

Feuille Fédérale

Berne, le 18 septembre 1970 122^e année Volume II

N^o 37

Paraît, en règle générale, chaque semaine. Prix: 40 francs par an; 23 francs pour six mois; étranger: 52 francs par an, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement.

10659

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la garantie de l'additif à la constitution du canton de Berne relatif au Jura

(Du 26 août 1970)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre ci-après un message à l'appui d'un projet d'arrêté concernant la garantie de l'additif à la constitution du canton de Berne relatif à la question du Jura.

Les nouvelles dispositions de l'additif constitutionnel, acceptées par les électeurs du canton de Berne le 1^{er} mars 1970 par 90 358 voix contre 14 133, ont la teneur suivante:

1. Dispositions générales concernant les consultations populaires (plébiscite)

Article premier. Il peut, conformément aux dispositions qui suivent, être organisé des consultations populaires dans la partie jurassienne du canton, qui comprend les districts de Courtelary, Delémont, Franches-Montagnes, Laufon, Moutier, La Neuveville et Porrentruy tels qu'ils sont mentionnés dans le décret du 16 novembre 1939 sur la circonscription du canton de Berne en 30 districts. Ces consultations populaires porteront sur la question de savoir si la partie jurassienne du canton dans son ensemble ou certaines de ses régions entendent constituer un nouveau canton, se rattacher à un autre canton ou continuer à faire partie du canton de Berne.

Consultations
populaires:
principe

Article 2. ¹ Une première consultation populaire peut être organisée dans l'ensemble de la partie jurassienne du canton et porter sur la question suivante: «Voulez-vous constituer un nouveau canton?»

dans l'ensemble
de la partie
jurassienne du
canton

² Cette consultation populaire a lieu :

- a. A la demande de 5000 citoyens ayant droit de vote dans la partie jurassienne du canton, ou
- b. Sur décision du Conseil-exécutif.

dans les districts
jurassiens

Article 3. ¹ Si la première consultation populaire fournit une majorité en faveur de la constitution d'un nouveau canton, mais si un ou plusieurs districts accusent une majorité rejetante, il est loisible, dans chacun de ces districts, au cinquième des électeurs de demander dans les six mois qu'une nouvelle consultation populaire soit organisée, portant sur la question de savoir si le district en cause entend continuer à faire partie du canton de Berne.

² Si la première consultation populaire ne fournit pas de majorité en faveur de la constitution d'un nouveau canton, mais si un ou plusieurs districts accusent une majorité acceptante, il est loisible, dans chacun de ces districts, au cinquième des électeurs de demander dans les six mois qu'une nouvelle consultation populaire soit organisée, portant sur la question de savoir si le district en cause entend se séparer du canton de Berne.

dans les
communes
jurassiennes

Article 4. ¹ Si les consultations populaires qui ont eu lieu révèlent, dans un ou plusieurs districts, une majorité en faveur de la constitution d'un nouveau canton, une consultation supplémentaire peut être demandée dans les deux mois par les communes qui jouxtent un district au choix duquel elles désirent se rallier.

² Cette consultation supplémentaire se limitera à la question de savoir si la ou les communes en cause entendent continuer à faire partie du canton de Berne ou s'en séparer.

³ Il doit être procédé à une consultation populaire si un cinquième des électeurs en font la demande sous la forme de l'initiative communale. La consultation doit avoir lieu dans les deux mois dès le dépôt de l'initiative.

⁴ L'article 8 s'applique au droit de vote et d'initiative.

dans le district
de Laufen

Article 5. S'il est établi qu'une procédure de séparation est engagée, et si cette procédure ne concerne pas le district de Laufen, un cinquième des électeurs de ce district peut demander dans les deux ans qu'il soit organisé dans leur district une consultation populaire sur la question de savoir s'il y a lieu d'ouvrir une procédure de rattachement à un canton voisin.

Début du délai

Article 6. Les délais mentionnés à l'article 3, à l'article 4, 1^{er} alinéa, et à l'article 5 courent dès le jour où il a été pris acte du résultat de la votation populaire précédente.

Article 7. ¹ S'il est présenté des demandes de consultations populaires au sens des articles 2, 3 et 5, le Grand Conseil examine si elles sont conformes aux présentes dispositions.

Fixation de la consultation populaire par le Grand Conseil

² Si c'est le cas, il fixe la date de la Consultation populaire, qui doit avoir lieu au plus tôt trois mois, au plus tard six mois après cette décision.

³ La consultation populaire n'aura pas lieu en même temps qu'une votation ordinaire.

Article 8. Le droit de demander une consultation populaire et celui d'y participer appartiennent aux citoyens ayant droit de vote en matière cantonale et qui :

Légitimation

- a. Sont domiciliés dans une commune de la région dans laquelle la consultation populaire est demandée ou a lieu et
- b. Sont domiciliés depuis trois mois au moins dans la région en cause.

2. Constatation des résultats et conséquences juridiques des consultations populaires

Article 9. Le Grand Conseil prend acte dans les quatre mois du résultat des consultations populaires qui ont eu lieu au sens des articles 2, 3, 4 et 5.

Constatation des résultats des consultations populaires

Article 10. La procédure de séparation de la partie jurassienne entière du canton est introduite :

- a. Lorsque la première consultation populaire a fourni une majorité en faveur de la constitution d'un nouveau canton et
- b. Lorsque les possibilités prévues à l'article 3 n'ont pas été utilisées ou qu'elles l'ont été sans succès.

Constitution d'un canton comprenant toute la partie jurassienne du canton de Berne

Article 11. ¹ Le Grand Conseil désigne par voie de décret le territoire pour lequel la procédure de séparation doit être ouverte. Seront inclus dans ce territoire :

Constitution d'un canton ne comprenant pas entièrement la partie jurassienne du canton

- a. Les districts qui se prononcent pour la séparation, à l'exclusion des communes qui ont décidé, en consultation populaire au sens de l'article 4, de continuer à faire partie du canton de Berne;
- b. Les communes des districts voisins qui se sont prononcées pour la séparation lors d'une consultation populaire au sens de l'article 4.

² Le Grand Conseil délimite les cercles électoraux en vue de l'élection de la Constituante. Ces cercles électoraux correspon-

dront aux districts, avec les modifications résultant de l'application de l'alinéa premier.

Cas du district
de Laufon

Article 12. ¹ S'il est procédé à une nouvelle consultation dans le district de Laufon, en application de l'article 5, et si cette consultation révèle une majorité en faveur du rattachement à un autre canton, ce district doit se constituer aux fins d'engager la procédure de séparation et de rattachement.

² Le détail de la procédure de séparation et de rattachement du district de Laufon sera réglé par voie législative.

3. Election d'une Constituante et procédure ultérieure

Epoque de
l'élection

Article 13. ¹ Dès qu'il est établi que la procédure de séparation doit être ouverte et dès qu'est déterminé le territoire qui doit être touché par cette procédure, le Grand Conseil fixe la date de l'élection d'une Constituante.

² L'élection doit avoir lieu au plus tôt trois mois et au plus tard six mois après la décision du Grand Conseil.

Constituante
pour l'ensemble
de la partie
jurassienne du
canton

Article 14. ¹ La Constituante pour l'ensemble de la partie jurassienne du canton comprend 80 membres.

² Les membres de la Constituante sont élus dans les districts de la partie jurassienne du canton en application des dispositions applicables à l'élection des membres du Grand Conseil.

³ Chaque district constitue un cercle électoral.

⁴ Un décret du Grand Conseil répartira les mandats entre les cercles électoraux en fonction du chiffre de population domiciliée résultant du dernier recensement fédéral.

⁵ La Constituante est élue pour une période de six ans. La réélection est possible.

Constituante
pour une partie
seulement de la
partie juras-
sienne du can-
ton

Article 15. ¹ La Constituante pour une partie seulement de la partie jurassienne du canton comprend 50 membres.

² Ceux-ci sont élus dans les cercles électoraux délimités en application de l'article 11, alinéa 2, et selon les dispositions applicables à l'élection des membres du Grand Conseil.

³ Les alinéas 4 et 5 de l'article 14 s'appliquent également à ce cas.

Première con-
vocation de la
Constituante
Règlement

Article 16. ¹ Le Conseil-exécutif convoque la Constituante à la première séance, qui doit avoir lieu le quatrième lundi qui suit le jour du scrutin. En cas de plainte contre l'élection, la convocation peut être renvoyée jusqu'à la clôture de l'enquête.

² La Constituante vérifie les pouvoirs de ses membres et établit son règlement.

Article 17. ¹ La Constituante élabore un projet de Constitution pour le nouveau canton.

Elaboration
d'une Constitu-
tion

² La Constitution est soumise au vote des électeurs du canton à créer. La Constituante détermine le droit de participer à la votation.

³ Si la Constitution est rejetée par le corps électoral, il appartient à une Constituante nouvellement élue d'élaborer un autre projet.

Article 18. Si les citoyens adoptent la Constitution, le Conseil-exécutif requiert pour cette dernière la garantie fédérale.

Demande de
garantie
fédérale

Article 19. Une fois la garantie fédérale accordée à la Constitution du nouveau canton, le Conseil-exécutif requiert la modification des articles premier et 80 de la Constitution fédérale en faisant usage du droit d'initiative reconnu aux cantons.

Initiative du
canton aux fins
de modification
de la Constitu-
tion fédérale

Article 20. Sous réserve des présentes dispositions et de règles éventuellement établies par les autorités fédérales, le droit cantonal s'applique à la demande d'organisation d'une consultation populaire, à la consultation elle-même, ainsi qu'aux procédures qui lui font suite.

Application du
droit cantonal

Article 21. Si l'Assemblée fédérale accorde la garantie fédérale aux présentes dispositions, le Conseil-exécutif entreprend des démarches auprès du Conseil fédéral pour obtenir de lui qu'il ordonne les mesures nécessaires en vue d'assurer le déroulement régulier des consultations populaires, l'élection de la Constituante et la votation concernant la nouvelle Constitution.

Collaboration
de la Confédé-
ration

Article 22. ¹ Le Conseil-exécutif fixera la date de l'entrée en vigueur des présentes dispositions.

Entrée en
vigueur

² Il ne pourra prendre pareille décision qu'à partir du moment où:

- a. La garantie fédérale aura été accordée et où
- b. Le Grand Conseil aura statué sur un rapport et sur des propositions du Conseil-exécutif concernant un statut du Jura, y compris les dispositions particulières qu'il y aura lieu de prévoir pour le district de Laufon.

En acceptant les nouvelles dispositions constitutionnelles, le peuple entier du canton de Berne accorde à la population jurassienne la possibilité de décider seule à quel canton elle veut appartenir (art. 1^{er}). Le Jura n'a pas constitué une entité politique au cours de son développement antérieur, mais pour des raisons historiques, géographiques, économiques, linguistiques et confessionnelles, il était formé de trois parties : le Jura Nord, avec les districts des Franches-Montagnes, de Delémont et de Porrentruy, le Jura Sud, avec les districts de La Neuveville, de Courtelary et de Moutier, et le district de Laufon dont la population est de langue allemande. On a tenu compte de cette diversité en reconnaissant le droit à l'autodétermination non seulement au Jura dans son ensemble, mais aussi à chaque région d'importance suffisante (districts jurassiens, communes jurassiennes), si bien que la population de chaque région pourra décider si elle veut rompre le lien cantonal existant et former une nouvelle entité politique. Ainsi, par une suite de votations successives, on ne décidera pas seulement si un nouveau canton doit être constitué, mais on en déterminera également le territoire (art. 2 à 5). Conformément à l'article 43 de la constitution fédérale, tous les citoyens suisses domiciliés dans la région en cause pourront participer à la consultation populaire (art. 8). Si la création d'un nouveau canton est décidée, une constituante élaborera un projet de constitution pour ce nouveau canton (art. 13 à 17). La constitution acceptée par les citoyens du futur nouveau canton devra obtenir la garantie fédérale au sens de l'article 6 de la constitution fédérale. Si celle-ci est accordée, il faudra réviser les articles 1^{er} et 80 de la constitution fédérale, la procédure de révision étant introduite par une initiative du canton de Berne (art. 18 et 19). Les dispositions de l'additif constitutionnel entreront en vigueur au plus tôt lorsque la garantie fédérale leur aura été accordée et que le Grand Conseil aura statué sur le rapport et les propositions du Conseil-exécutif concernant un statut du Jura, par lequel celui-ci acquerra une autonomie plus grande à l'intérieur du canton de Berne (art. 22).

Les dispositions votées le 1^{er} mars 1970 posent le problème des limites matérielles de la révision de la constitution fédérale et de l'autonomie constitutionnelle cantonale; elles amènent aussi à se demander si elles sont compatibles avec le droit fédéral. On peut émettre à ce sujet les considérations que nous avons déjà faites à propos des dispositions constitutionnelles de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne sur la reprise de la procédure d'unification. Nous vous renvoyons à ce qui a été dit à cet égard dans le message qui vous avait été adressé à l'époque (FF 1959 II 1319 s.).

La question du Jura présente cependant quelques particularités qui la différencient des problèmes auxquels il a fallu faire face en Suisse dans des situations présentant une certaine analogie avec elle. Les nouvelles dispositions contiennent les règles à appliquer aux différents stades de la procédure, jusqu'à une éventuelle division de l'actuel canton de Berne et à la formation d'un nouveau canton. Le fait que la constitution fédérale n'indique pas de quelle manière une modification du nombre des cantons devrait avoir lieu ne signifie pas que le constituant voulait qu'on procédât à une telle modification en revi-

sant simplement l'article 1^{er}. Il ne signifie pas non plus que le constituant cantonal aurait une entière liberté dans le choix de la procédure qui permettrait la division du canton. Selon la doctrine dominante, il serait nécessaire d'avoir, avant de reviser la constitution fédérale, une décision affirmative de la population touchée. Cette opinion est motivée par les principes démocratiques et fédéralistes qui régissent notre Etat et qui font apparaître comme exclue la division, contre sa volonté, d'un canton par une revision de la constitution fédérale (Aubert, *Traité de droit constitutionnel*, vol. I, nos 541 et 547; Nef, *Wandlungen im Bestand der Kantone*, RDS 1958, p. 14 et s.; Huber, *Aspects de droit public de la question jurassienne*, 1958, p. 18/19). Comme, en l'espèce, ce n'est pas seulement la population de l'ensemble du canton de Berne qui est en cause, mais surtout celle du Jura et de ses différentes parties, une votation cantonale sur l'alternative: séparation ou maintien du statu quo, apporterait une solution admissible au point de vue du droit formel, mais qui ne serait pas satisfaisante pour assurer la sauvegarde de l'autonomie de toutes les régions du Jura. La protection des minorités réclame que la procédure de consultation populaire soit complétée et élargie sur le plan du droit cantonal.

L'acceptation des nouvelles dispositions constitutionnelles par les électeurs du canton de Berne, et la conception qu'elles expriment, ouvrent une voie qui tient compte au maximum des exigences juridiques et politiques auxquelles doit satisfaire la procédure de séparation. La population du canton de Berne n'a pas seulement obtenu la possibilité de se prononcer sur la procédure de séparation envisagée, ce qui réaliserait la condition sine qua non pour la revision de l'article 1^{er} de la constitution fédérale, mais selon le principe fédéraliste de notre Etat, la faculté est offerte à la population du Jura de décider elle-même de son destin. Dans ces circonstances, il est superflu d'établir des dispositions fédérales de procédure, bien que ce soit concevable et possible en raison du caractère particulier du problème jurassien.

Il faut faire une exception pour les mesures qu'aurait à prendre la Confédération, d'après l'article 21 des nouvelles dispositions constitutionnelles, en vue d'assurer le déroulement régulier des consultations populaires, l'élection de la Constituante et la votation concernant la nouvelle constitution. La mise en place de telles mesures qui, selon l'article 85, chiffre 7, de la constitution fédérale, incombe en première ligne à l'Assemblée fédérale, est confiée, pour des raisons pratiques, au Conseil fédéral, celui-ci possédant à cet effet, en vertu de l'article 102, 1^{er} alinéa, chiffre 10, de la constitution fédérale, une compétence subsidiaire (Giacometti, *Schweiz. Bundesstaatsrecht*, p. 475, 527). Il est indiqué en l'occurrence que l'arrêté fédéral contienne une référence à cette compétence. Il se justifie en outre, conformément à ce qui s'est fait pour la garantie des dispositions constitutionnelles des deux Bâle sur la reprise de la procédure d'unification, de bien préciser dès maintenant que la garantie fédérale ne pourrait être accordée à la constitution du nouveau canton que sous réserve de la revision postérieure des articles 1^{er} et 80 de la constitution fédérale.

Nous vous proposons d'accorder la garantie fédérale aux nouvelles dispositions de la constitution du canton de Berne relatives au Jura, en adoptant le projet d'arrêté ci-annexé.

Nous vous prions, Monsieur le Président et Messieurs, d'agréer l'assurance de notre haute considération.

Berne, le 26 août 1970

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

Tschudi

Le chancelier de la Confédération,

Huber

(Projet)

Arrêté fédéral
accordant la garantie fédérale aux nouvelles dispositions
de la constitution du canton de Berne relatives au Jura

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'article 6 de la constitution;

vu le message du Conseil fédéral du 26 août 1970;

considérant que la modification constitutionnelle ne contient rien de contraire à la constitution fédérale,

arrête:

Article premier

La garantie fédérale est accordée aux nouvelles dispositions de la constitution du canton de Berne relatives au Jura, acceptées lors de la votation populaire du 1^{er} mars 1970.

Art. 2

Le Conseil fédéral est chargé d'ordonner les mesures mentionnées à l'article 21 des nouvelles dispositions.

Art. 3

La révision des articles 1^{er} et 80 de la constitution fédérale est réservée pour le cas où la procédure mentionnée dans les nouvelles dispositions constitutionnelles conduirait à l'acceptation d'une constitution pour un nouveau canton.

Art. 4

Le Conseil fédéral est chargé d'exécuter le présent arrêté.

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la garantie de l'additif à la constitution du canton de Berne relatif au Jura (Du 26 août 1970)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1970
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	37
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	10659
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	18.09.1970
Date	
Data	
Seite	557-565
Page	
Pagina	
Ref. No	10 099 599

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.