et le rejet de la variante.

Berne, le 14 octobre 2015

Au nom du Conseil-exécutif,
le président: *Käser*
le chancelier: *Auer*

Proposition du Conseil-exécutif

Loi sur l'organisation de votations relatives à l'appartenance cantonale de communes du Jura bernois (LAJB)

Le Grand Conseil du canton de Berne,
en application de l'article 53, alinéa 3 de la Constitution fédérale (Cst.)¹⁾,
sur proposition du Conseil-exécutif,
arrête:

1. Dispositions générales

Objet **Art. 1** La présente loi règle
a les modalités de l'organisation de la ou des votations communales ayant pour objet l'appartenance cantonale de communes du Jura bernois et
b les conséquences d'une telle ou de telles votations.

Droit applicable **Art. 2** Pour la ou les votations communales, les dispositions des règlements communaux et de la législation cantonale sur les communes sont applicables sauf dispositions contraires de la présente loi.

2. Votations communales

Communes légitimées **Art. 3** ¹Toute commune du Jura bernois qui, jusqu'au 24 novembre 2015, a déposé une demande auprès du Conseil-exécutif pour organiser une votation ayant pour objet son appartenance cantonale y est habilitée selon la présente loi.

² Une commune peut retirer sa demande jusqu'à la fixation de la date du scrutin.

¹⁾ RS 101

Proposition commune du Conseil-exécutif et de la commission

Loi sur l'organisation de votations relatives à l'appartenance cantonale de communes du Jura bernois (LAJB)

Le Grand Conseil du canton de Berne,
en application de l'article 53, alinéa 3 de la Constitution fédérale (Cst.)¹⁾,
sur proposition du Conseil-exécutif,
arrête:

1. Dispositions générales

Objet **Art. 1** La présente loi règle
a les modalités de l'organisation de la ou des votations communales ayant pour objet l'appartenance cantonale de communes du Jura bernois et
b les conséquences d'une telle ou de telles votations.

Droit applicable **Art. 2** Pour la ou les votations communales, les dispositions des règlements communaux et de la législation cantonale sur les communes sont applicables sauf dispositions contraires de la présente loi.

2. Votations communales

Communes légitimées **Art. 3** ¹Toute commune du Jura bernois qui, jusqu'au 24 novembre 2015, a déposé une demande auprès du Conseil-exécutif pour organiser une votation ayant pour objet son appartenance cantonale y est habilitée selon la présente loi.

² Une commune qui n'entend pas faire usage de son droit d'organiser une votation communale doit en informer le Conseil-exécutif dans les délais suivants:

- a* au moins douze semaines avant la date de la votation lorsque celle-ci devrait intervenir dans le délai d'une année à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi (art. 5, al. 2 ou 3);
- b* dans les quatre semaines suivant l'entrée en force du résultat de la ou des votations communales organisées à la première date (art. 5, al. 3).

¹⁾ RS 101

³ La demande d'une commune est réputée retirée si celle-ci n'organise pas de votation communale en vertu de l'article 5.

Votation aux urnes **Art. 4** La ou les votations communales ont lieu aux urnes.

Dates de scrutin **Art. 5** ¹Si elles sont organisées dans plusieurs communes, les votations ont lieu à la même date ou sont réparties sur au plus deux dates de scrutin.

² Si les votations communales ont lieu à une seule date de scrutin, celle-ci doit se situer dans le délai d'une année à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi.

³ En cas de répartition des votations sur deux dates de scrutin, la première date doit se situer dans le délai d'une année à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, la seconde dans les six mois à compter de l'entrée en force du résultat de la ou des votations communales organisées à la première date.

⁴ Les communes concernées fixent d'un commun accord la ou les dates de scrutin. Si elles ne parviennent pas à s'entendre, la ou les dates de scrutin sont déterminées par le Conseil-exécutif.

⁵ Les dates de scrutin sont des dimanches.

Variante

Date de scrutin **Art. 5** ¹Le scrutin doit avoir lieu dans toutes les communes à la même date dans un délai d'une année à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi.

² Les communes concernées fixent d'un commun accord la date de scrutin. Si elles ne parviennent pas à s'entendre, la date de scrutin est déterminée par le Conseil-exécutif.

³ La date de scrutin est un dimanche.

Objet de la votation communale **Art. 6** La question suivante est soumise aux citoyens et citoyennes de la ou des communes: «Voulez-vous que la commune de [nom de la commune] rejoigne la République et Canton du Jura?».

Variante

Objets de la votation communale **Art. 6** ¹La question suivante est soumise aux citoyens et citoyennes de la ou des communes qui souhaitent voter sur leur éventuel départ du canton de Berne indépendamment de la décision d'autres communes: «Voulez-vous que la commune de [nom de la commune] rejoigne la République et Canton du Jura?».

³ Biffer.

Votation aux urnes **Art. 4** La ou les votations communales ont lieu aux urnes.

Dates de scrutin **Art. 5** ¹Si elles sont organisées dans plusieurs communes, les votations ont lieu à la même date ou sont réparties sur au plus deux dates de scrutin.

² Si les votations communales ont lieu à une seule date de scrutin, celle-ci doit se situer dans le délai d'une année à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi.

³ En cas de répartition des votations sur deux dates de scrutin, la première date doit se situer dans le délai d'une année à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi, la seconde dans les trois mois à compter de l'entrée en force du résultat de la ou des votations communales organisées à la première date.

⁴ Les communes concernées fixent d'un commun accord la ou les dates de scrutin. Si elles ne parviennent pas à s'entendre, la ou les dates de scrutin sont déterminées par le Conseil-exécutif.

⁵ Les dates de scrutin sont des dimanches.

Biffer.

Art. 5 Biffer.

Objet de la votation communale **Art. 6** La question suivante est soumise aux citoyens et citoyennes de la ou des communes: «Voulez-vous que la commune de [nom de la commune] rejoigne la République et Canton du Jura?».

Biffer.

Art. 6 Biffer.

² La question suivante est soumise aux citoyens et citoyennes de la ou des communes qui souhaitent conditionner leur éventuel départ du canton de Berne à la décision d'une commune selon l'alinéa 1: «Si les citoyens de la ou des communes [nom de la ou des communes tombant sous le coup de l'alinéa 1] se prononcent en faveur du transfert de leur commune à la République et Canton du Jura, voulez-vous que la commune de [nom de la commune] rejoigne la République et Canton du Jura?».

Message de la votation communale

Art. 7 ¹Le message comprend une partie rédigée par l'autorité communale compétente et deux autres parties d'étendue semblable, l'une rédigée par le canton de Berne et l'autre réservée à la République et Canton du Jura.

² Le Conseil-exécutif adopte la partie du message dévolue au canton de Berne.

Mesures concernant le déroulement de la votation communale

Art. 8 Le Conseil-exécutif est habilité à ordonner, par voie d'arrêté, des mesures particulières concernant notamment le dépouillement et la conservation du matériel de vote pour assurer le bon déroulement de la ou des votations.

Conséquences du refus lors de la votation communale ou du retrait de la demande

Art. 9 L'appartenance cantonale de la ou des communes qui ont refusé le transfert à la République et Canton du Jura ou qui ont retiré leur demande est considérée comme définitivement réglée.

3. Votation cantonale

Concordat

Art. 10 ¹La modification du territoire cantonal découlant du transfert d'une ou de plusieurs communes à la République et Canton du Jura fait l'objet d'un concordat conclu avec la République et Canton du Jura.

² Le concordat ordonne la modification territoriale, règle les grandes lignes du transfert de la ou des communes concernées à la République et Canton du Jura et prévoit des votations simultanées dans les deux cantons.

³ Il habilite le Conseil-exécutif à négocier et à conclure un accord intercantonal avec la République et Canton du Jura dans lequel sont réglés les détails du transfert de la ou des communes concernées à la République et Canton du Jura.

⁴ Il est soumis à la votation cantonale obligatoire (art. 53, al. 3 Cst. et art. 61, al. 1, lit. d de la Constitution cantonale¹⁾).

¹⁾ RSB 101.1

Message de la votation communale

Art. 7 ¹Le message comprend une partie rédigée par l'autorité communale compétente et deux autres parties d'étendue semblable, l'une rédigée par le canton de Berne et l'autre réservée à la République et Canton du Jura.

² Le Conseil-exécutif adopte la partie du message dévolue au canton de Berne.

Mesures concernant le déroulement de la votation communale

Art. 8 Le Conseil-exécutif est habilité à ordonner, par voie d'arrêté, des mesures particulières concernant notamment le dépouillement et la conservation du matériel de vote pour assurer le bon déroulement de la ou des votations.

Conséquences du refus en votation communale ou d'une renonciation à organiser la votation

Art. 9 L'appartenance cantonale de la ou des communes qui ont refusé le transfert à la République et Canton du Jura ou qui ont renoncé à leur droit d'organiser une votation communale est considérée comme définitivement réglée.

3. Votation cantonale

Concordat

Art. 10 ¹La modification du territoire cantonal découlant du transfert d'une ou de plusieurs communes à la République et Canton du Jura fait l'objet d'un concordat conclu avec la République et Canton du Jura.

² Le concordat ordonne la modification territoriale, règle les grandes lignes du transfert de la ou des communes concernées à la République et Canton du Jura et prévoit des votations simultanées dans les deux cantons.

³ Il habilite le Conseil-exécutif à négocier et à conclure un accord intercantonal avec la République et Canton du Jura dans lequel sont réglés les détails du transfert de la ou des communes concernées à la République et Canton du Jura.

⁴ Il est soumis à la votation cantonale obligatoire (art. 53, al. 3 Cst. et art. 61, al. 1, lit. d de la Constitution cantonale¹⁾).

¹⁾ RSB 101.1

Votation sur
le concordat

Art. 11 La votation sur le concordat dans le canton de Berne ne peut avoir lieu que lorsque toutes les communes qui ont déposé une demande au sens de l'article 3 ont voté et pour autant qu'elles n'aient pas toutes retiré leur demande.

Variante

Art. 11 Biffer.

Résultat des
votations
cantonales

Art. 12 ¹Si le concordat est accepté en votation cantonale par les deux cantons, le Conseil-exécutif
a le soumet pour approbation à l'Assemblée fédérale et
b engage les négociations en vue de la conclusion de l'accord inter-cantonal (art. 10, al. 3).

² Si le concordat est refusé par un des deux cantons, la procédure prend fin et l'appartenance cantonale de la ou des communes ayant fait l'objet du concordat est considérée comme définitivement réglée.

4. Transfert

Accord inter-
cantonal

Art. 13 ¹L'accord intercantonal à négocier avec la République et Canton du Jura (art. 10, al. 3) a pour objet notamment le partage des biens et la dévolution administrative et judiciaire.

² Les communes concernées par le transfert de canton sont consultées avant la conclusion de l'accord intercantonal.

Date du transfert

Art. 14 Le Conseil-exécutif fixe, d'entente avec la République et Canton du Jura, la date du transfert de la ou des communes.

Rapport au
Grand Conseil

Art. 15 Une fois le transfert achevé, le Conseil-exécutif adresse un rapport au Grand Conseil sur le déroulement et l'aboutissement du transfert.

5. Dispositions finales

Adaptation de
la législation

Art. 16 Le Conseil-exécutif est habilité, une fois le transfert réalisé, à procéder aux adaptations formelles et rédactionnelles des dispositions de la législation cantonale qui concernent la ou les communes transférées.

Abrogation d'un
acte législatif

Art. 17 La loi du 12 mars 1995 sur le transfert de la commune de Vellerat au canton du Jura (loi Vellerat) (RSB 105.232) est abrogée.

Entrée en vigueur
et abrogation

Art. 18 ¹Le Conseil-exécutif fixe la date de l'entrée en vigueur de la présente loi.

Art. 11 La votation sur le concordat dans le canton de Berne ne peut avoir lieu que lorsque toutes les communes qui ont déposé une demande au sens de l'article 3 ont voté ou renoncé à organiser la votation.

Biffer.

Résultat des
votations
cantonales

Art. 12 ¹Si le concordat est accepté en votation cantonale par les deux cantons, le Conseil-exécutif
a le soumet pour approbation à l'Assemblée fédérale et
b engage les négociations en vue de la conclusion de l'accord inter-cantonal (art. 10, al. 3).

² Si le concordat est refusé par un des deux cantons, la procédure prend fin et l'appartenance cantonale de la ou des communes ayant fait l'objet du concordat est considérée comme définitivement réglée.

4. Transfert

Accord inter-
cantonal

Art. 13 ¹L'accord intercantonal à négocier avec la République et Canton du Jura (art. 10, al. 3) a pour objet notamment le partage des biens et la dévolution administrative et judiciaire.

² Les communes concernées par le transfert de canton sont consultées avant la conclusion de l'accord intercantonal.

Date du transfert

Art. 14 Le Conseil-exécutif fixe, d'entente avec la République et Canton du Jura, la date du transfert de la ou des communes.

Rapport au
Grand Conseil

Art. 15 Une fois le transfert achevé, le Conseil-exécutif adresse un rapport au Grand Conseil sur le déroulement et l'aboutissement du transfert.

5. Dispositions finales

Adaptation de
la législation

Art. 16 Le Conseil-exécutif est habilité, une fois le transfert réalisé, à procéder aux adaptations formelles et rédactionnelles des dispositions de la législation cantonale qui concernent la ou les communes transférées.

Abrogation d'un
acte législatif

Art. 17 La loi du 12 mars 1995 sur le transfert de la commune de Vellerat au canton du Jura (loi Vellerat) (RSB 105.232) est abrogée.

Entrée en vigueur
et abrogation

Art. 18 ¹Le Conseil-exécutif fixe la date de l'entrée en vigueur de la présente loi.

² Il abroge la présente loi

- a* après la votation communale, si la ou toutes les communes refusent le transfert vers la République et Canton du Jura;
- b* après la votation cantonale, si le canton de Berne ou la République et Canton du Jura refuse le concordat;
- c* après le refus d'approbation du concordat par l'Assemblée fédérale;
- d* lorsque l'accord intercantonal conclu entre les deux gouvernements et le transfert de la ou des communes vers la République et Canton du Jura auront été exécutés.

Berne, le 14 octobre 2015

Au nom du Conseil-exécutif,
le président: *Käser*
le chancelier: *Auer*

² Il abroge la présente loi

- a* après la votation communale, si la ou toutes les communes refusent le transfert vers la République et Canton du Jura;
- b* après la votation cantonale, si le canton de Berne ou la République et Canton du Jura refuse le concordat;
- c* après le refus d'approbation du concordat par l'Assemblée fédérale;
- d* lorsque l'accord intercantonal conclu entre les deux gouvernements et le transfert de la ou des communes vers la République et Canton du Jura auront été exécutés.

Berne, le 18 novembre 2015

Au nom du Conseil-exécutif,
le président: *Käser*
le chancelier: *Auer*

Berne, le 2 novembre 2015

Au nom de la commission,
le président: *Messerli*