

**Message
sur le transfert de la commune bernoise de Vellerat
au canton du Jura**

du 16 août 1995

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons un projet d'arrêté fédéral sur le transfert de la commune bernoise de Vellerat au canton du Jura, en vous proposant de l'adopter.

Simultanément, nous vous proposons de classer les interventions parlementaires suivantes:

- | | |
|------------------|--|
| 1980 P 80.345 | Echange des communes d'Ederswiler (JU) et de Vellerat (BE) (N 2. 6. 80, Günter). |
| 1986 M ad 85.265 | Ederswiler et Vellerat. Appartenance cantonale (N 5. 12. 85, Commission des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales du Conseil national; E 25. 9. 86). |

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

16 août 1995

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Villiger

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

Condensé

En approuvant l'arrêté fédéral sur le transfert de la commune bernoise de Vellerat au canton du Jura, le peuple et les cantons donnent leur accord au changement de canton de Vellerat.

D'après la doctrine dominante et la pratique constitutionnelle, les modifications relatives au territoire des cantons requièrent l'accord du peuple et des cantons suisses, outre l'accord du territoire en question, du canton où se situe initialement ce territoire et du canton de rattachement. L'accord du constituant fédéral est constitutif pour la modification territoriale. Ces principes s'appliquent également au changement de canton de communes isolées. La cession d'une commune entière ne peut être considérée comme une simple rectification de frontière sans portée politique.

Le corps électoral du canton de Berne, de la commune de Vellerat et du canton du Jura ayant déjà approuvé le changement de canton de la commune, les conditions préalables sont remplies pour engager, sur le plan fédéral, la procédure d'approbation.

Message

1 Partie générale

11 Situation initiale

111 La commune de Vellerat

La commune de Vellerat fait actuellement partie du district bernois de Moutier et se situe à la frontière du canton du Jura. Sa superficie est de 205 ha et elle compte, d'après le recensement fédéral de 1990, 70 habitants.

112 La position de Vellerat lors de la création du canton du Jura

Dans le cadre de la procédure pour la création du canton du Jura et conformément à l'additif constitutionnel bernois du 1^{er} mars 1970 relatif à la partie jurassienne du canton, la commune de Vellerat vota, lors des deux premières consultations populaires, pour la création du canton du Jura et contre son maintien dans le canton de Berne. D'après l'article 4 de l'additif constitutionnel, les communes limitrophes d'un district s'étant prononcé en faveur de la création du canton du Jura pouvaient décider, dans un troisième tour de plébiscite, si elles voulaient désormais faire partie du canton de Berne ou si elles voulaient s'en séparer. Comme Vellerat n'était pas une commune limitrophe au sens de cette disposition, elle ne put participer au plébiscite communal et demeura dans le canton de Berne lors de la création du canton du Jura. Depuis lors, Vellerat n'a cessé de demander son rattachement au canton du Jura.

A l'inverse, la commune d'Ederswiler opta pour son maintien dans le canton de Berne, mais n'ayant pu participer au plébiscite communal, elle fut rattachée au canton du Jura. Par la suite, elle demanda à pouvoir être réintégrée dans le canton de Berne.

113 Les démarches du Conseil fédéral depuis lors

Depuis la création du canton du Jura, le Conseil fédéral s'est efforcé de trouver une solution satisfaisante concernant l'appartenance cantonale des communes de Vellerat et d'Ederswiler. L'avenir des deux communes a fait à plusieurs reprises l'objet d'entretiens entre le Conseil fédéral et les gouvernements bernois et jurassien. En 1988, le Département fédéral de justice et police présenta aux deux gouvernements cantonaux un projet de concordat pour le changement de canton de Vellerat et d'Ederswiler, projet qui rencontra l'approbation du gouvernement bernois, mais pas celle du gouvernement jurassien. En 1992, à la demande des deux gouvernements cantonaux, le Conseil fédéral institua finalement une commission consultative sous la présidence de l'ancien conseiller national Sigmund Widmer. La commission avait pour tâche d'examiner les problèmes existant entre les deux cantons et d'élaborer, à l'intention du Conseil fédéral et des deux cantons concernés, des propositions concrètes de solution. Dans son rapport du 31 mars 1993, la commission consultative recommanda que de nouvelles votations soient immédiatement organisées dans les communes de Vellerat et d'Ederswiler.

114 L'accord du canton de Berne au changement de canton de Vellerat

Le 30 juin 1993, le gouvernement du canton de Berne décida d'engager, sans délai et sans conditions préalables, une procédure visant à permettre le changement de canton de Vellerat. En décidant d'accélérer les choses et de ne pas faire dépendre le changement de canton de Vellerat de l'appartenance cantonale d'Ederswiler, le gouvernement bernois offrait une solution à Vellerat. Le 7 novembre 1994, le Grand Conseil du canton de Berne adopta la loi sur le transfert de la commune de Vellerat dans le canton du Jura. Le corps électoral du canton de Berne accepta la loi Vellerat le 12 mars 1995 par 210 680 oui contre 39 186 non.

115 L'accord de la commune de Vellerat et du canton du Jura

Sur la base de la loi Vellerat, un scrutin a été organisé dans la commune de Vellerat le 18 juin 1995. Le corps électoral s'est prononcé par 41 voix sans opposition en faveur du rattachement au canton du Jura.

Le 26 avril 1995, le parlement du canton du Jura a adopté la loi régissant l'accueil de la commune de Vellerat, loi acceptée par le corps électoral le 25 juin 1995 par 20 020 oui contre 1758 non.

116 La modification de la situation d'Ederswiler

La dernière pétition des habitants de la commune d'Ederswiler concernant un transfert de leur commune au canton de Berne a été adressée aux autorités jurassiennes le 12 juillet 1993. Entre-temps, la situation de la commune d'Ederswiler s'est modifiée, notamment en raison du transfert du Lauffonnais au canton de Bâle-Campagne le 1^{er} janvier 1994. Comme le district limitrophe de Laufon, autrefois bernois, fait aujourd'hui partie de Bâle-Campagne, la commune d'Ederswiler deviendrait, par son transfert au canton de Berne, une enclave bernoise. La pétition du 12 juillet 1993 a été considérée par les autorités jurassiennes, au printemps 1994, comme étant sans objet. Le parlement et le gouvernement du canton du Jura ont communiqué cette décision aux pétitionnaires en date du 9 et du 22 mars 1994 respectivement. Depuis lors, aucune nouvelle requête pour un changement de canton n'a été déposée. Le Conseil-exécutif du canton de Berne a également demandé au Grand Conseil le classement d'une motion de 1987, qui exigeait une solution pour les communes d'Ederswiler et de Vellerat; avec l'adoption de la loi Vellerat, l'affaire a été considérée comme étant réglée¹⁾.

¹⁾ Rapport de gestion du Conseil-exécutif, de l'administration cantonale et des autorités judiciaires pendant l'année 1994, ch. 2.8.1.1.

12 **Classement des interventions parlementaires**

Nous nous référons aux interventions parlementaires dont le classement est demandé en introduction. L'objet de ces interventions, pour autant qu'elles ne soient pas devenues sans fondement (cf. ch. 116), est pris en considération par le présent arrêté fédéral sur le changement de canton de Vellerat.

Le postulat «Echange des communes d'Ederswiler JU et de Vellerat BE» (1980 P 80.345 N Günter) invitait le Conseil fédéral à indiquer une voie qui permette l'échange d'Ederswiler et de Vellerat. De même, la motion «Ederswiler et Vellerat. Appartenance cantonale» (1986 M ad 85.265 Commission des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales) chargeait le Conseil fédéral de créer, sur les plans institutionnels et politiques, les conditions propices à la réalisation des vœux des communes d'Ederswiler et de Vellerat.

2 **Partie spéciale**

21 **La garantie des territoires cantonaux par la constitution**

A son *article premier*, la constitution détermine quels sont les Etats membres qui forment la Confédération suisse. Cette énumération des cantons a un effet constitutif. Elle garantit l'appartenance des cantons à l'Etat fédéral, leur nombre, ainsi que l'équilibre découlant de la structure fédérale. L'article premier, qui détermine le nombre des cantons et l'équilibre fédéral, garantit du même coup l'étendue des territoires cantonaux¹⁾. En outre, puisqu'une modification du territoire d'un canton entraîne un transfert de souveraineté, elle a des incidences sur la structure fédérale du pays. D'après l'article 5 de la constitution, la Confédération garantit aux cantons, outre les autres éléments essentiels de leur souveraineté, leur territoire au sens géographique du terme²⁾.

L'*article 7, 1^{er} alinéa*, de la constitution, interdit aux cantons de conclure des traités de nature politique. Cette limite matérielle à la liberté contractuelle des cantons (art. 7, 2^e al., cst.) est une conséquence de la garantie du nombre et du territoire des cantons prévue aux articles 1 et 5 de la constitution, et vise à sauvegarder l'équilibre fédéral. Les accords bilatéraux portant sur une modification des territoires cantonaux tombent également sous le coup de l'article 7, 1^{er} alinéa³⁾. Il n'en va autrement qu'en cas d'accord sur une simple rectification visant à améliorer le tracé d'une frontière; le transfert de territoire ne constitue alors qu'un effet accessoire sans importance politique.

¹⁾ Jean-François Aubert, in *Commentaire de la Constitution fédérale*, ad article premier, n° 87.

²⁾ Cf. Blaise Knapp, in *Commentaire de la Constitution fédérale*, ad art. 5, n° 47; Ulrich Häfelin/Walter Haller, *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 2^e éd. Zurich 1988, p. 63 ss.

³⁾ Ulrich Häfelin, in *Commentaire de la Constitution fédérale*, ad art. 7, n° 48.

22 L'approbation des modifications territoriales par le peuple et les cantons

La constitution ne contient aucune norme expresse relative aux modifications territoriales. La pratique et la doctrine considèrent toutefois que, puisque la constitution peut être révisée totalement ou partiellement en tout temps (art. 118 cst.), les modifications concernant le nombre et le territoire des cantons sont autorisées. Le changement de canton du Laufonnais et la création du canton du Jura ont ainsi pu être réalisés¹⁾. Cette même conception a été également soutenue lors des démarches entreprises pour la réunification des deux Bâles²⁾.

Comme l'étendue des territoires cantonaux est garantie constitutionnellement (art. 1^{er} et 5 cst.), les modifications territoriales nécessitent, d'après la pratique et la doctrine dominante, l'accord du constituant fédéral en plus de l'accord du territoire et des cantons concernés. Ceci s'applique non seulement à la fusion, à la division et à la création de cantons, mais également à la cession d'un territoire d'un canton à un autre³⁾. Le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale avaient déjà conclu, lors du changement de canton du Laufonnais, que le peuple et les cantons devaient se prononcer à ce propos⁴⁾. L'opération par laquelle un canton s'accroît de territoires cédés par ses voisins, tout comme la fusion de deux cantons, concernent le constituant fédéral⁵⁾. Les modifications du territoire des cantons peuvent influencer l'équilibre fédéral tout entier. Elles peuvent, par exemple, se répercuter sur la répartition des sièges au Conseil national⁶⁾. De par son effet sur le nombre d'habitants des cantons, une cession de territoire peut, ne serait-ce que d'une façon indirecte, influencer sur l'issue des votations dans lesquelles on tient compte des résultats cantonaux, et avoir ainsi indirectement des répercussions sur le plan constitutionnel.

L'accord du peuple et des cantons est constitutif pour une modification territoriale. Par l'arrêté fédéral y relatif, le constituant exclut du champ d'application de l'article 7 de la constitution (interdiction des traités intercantonaux de nature politique) les conventions concernant une modification territoriale conclues entre les cantons concernés.

¹⁾ FF 1993 I 971, 1977 II 825 ss

²⁾ FF 1959 II 1319 ss

³⁾ Jean-François Aubert, in *Commentaire de la Constitution fédérale*, ad article premier, n° 79 ss; Heinrich Koller, *Gebietsänderungen im Bundesstaat – Ansichten und Aussichten nach dem Laufental-Entscheid*, in *Festschrift Alfred Rötheli*, Soleure, p. 175 ss, et la bibliographie citée.

⁴⁾ FF 1993 I 972

⁵⁾ Jean-François Aubert, in *Commentaire de la Constitution fédérale*, ad article premier, n° 87.

⁶⁾ Le canton de Berne a perdu un siège au Conseil national au profit du canton de Lucerne, en raison du rattachement du Laufonnais au canton de Bâle-Campagne (cf. FF 1993 I 976 et RO 1994 III 2429).

23 L'approbation du changement de canton d'une commune par le peuple et les cantons

Le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale ont à maintes reprises été d'avis que le transfert d'une commune d'un canton à un autre nécessitait également l'accord du peuple et des cantons¹⁾. Par la modification territoriale qui en découle, une nouvelle situation constitutionnelle est donc créée, ce qui ne peut s'accomplir qu'avec l'accord du peuple et des cantons. La cession de toute une commune à un canton voisin ne peut être considérée comme une simple rectification de frontière sans importance politique. Le changement de canton d'une commune revêt, dans notre Etat fédéral fondé sur la stabilité, un caractère exceptionnel et peut toucher l'équilibre fédéral. Quand bien même, dans un cas concret, le transfert d'une seule commune ne toucherait guère l'équilibre fédéral, il en irait différemment si plusieurs communes d'une même région étaient successivement cédées au canton voisin.

La doctrine ne prétend pas, en ce qui concerne le changement de canton des communes, que la constitution en vigueur permette de renoncer d'une façon générale à l'accord du peuple et des cantons. Il est cependant admis parfois que les modifications territoriales qui ne toucheraient pas sérieusement à l'équilibre fédéral ne nécessiteraient pas l'accord du peuple et des cantons²⁾. Toutefois, la question reste ouverte de savoir selon quels critères on jugerait qu'une modification territoriale porterait atteinte à l'équilibre fédéral. Il en est de même de la question de savoir quelle importance une commune devrait avoir pour que son transfert puisse encore être considéré comme une rectification de frontière sans portée politique³⁾. D'après une autre opinion défendue en doctrine, un accord entre les cantons de Berne et du Jura sur l'échange des communes de Vellerat et d'Ederswiler aurait pu être considéré comme une rectification de frontière sans importance politique. L'échange réciproque de communes ne perturberait pas l'équilibre fédéral; un tel déséquilibre serait à craindre tout au plus si une des deux communes seulement changeait de canton. Il devrait en outre être exclu que la modification territoriale puisse créer un précédent⁴⁾. Selon ces deux théories, les rectifications territoriales convenues entre deux cantons ne devraient en principe être soumises qu'au Conseil fédéral pour approbation (art. 7, 2^e al., et art 102, ch. 7 cst.); elles seraient soumises à l'Assemblée fédérale uniquement en cas d'application de l'article 85, chiffre 5, de la constitution⁵⁾.

¹⁾ Rapport du Conseil fédéral à la commission du Conseil des Etats sur la question de la fusion des deux Bâles, FF 1947 III 301; rapport du Conseil fédéral sur l'initiative des cantons de Berne et de Neuchâtel concernant la modification du nombre de cantons, FF 1979 III 1132; prise de position du Conseil fédéral du 31 août 1992 ad 92.3292 Motion Zwahlen du 19 juin 1992 Moutier veut rejoindre le Jura; rapport des commissions des pétitions sur la pétition de la commune d'Ederswiler concernant son appartenance cantonale, BO N 1985 1965 ss et BO E 1986 512 ss.

²⁾ Dieter Pfirter, Bundesrechtliche Vorschriften für einen Kantonswechsel einzelner Gemeinden, RDS 1989 I, p. 558.

³⁾ Même Pfirter concède qu'il n'est guère possible de trouver des critères objectifs (op. cit. p. 550).

⁴⁾ Luzius Wildhaber, Ederswiler und Vellerat – zur Gebietsveränderung im Bundesstaat, in Festschrift für Hans Huber, Berne 1981, p. 349.

⁵⁾ Cf. également Pfirter p. 551 et 558, ainsi que Wildhaber, op. cit.

24 La votation fédérale concernant le changement de canton de Vellerat

Le canton de Berne, la commune de Vellerat et le canton du Jura ayant approuvé le changement de canton de Vellerat, les conditions sont remplies pour soumettre la question à l'approbation des Chambres fédérales, puis du peuple suisse et des cantons. Par lettre du 5 juillet 1995, le Conseil-exécutif bernois a demandé au Conseil fédéral d'engager la procédure nécessaire.

On a parfois estimé que le changement de canton de Vellerat ne justifiait pas une votation fédérale. Cette conception, de notre point de vue, n'est défendable ni juridiquement ni politiquement. D'une part, la sécurité du droit et la prévisibilité dans l'application du droit constitutionnel s'opposent à ce que l'on s'éloigne, dans un cas concret, de la conception juridique soutenue jusqu'alors. Les deux cantons concernés admettent également que le peuple et les cantons doivent approuver le changement de canton de Vellerat¹⁾. D'autre part, les difficultés rencontrées depuis plusieurs années pour trouver une solution à la demande de la commune de Vellerat reflètent clairement le caractère politique de cette cession de territoire. Il ne s'agit donc à l'évidence pas d'une simple rectification de frontière sans importance politique.

On peut toutefois se demander s'il ne conviendrait pas de régler expressément dans la constitution la *procédure régissant les modifications territoriales* et si – dans une perspective novatrice – il ne faudrait pas simplifier la procédure fédérale d'approbation (cf. ch. 26).

25 Entrée en vigueur de l'arrêté constitutionnel

Le changement de canton de la commune de Vellerat n'entraîne aucune modification formelle de la constitution. L'accord du constituant est donc donné sous la forme d'un arrêté constitutionnel spécial.

Les cantons de Berne et du Jura prévoient d'opérer le changement de canton de la commune de Vellerat le 1^{er} juillet 1996²⁾. Comme l'arrêté fédéral a un caractère constitutif, son entrée en vigueur est donc fixée, à l'article 3, au 1^{er} juillet 1996.

26 Rapport avec la révision totale de la constitution

L'Assemblée fédérale, par voie de motion, a chargé le Conseil fédéral de proposer une disposition expresse sur les modifications territoriales, dans le cadre du projet de révision totale de la constitution³⁾. Conformément aux deux postulats transmis

¹⁾ Cf. le rapport présenté par la Délégation pour les affaires jurassiennes au Conseil-exécutif à l'intention du Grand Conseil concernant la loi Vellerat, du 18 avril 1994; Message du Gouvernement jurassien au Parlement relatif à l'accueil de la commune de Vellerat, du 6 décembre 1994.

²⁾ Lettres du 5 juillet 1995 du Conseil-exécutif du canton de Berne et du Gouvernement jurassien au Conseil fédéral.

³⁾ 1980 M ad 77.202 et ad 78.201 Initiatives des cantons de Berne et de Neuchâtel concernant des modifications dans le nombre des cantons, BO E 1980, 55 ss et BO N 1980, 791 ss.

par le Conseil national, il reste encore à examiner si une telle disposition doit se limiter à reprendre le droit en vigueur ou si les modifications territoriales doivent être facilitées ou au contraire rendues plus difficiles¹⁾.

Dans cette optique, le Conseil fédéral, parallèlement au projet de constitution mise à jour, a mis en discussion comme innovation ponctuelle une disposition constitutionnelle sur les modifications territoriales²⁾. Selon celle-ci, les modifications relatives au nombre et au territoire des cantons nécessiteraient l'accord de la population et des cantons concernés. Les modifications relatives au nombre des cantons nécessiteraient en outre l'accord du peuple et des cantons. Les modifications territoriales entre cantons, au contraire, seraient soumises uniquement à l'approbation de l'Assemblée fédérale, sous la forme d'un arrêté fédéral de portée générale. Par conséquent, selon cette nouvelle proposition, l'arrêté d'approbation des Chambres fédérales relatif à une modification territoriale ne serait plus soumis qu'au référendum facultatif.

3 Conséquences

Par le changement de canton de la commune de Vellerat, un problème qui occupait les cantons de Berne et du Jura et les autorités fédérales depuis environ vingt ans est enfin résolu. La question de l'appartenance cantonale de cette commune a, dans le passé, pesé sur les relations entre les deux cantons. La solution à ce problème et l'Accord du 25 mars 1994 entre le Conseil fédéral et les gouvernements des cantons de Berne et du Jura sur l'institutionnalisation du dialogue interjurassien et la création de l'Assemblée interjurassienne marquent une amélioration importante des relations entre ces deux membres de notre Etat fédéral.

Le transfert de la commune de Vellerat n'a pas de conséquences financières directes pour la Confédération.

4 Constitutionnalité

Les bases constitutionnelles de l'arrêté fédéral sur le transfert de la commune bernoise de Vellerat au canton du Jura font l'objet de considérations détaillées au chiffre 2, auxquelles ou voudra bien se référer.

N37825

¹⁾ 1991 P 90.949 Modifications territoriales (N 22. 3. 91, Bonny), BO N 1991 754 ss; 1993 P 93.3132 Révision de la procédure permettant aux communes de changer de canton (N 17. 12. 93, Gross Andreas), BO N 1993 2518 s.

²⁾ Cf. projet de réforme de la Constitution fédérale mis en consultation le 26 juin 1995.

Arrêté fédéral sur le transfert de la commune bernoise de Vellerat au canton du Jura

Projet

du

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 16 août 1995¹⁾,
arrête:*

Article premier

Le transfert de l'actuelle commune bernoise de Vellerat au canton du Jura est approuvé.

Art. 2

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

Art. 3

Il entre en vigueur le 1^{er} juillet 1996.

N37825

¹⁾ FF 1995 III 1368

Message sur le transfert de la commune bernoise de Vellerat au canton du Jura du 16 août 1995

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1995
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	37
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	95.056
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	19.09.1995
Date	
Data	
Seite	1368-1377
Page	
Pagina	
Ref. No	10 108 347

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.