

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 040-2018
Type d'intervention: Postulat
Motion ayant valeur de directive: ☐
N° d'affaire: 2018.RRGR.167

Déposée le: 18.03.2018

Motion de groupe: Non
Motion de commission: Non
Déposée par: Tobler (Moutier, UDC) (porte-parole)

Cosignataires: 0

Urgence demandée: Non
Urgence accordée:

N° d'ACE: 990/2018 du 19 septembre 2018
Direction: Chancellerie d'Etat
Classification: –
Proposition du Conseil-exécutif: **Rejet**



Mettre fin aux changements de canton à la raclette

Le Conseil-exécutif est chargé d'élaborer un rapport sur la faisabilité et la compatibilité avec le droit fédéral d'une modification de la Constitution du canton de Berne visant à prévoir une majorité qualifiée d'au moins la majorité des ayants droit au vote d'une commune ou d'une région, ou de 2/3 des votant(e)s pour donner suite à un projet de changement de canton.

Développement :

Moutier va éventuellement changer de canton en raison d'une majorité de hasard de 137 voix sur plus de 4000 cartes de votant(e)s rentrées le 18 juin 2017.

Ce changement, s'il se confirme suite au traitement des recours par la justice administrative, aura des conséquences considérables sur la vie des presque 50 % d'ayant(e)s droit au vote qui ont voté non et qui seront contraint(e)s de changer de canton contre leur gré.

Les difficultés seront considérables pour réaliser un changement cantonal d'une cité de 7 000 habitants, sans commune mesure avec les modestes enjeux de transferts tels que ceux des petites communes de Vellerat à l'époque ou de Clavaleyres prochainement.

Afin d'éviter à l'avenir que des majorités de hasard dans des communes puissent déclencher des changements si profonds et qui mobilisent des moyens humains et financiers sans commune mesure avec les avantages très théoriques d'un changement de drapeau, mais aussi pour assurer la stabilité politique à long terme du territoire cantonal, il convient d'envisager une majorité qualifiée en la matière.

En effet, la frontière cantonale ne doit plus pouvoir être l'objet de constantes remises en cause et négociations chaque fois qu'une éventuelle majorité de hasard de 51 % apparaît dans une commune quelconque en faveur d'un changement de canton. Les frontières institutionnelles cantonales sont garanties par la Confédération et ne doivent pas être l'objet de jeux politiques malsains et de pressions constantes.

A tout le moins, une majorité des ayant(e)s droit au vote devrait s'appliquer, comme c'est le cas pour la condition minimale imposée par la Constitution fédérale (Cst.) pour permettre la révision totale de la Constitution d'un canton (art. 51 Cst.).

En effet, il convient de tenir compte de l'abstention : les voix qui ne s'expriment pas lors d'un vote d'une telle importance ne soutiennent manifestement pas un changement institutionnel de grande portée, sinon elles se seraient manifestées lorsqu'elles en ont reçu l'occasion. Il est donc logique d'exiger au moins une majorité du corps électoral pour imposer un changement de grande portée à une communauté donnée.

A titre d'exemple, la majorité du corps électoral de Moutier était de 2264 voix le 18 juin 2017, alors que le oui au transfert cantonal n'a recueilli que 2067 voix (45 %). On voit donc qu'environ 55 % du corps électoral de Moutier ne veut pas d'un changement cantonal, expressément ou tacitement, étant précisé que seuls 45 bulletins blancs exprimant une indifférence quant à cette question étaient rentrés (soit 1 % du corps électoral).

On pourrait aussi imaginer une majorité de 2/3 des votants, disposition qui est courante en droit privé pour les décisions importantes relatives aux statuts d'entreprises ou d'associations.

Réponse du Conseil-exécutif

Conformément à l'article 53 alinéa 3 de la Constitution (Cst.), la Confédération oppose différents obstacles obligatoires à la modification du territoire d'un canton (et donc aussi au changement d'appartenance cantonale d'une commune) : celle-ci est soumise à l'approbation du corps électoral concerné et des cantons concernés ; elle est ensuite soumise à l'approbation de l'Assemblée fédérale sous la forme d'un arrêté fédéral. C'est aux cantons qu'il incombe de définir dans leur législation la procédure par laquelle les approbations aux niveaux communal et cantonal sont demandées. Ces procédures doivent néanmoins répondre aux exigences minimales définies par la Confédération à l'article 53, alinéa 3 Cst. (il serait par exemple contraire au droit fédéral de renoncer à l'approbation, par le canton, de la modification du territoire d'un canton).

Le Conseil-exécutif partage l'avis de l'auteur du postulat : un changement de canton revêt une formidable importance pour la population de la commune concernée, raison pour laquelle il peut

être avisé de soumettre ce genre de votations à des règles particulières. Comme le constate à juste titre l'auteur du postulat, il faudrait examiner en détail la conformité au droit fédéral de dispositions cantonales établissant une majorité des ayants droit au vote ou une majorité qualifiée. Le Conseil-exécutif ne souhaite toutefois pas procéder à cette analyse maintenant, et ce au vu des considérations suivantes :

Il convient tout d'abord de rappeler que c'est au canton de permettre en premier lieu à une commune d'organiser un scrutin sur un changement d'appartenance cantonale. Si le canton n'est pas disposé à créer les bases juridiques pour une votation communale, la commune ne peut prendre l'initiative seule. En d'autres termes, l'article 53, alinéa 3 Cst. ne confère pas aux communes un droit à l'autodétermination. Une fois l'approbation de la commune obtenue, le canton – c'est-à-dire non seulement le Grand Conseil mais aussi les électeurs et électrices – doit à nouveau approuver la modification du territoire cantonal. C'est ensuite au tour de l'Assemblée fédérale de l'approuver. Ces différentes conditions réunies permettent de garantir la stabilité du territoire cantonal.

En pratique, il est très rare qu'une commune manifeste la volonté de changer de canton. Les cas de Moutier et de Clavaleyres sont les premiers cas d'application pratique qu'a connus le canton de Berne depuis que l'article 53, alinéa 3 Cst. existe. Pour l'un comme pour l'autre, des lois destinées à régir des situations individuelles (*Einzelfallgesetze*) ont été édictées.

Dans sa réponse à la motion 259-2014, le Conseil-exécutif estimait déjà qu'il n'y avait pas lieu d'introduire dans la législation cantonale bernoise une disposition générale relative à la procédure d'autodétermination des communes¹. C'est aujourd'hui plus que jamais le cas puisque l'entrée en force des résultats des votations communales de Moutier, de Belprehon et de Sorvilier mettra un point final à la Question jurassienne (cf. art. 9 de la loi du 26 janvier 2016 sur l'organisation de votations relatives à l'appartenance cantonale de communes du Jura bernois : « 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. »).

Dans ce contexte, le Conseil-exécutif juge actuellement inopportun d'examiner cette question plus en détail et de mettre en place presque « à titre préventif » des dispositions pour des cas particuliers. L'analyse fouillée demandée dans le présent postulat enverrait un mauvais signal car on pourrait en conclure que la Question jurassienne n'est pas encore close et qu'il pourrait y avoir de nouvelles votations communales.

Le Conseil-exécutif n'exclut pas d'étudier la proposition de l'auteur du postulat, à savoir l'instauration de la majorité qualifiée, si une telle question devait se représenter un jour. Pour le moment toutefois, rien ne le présage. Dans ces circonstances, le Conseil-exécutif rejette la préparation d'un rapport visant à examiner la conformité au droit fédéral de prescriptions demandant la majorité des ayants droit au vote ou une majorité qualifiée en cas de changement de canton.

Destinataire

- Grand Conseil

¹ Cf. réponse du Conseil-exécutif à la motion 259-2014 (Hirschi, PSA) « Dispositions cantonales d'exécution de l'article 53 de la Constitution fédérale ».