

Feuille Fédérale

Berne, 12 décembre 1977 129^e année Volume III

N^o 50

Parait, en règle générale, chaque semaine. Prix: 85 francs par an: 48 francs pour six mois:
étranger: 103 francs par an, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement.

77.082

Message sur la création du canton du Jura

du 16 novembre 1977

Madame et Monsieur les Présidents,
Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons, par le présent message, un projet d'arrêté fédéral sur la création du canton du Jura (revision des articles 1^{er} et 80 de la constitution fédérale) et vous recommandons de l'adopter.

Nous vous proposons, par ailleurs, de classer les postulats suivants:

1973 P 11 723	Problème du Jura (N 2. 10. 73, Masoni)
1974 P 12 039	Question jurassienne (N 26. 9. 74, Gerwig)
1975 P 75.427	Canton du Jura. Organisme fédéral pour la période intérimaire (N 17. 9. 75, Gassmann)

Nous vous prions d'agréer, Madame et Monsieur les Présidents, Mesdames et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

16 novembre 1977

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Furgler
Le chancelier de la Confédération, Huber

Vue d'ensemble

Par arrêté fédéral du 28 septembre 1977, les Chambres fédérales ont accordé la garantie à la constitution du futur canton du Jura, à l'exception de l'article 138, sous réserve que les articles 1^{er} et 80 de la constitution fédérale soient modifiés et que la séparation du futur canton d'avec le canton de Berne ainsi que son organisation soient assurés par le droit fédéral.

A l'article 1^{er} de la constitution fédérale, qui énumère les vingt-deux cantons, il y a lieu d'ajouter le nom du nouveau canton et de remplacer le nombre vingt-deux par celui de vingt-trois. Quant au nombre des députés au Conseil des Etats figurant à l'article 80 de la constitution fédérale, il doit être porté de quarante-quatre à quarante-six. En acceptant la modification de ces deux dispositions, le constituant fédéral donne son consentement pour que soit créé le nouveau canton.

Cet acte constitutif de droit fédéral ne produira tout d'abord ses effets que de manière limitée, c'est-à-dire dans les mesure nécessaire pour mettre sur pied un appareil étatique capable de fonctionner et pour régler le transfert de la souveraineté cantonale bernoise au futur canton du Jura. Ce n'est qu'une fois cette étape achevée que la révision de la constitution fédérale sortira plein effet et que le 26^e Etat membre de la Confédération disposera de son entière souveraineté. Ce jour coïncidera avec l'entrée en vigueur intégrale des articles révisés de la constitution fédérale.

Les modalités de la séparation seront réglées par des dispositions transitoires à édicter par la Confédération. Les problèmes qu'il s'agira de résoudre sont nombreux, divers et, pour une bonne part, nouveaux. Ils requièrent des solutions appropriées qui devraient être apportées sous la forme de normes souples et facilement modifiables. Il apparaît judicieux d'habiliter le Conseil fédéral à édicter le droit transitoire et à mettre en vigueur les dispositions constitutionnelles révisées.

Message

1 Aperçu historique

Si l'on remonte à un passé lointain, la Question jurassienne apparaît comme le produit de trois séries de relations: les rapports complexes que le Jura épiscopal a entretenus jusqu'à la fin du XVIII^e siècle avec ses voisins; son évolution, dès 1815, dans le cadre du canton de Berne; enfin et parallèlement aux deux premières séries, les liens qui se sont progressivement resserrés entre les Jurassiens et la Confédération suisse.

Ce qui fait, sur le plan historique, la particularité des diverses régions, dont le Jura, qui composent la Suisse actuelle, c'est que chacune d'entre elles est entrée dans la Confédération selon un mode qui lui était propre. Jusqu'en 1792, le Jura a été un allié du Corps helvétique, rattaché imparfaitement et de manière indirecte à lui; puis il en a été séparé de 1792 à 1815 avant de devenir une partie intégrante de la Suisse par suite de sa réunion au canton de Berne.

11 Des origines à la Révolution française

De 999 à 1792, le territoire jurassien a fait partie, à peu près dans ses frontières actuelles, de l'Evêché de Bâle, principauté rattachée en 1032 au Saint Empire romain germanique. Ce rattachement à un empire dont la cohésion n'a rien d'autoritaire n'efface pas les particularismes que les populations avaient acquis lorsqu'elles faisaient partie de l'ancien royaume de Bourgogne transjurane. Dès la fin du XIII^e siècle, l'Evêché, qui obéit à l'évolution politique de la plupart des principautés ecclésiastiques existant à l'époque, devient un Etat féodal tout en conservant quelques traits de son origine religieuse. L'Evêque est à la fois souverain spirituel et suzerain temporel. Jouissant de l'immédiateté impériale, il est grand vassal de l'empereur. Il a une cour, dispose d'une chancellerie, et exerce sans restriction le pouvoir temporel et la haute juridiction, avec tous les droits régaliens qu'ils impliquent.

Le prince use de ce double pouvoir spirituel et temporel pour faire de l'Evêché un Etat d'un seul tenant. A partir de la donation du monastère de Moutier-Grandval et de ses possessions, s'amorce un regroupement des terres allant de l'Alsace au Plateau actuellement suisse. Toutefois les évêques ne parviendront pas à exercer les mêmes droits sur toutes. Dans le Jura proprement dit, le rassemblement des terres épiscopales donna naissance à trois catégories de territoires. La ville de Bienna avec l'Erguël et La Neuveville, soumis temporellement à l'évêque, relèvent sur le plan spirituel d'une autre juridiction ecclésiastique: celle de Lausanne. Soumise à la double juridiction de son souverain, la Prévôté de Moutier-Grandval avec Bellelay pourra toutefois bientôt être considérée comme appartenant à l'empire ou, selon les points de vue, à la Confédération helvétique, en raison des traités de combourgeoisie qu'elle a conclus avec celle-ci

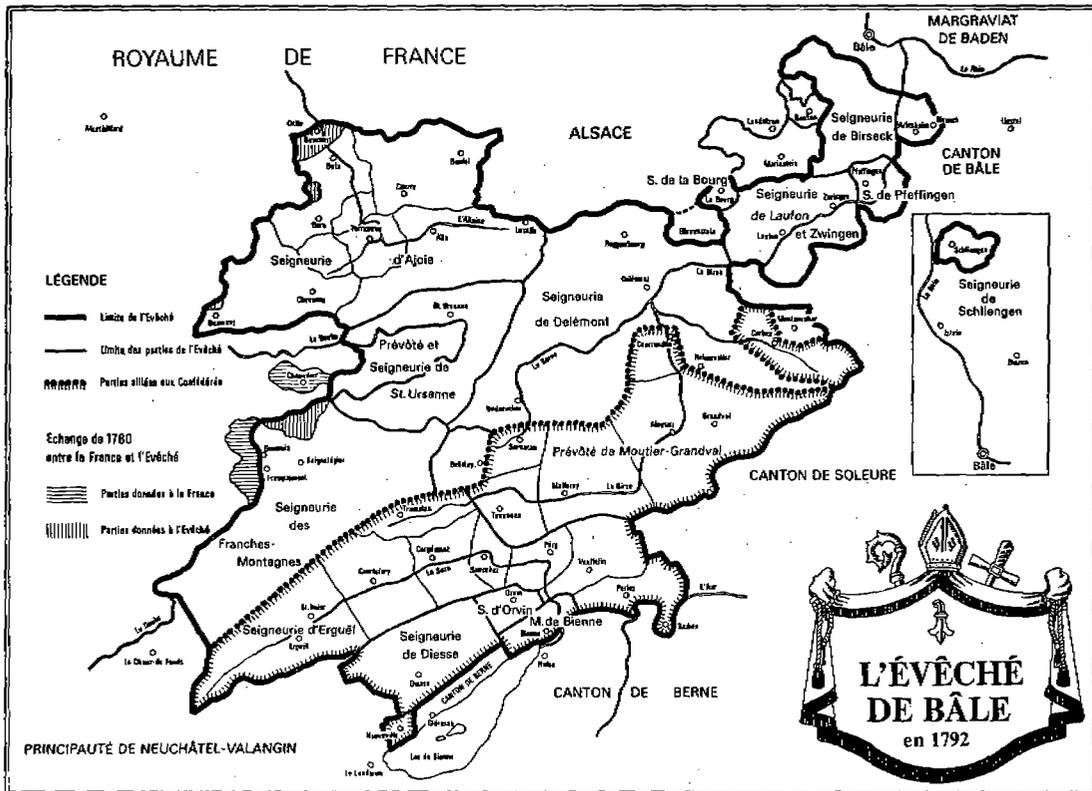
et de l'introduction de la Réforme. Tous les autres Etats de l'Evêché – Delémont, Porrentruy, les Franches-Montagnes, la Prévôté de Saint-Ursanne et les petites seigneuries en terre germanique – relèvent également du double pouvoir de leur prince, sauf l'Ajoie, soumise à la juridiction ecclésiastique du diocèse de Besançon. Ces différences ont joué un rôle important jusqu'à la fin de l'Ancien régime. Toutefois leurs effets se feront sentir bien au-delà, ce qui explique certains antagonismes à l'intérieur du Jura.

A la fin du Moyen Age, les droits du prince-évêque subissent, outre les effets du déclin général du monde féodal, les conséquences du développement des régions voisines. Jusqu'alors sujets de l'évêque, les Bâlois constituent à ses dépens une seigneurie bourgeoise qui deviendra canton suisse en 1501. Dans les vallées du sud, le pouvoir temporel de l'évêque connaît une autre limitation : des traités d'alliance et de combourgeoisie sont conclus avec les cantons suisses. C'est ainsi que Berne passe en 1486, un traité de combourgeoisie avec le chapitre et les habitants de la Prévôté de Moutier. Ce traité avait été précédé d'une série d'autres : la vallée de St-Imier et Bienna étaient liées avec Berne depuis 1352, La Neuveville depuis 1388. Des accords avaient aussi été conclus avec Soleure et Bâle.

L'introduction de la Réforme donne à l'Evêché un nouveau visage. Elle oblige le prince à quitter Bâle pour prendre résidence à Porrentruy d'où il développe, durant près d'un siècle, une Contre-Réforme active et resserre ses liens avec les cantons catholiques. A l'opposé, Berne favorise la diffusion du protestantisme dans les vallées du sud soumises à son pouvoir militaire mais ne parvient pas à remettre en cause le pouvoir temporel du prince-évêque. L'Evêché de Bâle devient donc, comme la Confédération, une entité territoriale pluri-confessionnelle.

La guerre de Trente ans menace l'existence même de la principauté dont le nord est ravagé et occupé par les troupes étrangères alors que le sud est notablement protégé par les traités de combourgeoisie qu'il a conclus avec Berne et Soleure. Les traités de 1648 sont de première importance pour l'avenir. Amputée de ses territoires alsaciens, la principauté a une position géographique différente : elle est désormais coupée de l'empire et plus rapprochée de l'espace helvétique. Alors que la Confédération se sépare définitivement du Saint Empire, l'évêque de Bâle obtient de celui-ci une indépendance de fait et le droit de conclure librement des alliances. Tout semble donc conduire à une union.

Pourtant, la division confessionnelle de la Suisse modifie le régime des alliances et fait échouer les demandes d'adhésion à la Confédération présentées par l'Evêché. En 1484, avant la Réforme, le prince avait réaffirmé son attachement aux Confédérés. En 1579, une alliance est conclue avec les sept cantons catholiques ; elle sera renouvelée plusieurs fois. De même, le prince obtient en 1652 d'être inclus dans le Défensional de Wil. En revanche, plusieurs demandes formelles d'adhésion à la Confédération sont écartées en 1691 et 1702 par les cantons catholiques qui entendent ainsi éviter d'admettre en même temps Genève et Neuchâtel. Ces refus poussent progressivement le Jura épiscopal



dans l'orbite de la France, devenue sa voisine, avec laquelle le prince passe alliance et qui lui apporte son soutien lors des troubles de 1740.

A la fin du XVIII^e siècle, sous l'effet de la Révolution française, se produit une rupture brutale des liens séculaires qui unissaient l'Evêché à la Confédération. L'annexion à la France de la partie impériale (1793), puis du sud (1797), entraîne de profondes transformations de l'Evêché. Vingt ans d'appartenance à la France directoriale, puis à l'Empire, apportent l'unification administrative du pays, un système fiscal moderne et le droit napoléonien. Ce sort, Genève, Neuchâtel et le Valais l'ont partagé avec le Jura et leur physionomie cantonale en portera les traces.

12 Les décisions du Congrès de Vienne et leurs implications

Territoire vacant en 1814, le Jura épiscopal pouvait être rendu à son souverain en application du principe de la légitimité remis en honneur par les Alliés. Mais on sait qu'aucune principauté ecclésiastique sécularisée sous la Révolution française ne fut rétablie en 1815. Les adversaires de Napoléon n'étaient guère enclins à reconnaître le principe des nationalités sur lequel la France avait fondé ses débordements en Europe. Au surplus, les désirs manifestés par les populations dans les pétitions ou suppliques qu'elles adressèrent au cours de 1814, n'étaient pas univoques. La population catholique aspirait à former son propre canton. Toutefois, ce désir n'était pas unanimement partagé. Ainsi le parti français de Porrentruy intriguait afin d'obtenir un rattachement définitif à la France. Laufon et Arlesheim inclinaient vers Bâle à défaut de retrouver leur prince. L'Erguël était divisé en partisans d'un nouveau canton et en champions du rattachement à Berne, solution que la Prévôté de Moutier-Grandval préconisait sans réserve et que La Neuveville admettait comme une éventualité. Enfin, Bienne déployait tous ses efforts pour former un canton.

Aux divergences internes s'ajoutèrent la perplexité des Alliés et les réticences bernoises exprimées, le 31 mars 1814, par un vote du Conseil souverain refusant le Jura en échange du pays de Vaud et de l'Argovie. Une tentative de restauration du prince-évêque ayant échoué, l'appartenance du Jura à la Suisse ne faisait plus de doute dès 1814. Mais, au lendemain du Congrès de Paris, qui ramenait la France à ses frontières de 1792, le sort du Jura était loin d'être fixé, même si Metternich, qui entendait faire de Berne la colonne maîtresse de la Confédération, penchait pour une cession du territoire jurassien, à titre de « compensation » ou de « présent ». La République des bords de l'Aar y voyait l'inconvénient d'une longue frontière avec la France et le risque de donner l'impression de renoncer à l'Argovie; au surplus, elle considérait comme hasardeux d'annexer un pays sur lequel elle n'avait pas de droit historique et qui n'était pas couvert par la neutralité suisse.

C'est donc au Congrès de Vienne qu'il appartint de trancher. Comme les Suisses n'avaient pu s'accorder, les puissances victorieuses décidèrent de réunir l'ancien

Evêché de Bâle au canton de Berne. C'est le 13 août 1814, au plus fort des querelles de la Diète, que les représentants alliés proposèrent d'octroyer à Berne l'Evêché de Bâle en même temps qu'ils menaçaient les Suisses d'une intervention militaire. Aussi les ratifications du nouveau Pacte se succédèrent-elles à l'automne 1814, qui vit aussi un bataillon bernois relever les troupes vaudoises dans le Jura-Sud que la Diète avait fait occuper dès le mois de mai 1814.

Mais l'attention se portait déjà vers le congrès général de la paix convoqué à Vienne pour le 1^{er} novembre 1814. Reposant sur le nouveau pacte qui renforçait sa position et comprenant désormais vingt-deux cantons, la Confédération pouvait s'y faire représenter. La députation avait comme instruction d'intervenir en faveur de la réunion du Jura épiscopal et de Bienne au Corps helvétique. La délégation Bernoise ne perdait pas l'espoir de compensations plus importantes, tandis que celle de l'Evêché, à l'instar des députés de Bienne, visait à l'indépendance. Le Congrès désigna une commission pour les affaires suisses qui, après avoir entendu les diverses délégations, acquit la conviction que le Jura-Nord devait également faire partie des territoires offerts à Berne en échange de sa renonciation au Pays de Vaud et à l'Argovie. L'alliance entre la France, l'Autriche et l'Angleterre permit à cette solution de l'emporter, le délégué russe obtenant seulement que Berne libéralisât sa constitution pour faciliter l'incorporation de l'ancien Evêché dans son territoire. Le 16 janvier 1815 Berne admit, à son tour, le principe de l'échange.

L'Evêché de Bâle ainsi que Bienne avec son territoire furent réunis à Berne par la déclaration du 20 mars 1815 qui réaffirmait également la neutralité perpétuelle de la Suisse et son indépendance dans le but d'assurer à l'Europe un avenir marqué par la paix. Son article 3 rappelait entre autres que

la Confédération helvétique ayant témoigné le désir que l'Evêché de Bâle lui fût réuni, et les puissances intervenantes voulant régler définitivement le sort de ce pays, ledit Evêché et la ville et territoire de Bienne feront à l'avenir partie du canton de Berne.

Remise le 31 mars au président de la Diète, la déclaration fut transmise aux cantons afin qu'ils puissent la ratifier dans les plus brefs délais et selon les règles prescrites. Cette démarche intervenait au surplus dans le climat de passions dû au retour imprévu de Napoléon qui avait fui l'île d'Elbe.

Pour le canton de Berne, cette ratification était loin d'être une formalité. Après s'être engagé vis-à-vis des Alliés, ses gouvernants devaient maintenant persuader les Conseils. Dès le 14 avril, le Conseil secret présenta au Conseil souverain un rapport où perçaient des sentiments de satisfaction qui expliquent le vote favorable du 28 avril: par 134 voix contre 87, le Conseil souverain accepta l'incorporation de l'ancien Evêché au territoire du canton de Berne. Celle-ci devint effective le 23 août suivant, date qui marqua formellement la fin de l'indépendance de la principauté. Il restait à Berne à franchir un dernier obstacle avant de faire valoir son titre de souverain: libéraliser ses lois constitutionnelles, selon le vœu des Alliés. Pour éviter des remous, le Conseil souverain décida de reviser lui-même les textes qu'il avait élaborés en 1814. Le 21 sep-

tembre 1815, il adopta un «rudiment» de constitution intitulé «Déclaration» qui tenait compte du rattachement au canton d'une nouvelle partie bénéficiant déjà de garanties.

La réunion des deux territoires – celui de l'Ancien canton et celui du Jura – constitua la phase finale du processus en cours. A partir du 3 novembre, une commission composée de sept patriciens bernois et de sept représentants issus de toutes les parties de la principauté y travaillèrent à Bienne. L'Acte de réunion du 14 novembre 1815 comptait vingt-sept articles dont la moitié consacrée aux questions religieuses. L'article 19 reconnaissait au Jura l'égalité des droits politiques avec l'ancien canton et l'habilitait à se faire représenter équitablement selon le droit public bernois. La décision, si elle ne suscita pas l'enthousiasme, ne fut cependant marquée par aucune note discordante dans le Jura. Le 23 novembre 1815, le Conseil souverain bernois entérina ledit acte que la Diète fédérale ratifia à son tour, le 18 mai 1816.

13 L'évolution au XIX^e siècle: une intégration incomplète

De 1816 à 1914, l'évolution du Jura au sein du canton de Berne est ponctuée par trois grandes revisions constitutionnelles séparées par des phases durant lesquelles, la coexistence pacifique alterne avec des périodes, assez brèves, de tension aiguë. A la régénération de 1830 à 1831 succèdent les crises religieuses et nationales. La victoire du radicalisme entre 1846 et 1848 permet au canton d'engager un processus d'unification se heurtant dans le Jura à une résistance de type fédéraliste, qui connaît diverses formes, dont celle de la fronde religieuse. Après le vote sur la constitution en 1893, la conjoncture nationale et internationale donne à ce mouvement de résistance une nouvelle impulsion qui aboutira à une première forme de séparatisme lors de la guerre de 1914 à 1918. A chacun de ces temps forts, le Jura affirme son particularisme sous une forme adaptée à la conjoncture du moment, qui ne va jamais plus loin que la revendication de type réformiste.

Reprenons les plus importantes de ces étapes.

La révolution parisienne de juillet 1830, en même temps qu'elle ébranle l'édifice fédéral de 1815, amorce la régénération de la plupart des cantons et éveille l'espoir des régions périphériques dans lesquelles l'opposition aux pouvoirs en place est nourrie par le libéralisme en plein essor. Tel est le cas du Jura, dont le particularisme reconnu par l'Acte de réunion s'affirme dans les pétitions de décembre 1830 rédigées à la demande du gouvernement bernois désireux de connaître les vœux du pays. La majorité des libéraux est favorable à l'institution du régime représentatif et les électeurs du Jura approuvent massivement, le 31 juillet 1831, la nouvelle constitution qui garantit au citoyen la plupart des libertés modernes.

Toutefois, durant les luttes qui opposent en Suisse les conservateurs aux libéraux, les rapports entre le canton de Berne et le Jura se tendent. En 1836, lors-

que le Grand Conseil approuve les articles de Baden édictés par les cantons régénérés pour contenir l'influence d'une église catholique jugée ultramontaine, le Jura pétitionne, sur quoi il est occupé manu militari. L'intervention diplomatique de la France, garante des traités de 1815, oblige, une dernière fois, Berne à suspendre sa décision. Une seconde alerte a lieu en 1839, lorsque le gouvernement entreprend d'unifier le droit cantonal, donc de limiter le champ d'application de la législation française. Le Jura répond par une grande pétition que les autorités cantonales font examiner par une commission jurassienne.

Mais, les réformes proposées se perdent dans le puissant courant revisionniste qui obtient, le 1^{er} février 1846, la convocation d'une constituante. A nouveau, le Jura apporte, le 31 juillet suivant, un appui massif à la constitution révisée qui souligne sa situation particulière. En effet, le triomphe du radicalisme à Berne, puis dans plusieurs autres cantons, entraîne la revision du Pacte de 1815, d'où l'Etat fédéral sort réformé.

Le passage de l'Etat confédéral à l'Etat fédéral en 1848 marqua un tournant politique dans l'histoire suisse. La défaite du Sonderbund, en amorçant l'effacement des particularismes devant le but commun que constitue la nation, annonce l'unification du droit, donc la disparition de la législation française. De même, l'instauration du suffrage universel ouvre la voie à la démocratie semi-directe que le canton de Berne sera un des premiers à adopter, puisqu'il instaurera en 1869, le référendum législatif et financier.

Dans le Jura, comme dans les cantons fédéralistes, l'évolution qui se fait condamne à plus ou moins brève échéance le pouvoir politique des bourgeoisies, que la constitution fédérale de 1874 amoindrit, en attendant l'influence plus lente mais non moins sûre des transformations économiques. Si les pouvoirs locaux dans le Jura peuvent encore prendre en main la construction des chemins de fer, ils n'ont plus guère voix au chapitre lorsque sont instaurés l'impôt direct et le régime de l'assistance publique. De même, la législation française perd du terrain quand le droit cantonal se modernise et le droit fédéral se développe. Enfin, le radicalisme qui veut l'indépendance de la Suisse à l'égard de l'étranger ne saurait maintenir durablement l'Acte de réunion; il préfère accorder au Jura un cercle électoral dans lequel, dès 1851, les sept districts peuvent élire leurs représentants au Conseil national.

Cette intégration du Jura dans la Confédération par le double jeu des transformations du canton de Berne et des mutations d'une Suisse tirant les conséquences politiques de la révolution industrielle, engendra de nouvelles crises. A première vue, celle du Kulturkampf était le résultat du choc produit par le concile du Vatican. En fait, le conflit entre le radicalisme laïc et le conservatisme ultramontain se rattachait à un processus plus profond d'unification territoriale dans lequel la langue et, de façon plus générale, les mœurs de la société nouvelle jouaient aussi leur rôle. Le clivage confessionnel de plus en plus marqué qui divisa la Suisse durant de longues années, affecta également l'échiquier politique bernois. Il explique la division de l'arrondissement électoral jurassien en deux parties (1890). En revanche, le rejet par la nouvelle partie du canton de la

constitution de 1893 (9984 voix contre 2189), tenait plutôt à un réflexe anticentralisateur qu'on retrouvait alors dans d'autres cantons fédéralistes.

14 D'une guerre à l'autre

Lorsqu'en 1913, le Conseil-exécutif de Berne décida de germaniser le nom des communes d'Elay et de La Scheulte appartenant au district de Moutier, l'opinion jurassienne s'émut, considérant qu'une telle mesure était de nature à compromettre l'usage de la langue française dans la région. L'indignation fut attisée, durant le conflit mondial, par d'autres incidents qui alimentèrent le mécontentement contre la Berne tant fédérale que cantonale. De ce concours de circonstances naquit, en 1917, le premier mouvement d'opinion séparatiste réclamant non seulement une autonomie pour le Jura, mais encore sa transformation en un 23^e canton. Ce mouvement, toutefois, fit long feu.

Le Jura ne bénéficia pas de l'expansion économique des années 1920, ce qui raviva la querelle avec Berne. Quand vinrent les années 1930, la grande crise économique et ses incidences politiques l'aggravèrent de façon décisive. L'industrie horlogère, pilier de l'économie jurassienne, fut durement frappée, les entreprises étant généralement petites et fortement disséminées. La restructuration de ce secteur donna au chômage un caractère d'autant plus dramatique que les autres branches de l'économie n'étaient pas épargnées. Devant la montée du totalitarisme, le slogan «Jura terre romande» (1932) reprit ses droits dans un climat de troubles que l'on retrouvait d'ailleurs dans les autres cantons d'une certaine importance.

Passée la période d'union sacrée qui marqua les débuts de la seconde guerre mondiale, le malaise refit surface, si bien que le gouvernement cantonal, désireux d'améliorer les rapports avec le Jura, sollicita en novembre 1942 l'avis des trois grandes associations jurassiennes: la Société jurassienne d'émulation, l'Association pour la défense des intérêts du Jura et Pro Jura. Porte-parole des principaux milieux de la région, celles-ci remirent à l'exécutif bernois, en mai et juin 1943, de véritables cahiers de doléances dont l'origine remontait parfois au XIX^e siècle et qui annonçaient en substance les revendications du Comité de Moutier.

Les événements qui se produisirent durant les années cruciales de l'après-guerre rappellent ceux que le Jura avait connus entre 1830 et 1848: même appel lancé par Berne à présenter des vœux, même passage de thèses modérées à des positions plus extrêmes, même climat de transition dans l'ensemble du pays en raison de l'instabilité de la situation internationale.

Berne avait conscience de la portée politique des doléances jurassiennes de 1943. Toutefois, le gouvernement cantonal renonça, en mars 1945, à engager le dialogue. Divers incidents contribuèrent à accroître la tension. En 1946, le projet d'installer une place d'armes dans les Franches-Montagnes soulève une vive émotion. En juillet 1947, le «spectre» de la germanisation est dénoncé sans équi-

voque dans une brochure intitulée «Comment on germanise le Jura». La crise est déclenchée en 1945 par une décision de la commune de Mont-Tramelan formée en majorité de Bernois immigrés, d'imposer l'allemand comme langue de l'administration communale. Enfin, au début de 1945, les chemins de fer jurassiens furent réorganisés, sans que fussent trouvés les moyens financiers qui auraient été nécessaires pour permettre un renouvellement technique des installations; ce manque de ressources fut ressenti douloureusement par la région qui souffrait alors de l'insuffisance de son réseau de communications.

Replacée dans ce contexte, l'affaire Moeckli n'apparaît pas comme un épisode isolé, mais comme l'événement qui donna une impulsion nouvelle à la Question jurassienne. En septembre 1947, le parlement bernois doit se prononcer sur la proposition du gouvernement de confier à l'un de ses membres, le conseiller d'Etat jurassien Georges Moeckli, le Département des travaux publics et des chemins de fer, dont le poste de directeur était vacant. Lors des délibérations, des parlementaires invoquant des motifs d'ordre linguistique, expriment leur opposition à cette proposition. Un député déclare notamment: Ce département est trop important pour être confié à un conseiller d'Etat de langue française. Le 9 septembre, le Grand Conseil donne sa préférence à un nouvel élu, de langue allemande. Invité à revenir sur son choix, il le confirme au cours de sa séance du 17 septembre. Dans le Jura, c'est l'indignation; la réaction de la population est immédiate.

15 Le Comité de Moutier et la revision constitutionnelle de 1950

A l'appel des trois associations qui attendent toujours que l'on donne une suite favorable à leurs doléances, quelque 2000 personnes se rassemblent et manifestent sur la place de l'Hôtel-de-Ville à Delémont. Un «Comité d'action pour la défense des droits du Jura», dit «Comité de Moutier», est chargé de reprendre le dossier de 1943 et de dresser une liste complète des revendications de la région. Ce comité, formé de notables des associations privées et des partis politiques, publie le 30 avril 1948 une brochure intitulée «La Question jurassienne présentée au gouvernement du canton de Berne», dans laquelle il expose en vingt-deux points ses doléances en matière politique, économique et culturelle. Dans les conclusions de ce mémoire, il postule notamment ce qui suit: «La constitution cantonale devra reconnaître, avec toute les conséquences qui en découlent, que dans l'Etat de Berne la souveraineté appartient au peuple bernois, d'une part, et au peuple jurassien, d'autre part, qui l'exercent conjointement (. . .). La sauvegarde des droits du Jura implique l'institution d'un système fédéraliste et bicaméral».

Il apparaît dès lors clairement que le Comité de Moutier préconisait une réorganisation des institutions du canton, selon le système fédératif helvétique. Une simple autonomie administrative y suffira-t-elle, une fois reconnue l'existence des deux peuples? Faudra-t-il aller plus loin et créer un canton de type nouveau? Avant d'envisager une telle hypothèse, le gouvernement demande à trois experts

de se prononcer sur la nature et la portée de l'Acte de réunion. Le rapport, remis le 9 juillet 1948, conclut que ce contrat de droit public d'un genre particulier a été abrogé successivement par les constitutions cantonale et fédérale et qu'il ne subsiste plus que comme un fait historique. Au surplus, le canton aurait rempli les obligations qu'il lui imposait.

Se fondant sur les conclusions des experts, le gouvernement bernois se refusa à un partage de souveraineté entre deux peuples, le jugeant incompatible avec le principe de l'égalité de droit public entre les citoyens, parce que cette souveraineté reposerait sur la volonté de l'ensemble des citoyens, et non sur celle de régions ou de groupes ethniques. On le voit, la notion de peuple est prise ici au sens juridique de population investie de la souveraineté, alors que les thèses jurassiennes insistent plutôt sur les aspects ethniques et culturels d'une minorité.

Nonobstant cette différence d'interprétation, le gouvernement bernois propose une révision constitutionnelle portant sur la reconnaissance formelle du peuple jurassien en tant que groupe ethnique particulier au sein de l'Etat de Berne. Cette reconnaissance est acceptée en votation populaire le 29 octobre 1950. Le drapeau du Jura sera homologué une année plus tard par le décret du 12 septembre 1951. De plus, le Jura obtient deux sièges sur neuf au Conseil-exécutif; en revanche, l'idée d'un parlement jurassien n'est pas retenue.

Attaché avant tout à la protection juridique des minorités, le Comité de Moutier se vit bientôt dépassé par le Mouvement séparatiste fondé le 30 octobre 1947, qui n'entendait pas se satisfaire de revendications modérées. Ne pouvant plus désormais parler au nom du peuple jurassien sans risque d'éclatement, le Comité de Moutier se dissout en automne 1952.

L'année 1953 confirme l'existence de trois tendances dans le Jura: autonomiste, séparatiste et antiséparatiste. La première est représentée par la Députation jurassienne, organe traditionnel de coordination entre les partis de la région. Le 23 novembre, elle déclare que le malaise subsiste malgré la révision constitutionnelle de 1950 et qu'elle continuera à défendre les intérêts du Jura et à renforcer la position de la minorité sur le plan culturel.

Quant au Mouvement séparatiste qui a pris le nom de Rassemblement jurassien en septembre 1951, il se fait le porte-parole des Jurassiens mécontents de demeurer Bernois. Le 6 septembre 1953, il publie une «Déclaration de principe sur la constitution de l'Etat jurassien». Selon celle-ci, les sept districts qui composent le Jura devraient se constituer en canton du Jura dont le peuple indivisible, reconnu de jure, existait avant la fondation de la Confédération suisse. Ce peuple, selon l'esprit de l'article premier de la constitution fédérale, devrait être investi de la souveraineté cantonale.

A l'opposé, l'Union des patriotes jurassiens, fondée en novembre 1952 à Tramelan, se donne pour but principal de «défendre les intérêts du Jura dans le cadre du canton de Berne» (statuts du 25 avril 1953), jugeant suffisantes les réformes obtenues par la votation de 1950. Elle prétend que le Jura épiscopal n'a jamais formé un Etat au sens moderne du terme.

Le 1^{er} septembre 1957, le Rassemblement jurassien lance une initiative cantonale demandant l'organisation dans le Jura d'une consultation relative à la création d'un canton; il recueille les signatures des deux tiers de l'électorat jurassien. Soumise au peuple – sans contreprojet mais avec un préavis négatif – le 5 juillet 1959, l'initiative est repoussée dans l'ensemble du canton par 80 141 non contre 23 130 oui, le résultat étant serré dans le Jura, où l'on enregistre 16 355 non et 15 159 oui. Une majorité acceptante s'est dégagée dans les trois districts de Porrentruy, Delémont et des Franches-Montagnes, alors que ceux de La Neuveville, Courtelary, Moutier et Laufen ont rejeté l'initiative.

16 Le durcissement des fronts

Cette votation fait ressortir clairement les clivages traditionnels et permet de mesurer le rapport des forces en présence. Les fronts se durcissent et les années 1960 marquent le début d'une période de tensions entre l'ancien canton et le Jura. Fort du verdict populaire, le Conseil-exécutif estime que la réforme de 1950 ne saurait être accompagnée d'aucune autre concession majeure. Le 15 février 1960, il rejette l'idée d'une «large autonomie». Dans le «Livre blanc» publié en novembre 1963, il refuse à nouveau toute révision «de nature à mettre en cause l'unité du canton». Ses vues sont partagées par les milieux antiséparatistes au sein desquels la position de l'Union des patriotes jurassiens est renforcée par la création d'organisations parallèles.

De son côté, le Rassemblement poursuit la lutte en lançant de nouvelles initiatives qui, en mai 1962, subissent le même sort que celle de 1959. Dès lors, les thèmes idéologiques prennent plus d'importance; une propagande active est faite par les organisations séparatistes qui trouvent un appui dans le Jura et à l'extérieur. Le premier objectif visé par ces organisations est de faire sortir la Question jurassienne des limites cantonales afin d'obtenir le soutien de l'opinion publique suisse et surtout l'intervention de la Confédération.

Les positions ne cessant de se durcir, une autre voie, inadmissible, est prônée par une minorité extrémiste: la violence. Entre mars 1963 et mars 1964 se succèdent des actes de terrorisme dirigés contre les bâtiments et installations publics et contre la propriété privée. Ils sont revendiqués par le Front de libération jurassien (FLJ) dont trois responsables sont arrêtés, puis condamnés.

Durant l'été 1964, la Question jurassienne rebondit: une fête commémorative se déroulant aux Rangiers est entravée par des manifestants séparatistes; le gouvernement vaudois interdit aux organisations jurassiennes de participer séparément à la journée bernoise de l'Exposition nationale (8 septembre 1964); enfin, l'élaboration du projet d'implantation d'un Centre fédéral du cheval aux Franches-Montagnes se poursuit. Dès l'année précédente, la Confédération avait été sollicitée d'intervenir. Le conseiller fédéral Wahlen, prenant la parole à Saïgnelégier le 11 août 1963, avait invité les parties au dialogue.

Le gouvernement bernois créa, le 24 octobre 1964, un Office de relations

publiques et nomma une commission chargée d'étudier les nouvelles propositions de la Députation jurassienne. Celle-ci, en effet, avait organisé, en septembre, une consultation dont elle tira un programme en dix-sept propositions adopté le 12 janvier 1965 et remis aussitôt au Conseil-exécutif. L'attribution au Jura d'un statut d'autonomie relative y figure au premier plan. Cette attitude modérée, le Rassemblement jurassien la rejette à nouveau lors du 150^e anniversaire de l'Acte de réjon; en effet, il saisit cette occasion pour envoyer un mémoire aux puissances signataires de la Déclaration de Vienne dans le but d'internationaliser la Question jurassienne.

17 L'amorce d'une détente

L'année 1966 marque le début d'une certaine détente. Le 17 mars 1967, le Conseil-exécutif expose un programme de réformes dans lequel le Rassemblement jurassien est cité comme un des milieux avec lesquels des échanges de vues auront lieu. Il prévoit, en outre, l'organisation d'un plébiscite sur la séparation éventuelle du Jura pour le cas où les négociations qui doivent s'ouvrir et déboucher sur un nouveau statut échoueraient. Avant que celles-ci ne soient entamées, une « Commission des 24 » reçoit mandat de fournir au Grand Conseil et au peuple les données nécessaires à une appréciation complète et objective de la Question jurassienne. Malgré le refus du Rassemblement jurassien de participer aux travaux, elle en publie les résultats dans un rapport du 3 avril 1968 qui constitue la base des discussions futures. C'est un dossier complet et objectif, qui reflète le manque d'unité caractérisant l'opinion publique jurassienne.

A la suite de pourparlers entre le Conseil-exécutif bernois et le Conseil fédéral, le premier institue, le 16 juillet 1968, une Commission confédérée des bons offices dont les membres ont été choisis par le second. Elle comprend les anciens conseillers fédéraux Petitpierre et Wahlen, ainsi que MM. Broger et Graber, alors conseillers nationaux. S'étant donné toute liberté dans le choix des méthodes et moyens propres à lui permettre de s'acquitter de son mandat, elle n'exclut pas l'éventualité d'un passage des bons offices à la médiation.

Le 13 mai 1969, la « Commission Petitpierre » – du nom de son président – remit son premier rapport. Elle y proposait notamment que la procédure plébiscitaire envisagée par le Conseil-exécutif soit complétée sur deux points importants. Avants d'organiser tout plébiscite, il conviendrait d'examiner la possibilité d'établir pour le Jura un statut d'autonomie prévoyant diverses garanties de représentation et des mesures de décentralisation. La discussion et l'adoption d'un tel statut par le peuple bernois et par les Jurassiens seraient de nature à préserver l'unité de la région. Quant au plébiscite lui-même, qui, eu égard aux résultats de la consultation organisée en 1959, ne saurait se solder par une nette victoire des partisans de la séparation, pas plus que des électeurs favorables au statu quo, il devrait être conçu de manière à offrir d'autres solutions et non point déboucher sur une alternative trop restreinte, génératrice de nouvelles querelles. Cela ne serait possible qu'en prévoyant, après la votation

générale sur la séparation, d'autres scrutins dans les districts dont la majorité des électeurs ne seraient pas d'accord avec le premier résultat, affirmatif ou négatif.

Deux mois plus tard, le gouvernement bernois fait savoir qu'il ne peut se rallier entièrement à la manière de voir de la Commission confédérée des bons offices, ce qui suscite des réactions dans le Jura. Le Rassemblement jurassien, aussi sévère à l'égard du pouvoir fédéral qu'envers Berne, propose une médiation confédérale et plaide pour la participation au plébiscite des Jurassiens de l'extérieur. En revanche, désireux de traduire en actes les suggestions de la commission, un Mouvement pour l'unité du Jura, groupement de la Troisième force, se constitue en août 1969. Se situant entre la tendance favorable à l'indépendance totale et les partisans du statu quo, il préconise une décentralisation dans le cadre cantonal, soit la création d'un cercle électoral séparé pour les élections au Conseil-exécutif et au Conseil national, ainsi que l'institution d'un parlement et d'un centre administratif jurassiens. Proche de celui qui fut défendu par le Comité de Moutier, ce programme était, selon ses auteurs, de nature à conjurer l'éclatement imminent du Jura.

Les événements ultérieurs entrent dans ce qu'on peut appeler la procédure d'autodétermination qui fait l'objet du chapitre suivant.

2 Procédure d'autodétermination

21 Additif constitutionnel bernois

211 Procédure parlementaire du canton de Berne

Après que le souverain, tant dans le Jura que dans l'ancien canton, eut refusé, le 5 juillet 1959, une initiative du Rassemblement jurassien visant à édicter une loi concernant l'organisation dans les sept districts jurassiens d'un vote consultatif sur la question de la séparation, l'idée d'une consultation populaire sur le fond reprit corps, mais, cette fois-ci, surtout dans les milieux non séparatistes. Le désir d'en finir aidant, on s'acheminait visiblement vers le dépôt de motions ou le lancement d'initiatives populaires en vue de l'organisation d'un véritable plébiscite. Là-dessus, les autorités cantonales ont retardé sans retard leurs propositions au peuple.

En décembre 1969, le Grand Conseil a voté sans opposition un additif à la constitution cantonale, reconnaissant le droit à l'autodétermination des populations jurassiennes. Ce projet ouvrait la voie à l'organisation de plébiscites ainsi qu'aux démarches et aux décisions qui pourraient suivre: élection d'une constituante, vote d'une constitution et finalement création d'un nouveau canton suisse. En approuvant les nouveaux articles constitutionnels, le peuple du canton reconnaîtrait donc aux populations du Jura un droit de libre disposition leur permettant de choisir le canton auquel elles souhaiteraient appartenir, la décision du constituant fédéral étant toutefois réservée.

Le Grand Conseil a considéré que pour des raisons d'équité, toute collectivité

régionale suffisamment importante devrait pouvoir user du droit de libre disposition pour se détacher du cadre cantonal existant et former une nouvelle entité politique dont le territoire et les limites seraient établis par la volonté des habitants; il ne s'agissait donc pas seulement de décider s'il y aurait lieu de créer un nouveau canton mais encore, dans l'affirmative, d'en fixer les frontières. Pour tenir compte des divergences de vues des Jurassiens, notamment quant à la question de la séparation, le Grand Conseil a proposé que le territoire du nouveau canton soit délimité progressivement par des adaptations successives selon l'issue des votations prévues, le cas échéant, en cascades, la première portant sur l'ensemble de la partie jurassienne, la seconde concernant les districts et la troisième les communes limitrophes.

212 Contenu de l'additif constitutionnel; votation cantonale du 1^{er} mars 1970; garantie fédérale

Alors que l'article 1^{er} arrête le principe de l'autodétermination de l'ensemble ou de certaines régions de la partie jurassienne du canton, l'article 2 prévoit la possibilité d'organiser dans les sept districts du Jura une première consultation populaire portant sur la création d'un nouveau canton. L'article 3 laisse la porte ouverte à d'autres consultations dans les districts dont les électeurs se seraient déterminés en majorité contre la solution choisie par l'ensemble du peuple jurassien. Cette-même faculté est accordée par l'article 4 aux communes limitrophes qui auraient rejeté la solution choisie par la majorité des électeurs du district auquel elles appartiennent.

Ces consultations subséquentes pourraient être mises sur pied à la demande d'un cinquième des électeurs des districts et des communes en cause et porteraient sur la question de savoir s'ils entendent continuer à faire partie du canton de Berne ou s'en séparer. L'article 5 prévoit une procédure spéciale pour le Laufonnais: si ce district se prononce contre la séparation, un cinquième de ses électeurs peut demander dans les deux ans que soit organisée dans ce district une consultation populaire sur l'opportunité d'ouvrir une procédure de rattachement à un canton voisin. Le droit de demander les consultations populaires prévues par l'additif ou d'y participer appartient, selon l'article 8, aux citoyens ayant le droit de vote en matière cantonale et qui sont domiciliés depuis trois mois au moins dans la région en cause. Les autres dispositions traitent des conséquences juridiques des consultations (art. 9 à 12), de l'élection et des travaux de l'Assemblée constituante (art. 13 à 16), du vote d'une constitution (art. 17), de la collaboration des autorités fédérales en ce qui concerne la préparation et l'exécution des scrutins d'autodétermination (art. 21), enfin de la création d'un nouveau canton suisse (art. 18 et 19). Cependant, le Conseil-exécutif ne pourra fixer la date de l'entrée en vigueur de l'additif qu'à partir du moment où la garantie fédérale aura été accordée et où le Grand Conseil aura statué sur un rapport et sur des propositions du gouvernement concernant un statut du Jura (art. 22).

L'additif constitutionnel a été accepté, le 1^{er} mars 1970, par les électeurs bernois et jurassiens par 90 358 voix contre 14 133. Dans le Jura, ce résultat est plus net encore: 20 421 voix contre 2259.

Tous les partis politiques, de même que les mouvements jurassiens, tant séparatistes qu'antiséparatistes, avaient recommandé l'acceptation du projet. Par arrêté du 7 octobre 1970, les Chambres fédérales ont accordé, sans aucune opposition, la garantie aux nouvelles dispositions constitutionnelles bernoises.

22 Statut du Jura

Le 17 mars 1967, le Conseil-exécutif avait déclaré qu'il entendait étudier en priorité toutes les mesures – juridiquement et politiquement applicables – qui seraient propres à résoudre le problème jurassien dans le cadre du canton de Berne. Il importait par conséquent que les études en cours ne fussent pas précipitées par le déclenchement trop hâtif de la procédure d'autodétermination. Compte tenu de la division des Jurassiens en séparatistes et antiséparatistes, une solution intermédiaire sous la forme d'une certaine autonomie consacrée par un statut du Jura ne semblait pas dépourvue de toute chance de succès. Les éléments de ce statut étaient fournis par le programme que la Députation jurassienne du Grand Conseil avait exposé en 1965, ainsi que par le rapport de la Commission des 24 que le gouvernement bernois remit, avec son propre rapport, à la Commission confédérée des bons offices. Se proposant d'amener les Jurassiens à discuter entre eux de leur avenir, celle-ci se mit alors en relation avec la Députation jurassienne, puis avec les représentants des trois mouvements, séparatiste, antiséparatiste et «troisième force». Cette démarche ne fut pas couronnée de succès, en raison notamment du refus du Rassemblement jurassien de considérer la commission comme un organe confédéré de médiation et de la rencontrer.

Dans son second rapport, publié le 7 septembre 1971, la Commission confédérée des bons offices a en effet constaté qu'une discussion fructueuse ne semblait pouvoir s'engager dans le Jura, ni directement, ni sous son égide, entre les responsables des différents mouvements, décidés à rester sur leurs positions. La commission a également donné son avis sur le projet de rapport du Conseil-exécutif relatif à un statut du Jura, et a notamment proposé la création d'un cercle électoral jurassien pour l'élection du Conseil-exécutif ou toute autre solution équivalente, l'établissement d'un centre administratif dans le Jura, ainsi que l'instauration d'un Conseil jurassien jouissant d'une large autonomie dans d'autres domaines que ceux de l'école et de la culture.

Le 19 septembre 1972, le gouvernement bernois a présenté son «Rapport sur la création de régions et l'aménagement du statut du Jura». Lors des débats qui ont eu lieu du 20 au 27 novembre 1973, le Grand Conseil a refusé la création d'un cercle électoral jurassien pour l'élection du Conseil d'Etat; puis il s'est refusé à créer un tel cercle pour l'élection du Conseil national, quand bien

même le Conseil-exécutif s'était déclaré favorable à cette mesure. En revanche, il a reconnu au Jura le droit à un siège au Conseil des Etats et retenu l'idée d'un parlement jurassien, mais sans en préciser les attributions.

Ces débats ont en définitive mis en évidence le refus de cautionner une régionalisation qui se ferait au détriment du principe de l'unité cantonale et étouffé dans l'œuf le moyen terme proposé par la Commission des bons offices.

23 Demandes tendant à obtenir l'intervention de la Confédération

Malgré toutes les démarches entreprises en vue d'un règlement de la Question jurassienne, le conflit était loin de s'apaiser; il dégénérait au contraire en actes de violence affectant gravement et, parfois, dramatiquement les Jurassiens, tant dans leur vie publique que dans leur vie privée. Aussi, nombreux furent ceux qui, jugeant que le conflit mettait en cause non seulement les intérêts du canton divisé, mais encore le principe même de l'union confédérée, estimèrent qu'il fallait appeler la Confédération à intervenir directement.

231 Demandes d'arbitrage et de médiation

Plusieurs parlementaires sont intervenus dans ce sens (question ordinaire du conseiller national Revaclier, du 9 octobre 1964; question ordinaire du conseiller national Baechtold, du 18 septembre 1967; interpellation du conseiller national Mugny, du 5 décembre 1968). Dans ses réponses, le Conseil fédéral n'a cessé de rappeler que le problème jurassien n'affectait pas seulement le canton de Berne, mais concernait tous les Confédérés, ainsi que les autorités du pays, qui devaient par conséquent s'efforcer de trouver une solution équitable. Toutefois, à défaut d'une base constitutionnelle ou conventionnelle, la Confédération ne pouvait imposer une solution, ni déroger à la procédure légale, ni ignorer la compétence des organes institués en vertu de la constitution, cantonale ou fédérale. L'intervention souhaitée ne pouvait donc se traduire que par des conseils et des recommandations; en revanche, c'était au souverain qu'il incombait de choisir la solution la plus appropriée.

Il n'échappera cependant à personne que la création de la Commission des bons offices au mois de juillet 1968 a constitué un pas décisif. En choisissant les membres de cette commission, le Conseil fédéral est intervenu dans le conflit de la même manière que s'il avait lui-même offert ses bons offices. Aussi, dans sa réponse du 9 octobre 1969 à l'interpellation Mugny, pouvait-il relever que le projet d'additif constitutionnel adopté par le Grand Conseil bernois le 9 septembre 1969 était conforme aux recommandations figurant dans le premier rapport de la Commission des bons offices et ouvrait ainsi la voie à diverses solutions, tout en respectant les principes du droit et de la démocratie.

232 **Plan du Rassemblement jurassien pour amorcer un règlement de la Question jurassienne**

De son côté, le Rassemblement jurassien a adressé aux autorités fédérales, le 9 décembre 1969, un plan, daté du 24 novembre de la même année, visant à amorcer le règlement de la Question jurassienne. A cet effet, le Rassemblement jurassien suggérait, notamment, la création d'une commission de médiation. On relèvera au passage que la définition que le Rassemblement jurassien a donnée de la tâche que devrait assumer ce qu'il appelait la «commission de médiation» correspondait exactement à l'esprit dans lequel la Commission des bons offices a accompli sa mission. Or, on sait que le Rassemblement jurassien, de même que des députés séparatistes du Grand Conseil bernois, ont refusé de collaborer aux travaux de la commission, si bien que celle-ci n'a pas été en mesure de jouer son rôle de médiatrice. L'idée d'un statut d'autonomie devant être écartée, il ne restait plus qu'à emprunter les voies prévues par l'additif constitutionnel.

233 **Demande tendant à obtenir l'intervention du Conseil fédéral pour débloquer la situation**

Par sa motion du 28 novembre 1972, le conseiller national Wilhelm invitait le gouvernement fédéral, en raison des tensions supplémentaires qu'entraînerait l'application de l'additif constitutionnel, «à intervenir fermement pour débloquer la situation et forcer une solution valable».

Dans notre réponse, nous avons rappelé une nouvelle fois qu'il ne détenait pas le pouvoir d'imposer une solution, la constitution fédérale ne fixant pas la procédure à suivre pour séparer d'un canton une partie de sa population et de son territoire et en faire un nouveau canton; c'est pourquoi le canton de Berne a pris l'initiative de compléter sa constitution par des dispositions prévoyant une procédure d'autodétermination, dispositions dont le gouvernement central ne saurait écarter l'application de sa propre autorité. Celui-ci constatait aussi que nos institutions politiques offraient à qui veut bien les chercher les moyens de rétablir la paix dans le Jura et que toutes les solutions que la démocratie permettait d'envisager étaient loin d'être épuisées; pour qu'elles apparaissent en toute clarté, il était indispensable que les divers partis et mouvements du Jura engagent un dialogue trop longtemps différé; abstraction faite de toute considération juridique, cette voie devait conduire plus sûrement à des progrès qu'une intervention du gouvernement de la Confédération.

Répondant à une interpellation du conseiller national Schwarzenbach du 12 juin 1973, nous avons souligné que l'article 16 de la constitution fédérale qui, selon certaines allusions, aurait pu constituer la base d'une intervention de la Confédération en vue du règlement du problème jurassien, n'était pas applicable en l'espèce; en effet, selon cette disposition, le Conseil fédéral peut intervenir pour faire régner la tranquillité et l'ordre dans un canton, lorsqu'il y a tentative

de renverser par la violence l'ordre constitutionnel – fédéral ou cantonal – ou opposition par la force aux dispositions prises par les autorités; cependant, une intervention fédérale ne pourrait changer en rien l'ordre constitutionnel, dans le sens d'une division du canton en cause; une telle intervention serait en effet incompatible avec l'article 5 de la constitution fédérale, aux termes duquel la Confédération garantit aux cantons leur territoire, leur souveraineté et leur constitution; nous pouvions donc conclure que non seulement les conditions d'une intervention fédérale au sens de l'article 16 n'étaient pas remplies, mais aussi qu'une telle intervention, eu égard à son but bien défini, ne ferait pas avancer d'un pas le règlement politique de la Question jurassienne.

234 Organisation par la Confédération d'une conférence visant à établir une nouvelle réglementation des modalités de la procédure d'autodétermination

Dans un mémorandum du 27 janvier 1974 adressé aux autorités fédérales, le Rassemblement jurassien a demandé à la Confédération de réunir sans délai une conférence ayant pour but de régler tous les points litigieux de l'additif constitutionnel bernois du 1^{er} mars 1970 et de n'autoriser l'engagement de la procédure qu'une fois cette mise au point achevée.

Si le Rassemblement jurassien s'est en principe déclaré favorable à l'insertion dans la constitution bernoise de l'additif concernant le Jura, il s'est toujours opposé aux modalités d'application de la procédure envisagée.

Une consultation populaire entachée de défauts aussi graves n'aurait, à son avis, aucune valeur; le plébiscite fixé au 23 juin 1974 par le Conseil-exécutif bernois ne résoudrait nullement le problème jurassien.

Dans notre réponse du 24 avril 1974 à ce mémorandum, nous relevions que, sur le plan juridique, l'acceptation de l'additif constitutionnel à une très forte majorité des Bernois et des Jurassiens, était sans réserve, car la votation avait porté sur l'ensemble de l'additif; les réserves formulées par le Rassemblement jurassien au sujet des modalités d'application n'avaient donc qu'une portée politique dont les autorités fédérales n'avaient pas à tenir compte, lors de la procédure d'octroi de la garantie fédérale audit additif. Si l'on avait voulu éliminer, par la suite, les défauts que le Rassemblement jurassien attribuait à l'additif adopté le 1^{er} mars 1970 – notamment le droit de vote selon le principe du domicile, établi par le droit fédéral –, il aurait fallu passer par la voie de la procédure ordinaire applicable aux révisions constitutionnelles; il apparaissait donc vain de réunir une conférence avant le plébiscite.

235 Participation de la Confédération

Considérant que la Question jurassienne entrerait dans une phase nouvelle et décisive dès que la procédure d'autodétermination (plébiscites en «cascades»)

serait ouverte, nous avons, dès le début de 1972, chargé le Département de justice et police de s'occuper de l'affaire.

En effet, toute modification apportée aux éléments constitutifs d'un canton (notamment au territoire de celui-ci) concerne dans une large mesure l'Etat fédéral; ce processus s'achève forcément par un vote du peuple et des cantons sur une révision de la constitution fédérale. Aussi est-il régi par le droit fédéral. Soucieux de préparer assez tôt et avec tout le soin voulu cette révision, et conscient des problèmes multiples que posait la création du canton du Jura, nous avons en outre institué, le 23 septembre 1974, une Délégation pour la question jurassienne, composée de trois membres du Conseil fédéral, à savoir MM. Kurt Furgler (président), Willi Ritschard et Georges-André Chevallaz. La délégation, qui par la suite s'est vu adjoindre un secrétariat permanent, a engagé le dialogue avec la Délégation du Conseil-exécutif bernois pour les affaires jurassiennes, les organisations jurassiennes de toute tendance, enfin, avec l'Assemblée constituante, une fois celle-ci élue. Lors de ces entretiens, elle a déployé une intense activité au titre des bons offices.

24 Plébiscites

241 Plébiscite du 23 juin 1974

Selon l'article 2, 2^e alinéa, de l'additif constitutionnel bernois, la consultation populaire dans l'ensemble de la partie jurassienne du canton pouvait être organisée à la demande de 5000 citoyens qui y sont domiciliés ou sur décision du Conseil-exécutif.

Le gouvernement bernois a pris lui-même l'initiative d'organiser un plébiscite dont il a fixé la date au 23 juin 1974, sans attendre que 5000 Jurassiens en fassent la demande et en prenant au mot le Rassemblement jurassien qui, par lettre du 9 septembre 1973, le sommat de l'organiser.

Nous en avons assuré le déroulement régulier en modifiant quelques dispositions de la législation sur le droit de vote cantonal qui auraient pu donner lieu à des abus et en envoyant dans le Jura un corps de cinquante observateurs fédéraux chargés de surveiller les opérations, depuis l'aménagement des locaux de vote jusqu'au dépouillement du scrutin.

A la question «Voulez-vous constituer un nouveau canton?», les électeurs et les électrices des sept districts jurassiens ont répondu par 36 802 oui (51,94 %) contre 34 057 non, soit à une majorité de 2745 oui; le nombre des bulletins blancs s'élevait à 1726.

Par rapport au scrutin de 1959 qui portait sur l'opportunité d'organiser un plébiscite dans le Jura, la proportion des oui et des non était demeurée la même dans les districts méridionaux de La Neuveville et de Courtelary, où respectivement 66 et 77 pour cent des votants se sont prononcés en faveur de leur maintien dans le canton de Berne. Le district de Laufon, de langue allemande, a

voté, lui aussi, comme quinze ans auparavant, mais le non qu'il a exprimé à une majorité de 74 pour cent a une signification particulière puisque l'additif constitutionnel commandait aux Laufonnais de voter de cette manière s'ils entendaient conserver le droit de se rattacher ultérieurement à un canton voisin (Soleure, Bâle-Ville ou Bâle-Campagne). Les districts des Franches-Montagnes et de Porrentruy ont opté pour la séparation à une majorité de 77 et 68 pour cent, légèrement plus importante qu'en 1959, la participation atteignant les taux extrêmement élevés de 93 et 94 pour cent. Dans les districts de Delémont et de Moutier, au centre du Jura, le oui a nettement progressé par rapport à 1959 (+ 8,4% et + 9,4%). C'est cette progression, enregistrée notamment dans les deux chefs-lieux susmentionnés, qui a entraîné le renversement de la majorité de 1959 dans l'ensemble de la partie jurassienne du canton.

242 Plébiscites ultérieurs

Déçus par ce résultat, les milieux pro-bernois du Jura décident de lancer incontinent des initiatives visant à maintenir les districts méridionaux dans le canton de Berne. Ces milieux réunissent rapidement le nombre de signatures requis.

De nombreuses démarches sont alors entreprises auprès de la Confédération, pour qu'elle prévienne l'amputation du futur canton. Notre délégation pour la question jurassienne est alors entrée en discussion tant avec le gouvernement du canton de Berne qu'avec les organisations importantes du Jura. Au cours de ces entretiens, nous avons acquis la conviction qu'aucune intervention ne pourrait avoir pour objet de suspendre le cours régulier des opérations prévues par l'additif constitutionnel bernois du 1^{er} mars 1970. Cet additif, qui a admis l'éventualité d'une scission du Jura, a placé le droit d'autodétermination des divers districts et communes limitrophes au-dessus de l'unité politique du Jura. Si le scrutin du 23 juin 1974 avait eu une issue différente, nous aurions respecté de la même manière la décision des districts qui, désireux de former un nouveau canton, auraient, à cet effet, demandé l'organisation d'un second plébiscite. A notre sens, seule une révision du droit constitutionnel cantonal ou fédéral était de nature à changer la situation.

242.1 Plébiscite du 16 mars 1975

L'atmosphère de cette deuxième campagne plébiscitaire a été plus tendue qu'à la veille du 23 juin 1974. On a assisté dans le Sud du Jura à une prise de conscience, véritable réveil politique. Face aux autonomistes, la population hostile à la création d'un nouveau canton, jusqu'alors restée passive, s'est mise à réagir très fermement. Ses mouvements, en mobilisant les partisans de Berne, ont voulu démontrer que le Jura-Sud était tout aussi en mesure que la population du Nord

de mener une politique efficace, d'assumer des responsabilités et de décider de son destin.

L'enjeu de cette consultation a été tel, surtout dans le district de Moutier, qu'il est allé jusqu'à inciter des électeurs à changer de domicile du Nord dans le Sud aux fins d'influencer le résultat de la votation. C'est pourquoi, nous fondant sur l'article 21 de l'additif constitutionnel, nous avons pris des dispositions analogues à celles du 23 juin 1974 et décidé en outre de faire participer les observateurs fédéraux à la mise à jour des registres des votants dans les mois précédant la consultation.

Les trois districts méridionaux ont opté pour leur maintien dans le canton de Berne, comme il suit: Courtelary par 10 802 voix contre 3268, Moutier par 9947 voix contre 7740 et La Neuveville par 1927 voix contre 997.

242.2 Plébiscites des 7/14 septembre et 19 octobre 1975

Conformément à l'article 4 de l'additif constitutionnel, les communes situées désormais à la frontière provisoire entre le futur canton du Jura et le canton de Berne pouvaient demander par voie d'initiative que soit organisée une nouvelle consultation populaire portant sur la question de savoir si elles entendaient continuer à faire partie du canton de Berne ou s'en séparer. Quatorze d'entre elles, dont la ville de Moutier, ayant fait usage de cette faculté, un troisième plébiscite fut organisé. La campagne qui l'a précédé s'est déroulée dans un climat de tensions plus aiguës encore que celles qui ont marqué la consultation du 16 mars: la lutte entre partisans et adversaires du séparatisme a pris des formes inquiétantes. Après que notre délégation eut reçu, le 30 juin 1975, des représentants de «Force démocratique» et du «Rassemblement jurassien», nous avons une nouvelle fois adressé à tous les responsables des mouvements jurassiens intéressés un appel au calme et à la concertation.

Les 7/14 septembre et le 19 octobre 1975, huit communes du district de Moutier (Châtillon, Corban, Courchapoix, Courrendlin, Les Genevez, Lajoux, Merveulier et Rossemaison) ont opté pour le nouveau canton alors que quatre communes du district de Moutier (Grandval, Moutier, Perrefite et La Scheulte) et deux du district de Delémont (Rebévelier et Roggenburg) ont choisi de rester dans le canton de Berne. Durant la soirée et la nuit du 7 septembre 1975, de graves incidents se sont produits aux alentours et dans la ville de Moutier qui venait de se prononcer par 2540 voix contre 2151 (54% contre 46%) en faveur du canton de Berne. De violents affrontements entre partisans des deux tendances ont amené les forces de la police bernoise à intervenir. L'ordre n'a été rétabli qu'à l'aube. Consternés par les graves excès qui ont été commis en cette «nuit d'émeute», nous avons lancé, à l'issue de notre séance du 10 septembre 1975, un avertissement à tous ceux qui seraient tentés d'intensifier l'agitation et les provocations dans le Jura, de régler les conflits politiques par la violence et de soumettre les convictions d'autrui à la contrainte et à l'intimidation.

Quant au district de Laufon, il a confirmé, le 14 septembre 1975, par 4216 oui contre 264 non, la décision qu'il avait prise le 23 juin 1974, optant pour son maintien dans le giron bernois, tout en se réservant le droit de demander par voie d'initiative, jusqu'au 19 novembre 1977, l'organisation d'une consultation populaire sur l'opportunité d'ouvrir une procédure de rattachement à un canton voisin.

Au lendemain de ces derniers plébiscites, la population et le territoire du futur canton étaient connus: 67 261 habitants (selon le recensement de 1970) pour 837,4 km². L'étape suivante de la procédure prévue par l'additif constitutionnel, l'élection d'une assemblée constituante chargée d'élaborer la charte fondamentale du nouveau canton, pouvait donc commencer.

25 Constitution jurassienne

En moins d'une année, les députés de cette assemblée (19 démocrates-chrétiens, 11 radicaux, 10 socialistes, 7 chrétiens-sociaux indépendants, 2 représentants de l'Union démocratique du centre et 1 radical réformiste) sont parvenus à donner au futur Etat «son visage et sa personnalité» dans un texte constitutionnel dont nous avons examiné le contenu dans notre message du 20 avril 1977 (FF 1977 II 259) concernant la garantie fédérale, message auquel nous vous renvoyons. Rappelons au passage que la constitution du futur canton du Jura se veut résolument moderne en ce sens qu'elle reflète toutes les préoccupations de la société actuelle. Elle fait une large place au respect des droits populaires, à la garantie des libertés et à l'esprit de progrès qui ressort essentiellement du chapitre consacré aux «tâches de l'Etat». Celui-ci se voit conférer, dans la mesure où elles entrent dans les attributions du canton, de nombreuses tâches, notamment en matière de sécurité sociale, de culture, de développement économique et de protection de l'environnement.

Signalons aussi, entre autres innovations, l'institution d'une Cour constitutionnelle qui, sur requête, procédera au contrôle préalable de la constitutionnalité des projets de lois soumis au peuple. Les députés, conscients de la complexité toujours plus grande de la législation, ont en outre retenu l'idée de créer un service public de renseignements juridiques, en principe gratuit. Au surplus, dans le domaine administratif, l'Etat pourra instituer un organe indépendant de médiation. Quant au gouvernement, il devra présenter au Parlement un programme de politique générale au début de chaque législature ainsi qu'un rapport sur la réalisation de ce programme en fin de législature; la constitution mentionne expressément que la planification des activités de l'Etat relève du gouvernement.

La disposition qui a toutefois retenu le plus l'attention est l'article 138 relatif aux modifications territoriales, qui prévoyait l'éventualité d'un rattachement du Jura-Sud au futur canton. Considérant qu'une telle disposition n'était pas compatible avec la constitution fédérale, nous vous avons proposé, pour les

raisons que nous avons exposées dans notre message du 20 avril 1977, de ne pas lui accorder la garantie; vous vous êtes ralliés à cette proposition lors de ces deux dernières sessions.

Soumis au vote du peuple du futur canton le 20 mars 1977, le projet de constitution a été accepté par 27 061 voix contre 5749.

Le même jour, les électeurs ont donné mandat à l'Assemblée constituante de combler la lacune juridique que présente l'additif constitutionnel bernois, qui ne comporte aucune disposition transitoire applicable durant la période séparant l'acceptation de la constitution et l'accession du Jura au rang de canton. L'Assemblée constituante est désormais chargée de sauvegarder les intérêts du futur canton et de préparer toutes les mesures propres à permettre au nouvel Etat d'accomplir les tâches lui incombant; ce mandat prendra fin le jour où les autorités ordinaires du canton seront à même de jouer leur rôle.

26 Rapports du canton en formation avec la Confédération et le canton de Berne

L'élection de l'Assemblée constituante ayant marqué une étape essentielle dans la formation du futur canton qui est en passe d'acquérir une identité fédérale, l'Assemblée est devenue le premier interlocuteur des autorités fédérales pour tout ce qui concerne la mise sur pied du nouvel Etat. De fait, depuis mars 1976, le secrétariat permanent de notre délégation sert d'intermédiaire entre l'Assemblée et les services de notre administration susceptibles de lui apporter leur aide, non seulement sous forme de renseignements, d'études et d'analyses, mais encore sous celle de l'assistance de fonctionnaires fédéraux spécialisés et même sous celle d'avis de droit. La Confédération a également assumé, à raison de la moitié, les frais des travaux de l'Assemblée, l'autre moitié ayant été supportée par le canton de Berne. D'autre part, nous avons pris l'initiative d'organiser des rencontres triangulaires entre le président de la délégation du Conseil-exécutif pour les affaires jurassiennes, le président de l'Assemblée constituante et le président de notre délégation. Lors de ces réunions, les présidents sont convenus de poursuivre leur concertation et d'assurer une étroite collaboration entre les partenaires, notamment par une information réciproque et rapide. Ils ont aussi suivi de près le calendrier des travaux de l'Assemblée et passé en revue toutes les questions liées à la création du futur canton. Les problèmes politiques – notamment celui qu'a engendré la disposition relative à un rattachement éventuel du Jura-Sud – sont cependant demeurés au premier plan des entretiens. Par ailleurs, pour éviter que la situation extrêmement tendue dans le Jura bernois ne dégénère en affrontements violents entre antiséparatistes et séparatistes, notre délégation a réuni pour la première fois autour d'une même table, le 25 avril 1977, la délégation du Conseil-exécutif bernois pour les affaires jurassiennes et le Bureau de l'Assemblée constituante jurassienne. Au cours de cette rencontre, les trois délégations se sont efforcées de rechercher en commun des solutions propres à apaiser les

passions dans cette région de notre pays. Elles sont convenues à cet effet de convoquer tous les mouvements politiques jurassiens à une conférence de concertation. Réunies à nouveau le 30 juin 1977, les trois délégations se sont appliquées à établir les bases des premiers accords de coopération en vue de la création du futur Etat. Précédés d'un préambule au terme duquel les partenaires s'engagent notamment à se distancer sans équivoque de tout acte de violence et de toute atteinte anticonstitutionnelle aux libertés fondamentales, ces premiers accords passés sous les auspices de la Confédération entre le Conseil-exécutif du canton de Berne et le Bureau de l'Assemblée constituante ont été ratifiés le 27 septembre 1977. Ils règlent les relations des trois partenaires au niveau des délégations complètes, de leurs présidents et de leurs secrétaires, la manière dont l'information doit être échangée, la séparation des comptes et l'établissement du budget de transition ainsi que la procédure garantissant la gestion des ressources et de la fortune du futur canton durant la période transitoire.

3 Revision de la constitution fédérale

31 Nécessité de cette revision

L'article 1^{er} de la constitution fédérale énumère les vingt-deux cantons souverains (dix-neuf cantons et six demi-cantons) qui composent la Confédération. Selon l'article 80, le Conseil des Etats comprend quarante-quatre députés des cantons; chaque canton nomme deux députés; dans les cantons partagés (Unterwald, le Haut et le Bas, Bâle, Ville et Campagne, Appenzell, Rhodes Extérieures et Intérieures), chaque demi-Etat élit un député.

Pour admettre un nouvel Etat membre dans la Confédération, il convient donc de modifier ces deux dispositions. A l'article 1^{er}, il y a lieu d'ajouter le nom du nouveau canton et de remplacer le nombre de vingt-deux par celui de vingt-trois. Quant au nombre des députés mentionné à l'article 80, il doit être porté à quarante-six.

La revision des articles 1^{er} et 80 de la constitution fédérale, et, partant, la création d'un nouveau canton, sont soumises à l'approbation du peuple et des cantons, donc du constituant fédéral. Cette approbation n'est pas simplement déclarative: la composition fédérale de la Suisse est un équilibre concerté; il n'appartiendrait pas à des parties de s'accorder entre elles pour le modifier, car tout déplacement dans le rapport des forces intéresse l'ensemble du pays (Aubert, *Traité de droit constitutionnel suisse I*, p. 207, n° 541). Selon le droit public suisse, le partage d'un canton est une affaire qui ne relève pas exclusivement de ce canton, pas plus qu'elle ne ressortit exclusivement à la compétence de la Confédération.

Dans «Aspects de droit public de la question jurassienne» (avril 1958), le professeur Hans Huber relève qu'en raison du caractère fédéral de notre Etat, le territoire d'un canton ne saurait être partagé sans le consentement de ce canton. L'intangibilité de l'existence et de l'individualité des cantons membres de la

Confédération représente en effet un élément essentiel du fédéralisme stabilisé, élément qui n'est pas sans rappeler que notre Etat fédératif est issu d'une Confédération d'Etats.

En 1848, lorsque les cantons souverains se sont unis, il n'entraînait certainement pas dans leurs intentions d'accorder à la majorité du peuple, pas plus qu'à celle des Etats, le droit de supprimer ou de morceler l'un ou l'autre d'entre eux contre sa volonté. Même dans l'Etat fédératif l'existence d'un canton, en tant qu'entité individuelle, l'emporte sur la décision prise par la majorité du peuple et des cantons de modifier la constitution fédérale (Hans Huber, *op. cit.*, p. 19 s.).

De même, selon Huber, la nécessité de reviser la constitution fédérale tiendrait au caractère fédéral de notre Etat et ne découlerait pas seulement de la teneur de l'article 1^{er} de ladite constitution. S'agissant du partage du territoire d'un canton, le fédéralisme doit également être stabilisé, mais cette fois-ci en faveur du droit de regard de la Confédération, quant à l'existence et à l'individualité des cantons qui se sont unis à l'Etat fédératif de 1848.

Cette thèse a été reprise dans la pratique. Dans son message du 17 mars 1947 concernant la garantie fédérale accordée aux dispositions constitutionnelles des cantons de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne destinées à préparer la fusion de ces deux demi-cantons, le Conseil fédéral était arrivé à la conclusion que cette fusion n'exigeait pas une révision de l'article 1^{er} ni d'une autre disposition de la constitution fédérale. «Si la fusion aboutit, grâce à l'acceptation d'une constitution pour le canton de Bâle unifié, l'article 1^{er} de la constitution fédérale devra être modifié du point de vue rédactionnel par la suppression de la parenthèse concernant le canton de Bâle», (dans cette parenthèse sont indiquées les deux parties du canton), «sans qu'on soit obligé de passer par les formalités prévues pour une révision de la constitution.» (FF 1947 I 1082). La commission du Conseil des Etats ne put, sur ce point, se rallier à l'avis du Conseil fédéral, la majorité de ses membres considérant que ladite fusion devait obligatoirement passer par une révision en bonne et due forme de notre charte fédérale. Cette opinion est reprise dans le rapport du Conseil fédéral du 14 octobre 1947 (FF 1947 III 298). On y expose les raisons pour lesquelles les deux demi-cantons intéressés doivent prendre une décision sur leur fusion avant que la constitution fédérale soit révisée (p. 299). Dans son second message du 20 novembre 1959, le Conseil fédéral mit à nouveau l'accent sur la nécessité de reviser la constitution fédérale et la motiva de manière circonstanciée, arguant de ce que la constitution étant la loi du degré le plus élevé, l'exactitude des termes y aurait plus que partout ailleurs de l'importance. Ce qui figure entre parenthèses ferait aussi partie du texte constitutionnel. Supprimer des mots entre parenthèses serait modifier le texte, même si cette modification peut paraître mineure. Elle affecterait d'ailleurs le fond, puisque dans le texte en vigueur les mots entre parenthèses indiqueraient que Bâle fait partie des cantons divisés. La transformation d'un canton divisé en un canton unitaire toucherait donc l'ordre juridique de la Confédération et créerait une nouvelle situation constitutionnelle, qui ne saurait s'instaurer sans l'assentiment du peuple et des cantons

(FF 1959 II 1321). Dans la procédure de formation du futur canton du Jura, le principe d'une révision de la constitution fédérale a été admis d'entrée de cause. Selon l'article 19 de l'additif constitutionnel bernois du 1^{er} mars 1970, le Conseil-exécutif est tenu de requérir la modification des articles 1^{er} et 80 de la constitution fédérale en faisant usage du droit d'initiative reconnu aux cantons. Il est tenu de faire cette démarche une fois que la garantie fédérale est accordée à la constitution du futur canton (art. 18).

Il ressort de la doctrine et de la pratique en matière de modification du territoire des cantons, que deux conditions doivent être réunies: le consentement préalable du canton dont il est question de modifier le territoire et, une fois ce consentement obtenu, la révision de la constitution fédérale. Tel est d'ailleurs l'ordre dans lequel on a prévu que se dérouleraient les étapes de la séparation du futur canton du Jura de celui de Berne. La première a débuté le 1^{er} mars 1970, date de l'adoption de l'additif constitutionnel bernois, qui a été suivie des différents plébiscites prévus par cet additif et s'est achevée par l'acceptation de la constitution jurassienne, le 20 mars 1977. La procédure de révision de la constitution fédérale peut dès lors être engagée.

Il reste à savoir si certaines limites matérielles ne feraient pas obstacle à cette révision de la constitution fédérale. Le Conseil fédéral a abordé cette question de façon détaillée dans son message du 20 novembre 1959 (FF 1959 II 1320 avec ses renvois) et y a répondu par la négative pour des raisons qui sont encore valables aujourd'hui. Le professeur Huber souscrit d'ailleurs à cette opinion. Selon lui, il ne saurait être question «de soustraire l'existence et l'individualité de chaque canton à toute modification». (op. cit. p. 16)

La région nord du Jura bernois peut-elle accéder au rang d'Etat membre de la Confédération? Avant de répondre à cette question d'ordre politique, il importe de se placer sur un plan juridique aux fins d'examiner si la constitution jurassienne satisfait aux exigences formulées à l'article 6, 2^e alinéa, de la constitution fédérale. Il s'agit notamment de vérifier si elle est conforme à la constitution fédérale et à la législation, si elle garantit l'exercice des droits politiques sous une forme admissible dans un Etat républicain, enfin si elle a été adoptée par le peuple auquel elle s'applique et pourra être révisée lorsque la majorité des citoyens le demandera. Toutes ces questions ont été examinées au cours de la procédure d'octroi de la garantie fédérale. C'était à l'Assemblée fédérale qu'il appartenait d'y répondre, conformément à l'article 85, chiffre 7, de la constitution fédérale. Or, celle-ci, par arrêté fédéral du 28 septembre, vient d'accorder la garantie aux dispositions de la constitution jurassienne, à l'exception de l'article 138, sous réserve que les articles 1^{er} et 80 de la constitution fédérale soient modifiés. Cette réserve établit un rapport de dépendance entre l'octroi de la garantie fédérale et la révision de la constitution fédérale: le premier n'est effectif que sous réserve de la seconde et inversement. La procédure de garantie a été engagée la première pour des raisons d'ordre pratique. Un canton se définit par son peuple, son territoire et sa constitution qui doit être garantie. Si donc la modification des articles 1^{er} et 80 de la

constitution fédérale était intervenue avant la garantie, le nouveau canton ainsi créé serait en fait dépourvu de l'un de ses éléments constitutifs essentiels, de sorte que la révision de la constitution fédérale ne pourrait être réalisée que sous réserve de l'obtention subséquente de la garantie fédérale. Si, par contre, la garantie est accordée à la constitution d'un futur canton qui n'est pas encore membre de la Confédération, cette garantie ne peut avoir d'effets que pour autant que la révision de la constitution fédérale consacre ultérieurement la naissance du nouvel Etat. Les actes de droit public qui sont adoptés sous réserve se révèlent sans objet si les conditions formulées dans la réserve ne sont pas remplies. Or, lorsqu'on est en présence de deux actes assortis de réserve, il est rationnel de faire passer le plus facile à entériner, soit en l'occurrence l'arrêté fédéral sur la garantie pris par les Chambres fédérales, avant l'autre, en l'espèce, la révision constitutionnelle soumise à l'approbation du peuple et des cantons.

32 Statut du futur canton

La constitution fédérale ne comporte aucune disposition prévoyant que de la division d'un canton naissent deux demi-cantons. Les actuels demi-cantons sont tous antérieurs à la création de notre Etat fédéral. Leur situation ne saurait donc être invoquée à titre de comparaison, des raisons tant juridiques qu'historiques s'y opposant.

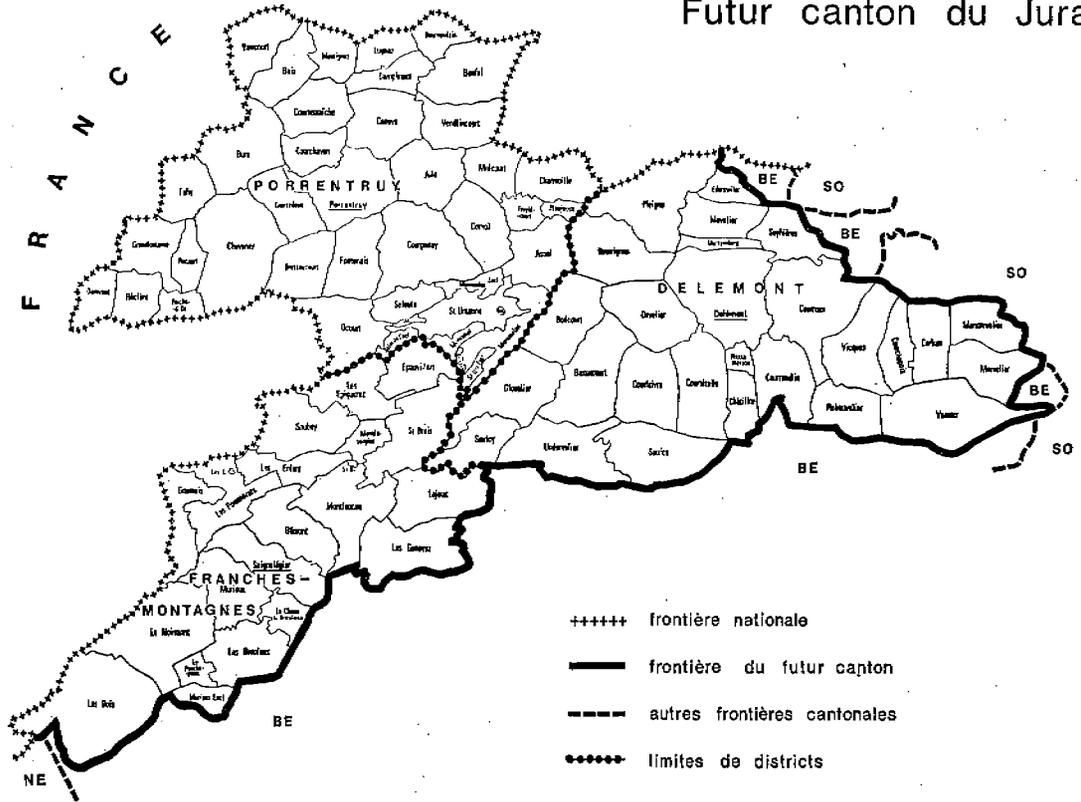
De plus, lorsque le souverain bernois a établi, le 1^{er} mars 1970, les bases constitutionnelles pour un partage du canton, il est parti de l'idée évidente que Berne demeurerait un canton à part entière, quand bien même le Jura ou l'une de ses parties s'en détacherait. En effet, nul ne saurait contester qu'avec ses 400 communes, sa superficie de 6050 km² et ses 916 035 habitants, le canton de Berne «amputé» puisse prétendre demeurer un canton à part entière. Par voie de conséquence, la partie séparée, c'est-à-dire le Jura-Nord, doit, elle aussi, accéder au rang de canton à part entière.

4 Consultation des gouvernements cantonaux

A notre demande, la délégation pour la question jurassienne a réuni le 28 octobre 1977 les représentants de tous les gouvernements cantonaux pour les consulter sur la révision constitutionnelle projetée. Avaient également été invités le président de la délégation du Conseil-exécutif bernois pour les affaires jurassiennes et le président de l'Assemblée constituante jurassienne.

Les échanges de vues entre la Confédération et les cantons ont été francs et cordiaux. Il a surtout été question de l'importance que revêt dans un Etat fédéral la création d'un nouveau canton ainsi que de la portée politique de la décision que le peuple suisse et les cantons seront appelés à prendre. Les gouvernements cantonaux ont approuvé à l'unanimité la création d'un nouvel Etat membre, considérant que cette approbation n'était pas seulement un acte de solidarité

Futur canton du Jura



confédérale mais aussi l'expression vivante du fédéralisme suisse. Ils ont promis d'aider le nouveau canton à se constituer en lui prodiguant leurs conseils et de tout entreprendre pour assurer un verdict positif du peuple suisse. Si l'on entend créer un climat favorable à cette consultation populaire, il importe, de l'avis des cantons, de respecter les principes figurant dans le préambule des accords de coopération conclus le 27 septembre 1977 entre le canton de Berne et le futur canton (cf. ch. 26).

5 Présentation du nouveau canton

51 Géographie

Le nouveau canton se situe au Nord-Ouest de la Suisse. Ses trois districts géographiquement distincts ont une frontière septentrionale avec la France. Canton de plaine et de montagne, dont l'altitude oscille entre 370 m et près de 1300 m, il compte 82 communes dont deux villes de moyenne importance: Delémont, la capitale, et Porrentruy. Par sa superficie de 837,4 km², le nouveau canton se situe au 14^e rang des cantons suisses, soit après Thurgovie (1012,7 km²) et Schwyz (908,2 km²) et avant Neuchâtel (796,6 km²) et Soleure (790,6 km²).

52 Population

A la fin de 1975, le nombre d'habitants du nouveau canton s'élevait à 67 479, alors qu'il était de 67 261 d'après le recensement de la population effectué en 1970.

A la fin de 1970 et de 1975, la répartition de la population par district était la suivante:

District	1970	1975
Delémont	31 790	32 367
Franches-Montagnes	9 336	9 136
Porrentruy	26 135	25 976
Total	67 261	67 479

Source: Recensement fédéral de la population 1970
Bureau de statistique du canton de Berne (relevés annuels de la population résidante au 31 décembre)

Démographiquement, le nouveau canton se place au 18^e rang des cantons suisses. La densité de sa population au km² est de 80 habitants (155 dans l'ensemble de la Suisse). Les étrangers représentent 11,1 pour cent de la population résidante (16,1 % de la population vivant en Suisse).

Selon le recensement fédéral de 1970, la répartition linguistique était la suivante:

Langue maternelle	Population résidente		Etrangers	
	Totale	Féminine	Total	Femmes
Française	55 230	27 761	2 208	1 101
Allemande	5 714	3 129	217	96
Italienne	4 506	1 899	4 172	1 674
Romanche	24	13	1	1
Autre	1 787	751	1 725	696

Quant aux *confessions*, elles se répartissaient comme suit:

Religion	Population résidente		Etrangers	
	Totale	Féminine	Total	Femmes
Protestante	10 269	5 054	319	132
Catholique	56 428	28 284	7 798	3 356
Israélite	62	35	8	3
Autre	144	57	105	40
Sans religion	167	51	48	14
Sans indication	154	72	45	23

53 Partis politiques

Le visage politique du nouveau canton sera le reflet du rapport des forces qui a été révélé par les élections cantonales de 1974 et l'élection de l'Assemblée constituante du 21 mars 1976:

	Démocrate-chrétien	Libéral-radical	Socialiste	Union démocratique du centre	Chrétien social indépendant	Libéral-radical indépendant
<i>Elections cantonales de 1974</i>						
District de Delémont	20,3	12,8	18,0	14,6	22,4	9,9
District des Franches-Montagnes	30,2	31,4	—	4,3	29,8	4,3
District de Porrentruy	41,9	36,8	8,8	2,1	5,0	5,3
<i>Elections à la Constituante</i>						
(21. 3. 1976)	29,9	20,6	18,5	6,9	13,8	5,5

Ne figurent pas dans ce tableau diverses petites formations politiques essentiellement de gauche qui obtiennent des pourcentages de l'ordre de 3,8 à 5 pour cent.

54 Activités économiques

En 1970, 11 pour cent de la population active travaillait dans l'agriculture (moyenne suisse: 8 %), 62 pour cent dans l'industrie (48 %) et 27 pour cent dans le secteur des services (44 %). L'industrie constitue ainsi le facteur essentiel du développement du Jura. Comparativement à celle d'autres régions, l'industrie continue de tenir une place importante. Toutefois, on notera que de 1970 à 1975, la proportion de la population occupée dans le secteur des services a passé de 27 à 31 pour cent, alors que dans l'industrie elle est tombée de 62 à 58 pour cent.

541 Agriculture

Le Jura se situera au 14^e rang des cantons suisses (entre SZ et NE) en ce qui concerne la surface agricole et le nombre des exploitations et au 3^e rang (derrière GE et NE) quant à la surface utile par exploitation (superficie moyenne de 16,79 ha, soit le double de la moyenne suisse). L'agriculture se caractérise par une diminution constante du nombre des exploitations et de l'effectif de la population agricole active et – parallèlement – par une augmentation de la production. La part de la production animale dans le rendement brut de l'agriculture est de 86 pour cent contre 76 pour cent dans l'ensemble de la Suisse.

Dans le futur canton, qui dispose de régions à vocation d'élevage et des bassins propices à la culture de plein champ, l'agriculture jouit de bons atouts que l'implantation d'industries de transformation pourra rendre meilleurs.

542 Industrie

Dans le Jura, l'industrie et les arts et métiers occupaient, en 1975, 11 038 personnes dont 51 pour cent dans l'horlogerie; dans les autres secteurs industriels la main-d'œuvre se répartissait selon le tableau figurant à la page suivante.

On ne sera pas étonné de constater que c'est dans l'horlogerie que le nombre des emplois est le plus fort. Le reste de l'industrie est relativement bien diversifié (hormis les montres, on produit des tuyaux de fonte, des couteaux et des couverts, des citernes, des fours électriques, des chaussures, des cigarettes, des vêtements, etc.). La taille moyenne des entreprises est sensiblement la même que dans l'ensemble de la Suisse. D'une manière générale, les entreprises du Jura n'ont pas été plus gravement touchées par la récession que les autres entreprises suisses d'importance et de genre comparables. Toutefois, comme dans la plupart des régions où le secteur secondaire occupe une large place, le nombre des emplois dans l'industrie a tendance à diminuer. La suite de cette évolution dépendra notamment de la branche horlogère et de sa restructuration. Le dynamisme des chefs d'entreprise sera également déterminant, de même que le fait que le Jura dispose de futurs jeunes actifs en nombre important.

**Entreprises industrielles et travailleurs occupés
dans les différentes branches économiques du Jura en 1975**

Branches économiques	Nombre d'entre- prises	Personnes occupées	%
20 Fabrication de produits alimentaires et fourragers	1	20	0,2
22 Industrie du tabac	1	600	5,4
23 Industrie textile	1	386	3,5
24 Vêtements, lingerie, chaussures	12	653	5,9
25 Transformation du bois	8	212	1,9
26 Voitures d'enfants, jouets	1	7	0,1
28 Arts graphiques	5	158	1,4
30 Caoutchouc, matières synthétiques	3	51	0,5
33 Mise en œuvre de la terre et de la pierre ..	5	263	2,4
34 Métallurgie	18	1 195	10,8
35 Machines, appareils, véhicules	22	1 817	16,5
36 Industrie horlogère	153	5 653	51,2
37 Bijouterie, gravure, frappe	1	23	0,2
Industrie, arts et métiers	231	11 038	100

Source: Bureau fédéral de statistique. Statistique de l'industrie. Septembre 1975

543 Services

C'est dans le secteur des services (commerce: 30 %), transports et communications (12 %), hygiène et médecine (11 %), enseignement (11 %), hôtellerie (10 %, etc.) que le nouveau canton sera le plus en-deçà de la moyenne suisse (31 % contre 44 %). La création d'une administration cantonale complète impliquera toutefois la mise sur pied d'un réseau de services nouveaux grâce auxquels toute une gamme d'activités économiques exercées jusqu'alors à Berne le seront dans le nouveau canton. Enfin, les possibilités de développer le tourisme ne manquent pas. Le nouveau canton se devra de les déterminer et de les exploiter de manière à créer de nouveaux emplois.

55 Situation financière et économique du futur canton

Faute de données statistiques, il est impossible de quantifier avec exactitude la capacité financière du canton du Jura. Aussi doit-on pour l'instant se contenter d'une quantification approximative obtenue par des méthodes d'approche et d'estimation, méthodes que l'Administration fédérale des finances (AFF) a

appliquées pour réaliser son étude du 14 décembre 1976. Elle a toutefois bien spécifié que les résultats de cette étude, n'étant pas rigoureux, ils étaient fournis sans engagement de sa part. Les nombreuses hypothèses et estimations sur lesquelles l'étude se fonde, ont tout simplement été tirées des informations qu'il est possible d'obtenir aujourd'hui sur la question. Appliquant les critères et méthodes de calcul prévus dans l'arrêté du Conseil fédéral du 21 décembre 1973 concernant la fixation de la capacité financière des cantons pour les années 1974-1977, l'AFF a évalué l'indice général de la capacité financière du futur canton du Jura à 56 points. D'après la réglementation actuelle, les cantons accusant un indice inférieur à 60 points sont considérés comme financièrement faibles. Toutefois, le résultat obtenu par l'AFF n'étant qu'approximatif, il doit être interprété avec prudence; il n'est du reste pas impossible qu'une nouvelle estimation fondée sur des données plus récentes ou plus exactes détermine un indice égal ou supérieur à 60, ou encore, ce qui n'est pas non plus exclu, inférieur à 56. Malgré toutes ces éventualités, une chose est vraisemblable: compte tenu de la réglementation actuelle de la péréquation financière et du fait que certaines bases de calcul sont le résultat d'une estimation et que les chiffres remontent à quelques années, le nouveau canton du Jura sera classé parmi les cantons à faible capacité financière. Accusant un indice de 56 points, il se rangerait, selon le classement actuel, dans la première moitié du groupe des cantons à faible capacité financière précédant notamment les cantons romands de Fribourg et du Valais:

Cantons à forte capacité financière	Cantons à capacité financière moyenne	Cantons à faible capacité financière
Bâle-Ville193	Argovie109	Grisons59
Genève156	Schaffhouse 96	Schwyz57
Zoug148	Vaud 96	Jura56
Zurich143	Unterwald-le-Bas . 91	Uri54
Bâle-Campagne ..120	Glaris 86	Fribourg46
	Thurgovie 86	Appenzell-Rh.-Int. 36
	Neuchâtel 85	Valais35
	Saint-Gall 84	Unterwald-le-Haut 30
	Tessin 76	
	Appenzell-Rh.-Ext. 73	
	Berne (sans le Jura) 70	
	Soleure 68	
	Berne (avec le Jura) 68	
	Lucerne 62	

Peut-on déterminer, après cet examen rapide des réalités financières, si le nouveau canton sera économiquement viable? Cette question très souvent posée est en fait un faux problème, car toute région, tout canton de notre pays, tout Etat est juridiquement viable. En effet, la création du nouveau canton est avant tout un problème politique.

Au demeurant, il ne tient pas qu'au nouveau canton du Jura d'être riche ou pauvre. Son avenir, de même que celui des autres cantons, dépendra aussi du développement régional et national. L'économie est fortement tributaire de l'esprit d'entreprise des gens et de leur savoir-faire. Le nouveau canton a derrière lui tout un passé industriel et dispose d'une main-d'œuvre spécialisée issue de ce passé. Son développement économique ainsi que le niveau de vie de ses habitants seront fonction à la fois des choix que fera son gouvernement et de la capacité de sa population de mettre à profit l'énergie et le dynamisme engendrés par le « choc de sa naissance ».

56 Conséquences financières de la séparation pour la Confédération

Le système des transferts de paiements de la Confédération aux cantons est aussi étendu que complexe. Les conditions d'octroi de subventions, les procédures et les taux sont très variables.

Les subventions allouées par la Confédération aux cantons sont affectées à des dépenses spécifiques et leur octroi est subordonné à certaines conditions fixées dans la législation y relative. De plus, l'exécution d'une mesure subventionnée dépend généralement de l'initiative des cantons et l'aide fédérale implique presque toujours une participation cantonale. Aussi, pour évaluer le montant des futures contributions fédérales qui seront allouées au divers cantons, faut-il connaître les mesures donnant droit à des subventions, que les cantons envisagent de prendre et savoir si ceux-ci ont l'intention et sont à même de verser la participation qui est exigée d'eux.

Pour se faire une idée de la part des contributions fédérales auxquelles le futur canton pourrait prétendre, l'Administration fédérale des finances s'est vue contrainte, dans son étude susmentionnée du 14 décembre 1976, de procéder par supputations. Elle a tout d'abord recherché le montant des subventions fédérales versées à l'Etat de Berne pour le compte de la partie nord du Jura bernois en 1974 et 1975. Puis, elle a évalué le montant dont le futur canton aurait pu bénéficier durant les mêmes années si la séparation avait déjà eu lieu à l'époque, si les mêmes mesures donnant effectivement droit à des contributions avaient été prises, si le canton du Jura était classé parmi les cantons faibles (ce qui n'est également qu'une hypothèse, cf. ch. 55) et si la participation exigée avait été payée directement par le bénéficiaire des subventions. Après une enquête effectuée auprès de tous les offices fédéraux appelés à verser des subventions aux cantons et compte tenu de quelque 35 mesures subventionnées intéressant le Jura, l'Administration fédérale des finances a abouti à la conclusion que la création du nouveau canton occasionnerait annuellement à la Confédération des dépenses annuelles supplémentaires de l'ordre de 2 millions de francs à titre de subventions.

Quant à la part du nouveau canton aux recettes fédérales, elle se serait élevée, en moyenne des années 1974-1975, à 10,6 millions de francs. Par contre, le

canton de Berne, dans ses nouvelles frontières, aurait vu sa part réduite d'à peu près autant. La séparation n'aurait donc pas, en l'occurrence, de conséquences financières pour la Confédération. Quant aux effets sur les finances des autres cantons, ils seraient minimes. Il s'agirait essentiellement d'une nouvelle répartition entre le futur canton et l'ancien canton des ressources qui reviennent actuellement au canton de Berne.

Bref, le montant des transferts – calculé par habitant – effectués par la Confédération au futur canton du Jura, par le biais des subventions et des parts des cantons aux recettes fédérales, équivaldrait à celui dont bénéficient actuellement les cantons à capacité financière comparable. La charge supplémentaire d'environ 2 millions de francs, que représenteraient ces transferts dont plus de la moitié irait à des particuliers (notamment les subventions en faveur de l'agriculture), ne serait donc pas si lourde pour l'Etat fédéral, si on la compare au montant total des dépenses annuelles de celui-ci (15 860 millions de francs en 1976).

57 Vie culturelle

Le clivage politique qui a voulu que le Jurassien, avant d'être de gauche ou de droite, soit devenu séparatiste ou antiséparatiste, a entraîné la partition des formations politiques qui ont subi le même sort que le Jura. Cette situation n'a pas été sans incidence sur les groupements culturels qui ont passé et passent encore par des moments difficiles. Aussi le Centre culturel jurassien a-t-il institué en automne 1969 une commission d'étude présidée par M. Simon Kohler, directeur de l'Instruction publique, et chargée de coordonner les efforts au niveau de la région et de promouvoir tous les domaines de la vie culturelle. Si le plébiscite du 23 juin 1974 a modifié le statut administratif du Centre culturel qui est devenu l'Association jurassienne d'animation culturelle, il n'en a toutefois pas freiné le dynamisme. Les centres locaux ou régionaux ainsi que les groupements d'animation constituent les cellules vivantes d'un mode d'expression qui connaît un plein épanouissement dans les villes comme dans les villages. Les associations culturelles ont en outre obtenu que soit inséré, dans la constitution du futur Etat, un chapitre consacré à la culture. Celui-ci traduit les efforts qui sont déployés aux fins d'accroître la participation du peuple à la vie culturelle. Le canton de Berne dans ses nouvelles frontières s'efforcera lui aussi d'assurer le maintien et le développement de la culture jurassienne dans le Jura-Sud, objectif politique qui lui tient particulièrement à cœur.

L'action poursuivie par la Société jurassienne d'émulation a eu une grande importance. Dans le cadre de ses activités, cette société s'est en effet employée à défendre le respect de la territorialité des langues, à promouvoir les lettres et à obtenir du gouvernement qu'il soutienne efficacement les artistes. Chaque année, elle publie ses « Actes », sorte de répertoire de la création culturelle; elle a édité, outre bon nombre de recherches historiques, la remarquable Anthologie

des poètes et écrivains jurassiens parue en 1964 sous la direction de P. O. Walzer. C'est son activité féconde qui a donné le branle à toutes les initiatives tendant à créer d'autres associations culturelles, notamment, en 1950, l'Institut jurassien des sciences, des lettres et des arts, sorte d'«académie jurassienne» réunissant savants et chercheurs disséminés en Suisse et à l'étranger, afin de favoriser la création artistique et scientifique et de «forger par-delà les diversités des tempéraments et des opinions, une espèce d'engagement commun dans le destin culturel du Jura».

En 1953 naît dans un esprit semblable le Club jurassien des Arts à Moutier (il a ouvert depuis lors un Musée jurassien des beaux-arts dans cette ville) et, en 1954, la Société des peintres et sculpteurs jurassiens.

Dans le domaine de l'Histoire, la création en 1970 du Cercle d'études historiques de la Société jurassienne d'émulation marque un renouveau indéniable. Après avoir élaboré la Bibliographie jurassienne de 1928 à 1973, poursuivant ainsi l'œuvre de Gustave Amweg, le cercle est actuellement en voie de réaliser une nouvelle «Histoire du Jura» destinée à permettre aux Jurassiens de mieux se comprendre. C'est également dans cette intention que la Société d'émulation met au point «Panorama du Pays jurassien», sorte d'encyclopédie qui couvrira les principaux événements de la vie scientifique, littéraire, historique et artistique dans le Jura durant ce dernier quart du XX^e siècle.

Signalons aussi la fondation, le 9 février 1957, de l'Université populaire qui connaît un succès remarquable et s'est donné une structure fédéraliste pour répondre aux besoins de l'ensemble du Jura, Laufon compris. Organisant des conférences dans les principales localités, elle donne également des cours pratiques, offrant ainsi un véritable programme de formation permanente à l'intention des adultes essentiellement. La même structure a été adoptée par l'Ecole jurassienne et conservatoire de musique, créée en 1964. Celle-ci vise à encourager l'art musical, sous une forme adaptée aux besoins de la population; à cet effet, elle collabore avec les sociétés locales de musique et de chant. Grâce à ces organismes auxquels s'ajoute notamment dès 1959 la Fédération jurassienne des sociétés théâtrales d'amateurs, presque tous les villages du futur canton peuvent participer sous une forme ou sous une autre à la vie culturelle empreinte de dynamisme.

6 Droit fédéral transitoire

61 Nécessité d'édicter ce droit

De quelle manière le futur canton s'organisera-t-il pour se séparer du canton de Berne conformément au droit fédéral? Cette question se posera dès que le peuple et les cantons auront décidé de l'existence du canton du Jura. Elle est donc étroitement liée à la revision des articles 1^{er} et 80 de la constitution fédérale de sorte qu'elle sera le plus judicieusement résolue dans le cadre du droit transitoire que requiert l'entrée en vigueur de cette revision.

Il convient tout d'abord de se rappeler le caractère fédéral du processus de la séparation, ainsi que nous l'avons souligné dans notre message du 20 avril 1977 sur la garantie de la constitution du futur canton du Jura (FF 1977 II 259). Nous y avons relevé qu'il importe de faire la distinction entre la procédure préalable à la création du nouveau canton et la procédure de séparation proprement dite. La procédure préalable est désormais close puisque l'on connaît le territoire, la population et la constitution du futur Etat. Quant à la procédure de séparation, elle se décompose en deux étapes. La première a débuté le 20 mars 1977 avec l'adoption de la constitution jurassienne et durera jusqu'à la votation fédérale sur la revision des articles 1^{er} et 80 de la constitution fédérale. Elle est entièrement consacrée aux préparatifs nécessaires pour permettre au nouveau canton d'accomplir ses tâches. Le 20 mars 1977, le corps électoral jurassien a donné «mandat» à l'Assemblée constituante d'élaborer toutes les mesures utiles à cet effet. Ce mandat ne confère à celle-ci aucune des prérogatives liées à la souveraineté d'un Etat. Elle ne saurait dès lors empiéter sur les attributions de la Confédération ou du canton de Berne. Il en va autrement de la seconde qui débutera le jour où les articles 1^{er} et 80 révisés de la constitution fédérale auront été approuvés et durera jusqu'au moment où le nouveau canton disposera de son entière souveraineté. Durant cette seconde étape, il s'agira d'exécuter les mesures qui auront été élaborées: le droit provisoire jurassien sera établi, les élections seront organisées et les organes prévus par la constitution mis en place pour prendre toutes les dispositions que nécessite l'organisation du nouveau canton; les modalités du transfert de la souveraineté au nouveau canton devront être réglées; en outre, un accord sera passé entre le canton de Berne et le futur canton sur le partage provisoire des biens.

Ni le droit du futur canton, ni le consentement du canton de Berne ne sauraient toutefois constituer une base suffisante pour permettre à l'Assemblée constituante de procéder à ces opérations. Il est donc indispensable que la Confédération établisse elle-même le droit transitoire, d'autant plus que les dispositions de la constitution jurassienne prévues à cet effet laissent en suspens des questions importantes. Elles ne spécifient notamment en rien le mode selon lequel le futur canton se séparera du canton de Berne pour former au sein de la Confédération un nouvel Etat capable de fonctionner. Les problèmes qui se posent à cet égard sont non seulement nombreux et multiples, mais encore, pour une bonne part, entièrement nouveaux. Ils requièrent des solutions appropriées qui devraient être apportées sous la forme de normes souples et facilement modifiables, à la fois assez abstraites pour laisser aux intéressés une marge d'appréciation suffisante et assez concrètes pour indiquer clairement comment doivent se dérouler les opérations pour être conformes au droit fédéral.

Il serait par conséquent judicieux que le constituant habilite le Conseil fédéral, qui est appelé à résoudre ces problèmes, à édicter ce droit transitoire par la voie d'une ordonnance indépendante.

Le droit fédéral transitoire entrera en vigueur dès l'adoption des articles 1^{er} et 80 révisés de la constitution, plus précisément dès le jour de la validation des

résultats du vote, et s'appliquera jusqu'au jour où le futur canton sera devenu le 26^e Etat membre de la Confédération. Ce jour coïncidera avec l'entrée en vigueur intégrale des articles révisés de la constitution fédérale. Le droit transitoire sera élaboré et exécuté en étroite collaboration avec l'Assemblée constituante et le gouvernement bernois.

62 Contenu du droit fédéral transitoire

Quand bien même l'ordonnance devra tenir compte des circonstances données au moment où elle sera édictée, il est possible d'en esquisser d'ores et déjà le contenu probable. Un article 1^{er} charge l'Assemblée constituante d'organiser les élections du parlement et du gouvernement. Pour le surplus, elle exécute les tâches qui lui sont confiées par le mandat du 20 mars 1977, jusqu'à ce que les organes ordinaires du futur canton soient à même de les assumer.

Aux termes d'un second article, le parlement et le gouvernement pourvoient à toutes les nominations qui ressortissent à leur compétence en vertu de la constitution. Ils déterminent en particulier les autorités et les fonctionnaires qui seront maintenus, avec leur consentement, dans leur fonction jusqu'à la fin de la période administrative en cours ou, à défaut de celle-ci, fixent la date à laquelle leur fonction prend fin. Ils veillent également à l'organisation des élections complémentaires qui s'imposent.

Un troisième article prévoit que les organes constitués conformément aux deux premières dispositions prennent, dans les limites de leurs attributions, toutes les mesures nécessaires à l'organisation du futur canton. Le gouvernement, en particulier, s'entend avec les autorités du canton de Berne sur les modalités du transfert de la souveraineté cantonale et sur le partage provisoire des biens.

Ce n'est qu'au moment où cette seconde étape sera achevée, c'est-à-dire où le canton du Jura aura terminé de mettre sur pied un appareil étatique capable de fonctionner et d'assumer toutes les tâches qui lui incombent à l'égard de sa population, des autres cantons et de la Confédération et où tous les préparatifs de la séparation auront été faits, que l'acte du constituant fédéral sortira plein effet. Il en résulte que les articles 1^{er} et 80 révisés de la constitution fédérale ne pourront d'abord être mis en vigueur que partiellement, c'est-à-dire dans la mesure que requiert l'exécution des travaux de la seconde étape, en d'autres termes, l'élaboration et l'exécution du droit fédéral transitoire.

Afin de permettre aux articles 1^{er} et 80 révisés de la constitution fédérale de produire dès que possible leurs effets, il serait judicieux de confier également au Conseil fédéral le soin de procéder à la validation des résultats du vote.

7 Election des conseillers nationaux jurassiens

Alors que l'élection des conseillers aux Etats est régie par le droit cantonal, l'élection des conseillers nationaux relève du droit fédéral.

L'article 72 de la constitution fédérale dispose que le Conseil national se compose de deux cents députés du peuple suisse, les sièges étant répartis entre les cantons et demi-cantons proportionnellement à leur population de résidence, et chaque canton et demi-canton ayant droit à un siège au moins. La loi du 8 mars 1963 répartissant entre les cantons les députés au Conseil national (RS 163.1), règle les détails. Selon l'article 3 de cette loi, le Conseil fédéral doit procéder à une nouvelle répartition des sièges avant le renouvellement intégral du Conseil national qui suit immédiatement chaque recensement fédéral de la population. Le dernier recensement remonte au 1^{er} décembre 1970. Nous fondant sur l'arrêté fédéral homologuant les résultats de ce recensement (FF 1971 I 1546), nous avons fixé le nombre des conseillers nationaux attribués à chaque canton dans une circulaire du 30 juin 1971 (FF 1971 I 1590) adressée aux gouvernements cantonaux et concernant les élections pour le renouvellement intégral du Conseil national (législature 1971-1975). Selon la loi du 8 mars 1963, cette répartition est valable pour les deux législatures suivantes, soit celle de 1975-1979 et celle de 1979-1983. Une nouvelle répartition entre les cantons des députés au Conseil national interviendra pour la législature 1983-1987 sur la base du recensement de la population, qui aura lieu en 1980.

Ainsi que nous le projetons, la revision des articles 1^{er} et 80 de la constitution, qui consacrerait la création du canton du Jura, sera soumise au vote du peuple et des cantons au cours du deuxième semestre de 1978. Si la revision proposée est acceptée, le canton du Jura formera un nouvel arrondissement électoral au sens de l'article 1^{er}, 2^e alinéa, de la loi du 14 février 1919 concernant l'élection du Conseil national (RS 163.2). Le nombre des députés pour cet arrondissement devra être fixé lors du renouvellement du Conseil national pour la législature 1979-1983. Or, comme on l'a vu, la répartition des députés entre les cantons a déjà été établie pour les deux législatures qui suivent le recensement de la population au 1^{er} décembre 1970. Selon la loi du 8 mars 1963, dans sa teneur actuelle, un nouvel examen de la répartition des sièges ne devrait avoir lieu qu'une fois connus les résultats du recensement de 1980 et, la première fois, pour la législature 1983-1987. Il sera donc nécessaire de procéder exceptionnellement à une nouvelle répartition des représentants par arrondissement électoral pour la législature 1979-1983. Les Chambres fédérales doivent donc nous autoriser à le faire, en complétant la loi du 8 mars 1963¹⁾ par une disposition transitoire.

La députation à laquelle le canton du Jura aura droit pour la législature 1979-1983 sera déterminée d'après le chiffre de la population résidante du pays, recensée au 1^{er} décembre 1970. Il est par conséquent d'ores et déjà possible de déterminer le nombre de sièges qui seront attribués à l'arrondissement électoral du futur canton du Jura:

¹⁾ La loi du 8 mars 1963 a été reprise dans la nouvelle loi fédérale du 17 décembre 1976 sur les droits politiques. Dès que cette dernière entrera en vigueur, la première sera abrogée. Toutefois, comme la nouvelle loi fait l'objet d'une demande de référendum, la modification proposée sera, selon l'issue de la consultation populaire, incluse soit dans la nouvelle, soit dans l'ancienne loi.

Ayant une population résidante de 983 296 personnes, le canton de Berne dispose présentement de 31 sièges au Conseil national. Le canton de Berne dans ses nouvelles frontières aura 916 035 habitants, et le canton du Jura 67 261. La répartition des sièges calculée conformément à l'article 1^{er}, chiffres 1 à 5, de la loi du 8 mars 1963 est la suivante pour l'ensemble de la Suisse: Le quotient provisoire calculé selon le chiffre 1 étant de 31 349, ni le canton de Berne dans ses nouvelles frontières ni le canton du Jura ne participent à la première répartition prévue par le chiffre 2. Pour la deuxième répartition (ch. 3), le quotient s'élève à 31 506; le canton de Berne dans ses nouvelles frontières reçoit 29 députés et le canton du Jura, 2 députés (ch. 4). Les deux premières répartitions permettent de distribuer 191 sièges. Il en reste donc 9 à répartir entre les 9 cantons qui obtiennent les restes les plus forts (ch. 5). Voici le tableau des restes en ordre décroissant:

Schwyz	29 060	Vaud	7 755
Thurgovie	25 305	Glaris	6 649
Tessin	24 916	Saint-Gall	6 403
Argovie	23 706	Lucerne	6 087
Fribourg	22 779	Zurich	5 078
Valais	17 527	Zoug	4 984
Appenzell Rh.-Ext.	17 517	Grisons	4 556
Genève	16 539	Jura	4 249
Bâle-Campagne	15 853	Soleure	3 591
Bâle-Ville	14 403	Uri	2 585
Neuchâtel	11 643	Berne	2 361
Schaffhouse	9 842		

Les neuf premiers cantons de cette liste reçoivent un siège supplémentaire. On constate que l'ancien canton est le dernier de la liste et que le canton du Jura ne se situe que trois rangs au-dessus. Aussi la présence du nouveau canton ne modifie-t-elle en rien le nombre des députés auxquels ont droit les autres cantons. Les chiffres fixés dans la circulaire du 30 juin 1971 restent identiques, à deux exceptions près: le canton de Berne dans ses nouvelles frontières n'a plus que 29 sièges et le canton du Jura en obtient 2.

Le canton du Jura formera en principe un arrondissement électoral dès l'entrée en vigueur des articles 1^{er} et 80 révisés de la constitution. La législature du Conseil national prendra fin le dimanche précédant l'ouverture de la session d'hiver de 1979. Durant la période s'écoulant entre la date de l'entrée en vigueur des articles révisés et la date de la fin de la législature, les 31 députés attribués au canton de Berne, qui siègent actuellement, ne seront pas les élus de deux arrondissements distincts. Faudrait-il alors procéder à une élection complémentaire pour tenir compte du fait que le canton du Jura constitue un nouvel

arrondissement électoral, né en cours de législature? Remarquons, tout d'abord, qu'il paraîtrait inopportun d'organiser dans les cantons de Berne et du Jura une campagne et des opérations électorales une année avant le renouvellement complet du Conseil national. Ensuite, il convient de ne pas oublier que le Conseil national est élu selon le principe de l'élection générale; tous les quatre ans – le dernier dimanche du mois d'octobre qui précède une année bissextile – on procède à une nouvelle élection des deux cents députés. La durée d'une législature ne pourrait donc être modifiée que par une révision constitutionnelle. En effet, un renouvellement, même partiel, avant la fin d'une législature n'est pas possible, sauf dans les circonstances exceptionnelles prévues à l'article 25 de la loi concernant l'élection du Conseil national (absence de suppléant en cas de démission). Le système d'élection du Conseil national est conçu de telle façon qu'il n'y ait pas besoin d'organiser des élections complémentaires entre deux élections générales. En outre, il est généralement admis que les conseillers aux Etats représentent les cantons et les conseillers nationaux la population dans son ensemble; le conseiller national élu dans un arrondissement est donc le représentant du peuple tout entier. Si l'élection a lieu dans un arrondissement déterminé, c'est seulement parce qu'il n'est pas possible, pour des raisons pratiques, de l'organiser dans l'ensemble du pays, qui ne forme pas un collège unique, comme le Conseil fédéral l'a exposé dans son message du 16 mars 1914 sur l'initiative populaire tendant à l'application du système de la représentation proportionnelle aux élections du Conseil national suisse (FF 1914 II 120). Il s'ensuit qu'aucun canton ne peut d'emblée prétendre à être représenté, en permanence, par des députés qui lui sont propres et qu'il a lui-même élus dans un arrondissement séparé, une telle représentation n'étant pas un droit définitivement acquis. Si un canton est créé au cours d'une législature, il n'est pas contraire à la constitution d'attendre le prochain renouvellement du Conseil national pour faire du nouvel Etat une circonscription distincte et procéder à une nouvelle répartition des sièges entre les vingt-six cantons et demi-cantons.

Pour toutes ces raisons, il se justifie de ne considérer le canton du Jura comme nouvel arrondissement électoral qu'à l'occasion du renouvellement du Conseil national pour la législature 1979–1983. Il conviendra, par conséquent, de compléter la loi du 8 mars 1963 répartissant entre les cantons les députés au Conseil national, afin de nous permettre de procéder, compte tenu des résultats du recensement de la population résidante au 1^{er} décembre 1970, à une répartition complémentaire des 31 sièges, attribués actuellement au canton de Berne, entre le nouveau et l'ancien canton, après la séparation¹⁾. Du reste, nous vous proposons cette modification dans notre message sur la révision d'actes législatifs fédéraux à la suite de la création du canton du Jura, message qui vous sera présenté en même temps que celui-ci.

¹⁾ Cf. note 1, chiffre 7, 3^e alinéa.

Arrêté fédéral
sur la création du canton du Jura
(art. 1^{er} et 80 cst.)

Projet

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 16 novembre 1977¹⁾,
arrête:

I

La constitution fédérale est modifiée comme il suit:

¹ Le canton du Jura est ajouté à la liste des 22 cantons énumérés à l'article 1^{er} et le nombre de «vingt-deux» est remplacé par celui de «vingt-trois».

² Le nombre des conseillers aux Etats mentionné à la première phrase de l'article 80 est porté de 44 à 46.

II

¹ Le présent arrêté est soumis au vote du peuple et des cantons.

² Le Conseil fédéral procède à la validation des résultats du vote. Après la validation, il met en vigueur l'arrêté à mesure que la souveraineté cantonale bernoise est transférée au nouveau canton. Il règle les modalités de ce transfert par voie d'ordonnance.

**Population résidante selon l'origine
dans les districts jurassiens 1971-1975**

	Delémont	Franches-Montagnes	Porrentruy	Jura
<i>1971</i>				
Suisses	27 171	8 648	23 181	59 000
Etrangers	4 454	545	2 972	7 971
Total	31 625	9 193	26 153	66 971
<i>1972</i>				
Suisses	27 665	8 678	23 184	59 527
Etrangers	4 436	545	3 025	8 006
Total	32 101	9 223	26 209	67 533
<i>1973</i>				
Suisses	27 830	8 631	23 285	59 746
Etrangers	4 438	544	2 905	7 887
Total	32 268	9 175	26 190	67 633
<i>1974</i>				
Suisses	27 744	8 572	23 126	59 442
Etrangers	4 600	556	2 927	8 083
Total	32 344	9 128	26 053	67 525
<i>1975</i>				
Suisses	28 138	8 635	23 208	59 981
Etrangers	4 229	501	2 768	7 498
Total	32 367	9 136	25 976	67 479

Source: Bureau de statistique du canton de Berne
Relevés annuels de la population résidante au 31 décembre

Evolution de la population résidante 1950-1970
(variation relative en %)

Période	Jura	Suisse
1950-1960	6,8	15,1
1960-1970	5,9	15,5

Source: Bureau de statistique du canton de Berne
La Vie économique

Evolution de la population résidante 1971-1975
(variation annuelle relative en %)

Période	Jura	Suisse
1971-1972	0,8	0,9
1972-1973	0,1	0,6
1973-1974	-0,2	0,4
1974-1975	-0,1	-0,7

Source: Bureau de statistique du canton de Berne
La Vie économique

Cantons d'après le chiffre de population

Cantons	Population résidante 1970	
		Part au total en ‰
Zurich	1 107 788	177
Berne (avec le Jura)	983 296	157
Berne (sans le Jura)	916 035	146
Vaud	511 851	81
Argovie	433 284	69
Saint-Gall	384 475	61
Genève	331 599	53
Lucerne	289 641	46
Tessin	245 458	39
Bâle-Ville	234 945	37
Soleure	224 133	36
Valais	206 563	33
Bâle-Campagne	204 889	33
Thurgovie	182 835	29
Fribourg	180 309	29
Neuchâtel	169 173	27
Grisons	162 086	26
Schwyz	92 072	15
Schaffhouse	72 854	12
Zoug	67 996	11
<i>Jura</i>	<i>67 261</i>	<i>11</i>
Appenzell Rh.-Ext	49 023	8
Glaris	38 155	6
Uri	34 091	5
Unterwald-le-Bas	25 634	4
Unterwald-le-Haut	24 509	4
Appenzell Rh.-Int.	13 124	2
Suisse	6 269 783	1 000

Source: Recensement fédéral de la population 1970, tome I, population résidante des communes 1850-1970, statistiques de la Suisse, fascicule 467, Bureau fédéral de statistique, Berne 1971

Surface des cantons

Cantons	Superficie totale en ha
Grisons	710 589
Berne (sans le Jura)	605 055
Valais	522 576
Vaud	321 900
Tessin	281 077
Saint-Gall	201 426
Zurich	172 863
Fribourg	166 998
Lucerne	149 215
Argovie	140 456
Uri	107 645
Thurgovie	101 273
Schwyz	90 815
Jura	83 632
Neuchâtel	79 663
Soleure	79 061
Glaris	68 463
Unterwald-le-Haut	49 069
Bâle-Campagne	42 813
Schaffhouse	29 833
Genève	28 217
Unterwald-le-Bas	27 577
Appenzell Rh.-Ext.	24 319
Zoug	23 855
Appenzell Rh.-Int.	17 207
Bâle-Ville	3 718
Suisse	4 129 315

Source: Annuaire statistique de la Suisse (1976)

Population active des districts jurassiens par catégories et secteurs économiques en 1970

Secteur économique	Delémont	Franches-Montagnes	Porrentruy	Jura
Secteur primaire.....	1 256	878	1 278	3 412
10 Mines	41	—	4	45
20-38 Industrie, arts et métiers.....	8 035	2 366	6 059	16 460
20-22 Alimentation, boissons, tabac	295	73	663	1 031
23-24 Textile, habillement.....	173	16	720	909
25 Bois et liège	245	114	221	580
26-27 Papier, arts graphiques.....	103	21	99	223
28-30 Cuir, caoutchouc, matière synthétiques	49	7	17	73
31-32 Chimie, traitement du pétrole brut	37	—	8	45
33 Pierre et terre	222	3	134	359
34-36 Métaux, machines, appareils, horlogerie	6 882	2 128	4 180	13 190
40 Bâtiment, génie civil	1 080	193	735	2 008
50 Electricité, gaz, eau	82	34	97	213
Secteur secondaire	9 238	2 593	6 895	18 726
60-61 Commerce	1 323	177	1 046	2 546
64-65 Banques, assurances	193	33	110	336
70 Transports, communications	587	131	332	1 050
75 Hôtellerie	366	145	384	895
76 Administration publique	239	70	281	590
77 Hygiène, soins corporels	389	145	385	919
78 Enseignement, science.....	412	125	384	921
Secteur tertiaire	4 092	964	3 299	8 355
Population active en tout	14 586	4 435	11 472	30 493

Source: BFS, recensement fédéral de la population 1970
Statistiques de la Suisse, fascicule 535

Personnes occupées par secteurs économiques dans les districts jurassiens en 1965 et 1975

	Delémont	Franches-Montagnes	Porrentruy	Jura
<i>1965</i>				
primaire	1 636	1 107	1 795	4 538
secondaire	8 100	2 170	7 663	17 933
tertiaire	3 085	648	2 732	6 465
en tout	12 821	3 925	12 190	28 936
<i>1975</i>				
primaire	1 025	829	1 174	3 028
secondaire	6 808	1 831	6 347	14 986
tertiaire	4 119	727	3 078	7 924
en tout	11 952	3 387	10 599	25 938

Source: Statistiques de la Suisse, fascicule 438
BFS, recensement fédéral des entreprises 1975

Impôt fédéral pour la défense nationale (IDN)

Cotes par tête de population pour les personnes physiques et les personnes morales dans les districts jurassiens (avec partages d'impôts).

16^e période, années fiscales 1971 et 1972

District	Population 1970	Personnes physiques	Personnes morales	Total
Delémont	31 790	73,50	22,37	95,87
Franches-Montagnes	9 336	57,69	19,37	77,06
Porrentruy	26 135	142,87	18,17	161,04
Jura	67 261	98,26	20,32	118,58
Canton de Berne sans le Jura	916 035	124,02	42,25	166,27
Suisse	6 269 783	150,79	96,95	247,74

Source: Administration fédérale des contributions, Berne, 1976

**Capacité contributive absolue et par tête des districts jurassiens
pour l'année fiscale 1974**

District	Capacité contributive	
	Absolue	Par tête
Delémont	9 570 518	294,84
Franches-Montagnes	2 226 125	242,15
Porrentruy	9 208 674	351,76
Jura	21 005 317	309,67

Source: Bureau de statistique du canton de Berne

Capacité contributive, charge fiscale et capacité financière relative des communes bernoises pour l'année fiscale 1974

Remarque: La capacité contributive par tête a été calculée selon la valeur moyenne de l'état de la population au 30 juin et au 31 décembre 1974

Surface agricole utile

	Total en ha	dont en zone de montagne	
		en ha	en % du total
<i>Canton du Jura</i>	34 343	17 078	49,7
<i>Canton de Berne avec le Jura</i>	229 467	98 102	42,8
<i>Canton de Berne sans le Jura</i>	195 124	81 024	41,5
<i>Suisse</i>	1 079 599	360 114	33,4

Source: Recensement agricole fédéral du 30 juin 1969, 1^{re} partie, utilisation du sol 1969, statistiques de la Suisse, fascicule 450, Bureau fédéral de statistique, Berne 1970

Message sur la création du canton du Jura du 16 novembre 1977

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1977
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	50
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	77.082
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	12.12.1977
Date	
Data	
Seite	799-849
Page	
Pagina	
Ref. No	10 102 010

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.