

LE CONSEIL DU JURA  
BERNOIS, UN ORGANE  
POLITIQUE *SUI GENERIS* AU  
SERVICE D'UNE REGION

Université de Neuchâtel, Faculté de droit

Mémoire de Master  
Sous la direction du Professeur Pascal MAHON  
Présenté par Corentin JEANNERET  
Janvier 2020

## Table des matières

<b>Table des matières</b> .....	<b>I</b>
<b>Table des abréviations</b> .....	<b>III</b>
<b>Bibliographie</b> .....	<b>VII</b>
<b>A. Ouvrages et articles</b> .....	<b>VII</b>
<b>B. Autres sources</b> .....	<b>VIII</b>
<b>I. Introduction</b> .....	<b>1</b>
<b>II. Historique : de l'origine de la Question jurassienne à sa résolution le 24 novembre 2013</b> .....	<b>2</b>
<b>A. Question jurassienne</b> .....	<b>2</b>
1. Origine .....	2
2. Affaire Möckli.....	3
3. Initiative cantonale du Rassemblement jurassien .....	4
4. Années de brasse.....	4
5. Additif constitutionnel bernois .....	5
6. Plébiscites .....	5
7. Création de l'Assemblée interjurassienne .....	6
<b>B. Autonomie du Jura bernois et Conseil du Jura bernois</b> .....	<b>8</b>
1. Statut du Jura bernois entre 1978 et 2006 .....	8
2. Mise en œuvre du Statut particulier du Jura bernois .....	9
3. Phase parlementaire et adoption de la Loi sur le statut particulier du Jura bernois et sur la minorité francophone du district bilingue de Bienne.....	10
<b>C. Question jurassienne : suite et fin</b> .....	<b>13</b>
1. Mandat à l'Assemblée interjurassienne.....	13
2. Rapport final de l'Assemblée interjurassienne : étude sur l'avenir institutionnel de la région interjurassienne du 22 avril 2009 .....	14
3. Séances d'information interactives .....	15
4. Votation du 24 novembre 2013 .....	16
<b>III. Le Conseil du Jura bernois : présentation et fonctionnement</b> .....	<b>17</b>
<b>A. Partie générale</b> .....	<b>17</b>
1. Genèse et création.....	17
2. Présentation générale.....	18
<b>B. Structure</b> .....	<b>18</b>
1. Séance plénière.....	18
2. Présidence.....	19
3. Bureau.....	20
4. Commissions .....	20
5. Secrétariat général.....	21
6. Délégué à la culture .....	22
<b>C. Elections</b> .....	<b>22</b>
1. Au sein du Conseil du Jura bernois .....	22
2. Au sein de son Bureau .....	25
<b>D. Compétences</b> .....	<b>26</b>
1. Objectifs .....	26

2.	Typologie.....	26
3.	Décision.....	27
a)	Subventionnement.....	27
(1)	Subvention aux activités culturelles.....	27
(2)	Subvention provenant du Fonds du sport.....	28
(3)	Subvention provenant du Fonds de loterie.....	30
(4)	Modifications législatives en cours.....	31
b)	Coordination scolaire romande.....	32
c)	Nomination.....	33
4.	Négociation.....	34
5.	Participation.....	35
<b>IV.</b>	<b>Comparaison et qualification juridique.....</b>	<b>39</b>
<b>A.</b>	<b>Traits saillants et singularités du Conseil du Jura bernois.....</b>	<b>39</b>
1.	Traits saillants du Conseil du Jura bernois.....	39
2.	Singularités dans l'organisation.....	41
3.	Bilan et critiques.....	41
<b>B.</b>	<b>Comparaisons et délimitations.....</b>	<b>42</b>
1.	Etat et Gouvernement.....	42
a)	En général.....	42
b)	Conseil-exécutif bernois.....	44
2.	Parlement.....	48
a)	En général.....	48
b)	Grand Conseil bernois.....	50
3.	Autres organes.....	55
a)	Conseil des affaires francophones de l'arrondissement de Biel/Bienne.....	55
b)	Préfecture du Jura bernois.....	56
<b>C.</b>	<b>Délimitation et proposition de qualification.....</b>	<b>59</b>
1.	Délimitation.....	59
2.	Proposition de qualification.....	60
<b>V.</b>	<b>Conclusion et recommandations.....</b>	<b>67</b>

## Table des abréviations

AIJ	Assemblée interjurassienne
AJU	Alliance jurassienne
al.	alinéa(s)
art.	article(s)
ATF	Recueil officiel des arrêts du Tribunal fédéral suisse
BE	Canton de Berne
BLV	Base législative vaudoise
BSK-BV	Basler Kommentar Bundesverfassung
CAF	Conseil des affaires francophones de l'arrondissement de Biel/Bienne
CC	Code civil suisse du 10 décembre 1907 (RS 210)
CF	Conseil fédéral
cf.	<i>Confer</i> (voir)
CIIP SR+TI	Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin
CJB	Conseil du Jura bernois
COFRA	Conférence de coordination francophone
consid.	considérant
Cst.	Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS 101)
Cst. BE	Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (RSB 101.1)
DAJ	Délégation du Conseil-exécutif pour les affaires jurassiennes
DIJU	Dictionnaire du Jura
DPJP	Décret sur l'attribution des postes de juges et de procureurs (RSB 161.11)
éd.	édition
ég.	également
et al.	<i>et alii</i> (et autres)

etc.	<i>et cætera</i> (et le reste)
FD	Force démocratique
FF	Feuille fédérale
FJB	Fédération des communes du Jura bernois
FOBE	Service cantonal des Fonds et autorisations
Ibid.	<i>Ibidem</i> (au même endroit)
Id.	<i>Idem</i> (de même)
i.e.	<i>id est</i> (c'est-à-dire)
JdT	Journal des Tribunaux
LC	Loi sur les constructions du 9 juin 1985 (RSB 721.0)
LCJAR	Loi cantonale sur les jeux d'argent (non encore adoptée)
LDP	Loi fédérale sur les droits politiques du 17 décembre 1976 (RS 161.1)
LDP	Loi neuchâteloise sur les droits politiques du 17 octobre 1984 (RSN 141)
LEAC	Loi sur l'encouragement des activités culturelles du 12 juin 2012 (RSB 423.11)
LEDP	Loi vaudoise sur l'exercice des droits politiques du 16 mai 1989 (BLV 160.01)
let.	lettre(s)
LGC	Loi sur le Grand Conseil du 4 juin 2013 (RSB 151.21)
LiCCS	Loi sur l'introduction du Code civil suisse du 28 mai 1911 (RSB 211.1)
LJAr	Loi fédérale sur les jeux d'argent du 29 septembre 2017 (RS 935.51)
LLot	Loi sur les loteries du 4 mai 1993 (RSB 935.52)
LPers	Loi sur le personnel du 16 septembre 2004 (RSB 153.01)
LPJA	Loi sur la procédure et la juridiction administratives du 23 mai 1989 (RSB 155.21)
LPr	Loi sur les préfets et les préfètes du 28 mars 2006 (RSB 152.321)

LStP	Loi sur le statut particulier du Jura bernois et sur la minorité francophone du district bilingue de Bienne du 13 septembre 2004 (RSB 102.1)
MAJ	Mouvement autonomiste jurassien
MSJ	Mouvement séparatiste jurassien
N	Numéro(s)
not.	notamment
OBLR	Office du bilinguisme, de la législation et des ressources
OEAC	Ordonnance sur l'encouragement des activités culturelles du 13 novembre 2013 (RSB 423.411.1)
OECAF	Ordonnance exploratoire sur l'extension du périmètre d'action du Conseil des affaires francophones du district bilingue de Bienne à l'arrondissement administratif de Biel/Bienne du 21 juin 2017 (RSB 102.111.20)
OFSp	Ordonnance sur le Fonds du sport du 24 mars 2010 (RSB 437.63)
OL	Ordonnance sur les loteries du 20 octobre 2004 (RSB 935.520)
OStP	Ordonnance sur le statut particulier du Jura bernois et sur la minorité francophone du district bilingue de Bienne (RSB 102.111)
p.	page
PDC	Parti démocrate-chrétien
PDC-PLJ	Parti démocrate-chrétien et Parti libéral jurassien
PEV	Parti évangélique suisse
PJA	Pratique juridique actuelle
pp.	pages
PRD	Parti radical-démocratique
PS	Parti socialiste suisse
PSA	Parti socialiste autonome du Jura-Sud

RCAF	Règlement du Conseil des affaires francophones de l'arrondissement de Biel/Bienne du 31 août 2006 (RSB 102.111.2)
RCJB	Règlement du Conseil du Jura bernois du 27 septembre 2006 (RSB 102.111.1)
RDAF réf.	Revue de droit administratif et de droit fiscal référence(s)
RJ	Rassemblement jurassien
RJB	Radio Jura bernois
RJJ	Revue jurassienne de jurisprudence
RS	Recueil systématique du droit fédéral
RSB	Recueil systématique des lois bernoises
RSN	Recueil systématique de la législation neuchâteloise
s.	et suivant(e)
ss.	et suivant(e)s
trad.	traduction
UDC	Union démocratique du centre
UPJ	Union des Patriotes jurassiens
vol.	volume(s)
ZBI	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht

## Bibliographie

### A. Ouvrages et articles

J.-F. AUBERT, *Traité de droit constitutionnel suisse*, 2 vol., Neuchâtel 1967, avec supplément 1967-1982, Neuchâtel 1982 (cité : AUBERT, *Traité*).

J.-F. AUBERT, *L'Assemblée fédérale suisse – 1848-1998*, Bâle 1998 (cité : AUBERT, *Assemblée fédérale*).

J.-F. AUBERT/P. MAHON, *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999*, Zurich/Bâle/Genève 2003 (cité : AUBERT/MAHON).

A. AUER, *Staatsrecht der schweizerischen Kantone*, Berne 2016.

A. AUER/G. MALINVERNI/M. HOTTELIER, *Droit constitutionnel suisse*, vol. I : *L'Etat*, 3<sup>e</sup> éd., Berne 2013.

E. M. BELSER/B. WALDMANN/R. WIEDERKEHR, *Staatsorganisationsrecht*, Zurich/Bâle/Genève 2017.

J.-R. CARNAL/F. DONZÉ/F. STEULET, *Histoire du Jura bernois et de Bienne*, Berne 1995.

Y. DIACON/J.-F. NUSSBAUMER, *Histoire du Jura et du Jura bernois*, vol. II : *Du Moyen Age à l'Epoque contemporaine*, Berne 2011.

C. EBNÖTHER, *Leitfaden durch das politische System der Schweiz*, Zurich 2017.

C. FUHRER, *Kantone mit Proporzwahlverfahren nach Hagenbach-Bischoff*, in : A. Glaser (édit.), *Das Parlamentswahlrecht der Kantone*, Zurich/Saint-Gall 2018.

A. GLASER, *Demokratie*, in : G. Biaggini/T. Gächter/R. Kiener (édit.), *Staatsrecht*, 2<sup>e</sup> éd., Zurich/Saint-Gall 2015 (cité : GLASER, *Staatsrecht*).

A. GLASER, *Die Beilegung des Jurakonflikts – Ein modell für direktdemokratische Sezession in Europa ?*, ZBl 115/2014 pp. 463-486 (cité : GLASER, *Europa*).

L. GONIN, *Droit constitutionnel suisse – Fondements, institutions et défis*, Zurich 2015.

E. GRISEL, *Gouvernement suisse – Le Conseil fédéral*, Berne 2010 (cité : GRISEL, *Conseil fédéral*).

E. GRISEL, *Les relations entre la municipalité et le conseil général ou communal en droit vaudois*, RDAF 2013 I pp. 45-68 (cité : GRISEL, *Relations*).

W. HALLER, *The Swiss Constitution in a Comparative Context*, 2<sup>e</sup> éd., Zurich/Saint-Gall 2016.

W. LINDER/S. MUELLER, *Schweizerische Demokratie – Institutionen, Prozesse und Perspektiven*, 4<sup>e</sup> éd., Berne 2017.

L. MADER, *Bundesrat und Bundesverwaltung*, in : D. Thürer/J.-F. Aubert/J. P. Müller (édit.), *Droit constitutionnel suisse*, Zurich 2001.

M. MAGGETTI/A. FANG-BÄR, *The birth of a new canton : an example for the implementation of the right to self-determination*, in : E. M. Belser et al. (édit.), *States Falling Apart ? Secessionist and Autonomy Movements in Europe*, Berne 2015.

P. MAHON, *Droit constitutionnel*, vol. I : *Institutions, juridiction constitutionnelle et procédure* 3<sup>e</sup> éd., Bâle 2014.

S. MÉTILLE, *L'utilisation de l'informatique en nuage par l'administration*, PJA 2019 pp. 609-621.

A. MISIC/N. TÖPPERWIEN, *Constitutional Law in Switzerland*, 2<sup>e</sup> éd., Alphen-sur-le-Rhin 2018.

M. MÜLLER/R. FELLER, *Verwaltungsorganisationsrecht*, in : M. Müller/R. Feller (édit.), *Bernisches Verwaltungsrecht*, 2<sup>e</sup> éd., Berne 2013.

P. MOOR/F. BELLANGER/T. TANQUEREL, *Droit administratif*, vol. III : *L'organisation des activités administratives, Les biens de l'Etat*, 2<sup>e</sup> éd., Berne 2018.

J. MORITZ, *Partage de souveraineté et modification du territoire des cantons de Berne et du Jura. Quel(s) processus ?*, RJJ 2008 pp. 4-20.

J.-J. SCHUMACHER, *L'Assemblée interjurassienne : histoire et perspective (1985-2004)*, Porrentruy 2005.

M. VON WYSS, *Maximen und Prinzipien des parlamentarischen Verfahrens : eine Untersuchung über die Schweizerische Bundesversammlung*, thèse, Zurich 2000.

P. TSCHANNEN, *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, 4<sup>e</sup> éd., Berne 2016 (cité : TSCHANNEN, *Staatsrecht*).

P. TSCHANNEN, in : B. Waldmann/E. M. Belser/A. Epiney (édit.), *Basler Kommentar Bundesverfassung*, Bâle 2015, art. 34 Cst. (cité : BSK BV-TSCHANNEN).

## B. Autres sources

ASSEMBLEE INTERJURASSIENNE, *Rapport final – Etude sur l'avenir institutionnel de la région interjurassienne*, du 22 avril 2009 (cité : AIJ Rapport final).

ASSEMBLEE INTERJURASSIENNE, *AIJ – Au service du dialogue interjurassien – Bilan d'une institution inédite (1994-2017)*, Neuchâtel 2017 (cité : AIJ Dialogue).

CHANCELLERIE D'ETAT, *Compte-rendu des séances du Grand Conseil bernois* (cité : *Compte-rendu de la [Adjectif numéral ordinal] séance, Chancellerie d'Etat, [Date]*).

CONSEIL FEDERAL, *Message sur la création du canton du Jura*, du 12 décembre 1977, FF 1977 III 799 (cité : Message création du Jura).

Communiqué de presse du Conseil-exécutif (cité : Communiqué de presse du Conseil-exécutif du [Date]).

Communiqué de presse du Conseil du Jura bernois (cité : Communiqué de presse du CJB de [Mois Année]).

Dictionnaire du Jura, édition en ligne, « <https://www.diju.ch> » (cité : DIJU, [AUTEUR], [Rubrique]).

Dictionnaire historique de la Suisse, édition en ligne, « <https://hls-dhs-dss.ch/fr/> » (cité : DHS, [AUTEUR], [Rubrique]).

LIBRAIRIE DE L'ÉTAT DE BERNE, *Notions d'instructions civiques*, Berne 1986.

Programme de législature 2018-2022 du Conseil du Jura bernois (cité : Programme de législature 2018-2022 du CJB).

Projet soumis à la procédure de consultation de la Commission de la révision constitutionnelle du canton de Berne, du 9 avril 1991, Berne 1991 (cité : Projet Commission révision constitutionnelle).

Proposition commune du Conseil-exécutif et de la Commission concernant la modification de la Loi sur le statut particulier du Jura bernois et sur la minorité francophone du district bilingue de Bienne (LStP) du 7 novembre 2012, en ligne, « [https://www.gr.be.ch/gr/fr/index/sessionen/sessionen/tagblattarchiv\\_2000\\_2009/tagblaetter\\_2004.assetref/dam/documents/GR/Sessionen/fr/tagblattarchiv/2004\\_Annexes-session-de-juin.pdf](https://www.gr.be.ch/gr/fr/index/sessionen/sessionen/tagblattarchiv_2000_2009/tagblaetter_2004.assetref/dam/documents/GR/Sessionen/fr/tagblattarchiv/2004_Annexes-session-de-juin.pdf) » (cité : Proposition commune Conseil-exécutif et Commission).

Proposition du Conseil-exécutif de la Loi cantonale sur les jeux d'argent du 6 novembre 2019, en ligne, « <https://www.rr.be.ch/etc/designs/gr/media.cdwsbinary.RRDOKUMENTE.aq/4a2b2bc056df41369cd82da797c777cd-332/8/PDF/2016.POM.102-RRB-F-194954.pdf> » (cité : Proposition Conseil-exécutif LCJAr).

Rapports d'activités du Conseil du Jura bernois (cité : Rapport d'activités CJB [Année]).

## I. Introduction

L'objet de cette étude consiste en une présentation du Conseil du Jura bernois (CJB), du point de vue de son histoire et de son fonctionnement. Mais ce travail se veut aussi une tentative de qualification juridique de cet organe unique en son genre.

Depuis sa création en 2006, le Conseil du Jura bernois œuvre au sein du canton de Berne comme un organe pionnier, qui a pour principale tâche de défendre le statut particulier de la région francophone du canton qu'est le Jura bernois. Par l'adoption de la Loi sur le statut particulier du Jura bernois et sur la minorité francophone du district bilingue de Bienne, la minorité francophone se voit doter d'un Conseil, de même qu'un droit d'initiative au niveau cantonal. La région devient de ce fait un « laboratoire de politique régionale inédite en Suisse, [à mi-chemin] entre la commune et le canton » et se voit accorder une autonomie plus grande<sup>1</sup>. Ceci est d'autant plus remarquable que la démarche est novatrice, puisqu'aucun point de comparaison et aucune source d'inspiration n'existe, en Suisse comme à l'étranger, comme le relève le conseiller-exécutif bernois Samuel Bhend dans les colonnes du journal *Le Temps* en 2002<sup>2</sup>. Dès son entrée en fonction, le Conseil du Jura bernois a eu comme objectif de devenir une autorité de référence, tout en étant un porte-parole et un défenseur du Jura bernois<sup>3</sup>.

Dans un premier temps, nous allons brièvement nous intéresser à l'histoire du Jura bernois, en omettant sciemment le cas du Laufonnais, non par manque d'intérêt mais par nécessité de circonscrire le thème. En effet, pour comprendre au mieux les enjeux qui ont présidé à la mise sur pied d'un tel organe, il est essentiel de se plonger dans le passé de cette partie du territoire. Plus qu'aucun autre organe politique, le Conseil du Jura bernois est le reflet et l'héritier direct d'une longue et tumultueuse part de notre histoire contemporaine. Cette plongée dans l'histoire nous portera de l'origine de la Question jurassienne au début du XIX<sup>ème</sup> siècle à sa concrétisation tout au long du XX<sup>ème</sup> siècle, non sans oublier de s'intéresser tout particulièrement au statut et à l'autonomie du Jura bernois durant cette période. Finalement, il sera question de la résolution de la Question jurassienne, en lien avec les travaux de l'Assemblée interjurassienne et la votation du 24 novembre 2013 au cours de laquelle la population du Jura bernois a été amenée à se déterminer quant à son appartenance cantonale.

Dans un deuxième temps, nous allons étudier plus avant le Conseil du Jura bernois en tant que tel, notamment sa composition, son fonctionnement ou encore ses attributions. Il s'agit de saisir les rouages de cet instrument inédit, afin d'en dégager les traits saillants, pour mieux cerner cette institution. L'ensemble des organes qui composent le Conseil du Jura bernois sera tout d'abord passés en revue. Cette analyse structurelle va permettre de comprendre l'articulation entre ces nombreux organes ainsi que leur fonctionnement général. Ensuite, il sera traité de la manière dont se déroulent les élections au sein du Conseil du Jura bernois et également au sein de ses différents organes. Pour finir, une analyse poussée des compétences sera menée, toujours dans l'optique de comprendre mieux cette institution.

---

<sup>1</sup> *Le Temps*, 9 mars 2002, *En guise d'autonomie, Berne offre un Conseil et un droit d'initiative au Jura bernois*, « <https://www.letemps.ch/suisse/guise-dautonomie-berne-offre-un-conseil-un-droit-dinitiative-jura-bernois> ».

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> Rapport d'activités CJB 2008, p. 5.

Ensuite, la troisième partie de ce travail sera consacrée à une identification des traits saillants du Conseil du Jura bernois ainsi qu'à une proposition de définition et de qualification d'un point de vue juridique de cet instrument. Ceci sera possible tout d'abord en comparant le Conseil du Jura bernois à d'autres autorités, tout en faisant également ressortir les dissemblances existantes. Finalement, il s'agira de proposer une qualification possible de cette institution. Il appert d'emblée qu'une telle démarche n'est pas aisée, tant cet instrument est inédit et novateur et n'a donc pas de points de comparaison !

## II. Historique : de l'origine de la Question jurassienne à sa résolution le 24 novembre 2013

### A. Question jurassienne

#### 1. Origine

L'appartenance des territoires de l'Ancien Evêché de Bâle est réglée lors du Congrès de Vienne. En effet, le Jura épiscopal est vacant de tout souverain depuis 1814<sup>4</sup>. La Déclaration du Congrès de Vienne, datée du 20 mars 1815, attribue la partie jurassienne des terres de l'Ancien Evêché et la ville de Bienne au canton de Berne<sup>5</sup>. Cette donation sert de compensation à la perte des territoires vaudois et argovien<sup>6</sup>.

Dès lors, une commission composée de représentants du canton de Berne et de l'Ancien Evêché est chargée de rédiger un Acte de Réunion<sup>7</sup>. Il est signé à Bienne le 14 novembre 1815 et ratifié dans la foulée le 23 novembre par le Grand Conseil bernois.

C'est le 21 décembre 1815 que le Gouvernement bernois prend possession de ce nouveau territoire lors d'une cérémonie solennelle à Delémont<sup>8</sup>. De ce fait, *ab initio*, les populations concernées n'ont pu s'exprimer au sujet du rattachement au canton de Berne<sup>9</sup>. Comme le relève AUBERT, il s'agit d'une opération « hardie », car la nouvelle partie francophone du canton de Berne n'a pas grand-chose en commun avec l'ancien canton, ni la religion, ni la langue, ni les habitudes<sup>10</sup>.

Dès le XIX<sup>ème</sup> siècle, on emploie le terme « Question jurassienne » pour parler du problème de minorité engendré par le rattachement de l'ancienne principauté épiscopale de Bâle au canton de Berne<sup>11</sup>.

La Première Guerre mondiale et son lot de bouleversements n'a fait qu'accentuer le fossé linguistique et culturel entre la minorité francophone et la majorité germanophone<sup>12</sup>. Ceci a

---

<sup>4</sup> Message création du Jura, FF 1977 III 804.

<sup>5</sup> CARNAL/DONZÉ/STEULET, p. 69.

<sup>6</sup> GLASER, *Europa*, p. 465.

<sup>7</sup> CARNAL/DONZÉ/STEULET, p. 69.

<sup>8</sup> DIACON/NUSSBAUMER, p. 31.

<sup>9</sup> AIJ Dialogue, p. 28.

<sup>10</sup> AUBERT, *Traité*, N 544.

<sup>11</sup> DHS, VOUTAT, Jura bernois.

<sup>12</sup> AIJ Dialogue, p. 31.

pour incidence l'émergence du premier mouvement à velléités séparatistes en 1917 qui réclame la création d'un nouveau canton suisse<sup>13</sup>. Cela dit, comme le relève le Conseil fédéral dans son Message sur la création du Jura de 1977, « ce mouvement [...] fit long feu »<sup>14</sup>. Autrement dit, la formule réclamant un canton du Jura n'a pas eu de suites immédiates<sup>15</sup>.

## 2. Affaire Möckli

Les historiens et les spécialistes de la Question jurassienne se réfèrent généralement à l'Affaire Möckli comme étant le point de départ et l'événement catalyseur de la lutte séparatiste, en bref un véritable tournant<sup>16</sup>. C'est cette affaire qui va aboutir, quelques décennies plus tard et après bien des rebondissements, à la création du canton du Jura<sup>17</sup>.

Georges Möckli, originaire de Delémont, est élu au Conseil d'Etat bernois en 1938<sup>18</sup>. En 1947, le Grand Conseil refuse de lui confier la Direction des travaux publics et des chemins de fer<sup>19</sup>. Il s'agit d'un dicastère puissant et important, puisqu'il est notamment chargé de développer les régions périphériques grâce à ses moyens financiers conséquents<sup>20</sup>. Le prétexte donné est que la Direction d'un Département de pareille importance ne peut être confiée à un représentant de la minorité linguistique francophone, quand bien même Georges Möckli parle l'allemand et comprend le dialecte bernois<sup>21</sup>.

Cette décision est mal accueillie par la population jurassienne et provoque une importante vague de protestations qui débouche sur la création du Mouvement séparatiste jurassien (MSJ) le 30 novembre 1947<sup>22</sup>. Dès 1951, ce mouvement est renommé Rassemblement jurassien (RJ), avant de devenir le Mouvement autonomiste jurassien (MAJ) en 1994<sup>23</sup>. En réaction à ces mouvements autonomistes, l'Union des patriotes jurassiens (UPJ), antiséparatiste, est créée au cours de l'année 1952<sup>24</sup>. Dès mars 1974, ce groupe est renommé Force démocratique (FD)<sup>25</sup>.

Le canton de Berne reconnaît, dans sa Constitution, lors d'un vote organisé en octobre 1950, l'existence du « peuple jurassien » et fait du français la langue officielle des six districts francophones que sont Porrentruy, Delémont, Franches-Montagnes, Moutier, Courtelary et La Neuveville<sup>26</sup>. Toutefois, aucun statut d'autonomie n'est accordé au « peuple jurassien » lors de cet ajout dans la Constitution bernoise<sup>27</sup>. En revanche, cette modification accorde certains avantages aux districts jurassiens, comme notamment la garantie d'avoir deux sièges au

---

<sup>13</sup> Message création du Jura, FF 1977 III 808.

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> AUBERT, *Traité*, N 544.

<sup>16</sup> AIJ Dialogue, p. 31.

<sup>17</sup> CARNAL/DONZÉ/STEULET, p. 138.

<sup>18</sup> AIJ Dialogue, p. 31 ; CARNAL/DONZÉ/STEULET, p. 138.

<sup>19</sup> AIJ Dialogue, p. 31.

<sup>20</sup> MAGGETTI-WASER/FANG-BÄR, p. 343.

<sup>21</sup> MAGGETTI-WASER/FANG-BÄR, p. 343 ; CARNAL/DONZÉ/STEULET, p. 138.

<sup>22</sup> AIJ Dialogue, p. 31.

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> DIACON/NUSSBAUMER, p. 60.

<sup>26</sup> AIJ Dialogue, p. 34 ; CARNAL/DONZÉ/STEULET, p. 138.

<sup>27</sup> CARNAL/DONZÉ/STEULET, p. 138.

Conseil-exécutif sur les neuf, ce qui n'était pas justifié du point de vue strictement arithmétique<sup>28</sup>.

### 3. Initiative cantonale du Rassemblement jurassien

Le 5 juillet 1959, le peuple bernois est appelé aux urnes suite au dépôt d'une initiative du Rassemblement jurassien qui, en posant la question « Souhaitez-vous que le Jura devienne un canton souverain de la Confédération ? », demande qu'un vote consultatif soit organisé dans les sept districts jurassiens<sup>29</sup>.

Au niveau cantonal, le résultat est net et sans équivoque : l'initiative est rejetée par 80 141 voix contre 23 130<sup>30</sup>. Cela étant, le résultat est beaucoup plus nuancé dans les sept districts jurassiens : l'initiative est également rejetée mais seulement avec 52% des voix<sup>31</sup>.

Ce premier vote consultatif de l'histoire de la Question jurassienne met à jour une cassure évidente entre les trois districts du Nord (Porrentruy, Delémont et les Franches-Montagnes) et les trois districts du Sud (Moutier, Courtelary et La Neuveville)<sup>32</sup>. Si les districts du Nord acceptent l'initiative avec près de 70% de oui, les districts du Sud rejettent ladite initiative dans les mêmes proportions<sup>33</sup>. Ceci préfigure la division et la scission entre le Nord et le Sud. Le district du Laufonnais rejette également cette initiative<sup>34</sup>.

Ce résultat peut s'expliquer notamment par le fait du poids et de l'importance des différences confessionnelles entre le Nord (catholique) et le Sud (protestant), mais également par la différence entre un territoire au Nord plutôt agricole et un territoire au Sud plus industriel<sup>35</sup>. Le taux de participation s'élève à près de 85% dans la partie francophone du canton de Berne, ce qui montre indéniablement les enjeux de cette problématique et l'intérêt porté à celle-ci par la population concernée<sup>36</sup>. Le séparatisme est, comme le relève AUBERT, de façon évidente, plus populaire dans les districts du Nord que dans les districts du Sud<sup>37</sup>.

### 4. Années de braise

La fin des années 1950 et les années 1960 sont qualifiées d'années de braise, en référence au titre d'un ouvrage d'un ancien secrétaire général adjoint du Rassemblement jurassien<sup>38</sup>. Durant plus d'une décennie, le ton se fait plus dur et les tensions vont croissantes<sup>39</sup>. Divers attentats sont commis par un groupe d'extrémistes séparatistes nouvellement créé, le Front de libération du Jura (FLJ)<sup>40</sup>. C'est également durant cette période troublée que naissent les

---

<sup>28</sup> AUBERT, *Traité*, N 545.

<sup>29</sup> AIJ Dialogue, p. 34 ; DIACON/NUSSBAUMER, p. 56.

<sup>30</sup> DIACON/NUSSBAUMER, p. 56.

<sup>31</sup> AIJ Dialogue, p. 34-35.

<sup>32</sup> *Id.*, p. 35.

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> DIACON/NUSSBAUMER, p. 56.

<sup>36</sup> AIJ Dialogue, p. 35.

<sup>37</sup> AUBERT, *Traité*, N 546.

<sup>38</sup> AIJ Dialogue, p. 36.

<sup>39</sup> AIJ Dialogue, p. 35 ; DIACON/NUSSBAUMER, p. 58.

<sup>40</sup> CARNAL/DONZÉ/STEULET, p. 138.

groupements de jeunesse des deux camps, les béliers pour les séparatistes et les sangliers pour les antiséparatistes<sup>41</sup>.

Personne n'échappe à ces tensions qui vont mener à une polarisation de la société jurassienne d'alors, où chacun doit choisir son camp<sup>42</sup>.

## 5. Additif constitutionnel bernois

Le Gouvernement bernois décide de réagir en 1967 et nomme une commission d'experts (« la Commission des vingt-quatre », composée de douze représentants du Jura bernois d'alors et de douze représentants de l'ancien canton), alors qu'en parallèle, la Confédération offre ses services au sein d'une « Commission des bons offices »<sup>43</sup>. Les experts de ces deux Commissions sont chargés par le Conseil-exécutif d'élaborer un projet d'additif constitutionnel qui doit établir le principe d'autodétermination de tout ou partie du Jura bernois d'alors, en mettant au point un processus de votes échelonnés<sup>44</sup>.

Les travaux de ces deux Commissions débouchent, en 1970, sur la votation populaire au cours de laquelle le peuple bernois dans son ensemble accepte un additif constitutionnel qui prévoit l'organisation de plébiscites « en cascade » dans les sept districts du Jura bernois<sup>45</sup>. L'additif est accepté le 1<sup>er</sup> mars 1970 par 90 358 voix contre 14 133 et le résultat est tout à fait similaire, toutes proportions gardées, dans la partie francophone du canton de Berne avec 20 421 oui contre 2 259 non<sup>46</sup>.

## 6. Plébiscites

Le mécanisme dit « en cascade » des plébiscites est prévu de la manière suivante : dans un premier temps, un scrutin d'autodétermination est organisé sur l'ensemble du territoire du Jura bernois<sup>47</sup>. La question qui est soumise au vote (« Voulez-vous constituer un nouveau canton ? ») est limpide<sup>48</sup>. Dans un deuxième temps, un scrutin est prévu dans les districts qui ne souhaitent pas se conformer à la décision du premier plébiscite<sup>49</sup>. Finalement, un troisième scrutin est mis sur pied pour permettre aux communes devenues limitrophes de se déterminer quant à leur appartenance cantonale<sup>50</sup>.

Le premier plébiscite est organisé le 23 juin 1974. La majorité des électeurs jurassiens, soit le 52%, vote en faveur de la création d'un nouveau canton, mais le résultat est à nuancer<sup>51</sup>. En effet, si les districts du Nord sont largement favorables à la création d'un nouveau canton

---

<sup>41</sup> AIJ Dialogue, p. 35.

<sup>42</sup> *Ibid.*

<sup>43</sup> CARNAL/DONZÉ/STEULET, p. 138.

<sup>44</sup> *Ibid.*

<sup>45</sup> AIJ Dialogue, p. 39.

<sup>46</sup> CARNAL/DONZÉ/STEULET, p. 138.

<sup>47</sup> DIACON/NUSSBAUMER, p. 59.

<sup>48</sup> CARNAL/DONZÉ/STEULET, p. 138.

<sup>49</sup> DIACON/NUSSBAUMER, p. 59.

<sup>50</sup> *Ibid.*

<sup>51</sup> AIJ Dialogue, p. 39.

(avec près de 74% de oui), la majorité est inversée et parle d'elle-même dans les districts du Sud, puisque seuls 34% des électeurs sont favorables à créer un nouveau canton<sup>52</sup>.

Lors du deuxième plébiscite, les districts ayant voté non lors du premier scrutin sont invités une seconde fois aux urnes pour choisir s'ils veulent rester dans l'ancien canton. Ce vote est organisé le 16 mars 1975 et le résultat est net : les districts de Moutier, Courtelary, La Neuveville et du Laufonnais confirment dans les mêmes proportions qu'en juin 1974 leur choix, à savoir de rester bernois<sup>53</sup>.

Finalement, les 7 et 14 septembre 1975, les communes limitrophes ont la possibilité de se déterminer quant à leur appartenance cantonale : huit communes (à savoir, Courchapoix, Corban, Rossemaison, Mervelier, Châtillon, Courrendlin, Lajoux et Les Genevez) décident de rejoindre le futur canton du Jura et deux communes (Rebévelier et Roggenburg) décident quant à elles de retourner au sein du canton de Berne<sup>54</sup>.

C'est le 1<sup>er</sup> janvier 1979 que le canton du Jura entre en souveraineté et devient le vingt-sixième canton suisse, après de nombreuses étapes volontairement omises dans cette étude. Or, cet événement ne met pas un terme à la Question jurassienne, comme on aurait pu le penser. En effet, près du tiers de la population dans le Jura bernois reste autonomiste et les tensions s'atténuent peu ou prou<sup>55</sup>. Au sein du Jura bernois, la fracture entre les deux entités séparatistes et antiséparatistes reste marquée<sup>56</sup>.

## 7. Création de l'Assemblée interjurassienne

La situation reste tendue à la fin des années 1980, les autonomistes restant une force politique importante au sein du Jura bernois, notamment en terres prévôtoises<sup>57</sup>. En 1991, le canton du Jura demande la médiation de la Confédération pour essayer d'apaiser la situation et c'est ainsi que des Conférences tripartites sont (re)mises sur pied dès cette même année, permettant de renouer le dialogue interjurassien<sup>58</sup>. Ces Conférences tripartites avaient déjà existé par le passé dès l'entrée en souveraineté du canton du Jura mais avaient été interrompues en 1985, signe des tensions extrêmes durant ces années<sup>59</sup>.

De son côté et parallèlement à ces démarches, le Gouvernement bernois a mandaté Dominique Haenni (ancien Chancelier de la République et canton de Genève), le chargeant de dresser un état des lieux de la situation des francophones au sein du canton de Berne, tout en proposant des solutions afin d'améliorer l'intégration de cette minorité au sein du canton<sup>60</sup>. Ce Rapport est rendu le 8 mars 1993 et s'articule en deux propositions distinctes : premièrement, les autorités bernoises devraient accorder une autonomie progressive au Jura bernois et, secondement, il s'agit de relativiser la frontière cantonale, cette dernière ne

---

<sup>52</sup> AIJ Dialogue, p. 39.

<sup>53</sup> AIJ Dialogue, p. 39 ; MAGGETTI-WASER/FANG-BÄR, p. 351.

<sup>54</sup> AIJ Dialogue, pp. 39-40.

<sup>55</sup> DIACON/NUSSBAUMER, p. 65.

<sup>56</sup> *Ibid.*

<sup>57</sup> AIJ Dialogue, p. 43.

<sup>58</sup> DIACON/NUSSBAUMER, p. 66.

<sup>59</sup> AIJ Dialogue, p. 44.

<sup>60</sup> *Ibid.*

correspondant pas aux réalités économiques et linguistiques notamment<sup>61</sup>. Le Rapport Haenni a été majoritairement bien perçu, quoiqu'il fût plus apprécié et confirmé du côté bernois que du côté jurassien<sup>62</sup>.

Dans la foulée, une Commission de cinq membres appelée Commission Widmer, du nom de son président Sigmund Widmer (ancien Maire de Zurich), est nommée<sup>63</sup>. Cette Commission est nommée par la Conférence tripartite<sup>64</sup>. Elle rend un Rapport en date du 31 mars 1993, soit quelques jours seulement après le Rapport Haenni. Elle préconise de mettre en place un dialogue entre les deux entités mais également un processus en deux temps devant mener à terme à la création d'un nouveau canton formé par le Jura et le Jura bernois<sup>65</sup>. Il s'agit d'instaurer un « Conseil interrégional de coopération » composé paritairement et chargé de promouvoir le dialogue et de négocier les garanties à donner au Jura bernois dans le cadre de la création d'un nouveau canton regroupant le Jura et le Jura bernois<sup>66</sup>.

Les pistes contenues dans ledit Rapport sont appréciées différemment dans les deux camps, les antiséparatistes le critiquant et les séparatistes le louant<sup>67</sup>.

La collaboration interjurassienne se poursuit pour aboutir à la signature, le 25 mars 1994, de l'Accord entre le Conseil fédéral, le Conseil-exécutif du canton de Berne et le Gouvernement de la République et canton du Jura relatif à l'institutionnalisation du dialogue interjurassien et à la création de l'Assemblée interjurassienne<sup>68</sup>.

L'Accord signé à Berne est souvent qualifié d'historique, voire d'événement le plus important qui s'est produit depuis les plébiscites dans la Question jurassienne<sup>69</sup>. Il institue l'Assemblée interjurassienne (AIJ) comme un organe composé de douze représentants du canton de Berne (i.e. les douze députés du Jura bernois nommés par le Gouvernement bernois) et de douze représentants du canton du Jura (douze personnalités choisies par le Gouvernement jurassien)<sup>70</sup>. L'Assemblée interjurassienne se veut un « lieu institutionnalisé du dialogue interjurassien »<sup>71</sup>.

Le mandat confié à cette Assemblée est relativement ouvert pour atteindre le but principal qu'est la résolution politique de la Question jurassienne<sup>72</sup>. L'Accord du 25 mars 1994 confie pour tâche principale à l'Assemblée interjurassienne la promotion du dialogue et de la collaboration interjurassienne<sup>73</sup>. Bien que ne disposant pas *ipso iure* de pouvoir décisionnel, ce cénacle bénéficie d'une compétence de proposition aux deux Gouvernements cantonaux<sup>74</sup>.

---

<sup>61</sup> SCHUMACHER, p. 33.

<sup>62</sup> *Id.*, pp. 34-35.

<sup>63</sup> AIJ Dialogue, p. 44 ; DIACON/NUSSBAUMER, p. 66.

<sup>64</sup> AIJ Dialogue, p. 44.

<sup>65</sup> *Ibid.*

<sup>66</sup> SCHUMACHER, p. 39.

<sup>67</sup> DIACON/NUSSBAUMER, p. 66.

<sup>68</sup> AIJ Dialogue, p. 231.

<sup>69</sup> SCHUMACHER, p. 66.

<sup>70</sup> *Id.*, pp. 78-79.

<sup>71</sup> AIJ Dialogue, p. 71.

<sup>72</sup> *Id.*, p. 78.

<sup>73</sup> *Ibid.*

<sup>74</sup> *Ibid.*

## B. Autonomie du Jura bernois et Conseil du Jura bernois

### 1. Statut du Jura bernois entre 1978 et 2006

Concomitamment aux divers travaux évoqués ci-dessus (Rapports Haenni et Widmer, Accord du 25 mars 1994, ...), la situation intracantonale du Jura bernois a nettement évolué dans la période allant des plébiscites à l'organisation du Conseil du Jura bernois.

Le 26 février 1978, la Constitution bernoise est partiellement révisée, afin de l'harmoniser avec la nouvelle situation du Jura bernois<sup>75</sup>. En date du 10 avril 1978 entre en vigueur la Loi sur les droits de coopération, aménageant un nouveau statut pour le Jura bernois (composé désormais des seuls districts de Moutier, Courtelary et La Neuveville) et des communes bilingues de Bienne et d'Evilard<sup>76</sup>.

Ces droits de coopération sont exercés au sein de la Fédération des communes du Jura bernois, nouvellement créée en 1977. Cette Fédération est chargée de représenter les cinquante communes des trois districts et la population francophone de Bienne, dans le but de permettre une meilleure intégration du Jura bernois, région *ipso facto* périphérique, au sein du canton de Berne<sup>77</sup>. Le but est essentiellement celui de sauvegarder les intérêts propres au Jura bernois<sup>78</sup>. La Fédération des communes du Jura bernois devient ainsi l'organe en charge de préavisier les affaires et les projets concernant son territoire au niveau cantonal<sup>79</sup>. Elle a ainsi le droit de faire des propositions aux instances cantonales telles que notamment les Directions cantonales<sup>80</sup>. Il s'agit d'une collectivité de droit public et l'adhésion découle directement de la loi sur les droits de coopération du 10 avril 1978<sup>81</sup>.

Ce syndicat de communes compte trois organes qui sont l'Assemblée régionale, le Conseil régional et l'organe de contrôle<sup>82</sup>. L'Assemblée régionale est composée de représentants des communes du Jura bernois ainsi que des députés du Jura bernois au sein du Grand Conseil<sup>83</sup>. Cet organe législatif est composé de soixante-neuf membres<sup>84</sup>. Le Conseil régional, pour sa part, est élu par l'Assemblée régionale<sup>85</sup>. Il s'agit d'un exécutif de cinq membres<sup>86</sup>. Le Conseil est chargé de représenter à l'externe la Fédération et s'occupe des affaires qui ne sont pas dévolues à l'Assemblée<sup>87</sup>. La Chancellerie de la Fédération a son siège à Courtelary<sup>88</sup>.

Se heurtant à l'incapacité de la Fédération des communes du Jura bernois à harmoniser les différents intérêts en présence, le Grand Conseil bernois décide de réformer la Loi sur les

---

<sup>75</sup> CARNAL/DONZÉ/STEULET, p. 138.

<sup>76</sup> *Ibid.*

<sup>77</sup> DHS, GILG, Jura bernois.

<sup>78</sup> LIBRAIRIE DE L'ÉTAT DE BERNE, p. 18.

<sup>79</sup> CARNAL/DONZÉ/STEULET, p. 139.

<sup>80</sup> LIBRAIRIE DE L'ÉTAT DE BERNE, p. 18.

<sup>81</sup> DIJU, CHÂTELAIN, FJB.

<sup>82</sup> *Ibid.*

<sup>83</sup> *Ibid.*

<sup>84</sup> LIBRAIRIE DE L'ÉTAT DE BERNE, p. 18.

<sup>85</sup> DIJU, CHÂTELAIN, FJB.

<sup>86</sup> LIBRAIRIE DE L'ÉTAT DE BERNE, p. 18.

<sup>87</sup> DIJU, CHÂTELAIN, FJB.

<sup>88</sup> LIBRAIRIE DE L'ÉTAT DE BERNE, p. 18.

droits de coopération en 1987, afin d'accorder davantage d'autonomie à l'échelon communal<sup>89</sup>.

Finalement, le 6 juin 1993, le constituant bernois adopte une nouvelle Constitution pour le canton, avec entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 1995. Cette dernière prévoit et consacre un statut particulier du Jura bernois à son art. 5. Cette nouvelle formulation met encore plus en valeur qu'auparavant le statut particulier de cette région et va au-delà de droits de coopération prévus jusqu'alors<sup>90</sup>. En corrélation avec le nouvel art. 4 al. 2 Cst. BE, il est dorénavant possible de déléguer au Jura bernois la compétence de prendre certaines décisions<sup>91</sup>.

En 1994, suite à l'adoption de la nouvelle Constitution, la Fédération des communes du Jura bernois est dissoute pour faire place au Conseil régional du Jura bernois et de Bienne romande<sup>92</sup>.

Ce nouvel organe, qui préfigure ce que sera en partie le Conseil du Jura bernois, est en charge de la coopération au niveau cantonal et est composé des députés issus du Jura bernois au Grand Conseil ainsi que des préfets des districts<sup>93</sup>. Ce Conseil a donc pour rôle de s'occuper de la participation politique aux affaires cantonales, en y représentant les habitantes et les habitants du Jura bernois et de la Bienne francophone<sup>94</sup>. Les organes qui composent ce Conseil régional sont au nombre de trois, à savoir, une Assemblée plénière, un Bureau et des Sections<sup>95</sup>.

## 2. Mise en œuvre du Statut particulier du Jura bernois

En date du 9 mai 2003, le Gouvernement bernois a présenté un projet de Loi sur le statut particulier du Jura bernois et sur la minorité francophone du district bilingue de Bienne. Cette démarche s'inscrit pleinement dans le cadre de la nouvelle Constitution bernoise entrée en vigueur en 1995 et prévoit de « dote[r] la région de nouveaux droits et de compétences élargies, qui lui permettront de préserver son identité, de conserver sa particularité linguistique et culturelle et de participer activement à la vie politique du canton »<sup>96</sup>.

Pour comprendre la genèse de ce projet de loi, il faut remonter à l'an 2000. C'est au cours de cette année que le Conseil régional du Jura bernois et de Bienne romande transmet au Gouvernement bernois son Rapport et projet de Loi sur le statut particulier du Jura bernois<sup>97</sup>. Le 20 décembre de la même année, l'Assemblée interjurassienne adopte la Résolution N 44, texte clef de cette institution pour l'avenir de la région interjurassienne<sup>98</sup>.

---

<sup>89</sup> DHS, GILG, Jura bernois.

<sup>90</sup> Projet Commission révision constitutionnelle, p. 45.

<sup>91</sup> *Ibid.*

<sup>92</sup> DHS, GILG, Jura bernois.

<sup>93</sup> *Ibid.*

<sup>94</sup> DIJU, CHÂTELAINE, Conseil régional du Jura bernois et de Bienne romande.

<sup>95</sup> *Ibid.*

<sup>96</sup> Communiqué de presse du Conseil-exécutif du 9 mai 2003.

<sup>97</sup> AIJ Dialogue, p. 172.

<sup>98</sup> *Ibid.*

Dans cette prise de position, l'Assemblée interjurassienne préconise une démarche en deux temps<sup>99</sup>. Dans une première phase, le Jura bernois doit se voir doter d'un « statut de large autonomie au sein du [c]anton de Berne et d'organes munis de pouvoirs décisionnels et financiers »<sup>100</sup>. Il faut également initier un partenariat direct entre le Jura bernois et le canton du Jura de même que créer des Institutions communes dont la souveraineté serait partagée<sup>101</sup>. Dans une deuxième phase, il s'agit d'instaurer une collaboration interjurassienne entre le Jura bernois et le canton du Jura, notamment via les nouvelles Institutions communes<sup>102</sup>. Selon ce qui était prévu par l'Assemblée interjurassienne, la première étape devait durer deux ans et la seconde étape quatre ans<sup>103</sup>.

Cette Résolution a été diversement accueillie. Du côté du canton du Jura, le Gouvernement souscrit au texte, moyennant quelques nuances et précisions, notamment en insistant sur l'importance du respect du calendrier<sup>104</sup>. De son côté, le Gouvernement bernois fournit une réponse plus négative, en arguant principalement que le respect du calendrier n'est pas possible et en contestant le terme de « large autonomie » du Jura bernois, contenu dans la Résolution<sup>105</sup>.

Le 5 octobre 2001, une rencontre tripartite entre des délégations des Gouvernements bernois et jurassien et de l'Assemblée interjurassienne permet d'aplanir les divergences et de mettre d'accord les parties en présence<sup>106</sup>. L'importance du calendrier a été relativisée et l'Assemblée interjurassienne a expliqué la notion de « large autonomie », en précisant qu'il s'agissait uniquement d'une autonomie qui devait permettre de gérer les Institutions communes au Jura et au Jura bernois à mettre en place<sup>107</sup>.

Cette séance débouche sur un courrier du Gouvernement bernois daté du 31 octobre 2001 par lequel celui-ci déclare souscrire à la Résolution N 44 et considère les désaccords comme enterrés<sup>108</sup>.

### 3. Phase parlementaire et adoption de la Loi sur le statut particulier du Jura bernois et sur la minorité francophone du district bilingue de Bienne

Le 4 mai 2004, la Commission préparatoire du Grand Conseil bernois approuve le projet de Loi sur le statut particulier soumis par le Gouvernement<sup>109</sup>. L'entrée en matière a été décidée à l'unanimité moins une abstention et le texte a été étudié de manière approfondie par la Commission, qui, en proposant plusieurs amendements, ne modifie pas le texte dans son esprit<sup>110</sup>.

---

<sup>99</sup> AIJ Dialogue, p. 172.

<sup>100</sup> SCHUMACHER, p. 207.

<sup>101</sup> *Ibid.*

<sup>102</sup> *Ibid.*

<sup>103</sup> *Ibid.*

<sup>104</sup> AIJ Dialogue, p. 175.

<sup>105</sup> *Id.*, p. 176.

<sup>106</sup> *Ibid.*

<sup>107</sup> *Ibid.*

<sup>108</sup> *Ibid.*

<sup>109</sup> Communiqué de presse du Conseil-exécutif du 4 mai 2004.

<sup>110</sup> *Ibid.*

Lors de la session de juin 2004 au Grand Conseil bernois, le projet de loi est passé en première lecture par les députés. Durant le débat d'entrée en matière, aucun parti ne s'oppose à débattre de la proposition du Gouvernement. La Députation (qui a pour tâche, au sein du Grand Conseil, de défendre les intérêts du Jura bernois et des francophones de Bienne) constate « qu'il faut absolument ce statut particulier pour permettre à la région de se développer et [nous croyons] qu'il est souhaité par tout le monde »<sup>111</sup>. Le groupe de l'Union démocratique du centre (UDC), pour sa part, salue « un bon compromis »<sup>112</sup>. Le Parti socialiste (PS) accepte l'entrée en matière et adhère à un projet qui « recherch[e] des voies permettant à une petite minorité francophone de s'épanouir au sein d'un grand canton alémanique dont l'administration n'est pas toujours au fait des particularités locales »<sup>113</sup>. Le Parti démocrate-chrétien (PDC) souscrit également au projet et rejette l'argumentaire développé par certains autonomistes (notamment le groupe bélier) qui pensent que ce projet de loi est une « coquille vide »<sup>114</sup>.

L'entrée en matière n'est pas combattue et, de ce fait, le Grand Conseil accepte tacitement de débattre de ce projet législatif<sup>115</sup>. Lors de la discussion article par article, l'art. 1 est modifié, en ce sens que la proposition de la Commission est acceptée par 84 voix (le projet du Gouvernement recueille 44 voix), il s'agit surtout d'une modification d'ordre orthographique, le Grand Conseil souhaitant un terme fort proposé par la Commission, à savoir « renforcer »<sup>116</sup>. Les art. 2-11 sont acceptés tels quels. L'art. 12, quant à lui, est renvoyé à la Commission, les propositions de modification ne concernant que la version allemande<sup>117</sup>.

En revanche, l'art. 13 va donner lieu à de nombreux débats. Cette disposition concerne les Rapports annuels du futur Conseil du Jura bernois et la question de savoir à qui ils sont adressés. La proposition du Gouvernement consiste en ce que ces Rapports lui soient uniquement destinés<sup>118</sup>. L'argument du Gouvernement bernois est que l'envoi des Rapports annuels à une Commission du Grand Conseil ne respecte pas la « hiérarchie des institutions »<sup>119</sup>. La Commission, quant à elle, propose que lesdits Rapports soient également présentés à la Commission de haute surveillance du Grand Conseil<sup>120</sup>. Cette dernière proposition est acceptée à la majorité avec 94 voix contre 27 pour le projet du Gouvernement<sup>121</sup>. Le projet de la Commission a notamment été soutenu par la Députation, l'UDC, le PS, le PDC et le PRD.

L'art. 14 est renvoyé à la Commission pour modification, qui ne concerne que le texte en langue allemande<sup>122</sup>. Les art. 15-27 ne suscitent pas de modifications. L'art. 28 est accepté après une explication donnée par M. Mario Annoni, Directeur de l'instruction publique et

---

<sup>111</sup> Compte-rendu de la première séance, Chancellerie d'Etat, 14 juin 2004, p. 225.

<sup>112</sup> *Id.*, p. 227.

<sup>113</sup> *Id.*, p. 226.

<sup>114</sup> *Ibid.*

<sup>115</sup> *Id.*, p. 229.

<sup>116</sup> *Id.*, pp. 229-230.

<sup>117</sup> *Id.*, p. 230.

<sup>118</sup> *Ibid.*

<sup>119</sup> *Ibid.*

<sup>120</sup> Compte-rendu de la première séance, Chancellerie d'Etat, 14 juin 2004, p. 230 ; actuellement, cette Commission s'appelle Commission de gestion du Grand conseil.

<sup>121</sup> Compte-rendu de la première séance, Chancellerie d'Etat, 14 juin 2004, p. 230.

<sup>122</sup> *Ibid.*

Président de la Délégation pour les affaires jurassiennes (DAJ)<sup>123</sup>. Les art. 29-32 sont acceptés sans discussion.

Hubert Frainier, député PDC autonomiste, propose l'adjonction d'un art. 32a, qui consisterait en la garantie pour le Jura bernois d'un des deux sièges au Conseil des Etats<sup>124</sup>. Le Gouvernement est opposé à cette démarche, car, d'une part, la disproportion entre les francophones et les alémaniques est trop grande pour justifier d'un tel quota et que, d'autre part, cette proposition nécessiterait une modification de la Constitution cantonale<sup>125</sup>. La Députation s'oppose à cette proposition qui engendrerait un trop fort sacrifice pour la population alémanique<sup>126</sup>. La majorité des autres partis, y compris le PDC, rejette cette proposition. Au vote, la proposition Frainier est rejetée par 95 voix contre 7 et 10 abstentions<sup>127</sup>.

L'art. 33 al. 2 provoque de nombreux débats. Toutefois, ceux-ci concernant uniquement le Conseil des affaires francophones de l'arrondissement de Biel/Bienne (CAF), il est renoncé ici à une analyse détaillée.

Finalement, les art. 34-39, de même que les art. 43 et 72 sont acceptés, seuls les art. 40, 41 al. 1 et 42 sont renvoyés à la Commission<sup>128</sup>. Le titre et le préambule n'appellent pas non plus de commentaires<sup>129</sup>. Au vote final, le projet de Loi sur le statut particulier est adopté en première lecture par 131 voix pour, 2 voix contre et 13 abstentions.

Le 13 septembre 2004, le Grand Conseil bernois a procédé à la seconde lecture du projet de Loi sur le statut particulier. La Commission a accepté à l'unanimité ladite loi<sup>130</sup>. Les débats de la Commission se sont principalement articulés autour de l'art. 33 à propos du Conseil des affaires francophones de l'arrondissement de Biel/Bienne<sup>131</sup>. Le projet est qualifié par le Président de la Commission de « bon compromis bernois »<sup>132</sup>. Les art. 1-72, de même que le titre et le préambule sont acceptés sans discussion<sup>133</sup>. Au vote, le projet de loi est accepté par 144 voix pour, 5 voix contre et 19 abstentions<sup>134</sup>.

En vertu de son art. 73, la Loi sur le statut particulier du Jura bernois et sur la minorité francophone du district bilingue de Bienne (LStP) entre en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2006.

---

<sup>123</sup> Compte-rendu de la première séance, Chancellerie d'Etat, 14 juin 2004, p. 230

<sup>124</sup> *Id.*, p. 231.

<sup>125</sup> *Id.*, p. 232.

<sup>126</sup> *Ibid.*

<sup>127</sup> *Ibid.*

<sup>128</sup> *Id.*, p. 235.

<sup>129</sup> *Ibid.*

<sup>130</sup> Compte-rendu de la cinquième séance, Chancellerie d'Etat, 13 septembre 2004, p. 459.

<sup>131</sup> *Ibid.*

<sup>132</sup> *Ibid.*

<sup>133</sup> *Ibid.*

<sup>134</sup> *Ibid.*

## C. Question jurassienne : suite et fin

### 1. Mandat à l'Assemblée interjurassienne

Le Parlement jurassien accepte l'initiative « Un seul Jura » du Mouvement autonomiste jurassien, qui demande au Gouvernement jurassien de « formuler une offre de partage de souveraineté au Jura bernois »<sup>135</sup>. Cette loi est adoptée le 26 avril 2006, consécutivement au dépôt de l'initiative éponyme du Mouvement autonomiste jurassien en date du 12 septembre 2003<sup>136</sup>. Suite à cette acceptation, l'Assemblée interjurassienne suspend ses travaux sur l'étude d'une entité à six districts, afin d'être toujours indépendante<sup>137</sup>. Pour ce faire, elle a demandé à la Conférence tripartite de se réunir et de se prononcer sur les effets de l'acceptation de cette initiative<sup>138</sup>.

C'est les 6 et 7 septembre 2005 que la Conférence tripartite donne une réponse à l'Assemblée interjurassienne sous la forme d'un mandat « de conduire une étude sur l'avenir institutionnel de la région interjurassienne »<sup>139</sup>. Cette mission confiée à l'Assemblée interjurassienne trois volets à explorer, à savoir premièrement d'étudier une nouvelle entité politique cantonale à six districts, mais aussi, deuxièmement, les effets du partenariat direct entre le Jura et le Jura bernois au sein des Institutions interjurassiennes et les effets de la Loi sur le statut particulier, ainsi que, troisièmement, toutes les autres pistes jugées pertinentes<sup>140</sup>.

Grâce à l'inscription dans la loi « Un seul Jura » de la mission donnée à l'Assemblée interjurassienne qui prévoyait que si le mandat n'était pas accepté par celle-ci, c'est le Gouvernement lui-même qui procéderait à cette étude, il a été possible de sortir de l'impasse de l'initiative du Mouvement autonomiste jurassien<sup>141</sup>.

Après l'acceptation de cette loi en avril 2006 par le Parlement jurassien, le mandat a été confirmé à l'Assemblée interjurassienne par la Conférence tripartite<sup>142</sup>. C'est ainsi que l'Assemblée interjurassienne, dans sa séance plénière du 22 juin 2006, décide de reprendre ses travaux et d'honorer le mandat confié et confirmé par la Conférence tripartite<sup>143</sup>.

Le mandat prévoyait un délai de deux ans avec possibilité de prolongation de même qu'un budget complémentaire de 734'000 francs suisses sur deux ans, afin de faire face aux dépenses supplémentaires en personnel administratif et en frais d'expertises<sup>144</sup>.

---

<sup>135</sup> AIJ Dialogue, p. 177.

<sup>136</sup> MORITZ, p. 4.

<sup>137</sup> AIJ Dialogue, p. 177 ; SCHUMACHER, p. 289.

<sup>138</sup> AIJ Dialogue, p. 177.

<sup>139</sup> Proposition commune Conseil-exécutif et Commission, p. 4.

<sup>140</sup> *Ibid.*

<sup>141</sup> AIJ Dialogue, p. 179.

<sup>142</sup> *Ibid.*

<sup>143</sup> *Id.*, p. 180.

<sup>144</sup> *Ibid.*

## 2. Rapport final de l'Assemblée interjurassienne : étude sur l'avenir institutionnel de la région interjurassienne du 22 avril 2009

Le 4 mai 2009, le Rapport final de l'Assemblée interjurassienne est remis officiellement à Madame Eveline Widmer-Schlumpf, conseillère fédérale, ainsi qu'aux représentants des deux Gouvernements<sup>145</sup>.

Ce Rapport, d'une cinquantaine de pages, s'articule essentiellement en deux propositions concrètes mais antinomiques<sup>146</sup>. Ces deux pistes se veulent susceptibles de régler le conflit jurassien, afin d'arriver à une situation satisfaisante<sup>147</sup>.

La première piste évoquée, conformément au mandat, est celle de la création d'un nouveau canton composé lui-même de six communes (en 2008, il existait cent trente-deux communes), soit une par ancien district, avec Moutier comme capitale<sup>148</sup>. Cela dit, il ne s'agit pas uniquement de créer un nouveau canton, mais bien de mettre en place une structure tant institutionnelle qu'administrative novatrice tout en tenant compte du nombre réduit de communes<sup>149</sup>. Cette réforme en profondeur prévoit de donner plus de marge de manœuvre aux communes, tout en se concertant avec le canton<sup>150</sup>. Cette proposition s'appuie sur une expertise menée par l'Institut de recherches économiques de l'Université de Neuchâtel qui considère le projet de l'Assemblée interjurassienne comme viable financièrement<sup>151</sup>.

La seconde piste décrite est celle d'un « Statu Quo + », c'est la seule option retenue et étudiée qui entre dans le troisième volet du mandat<sup>152</sup>. Il s'agit essentiellement d'explorer les possibilités de renforcer le Jura bernois vis-à-vis de ses partenaires, tout en maintenant ce territoire dans le canton de Berne<sup>153</sup>.

Cette proposition s'articule en quatre axes. *Primo*, dans un cadre institutionnel dense et complexe qu'est celui du Jura bernois, la mise en place d'une plateforme de coordination, sous le patronage du Conseil du Jura bernois, afin d'élaborer une action politique claire et crédible<sup>154</sup>. *Secundo*, dans le domaine de l'organisation du territoire, une réorganisation devant aboutir à la réduction du nombre de communes par fusion, pour tendre à terme à trois communes dans le Jura bernois et trois dans le canton du Jura<sup>155</sup>. *Tertio*, un élargissement éventuel des compétences du Conseil du Jura bernois, dans le but d'intensifier le partenariat direct entre le Jura bernois et le canton du Jura, notamment en utilisant à meilleur escient les Institutions communes existantes<sup>156</sup>. *Quarto*, la possibilité d'envisager des perspectives institutionnelles supra-cantoniales, au niveau de l'Arc jurassien, en impliquant notamment le

---

<sup>145</sup> AIJ Dialogue, p. 182.

<sup>146</sup> *Ibid.*

<sup>147</sup> Proposition commune Conseil-exécutif et Commission, p. 4.

<sup>148</sup> AIJ Dialogue, p. 182.

<sup>149</sup> Rapport final AIJ, pp. 9-10.

<sup>150</sup> *Id.*, p. 10.

<sup>151</sup> *Ibid.*

<sup>152</sup> *Id.*, p. 17.

<sup>153</sup> *Ibid.*

<sup>154</sup> Rapport final AIJ, p. 18 ; Proposition commune Conseil-exécutif et Commission, p. 5.

<sup>155</sup> *Ibid.*

<sup>156</sup> *Ibid.*

Conseil du Jura bernois comme interlocuteur privilégié avec les autres cantons, mais au moins celui de Neuchâtel<sup>157</sup>.

L'Assemblée interjurassienne émet également une recommandation, celle d'organiser des séances d'information interactives dans les six districts, pour informer et écouter la population de même que maintenir le dialogue interjurassien et élargir le débat<sup>158</sup>. Elle reste prudente dans l'analyse des deux pistes évoquées et précise « [qu']aucune des deux solutions ne s'impose politiquement comme allant de soi »<sup>159</sup>. Elle précise que c'est aux acteurs politiques concernés de procéder à une pesée des intérêts en présence, en étant consciente du potentiel « limité » du « Statu Quo + » et de « l'opportunité » de la création d'une nouvelle entité cantonale avec les risques inhérents<sup>160</sup>. Par l'utilisation des deux termes mis en évidence ci-dessus, l'Assemblée interjurassienne semble, discrètement, se prononcer en faveur de l'hypothèse d'un nouveau canton à six communes.

L'Assemblée interjurassienne laisse la liberté aux deux Gouvernements, sous les auspices de la Confédération, de la suite à donner à ce Rapport, notamment de l'opportunité d'organiser une votation consultative de la population concernée<sup>161</sup>.

Les réactions des cantons au Rapport sont plutôt favorables, bien que divergentes. Du côté jurassien, la préférence du Gouvernement tend assez naturellement vers l'option de la création d'un nouveau canton, tout en restant à l'écoute et désireux de prendre en compte l'avis des citoyennes et citoyens du Jura et du Jura bernois, à qui il appartient de dessiner les futurs contours institutionnels de cette région<sup>162</sup>. Du côté bernois et sans surprise, le Gouvernement est convaincu que la meilleure solution possible est le maintien du Jura bernois au sein du canton de Berne<sup>163</sup>. Les deux Gouvernements sont favorables aux séances d'information interactives préconisées par l'Assemblée interjurassienne<sup>164</sup>.

### 3. Séances d'information interactives

Le 2 novembre 2009, la Conférence tripartite a une nouvelle fois mandaté l'Assemblée interjurassienne avec pour objectif d'organiser les séances d'information interactives dont il était question dans son Rapport final<sup>165</sup>. Au cours de vingt séances d'informations qualifiées de sereines, il appert que la poursuite du processus, soit la consultation de la population, n'a généralement pas donné lieu à de vives contestations<sup>166</sup>.

---

<sup>157</sup> Rapport final AIJ, p. 18 ; Proposition commune Conseil-exécutif et Commission, p. 5.

<sup>158</sup> Rapport final AIJ, pp. 46-47.

<sup>159</sup> *Id.*, p. 38.

<sup>160</sup> Rapport final AIJ, p. 38.

<sup>161</sup> Rapport final AIJ, p. 43.

<sup>162</sup> AIJ Dialogue, p. 186.

<sup>163</sup> *Ibid.*

<sup>164</sup> *Ibid.*

<sup>165</sup> *Id.*, p. 189.

<sup>166</sup> *Id.*, pp. 189-190.

#### 4. Votation du 24 novembre 2013

Le 20 février 2012 et après une phase de discussions délicates, les Gouvernements bernois et jurassiens, sous le haut patronage du Conseil fédéral, ont signé une Déclaration d'intention dans laquelle ils signifient clairement leur volonté de résoudre politiquement la Question jurassienne, en organisant deux votations populaires simultanées dans le canton du Jura et le Jura bernois<sup>167</sup>. La Déclaration prévoit également la possibilité, pour les communes du Jura bernois, d'un vote communaliste à double sens, comme lors des plébiscites : si le oui l'emporte pour la création d'un nouveau canton, les communes qui le souhaitent peuvent organiser une seconde votation pour leur maintien dans le canton de Berne<sup>168</sup>. Si le non l'emporte, les communes qui le souhaitent peuvent organiser une seconde votation pour un rattachement au canton du Jura<sup>169</sup>.

Il apparaît important de relever que cette Déclaration (et le principe d'un vote) a été perçue comme une « onde de choc » dans le Jura bernois et que le Gouvernement bernois a ainsi dû faire preuve de persuasion à tous les niveaux pour faire accepter cette idée<sup>170</sup>. Même le Grand Conseil bernois, dans un premier temps, a refusé via une motion la possibilité de mettre en place des votes communalistes, avant de se raviser suite au vote séparé de la Députation<sup>171</sup>.

Cette votation, au demeurant historique avant même les résultats, est fixée au 24 novembre 2013. La campagne qui a précédé est marquée par la signature d'une Charte interjurassienne, garante du bon déroulement de la campagne et du scrutin, afin qu'aucune contestation du résultat ne soit possible<sup>172</sup>. L'Assemblée interjurassienne a constaté que la campagne, dans son ensemble, s'est déroulée conformément à l'esprit de la Charte mais avec quelques débordements<sup>173</sup>.

Les résultats de ce scrutin sont sans appel aussi bien dans le canton du Jura (76,6% de oui à la création d'un nouveau canton) que dans le Jura bernois (71,8% de non), avec une exception notoire, la ville de Moutier, favorable à 55,4% à la création d'un nouveau canton. En répondant massivement non, le Jura bernois marque clairement et définitivement son attachement au canton de Berne. On peut même dire que le Jura bernois, exception faite de Moutier, a clairement écarté l'option de rejoindre le canton du Jura<sup>174</sup>. Ce scrutin marque la fin de la Question jurassienne. Cela dit, au printemps 2014, conformément à la Déclaration d'intention, la commune de Moutier a manifesté sa volonté d'organiser un second vote, pour savoir si la population souhaitait rejoindre le canton du Jura. Les communes de Belprahon et Sorvilier ont également décidé de la tenue d'un second scrutin (Crémines et Grandval ont renoncé à voter alors qu'elles avaient annoncé leur volonté de le faire dans un premier temps).

Ainsi, en février 2015, une Feuille de route sur les votes communaux est signée par les cantons de Berne et du Jura et la ville de Moutier, afin de prévoir les diverses modalités d'un tel vote<sup>175</sup>. Le scrutin a été fixé le 18 juin 2017 pour Moutier et le 17 septembre 2017 pour Belprahon et

---

<sup>167</sup> AIJ Dialogue, p. 190.

<sup>168</sup> *Ibid.*

<sup>169</sup> *Ibid.*

<sup>170</sup> *Ibid.*

<sup>171</sup> *Ibid.*

<sup>172</sup> *Id.*, p. 193.

<sup>173</sup> *Id.*, p. 194.

<sup>174</sup> BELSER/WALDMANN/WIEDERKEHR, p. 144 N 18.

<sup>175</sup> AIJ Dialogue, pp. 199-200.

Sorvilier, après moult pourparlers, notamment à propos de la simultanéité des votes des communes ou non<sup>176</sup>. Le corps électoral de Moutier répond majoritairement oui à la question « Voulez-vous que la commune de Moutier rejoigne la République et canton du Jura ? » par 51,7%, l'écart étant de 137 voix seulement<sup>177</sup>. Pour leur part, les communes de Belprahon et Sorvilier votent majoritairement non, par 121 voix contre 114 (*sic !*) pour la première et par 121 voix contre 62 pour la seconde<sup>178</sup>.

Suite au vote communaliste de Moutier, plusieurs recours sont déposés auprès de la Préfecture du Jura bernois, qui rend sa décision le 5 novembre 2018 et décide d'annuler le vote, entaché d'irrégularités. Un recours contre cette décision a été déposé au Tribunal administratif bernois, qui, en date du 29 août 2019, a confirmé l'annulation du vote prévôtois. Le Tribunal fédéral a confirmé dans un communiqué de presse qu'aucun recours n'a été déposé et que, partant, la décision du Tribunal administratif bernois annulant la votation de Moutier est entrée en force<sup>179</sup>.

### III. Le Conseil du Jura bernois : présentation et fonctionnement

#### A. Partie générale

##### 1. Genèse et création

Comme nous l'avons vu précédemment, le Conseil du Jura bernois a été créé par l'adoption le 13 septembre 2004 par le Grand Conseil bernois de la Loi sur le statut particulier du Jura bernois et sur la minorité francophone du district bilingue de Bienne, avec une entrée en vigueur en 2006. La population du Jura bernois représente 5,2% de la population cantonale, avec 53 721 habitants en 2018<sup>180</sup>.

Le chemin qui a mené à la création du Conseil du Jura bernois a été sinueux et parsemé d'embûches. Il ne suffit pas de remonter aux débats devant le Grand Conseil en 2004 pour comprendre les enjeux qui ont amené à la fondation du Conseil du Jura bernois. Au fil du temps, l'intérêt et l'autonomie accordés au Jura bernois par son canton sont allés grandissant, lui permettant d'obtenir un tel organe, unique en Suisse et même dans le monde !

C'est le 9 avril 2006 qu'ont lieu les premières élections au Conseil du Jura bernois, afin de choisir ses vingt-quatre membres. Le résultat du scrutin est le suivant : 5 PS, 5 UDC, 5 PRD, 4 PSA, 2 AJU, 1 PDC-PLJ, 1 Alliance hors parti du district de La Neuveville et 1 PEV<sup>181</sup>. La séance constitutive a pour théâtre la commune de Diesse le 7 juin 2006 et voit son premier président

---

<sup>176</sup> Cf. not. pour un récit détaillé AIJ Dialogue, pp. 200 ss.

<sup>177</sup> AIJ Dialogue, p. 203.

<sup>178</sup> *Id.*, p. 205.

<sup>179</sup> RJB, 15 octobre 2019, *Moutier : Le Tribunal fédéral ne se prononcera pas sur l'annulation du vote du 18 juin*, « <https://www.rjb.ch/rjb/Actualite/Region/20191015-Moutier-le-Tribunal-federal-confirme-l-annulation-du-vote-du-18-juin.html> ».

<sup>180</sup> Service de coordination des statistiques du canton de Berne, Chiffres clefs 2018, p. 1.

<sup>181</sup> Rapport d'activités CJB 2006-2007, p. 5.

élu en la personne de M. Jean-Jacques Schumacher (PRD), ancien secrétaire général de l'Assemblée interjurassienne<sup>182</sup>.

## 2. Présentation générale

Le Conseil du Jura bernois est un instrument, institué par la Loi sur le statut particulier, « dont les objectifs sont de permettre à la population du Jura bernois de préserver son identité, de renforcer sa particularité linguistique et culturelle au sein du canton de Berne et de participer activement à la politique cantonale »<sup>183</sup>. Il existe depuis 2006 et son siège se trouve à La Neuveville, en vertu de l'art. 1 de l'OSTP et de l'art. 1 du RCJB.

Ses compétences sont nombreuses et variées : « décisions pour les subventions culturelles, le Fonds de loterie et le Fonds du sport, la coordination scolaire romande et interjurassienne et la nomination de représentants du Jura bernois dans divers organes »<sup>184</sup> ainsi que des « compétences de négociation [...] avec les cantons voisins et de[s] compétences de participation politique »<sup>185</sup>.

### B. Structure

#### 1. Séance plénière

Les séances plénières regroupent l'ensemble des vingt-quatre membres du Conseil du Jura bernois avec la participation du secrétaire général ou de la secrétaire générale (art. 10 al. 2 RCJB).

Les droits et les devoirs des membres sont réglés par l'art. 7 al. 1 let. a-d RCJB qui instaure comme droits ceux de présenter des propositions sur les affaires traitées par le Conseil, de proposer au Conseil de traiter une affaire de son choix, de participer aux votes et aux élections, notamment en proposant des candidats ainsi que des amendements et de demander qu'une question sujette à controverse soit tranchée par un vote.

Le principal devoir est celui de l'art. 7 al. 2 RCJB qui soumet les membres du Conseil au secret de fonction, avec un renvoi *mutatis mutandis* aux règles prévues aux art. 58 al. 1 LPers et 43 LGC.

Conformément à l'art. 8 al. 1 RCJB, le Conseil du Jura bernois se réunit en principe une fois par mois sur convocation de la Présidence, généralement le dernier mercredi de chaque mois<sup>186</sup>. Il a l'obligation de se réunir au moins quatre fois par an à son siège à La Neuveville (art. 1 al. 2 RCJB). L'art. 8 al. 2 RCJB octroie un droit à la convocation d'une séance plénière aux Directions cantonales, à la Chancellerie d'Etat ou à cinq membres au moins du Conseil. L'art. 8 al. 3 RCJB règle le mode de convocation du point de vue temporel et prévoit un délai de cinq jours ouvrables, sauf dans les cas d'urgence prévus à l'art. 8 al. 4 RCJB.

---

<sup>182</sup> Rapport d'activités CJB 2006-2007, p. 5.

<sup>183</sup> Page d'accueil du site internet du Conseil du Jura bernois, « <https://www.conseildujurabernois.ch> ».

<sup>184</sup> Page d'accueil du site internet du Conseil du Jura bernois, « <https://www.conseildujurabernois.ch> ».

<sup>185</sup> *Ibid.*

<sup>186</sup> Rapport d'activités CJB 2018, pp. 11 et 44 ; Rapport d'activités CJB 2017, pp. 9 et 38.

Selon l'art. 9 al. 1 RCJB, le Conseil ne peut pas prendre de décisions en dehors de l'ordre du jour. Il peut en revanche décider qu'une affaire soit inscrite à l'ordre du jour d'une prochaine séance, en vertu de l'art. 9 al. 2 RCJB.

Le principe de la publicité est régi par l'art. 10 RCJB, qui prévoit que les séances plénières ont lieu à huis clos, sauf décision contraire du plénum. Par le passé, une proposition de modifier cette règle pour ouvrir les séances de plénum au public et aux médias, pour améliorer la visibilité de cette institution, a été faite, mais sans succès<sup>187</sup>. Cette proposition émanait de l'élue du PSA Maurane Riesen, lorsqu'elle présidait le Conseil entre juin 2016 et mai 2017<sup>188</sup>. Cette proposition d'ouverture et de transparence du Conseil du Jura bernois n'a pas convaincu la majorité des élus.

Toutefois, l'on peut relativiser cette règle surprenante de prime abord du huis clos car, d'une part, l'art. 10 al. 3-4 RCJB prévoit que la Présidence (ou sur décision du plénum, le Bureau ou tout autre membre) s'occupe d'informer le public des résultats des délibérations, accompagnée dans cette tâche par le Secrétariat général. D'autre part, l'art. 11 RCJB confère la possibilité au Conseil d'inviter des représentants ou des représentantes de l'administration, de même que des spécialistes. Le huis clos n'est, de fait, pas « intégral », et cette nuance mérite d'être relevée car elle a son importance.

L'art. 12 RCJB régit les modalités de vote. L'art. 12 al. 1 RCJB établit un quorum de présence fixé à la majorité des membres, soit au moins treize membres. L'art. 7 al. 1 LStP, repris textuellement à l'art. 12 al. 3 RCJB, prévoit que le Conseil décide à la majorité des voix exprimées, soit une majorité simple<sup>189</sup>. L'art 12 al. 2 RCJB prévoit un vote à main levée, sauf décision contraire du plénum. L'art. 7 al. 2 LStP, repris à l'art. 12 al. 4 RCJB, règle le cas du vote du président ou de la présidente : il prend part au vote et départage en cas d'égalité.

A propos du déroulement des séances plénières, l'art. 12a RCJB, introduit en 2007, prévoit que le Conseil doit se doter d'un règlement dans lequel il fixe le déroulement des séances. Ceci est chose faite avec l'adoption le 28 mars 2012 du Règlement sur le déroulement des séances plénières du Conseil du Jura bernois. Il est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2012, conformément à son art. 14, et règle surtout des modalités d'ordre organisationnel, opérationnel et formel (préséances dans l'ordre d'intervention, précisions sur le délai de convocation, manière de discuter, amender et voter des textes, règles sur la récusation, etc.)

## 2. Présidence

Le président ou la présidente du Conseil se voit confier par l'art. 5 RCJB un certain nombre de prérogatives, à savoir, celles de convoquer les séances, diriger les séances plénières, représenter le Conseil à l'extérieur, disposer du droit de signature conjointement avec le secrétaire général ou la secrétaire générale, diriger le Secrétariat général et informer le public des activités du Conseil (pour autant que cela ne relève pas de la compétence du Bureau ou d'une Commission). L'art. 5 al. 1a RCJB prévoit la possibilité pour le président ou la présidente de déléguer sa signature dans le domaine de la culture au président ou à la présidente de la Commission Culture.

---

<sup>187</sup> Rapport d'activités CJB 2016, p. 5.

<sup>188</sup> *Id.*, p. 6.

<sup>189</sup> AUBERT, *Traité*, N 1067.

### 3. Bureau

Le Bureau du Conseil du Jura bernois est composé, selon l'art. 9 LStP, d'un président ou d'une présidente, d'un vice-président ou d'une vice-présidente ainsi que de deux membres (assesseurs). Il est en fonction pour une période allant du 1<sup>er</sup> juin au 31 mai de l'année suivante.

Les compétences du Bureau sont prévues par l'art. 6 RCJB, à savoir préparer toutes les affaires soumises au Conseil et émettre des propositions, établir l'ordre du jour et arrêter les dates des séances plénières, proposer au Conseil la composition des Commissions, soumettre chaque année au Conseil un projet de budget et assurer l'information transversale entre les présidents de Commission.

L'art. 19 RCJB attribue une dernière compétence au Bureau du Conseil, soit celle de représentation dans les contacts intercantonaux et particulièrement interjurassiens, tout en renvoyant aux art. 27s LStP.

Les règles sur le huis clos de l'art. 10 RCJB s'appliquent par analogie aux séances du Bureau, comme l'indique l'art. 10 al. 5 RCJB. Cela étant, le Bureau dispose également de la compétence d'inviter des représentants de l'administration, selon l'art. 11 al. 1 RCJB. En conséquence, l'aspect de conclave des séances est également à nuancer, comme pour les séances plénières.

### 4. Commissions

Pour faire suite au mandat donné à l'art. 13 RCJB, le Conseil est tenu de constituer différentes Commissions permanentes comprenant chacune entre sept et dix membres. Il existe huit Commissions, soit la Commission Institutions, la Commission Economie publique, la Commission Santé publique et prévoyance sociale, la Commission Justice, affaires communales et affaires ecclésiastiques, la Commission Police, affaires militaires et finances, la Commission Instruction publique, la Commission culture et la Commission Travaux publics, transports et énergie. Chaque Commission forme une section qui s'occupe d'un domaine précis, correspondant, par effet miroir, aux sept Directions cantonales auxquelles il faut ajouter une section Institutions qui est en relation avec la Délégation pour les affaires jurassiennes (DAJ).

Chaque Commission rencontre en principe une fois par année la Direction cantonale responsable des dossiers qui lui sont attribués<sup>190</sup>. La Commission Institutions, pour sa part, rencontre annuellement la Délégation pour les affaires jurassiennes (DAJ) du Gouvernement bernois.

Au niveau des compétences des Commissions, après une recherche approfondie dans les divers textes légaux en vigueur, il appert qu'aucun texte normatif ne régit les attributions des diverses Commissions du Conseil. En préambule, il convient de relever que chaque Commission est reliée à la Direction correspondante, il y a un effet « miroir » entre les Directions et les Commissions, chaque Commission reprenant le nom et les attributions d'une Direction cantonale. De plus, après plusieurs contacts et des recherches approfondies, il apparaît que la pratique qui prévaut existe depuis les débuts du Conseil du Jura bernois :

---

<sup>190</sup> Rapport d'activités CJB 2018, p. 11.

chaque Commission est chargée de préavisier à l'attention du plénum les dossiers qui lui sont soumis et qui entrent dans la sphère d'attribution de ladite Commission. Seul le plénum a une compétence de décision. Au surplus, le plénum peut décider de déléguer sa compétence décisionnelle à une Commission dans un dossier précis, mais cela doit se faire lors d'une séance plénière à la majorité. Ceci est par exemple le cas lorsqu'il faut rendre un avis dans une procédure de consultation et que les dates du plénum ne permettent pas une réunion avant l'échéance du délai de la période de consultation. La pratique qui a cours dans ce genre de situation est que le plénum vote la délégation à la Commission concernée par la consultation, qui se charge de relayer la voix du Conseil du Jura bernois dans le cadre de la procédure de consultation. Lors de l'assemblée plénière qui suit, la Commission qui a agi par voie de délégation informe le plénum de l'avis qui a été exprimé et explique les choix opérés.

Cette lacune est d'autant plus surprenante que le Conseil des affaires francophones de l'arrondissement de Biel/Bienne prévoit à l'art. 13 al. 4 RCAF que le Conseil édicte, dans un Règlement séparé, les attributions de chaque Commission. Ceci est chose faite avec, par exemple, le Règlement de la Commission formation, santé-social du Conseil des affaires francophones de l'arrondissement de Biel/Bienne qui règle à son art. 2 al. 1-6 les attributions de la Commission et à son art. 3 le rôle du président ou de la présidente de ladite Commission. Certes, le Conseil des affaires francophones dispose de moins de Commissions que le Conseil du Jura bernois et le travail est facilité d'autant, mais il ne semble pas insurmontable d'avoir un tel cahier des charges pour les Commissions du Conseil du Jura bernois.

L'art. 15 al. 1 RCJB invite le Conseil à tenir compte d'une représentation équitable des forces politiques mais aussi des anciens districts (Moutier, Courtelary et La Neuveville) dans la composition des Commissions, y compris au niveau des Présidences de Commission.

Les dispositions relatives au huis clos des séances plénières sont applicables par analogie aux séances de Commission, via un renvoi à l'art. 16 RCJB. Comme pour les séances plénières et les séances du Bureau, il est possible de faire venir des représentants et des représentantes de l'administration et des spécialistes lors des séances, sur invitation de la Commission ou de son président ou de sa présidente (art. 17 RCJB).

Concernant le vote et ses modalités, l'art. 18 al. 1 RCJB renvoie à l'art. 12 RCJB applicable au vote lors des séances plénières, exception faite du quorum prévu par l'art. 12 al. 1 RCJB qui n'est pas applicable aux séances de Commissions.

Finalement, tout comme le Bureau, la Commission Institutions représente le Conseil dans les relations intercantionales et en particulier interjurassiennes (art. 19 al. 1 RCJB), de même que la Commission Instruction représente en principe le Conseil dans les relations intercantionales en matière de coordination scolaire romande et interjurassiennes (art. 19 al. 2 RCJB). Au surplus, chaque Commission peut habiliter son président ou sa présidente ou tout autre membre à représenter le Conseil dans ses relations intercantionales (art. 19 al. 3 RCJB).

## 5. Secrétariat général

L'art. 12 LStP institue un Secrétariat général, avec à sa tête un secrétaire général ou une secrétaire générale, nommé par le Conseil en séance plénière. Le secrétaire général ou la secrétaire générale compose ensuite son équipe. Le Secrétariat général est rattaché administrativement à la Chancellerie d'Etat du canton de Berne et plus particulièrement à

l'Office du bilinguisme, de la législation et des ressources (OBLR) mais travaille selon les instructions du Conseil (art. 12 al.3 LStP). Il ne rend de comptes qu'au Conseil (art. 25 al. 1 RCJB). Le Secrétariat général est actuellement composé de quatre collaborateurs depuis le 1<sup>er</sup> février 2019, à savoir une équipe entièrement féminine, soit la secrétaire générale, la déléguée à la culture, l'assistante de la secrétaire générale ainsi que la secrétaire suppléante<sup>191</sup>.

Les tâches du Secrétariat général comprennent notamment le soutien dans l'organisation de l'élection du Bureau (art. 3 al. 1 RCJB), ainsi qu'un vaste cahier des charges à l'art. 24 al. 1 RCJB. Au nombre de ses attributions, le Secrétariat général s'occupe de participer avec voix consultative à toutes les séances de tous les organes du Conseil du Jura bernois, de tenir les procès-verbaux, de préparer les affaires en vue des décisions, de s'occuper de la correspondance et autres tâches administratives et de renseigner le public<sup>192</sup>. Il s'agit ainsi d'un organe clef sans lequel le Conseil ne pourrait pas fonctionner à satisfaction.

## 6. Délégué à la culture

Un poste de délégué ou de déléguée à la culture a été créé en 2016, pour faire suite aux recommandations contenues dans le Rapport final sur le développement du statut particulier du Jura bernois et du bilinguisme cantonal<sup>193</sup>. Ce nouveau poste, faisant partie intégrante du Secrétariat général, permet un rapprochement entre les différents acteurs du Conseil du Jura bernois mais aussi un rayonnement plus grand encore de la culture régionale<sup>194</sup>.

Son cahier des charges figure à l'art. 24 al. 2 RCJB et prévoit d'élaborer le projet de conception de politique culturelle générale du Conseil du Jura bernois, en consultant le Conseil des affaires francophones de l'arrondissement de Biel/Bienne, et en collaborant avec divers organes culturels, dont la Commission Culture du Conseil, ainsi que la conduite de la procédure administrative menant à l'octroi de subventions cantonales aux activités culturelles, tout en consultant et en collaborant avec les mêmes organes. De par son rôle, le délégué à la culture ou la déléguée à la culture revêt la fonction de délégué aux affaires francophones et bilingues auprès de l'Office cantonal de la culture, permettant ainsi de disposer d'une vue d'ensemble de la politique culturelle cantonale et intercantonale<sup>195</sup>.

## C. Elections

### 1. Au sein du Conseil du Jura bernois

Les vingt-quatre membres du Conseil du Jura bernois sont élus tous les quatre ans (art. 3 al. 1 LStP). Le scrutin se déroule selon le mode proportionnel (art. 3 al. 2 LStP) et a lieu en même temps que le renouvellement général ordinaire du Grand Conseil (art. 3 al. 3 LStP).

---

<sup>191</sup> Rapport d'activités CJB 2018, p. 10 ; Communiqué de presse commun du canton de Berne, du CJB et du CAF du 27 juin 2019.

<sup>192</sup> Rapport d'activités CJB 2018, p. 10.

<sup>193</sup> Rapport d'activités CJB 2018, p. 19.

<sup>194</sup> Rapport d'activités CJB 2016, p. 5.

<sup>195</sup> Rapport d'activités CJB 2016, p. 27.

L'arrondissement administratif du Jura bernois est divisé en trois cercles électoraux, qui correspondent aux trois anciens districts de Moutier, Courtelary et La Neuveville, comme le prévoit l'art. 4 al. 1 LStP.

L'attribution des vingt-quatre mandats se fait en trois temps, en vertu de l'art. 4 al. 2 let. a-c LStP : dans un premier temps, trois mandats sont attribués au préalable au cercle électoral de La Neuveville. Ceci permet de garantir à ce district une représentation minimale plus élevée que celle qui prévaudrait si on appliquait les prescriptions de la Loi sur les droits politiques<sup>196</sup>. Dans un deuxième temps a lieu une répartition principale pour les deux autres cercles électoraux, en tenant compte de la population actuelle de chaque district. Dans un troisième temps, le cercle électoral qui a obtenu le reste le plus élevé se voit attribuer le mandat restant. En cas d'égalité dans les restes, le sort décide. Au surplus, l'art. 4 al. 3 LStP renvoie aux dispositions relatives à l'élection au Grand Conseil dans la législation sur les droits politiques.

Le collège électoral est composé des habitants et des habitantes du Jura bernois ayant le droit de vote au niveau cantonal et qui résident dans l'un des trois districts du Jura bernois (art. 5 al. 1 LStP). Les conditions d'éligibilité au sein du Conseil sont les mêmes, à savoir le droit de vote en matière cantonale et la résidence dans le Jura bernois (art. 5 al. 2 LStP).

Lors des dernières élections de mars 2018, la composition suivante du Conseil du Jura bernois est sortie des urnes (avec entre parenthèse la différence de sièges par rapport à la législature précédente) : 7 UDC (-2), 5 PLR (+3), 5 PS (-1), 3 Verts (+2), 3 PSA (-1) et 1 PDC-PLJ (=). En plus de ces variations, qui ont permis au PLR et aux Verts de former chacun un groupe (art. 20 RCJB), il s'agit également d'un tournant majeur dans l'histoire du Conseil du Jura bernois : onze personnes ont tiré leur révérence, dont plus de la moitié étaient des membres fondateurs du Conseil<sup>197</sup>.

Il est à relever que le découpage des circonscriptions pour l'élection au Conseil du Jura bernois va, selon toute vraisemblance, être modifié dans les années qui suivent. Un postulat<sup>198</sup> a été déposé dans ce sens au Grand Conseil en date du 24 janvier 2018 par le député du Jura bernois Tom Gerber (PEV), avec seize cosignataires. Ce postulat s'intitule « Adapter les cercles électoraux pour les élections au Conseil du Jura bernois » et demande au Gouvernement bernois d'étudier la possibilité et la faisabilité d'avoir une circonscription unique recouvrant l'entier de l'arrondissement administratif du Jura bernois, comme cela est déjà le cas pour l'élection des douze députés jurassiens bernois au Grand Conseil. Cette démarche, selon le député Gerber, est notamment motivée par le fait que les districts ont perdu de leur importance depuis la création du Conseil du Jura bernois en 2006, mais également car le système actuel peut créer une certaine confusion au sein des électeurs.

Le Gouvernement bernois a répondu le 20 juin 2018 en proposant d'accepter le postulat<sup>199</sup>. Son argumentation repose notamment sur le fait que l'importance des districts s'est amoindrie depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010, date à laquelle ils ont perdu le statut d'unité administrative décentralisée. C'est depuis lors que le Jura bernois constitue un arrondissement administratif du canton de Berne. Le Gouvernement constate de surcroît que si la ville de Moutier devait quitter le canton de Berne, cela donnerait lieu à une nouvelle

---

<sup>196</sup> Proposition commune Conseil-exécutif et Commission, pp. 11-12.

<sup>197</sup> Rapport d'activités CJB 2018, p. 18.

<sup>198</sup> Postulat GERBER 015-2018 « Adapter les cercles électoraux pour les élections au Conseil du Jura bernois » du 24 janvier 2018.

<sup>199</sup> Réponse du Conseil-exécutif 695/2018 du 20 juin 2018.

répartition des mandats, qui aboutirait à un résultat inéquitable pour le district de La Neuveville qui serait sous-représenté en termes de mandats. En outre, le Gouvernement bernois est conscient que la situation actuelle dans le district de La Neuveville n'est pas conforme à la jurisprudence récente du Tribunal fédéral en matière de quorums naturels, puisqu'il faut près de 25% des voix pour obtenir un siège, alors que notre Haute Cour retient un quorum naturel maximal de 10% seulement<sup>200</sup>.

Le 5 septembre 2018, le Grand Conseil a accepté à l'unanimité des membres présents par 145 voix le postulat<sup>201</sup>. A l'heure actuelle, le Conseil du Jura bernois ne s'est pas encore prononcé et déterminé sur cet objet qui fera partie intégrante de la prochaine révision de la Loi sur le statut particulier.

Au mois d'octobre 2019, le Conseil du Jura bernois s'est intéressé à la possibilité d'introduire un quota de sièges réservés aux femmes pour le prochain renouvellement. Cette proposition émane d'une élue du Conseil, Maurane Riesen (PSA), qui s'inscrit dans le débat faisant suite au dépôt du postulat GERBER devant le Grand Conseil<sup>202</sup>. Cette proposition se décompose en réalité en deux alternatives<sup>203</sup>.

La première option est d'introduire un quota de 40% pour le genre minoritaire au sein du Conseil du Jura bernois, soit les femmes actuellement, et ceci pour une durée indéterminée. Cette proposition s'inscrit dans la durée et engendrerait une modification définitive du système électoral.

La seconde option évoquée est celle d'appliquer un « accélérateur » limité dans le temps à une ou plusieurs législatures, afin d'arriver à une représentation féminine d'au moins 40%. Pour mettre en œuvre cette proposition, il s'agirait de modifier de façon provisoire le système électoral jusqu'à ce que le but soit atteint, auquel cas le système actuel pourrait être remis en place.

Le plénum a refusé à une très courte majorité l'entrée en matière. C'est en effet la présidente de l'institution qui a dû départager un vote égalitaire, se fiant pour cela au préavis négatif émis par la Commission Institutions qui a analysé au préalable le dossier pour exprimer sa recommandation à l'assemblée plénière<sup>204</sup>.

Les motifs de refus qui ont présidé à ce choix sont que, d'une part, les récents résultats des élections fédérales d'octobre 2019 montrent que les femmes sont de mieux en mieux représentées au sein de l'Assemblée fédérale, notamment dans le canton de Berne où les vingt-quatre mandats au Conseil national sont répartis paritairemment entre femmes et hommes sans quota et que, d'autre part, c'est aux partis politiques qu'il revient de sensibiliser de nouvelles adhérentes<sup>205</sup>. De plus, ce système de quota aurait pour inconvénient de forcer, dans certaines situations, certaines élections de candidates au détriment de candidats qui auraient obtenus plus de suffrages populaires<sup>206</sup>.

Cette idée était animée par le constat que pour la législature actuelle, seules sept femmes sur les vingt-quatre membres que compte le Conseil du Jura siègent au sein de ce cénacle mais

---

<sup>200</sup> ATF 143 I 92 consid. 5.2, JdT 2017 I p. 119 (trad.), avec réf.

<sup>201</sup> Journal du Grand Conseil, 2018.RRGR.44.

<sup>202</sup> Communiqué de presse du CJB d'octobre 2019.

<sup>203</sup> *Ibid.*

<sup>204</sup> Le Journal du Jura, 7 novembre 2019, *Pas de quota au cénacle régional*, p. 9.

<sup>205</sup> Communiqué de presse du CJB d'octobre 2019.

<sup>206</sup> *Ibid.*

également suite à l'observation que le Jura bernois est déjà une région de quotas, notamment pour l'élection au Conseil-exécutif où un siège est garanti aux francophones<sup>207</sup>.

## 2. Au sein de son Bureau

Chaque année, le Conseil élit un président ou une présidente, un vice-président ou une vice-présidente et deux assesseurs qui composent le Bureau (art. 9 al. 1 LStP). L'art. 9 al. 2 LStP confie un mandat au Conseil, en ce sens que la composition du Bureau doit représenter équitablement les forces politiques en présence.

Les modalités d'ordre organisationnel sont prévues dans le Règlement du Conseil du Jura bernois. Ainsi, l'élection doit avoir lieu avant la fin du mois de mai ou lors de la séance constitutive en vertu de l'art. 2 RCJB. De plus, c'est au président sortant ou à la présidente sortante, ou, à défaut, au doyen ou à la doyenne d'âge d'organiser l'élection et d'en fixer la date, avec l'appui du Secrétariat général (art. 3 al. 1 et 2 RCJB).

Le déroulement de l'élection s'effectue conformément aux prescriptions de l'art. 4 RCJB. Cet article vient d'être entièrement révisé et est entré en vigueur au 1<sup>er</sup> juin 2019. L'art. 4 al. 3 RCJB prévoit l'ordre des élections : on élit d'abord le président ou la présidente, puis le vice-président ou la vice-présidente et enfin le premier et le second assesseur. Cet alinéa précise également qu'il faut tenir compte d'une représentation équitable des formations politiques, avec un renvoi à l'art. 9 al. 2 LStP. Cette obligation a engendré quelques tensions lors de la séance constitutive de la législature 2018-2022. En effet, le groupe autonomiste n'a, dans un premier temps, pas accédé au Bureau, quand bien même il forme un groupe et possède quatre élus<sup>208</sup>. Certaines fonctions de même que certaines candidatures ont été contestées lors de la séance plénière constitutive<sup>209</sup>. Ceci est principalement dû aux tensions toujours engendrées par la Question jurassienne. C'est ainsi que le groupe autonomiste n'a pas pu accéder à la Vice-Présidence, mais, dans un second temps, au poste de second assesseur<sup>210</sup>. A noter que les Verts, qui disposent de trois élus et donc forment un groupe, n'ont pas de représentants au Bureau, selon leur propre choix<sup>211</sup>.

Chaque poste à pourvoir fait l'objet d'un scrutin séparé, en un tour et à bulletin secret (art. 4 al. 4 RCJB). La personne qui obtient le plus de suffrages est élue, il s'agit donc d'un scrutin à un tour à la majorité simple<sup>212</sup>. Le sort décide en cas d'égalité de suffrages (art. 4 al. 5 RCJB). Finalement, l'art. 4 al. 6 RCJB prévoit que si une personne refuse son élection, un nouveau scrutin est organisé et la personne en question ne peut plus se présenter à cette élection. Il s'agit d'un alinéa introduit lors de la refonte complète de cet article en mars dernier. L'introduction de cet alinéa fait suite aux tensions et aux rebondissements qui ont accompagné l'élection du Bureau en 2018 pour la nouvelle législature. Il vise à éviter qu'une telle situation puisse se reproduire. Cette modification fait notamment suite à un avis de droit émis par la Chancellerie d'Etat à destination du Conseil du Jura bernois.

---

<sup>207</sup> Le Journal du Jura, 7 novembre 2019, *Pas de quota au cénacle régional*, p. 9.

<sup>208</sup> Rapport d'activités CJB 2018, p. 5.

<sup>209</sup> *Ibid.*

<sup>210</sup> *Ibid.*

<sup>211</sup> Rapport d'activités CJB 2018, p. 5.

<sup>212</sup> AUBERT, *Traité*, N 1067.

En effet, lors de cette séance, une alliance bourgeoise UDC-PLR a essayé d'empêcher un élu autonomiste d'accéder à la Vice-Présidence du Conseil, en élisant une personnalité issue des rangs socialistes<sup>213</sup>. Toutefois, toutes les personnes élues ont décliné leur élection, ne permettant pas au Conseil de constituer son Bureau dans son entier lors de la première séance<sup>214</sup>. Ce n'est que lors de la première séance plénière de la législature que le Conseil a pu constituer son Bureau, en élisant un membre autonomiste au poste de second assesseur<sup>215</sup>. Cet épisode est révélateur des tensions toujours engendrées de nos jours par la Question jurassienne.

## D. Compétences

### 1. Objectifs

La Loi sur le statut particulier fixe en son article premier les « objectifs d'effet » du statut particulier de la population du Jura bernois. On peut isoler trois objectifs distincts.

Premièrement, ce statut doit permettre au Jura bernois de préserver son identité et de renforcer sa particularité linguistique et culturelle au sein du canton. Cet objectif découle directement de la Constitution cantonale, qui utilise les mêmes termes à son art. 5 al. 1.

Deuxièmement, il doit permettre au Jura bernois de participer activement à la vie politique cantonale. C'est dans cette optique que s'insère la création du Conseil du Jura bernois.

Troisièmement, cette loi a également pour objectif de contribuer à renforcer la cohésion cantonale. Il s'agit d'un objectif de portée générale.

C'est dans le respect de ces objectifs et animé par cette volonté que le Conseil du Jura bernois doit œuvrer dans chacune de ses actions.

### 2. Typologie

Les compétences exercées par le Conseil du Jura bernois peuvent être classifiées en trois catégories distinctes.

Dans une première catégorie, on trouve les compétences dites décisionnelles. Elles s'exercent principalement dans l'encouragement aux activités culturelles, dans le subventionnement via les Fonds de loterie et du sport, dans le domaine de la coordination scolaire romande et dans le cadre des nominations.

Dans une deuxième catégorie, on peut classer toutes les compétences de négociation avec les autorités cantonales et/ou régionales voisines du Jura bernois, dans les domaines de la culture, de la langue ou encore dans l'administration d'Institutions communes (notamment la Fondation rurale interjurassienne, la Pharmacie interjurassienne ou encore l'Unité d'hospitalisation psychiatrique pour adolescents).

---

<sup>213</sup> RJB, 7 juin 2019, *CJB : La droite veut écarter le PSA du Bureau*, « <https://www.rjb.ch/rjb/Actualite/Region/20180607-CJB-la-droite-veut-ecarter-le-PSA-du-Bureau.html> ».

<sup>214</sup> *Ibid.*

<sup>215</sup> Rapport d'activités CJB 2018, p. 5.

Finalement, une troisième catégorie est composée des compétences ayant trait à la participation politique du Conseil du Jura bernois. Cette participation s'exprime notamment dans toutes les procédures de consultation ainsi que dans les affaires qui touchent particulièrement le Jura bernois. Le Conseil du Jura bernois a également le droit de s'exprimer dans les procédures de nomination de hauts fonctionnaires ayant un lien direct avec son territoire.

### 3. Décision

Dans les domaines où il dispose d'une compétence décisionnelle, le Conseil du Jura bernois bénéficie d'une délégation de compétences du canton et peut ainsi décider seul et souverainement. Il s'agit d'une des compétences importantes et phares du Conseil, lui permettant de s'investir dans la vie politique du Jura bernois, en devenant l'acteur privilégié de la région.

#### a) *Subventionnement*

Le Conseil dispose de trois enveloppes financières, à savoir le Fonds d'encouragement des activités culturelles, le Fonds du sport et le Fonds de loterie<sup>216</sup>. Les montants versés par le canton de Berne sont calculés en proportion de la population du Jura bernois au sein du canton, soit par exemple 5,2% pour l'année 2017<sup>217</sup>. De ce fait, le Conseil statue à la place d'une Direction cantonale pour octroyer ces diverses subventions, en partant du présupposé que les personnes les mieux à même de comprendre et subventionner des activités dans le Jura bernois sont précisément les personnes qui y résident. De ce fait, on constate que « le canton se dessaisit d'une partie de ses compétences au profit d'une région, par l'octroi d'une enveloppe financière à gérer de manière autonome [...] »<sup>218</sup>.

En ce qui concerne la procédure d'octroi de ces subventions, la Loi sur le statut particulier régit les autorités compétentes et la marche à suivre à ses art. 15 ss.

#### (1) *Subvention aux activités culturelles*

Dans le domaine des subventions aux activités culturelles, le Conseil est compétent, à la place de la Direction de l'Instruction publique, pour toutes les activités culturelles se déroulant dans le Jura bernois ou ayant un lien fort avec lui (art. 15 al. 1 LStP). C'est ainsi au Conseil de décider de l'attribution de subventions prélevées sur le Fonds d'encouragement des activités culturelles. Cela dit, si le montant prévu dépasse la compétence de la Direction de l'Instruction publique, le Conseil doit transmettre la demande à l'autorité compétente, avec la possibilité de faire une proposition (art. 15 al. 2 LStP). Dans le domaine des contrats de prestations, institués par la Loi sur l'encouragement des activités culturelles (LEAC), le Conseil est seul compétent, en lieu et place du Gouvernement bernois, pour les institutions culturelles ayant leur siège dans le Jura bernois, conformément à l'art. 15 al. 3 LStP. La procédure a été quelque

---

<sup>216</sup> Programme de législature 2018-2022 du CJB, p. 4.

<sup>217</sup> *Ibid.*

<sup>218</sup> Rapport d'activités CJB 2006-2007, p. 16.

peu revue en 2016 pour coïncider avec l'arrivée du délégué ou de la déléguée à la culture et permettre d'impliquer plus encore le président de la Commission Culture, suite à la mise en place d'un nouveau dispositif interne de préparation des dossiers et un nouveau mode de traitement des demandes de subvention<sup>219</sup>.

Les projets soutenus le sont conformément à l'art. 12 LEAC, qui prévoit l'octroi de subventions pour des projets culturels (ou de médiation culturelle), l'encouragement d'acteurs culturels, l'exploitation d'institutions culturelles ou encore les investissements d'institutions ou d'organisations culturelles. D'un point de vue financier, la compétence du Conseil varie en fonction des montants et selon le type de projets, à savoir que pour les projets ponctuels, la subvention n'excède en général pas 30% des charges inscrites au budget<sup>220</sup>.

Du point de vue de la procédure *stricto sensu*, c'est le Conseil qui mène la phase administrative, avec l'appui et la collaboration de la Direction de l'Instruction publique, qui peut émettre des propositions (art. 16 al. 1 LStP). La compétence du Conseil du Jura bernois est expressément réservée à l'art. 16 al. 3 OEAC. Concrètement, la demande de subvention est adressée au Conseil du Jura bernois au moyen d'un formulaire en ligne qui existe depuis cette année<sup>221</sup>. Ce portail en ligne unique a été mis en place après divers travaux préparatoires qui ont eu lieu au cours de l'année 2016, en lien avec la création du poste de délégué ou déléguée à la culture<sup>222</sup>. La demande est traitée et examinée par l'Office cantonal de la culture, qui procède à un examen préliminaire avant d'envoyer le dossier complet au Conseil<sup>223</sup>. Ensuite, la procédure a lieu en deux temps : la demande est d'abord examinée par la Commission culture, qui examine le dossier et le préavise à l'attention du plénum. Puis la demande est traitée par le plénum, qui dispose de la compétence de décision dans ce domaine. Une fois la décision prise par le plénum, l'auteur du dossier de demande de subvention est informé<sup>224</sup>. Il est à relever que la décision d'octroi est jalonnée et conditionnée au respect de nombreux critères et conditions de soutien, soit des critères formels et des critères qualitatifs, estompant en partie la marge de manœuvre laissée dans ce domaine au Conseil du Jura bernois<sup>225</sup>.

## (2) Subvention provenant du Fonds du sport

Dans le domaine des subventions provenant du Fonds du sport, le Conseil est compétent pour statuer à la place de la Direction de la police et des affaires militaires pour les demandes de subvention cantonale (art. 19 al. 1 LStP). Si le montant dépasse la compétence du Conseil, la demande est redirigée auprès de l'autorité compétente, avec la possibilité pour le Conseil d'émettre une proposition (art. 19 al. 2 LStP). En effet, ce sont les cantons qui sont compétents pour affecter l'intégralité des bénéficiaires nets des loteries et des paris sportifs à des buts

---

<sup>219</sup> Rapport d'activités CJB 2016, p. 27.

<sup>220</sup> Concept culturel CJB, Règlement d'application, p. 26s, « [https://www.conseildujurabernois.ch/fileadmin/feuille-de-route/pdf/CJB\\_Culture\\_Jura\\_bernois\\_Reglement\\_application.pdf](https://www.conseildujurabernois.ch/fileadmin/feuille-de-route/pdf/CJB_Culture_Jura_bernois_Reglement_application.pdf) ».

<sup>221</sup> On consultera à ce titre « [www.be.ch/culture-portail-des-demandes](http://www.be.ch/culture-portail-des-demandes) ».

<sup>222</sup> Rapport d'activités CJB 2016, p. 27.

<sup>223</sup> Circulaire CJB Dépôt de demande de subvention culturelle, p. 1, « [https://www.conseildujurabernois.ch/fileadmin/user\\_upload/Autres/circulaires/Culture\\_Circulaire\\_Depot\\_des\\_demandes\\_de\\_subvention\\_culturel.pdf](https://www.conseildujurabernois.ch/fileadmin/user_upload/Autres/circulaires/Culture_Circulaire_Depot_des_demandes_de_subvention_culturel.pdf)

».

<sup>224</sup> *Ibid.*

<sup>225</sup> Concept culturel CJB, Règlement d'application, p. 18 ss.

d'utilité publique, notamment dans les domaines culturel, social et sportif, conformément à l'art. 125 al. 1 LJA. Le Fonds du sport est alimenté par les bénéfices des loteries qui sont attribués au canton de Berne, comme le prévoit l'art. 36 al. 1 LLot.

Le Fonds du sport peut soutenir la construction et la remise en état d'installations sportives, la promotion du sport au sein des sociétés et associations sportives, l'acquisition de matériel de sport et les manifestations et compétitions sportives<sup>226</sup>. Les demandes peuvent être déposées par des sociétés et associations qui, soit ont leur siège dans le canton de Berne, soit organisent une manifestation dans le canton de Berne, mais aussi les communes et les organisations autres qui soutiennent le sport à but non lucratif<sup>227</sup>.

En ce qui concerne la conduite de la procédure pour le Fonds du sport, l'art. 21 LStP renvoie directement aux art. 16 et 18 LStP, qui s'appliquent en matière d'encouragement aux activités culturelles.

La procédure est initiée par le dépôt en ligne d'un formulaire dûment complété et auquel on joint diverses annexes, notamment le papillon de la manifestation, le budget détaillé et le programme précis<sup>228</sup>. Une fois la demande déposée, le Service cantonal des Fonds et autorisations (FOBE) gère la phase administrative<sup>229</sup>. Cette phase se subdivise en deux tâches principales : d'une part la réunion de l'ensemble des documents nécessaires et, d'autre part, l'examen préliminaire<sup>230</sup>. L'examen préliminaire consiste principalement en la vérification que les nombreuses conditions d'octroi sont remplies et en l'émission d'un préavis à l'attention du Conseil. Dès que cette phase est terminée, le dossier est remis au Conseil qui statue mensuellement sur l'octroi des subventions<sup>231</sup>. C'est d'abord la Commission Police, affaires militaires et finances qui se charge de préaviser au plénum toutes les demandes. Finalement, c'est au plénum de prendre la décision d'octroi ou non de la subvention. Le plénum est compétent pour toutes les subventions prélevées sur le Fonds du sport jusqu'à 200'000 francs suisses<sup>232</sup>. Cette dérogation à la compétence de la Direction de la police et des affaires militaires est expressément réservée à l'art. 4 al. 5 OFSp. Au-delà de ce montant, le Conseil est chargé de préaviser les dossiers à destination du Gouvernement bernois, qui statuera<sup>233</sup>.

Les mêmes remarques que pour les subventions culturelles peuvent être formulées à l'encontre de cette procédure, en ce sens que la procédure est complexe (quand bien même c'est le garant d'une correction nécessaire dans ce domaine). Ce qui est surtout frappant, c'est que la marge de manœuvre laissée au Conseil du Jura bernois est mince voire inexistante, puisque d'une part le dossier est passablement préparé par le Service cantonal des Fonds et autorisations et que, d'autre part, les conditions d'octroi sont si nombreuses que la tâche principale du Conseil consiste en la vérification de l'existence des conditions d'octroi. Cela revient à un rôle pratiquement aussi administratif que politique. Cela peut se comprendre, puisque dans le reste du canton de Berne, c'est bien l'administration cantonale qui effectue cette tâche d'octroi de subventions, mais il nous apparaît nécessaire de constater que si le

---

<sup>226</sup> Circulaire CJB pour les subventions provenant du Fonds du sport, p. 1, « [https://www.conseildujurabernois.ch/fileadmin/user\\_upload/Autres/circulaires/Fonds\\_du\\_sport\\_Circulaire\\_pour\\_les\\_subventions\\_externes.pdf](https://www.conseildujurabernois.ch/fileadmin/user_upload/Autres/circulaires/Fonds_du_sport_Circulaire_pour_les_subventions_externes.pdf) ».

<sup>227</sup> *Ibid.*

<sup>228</sup> Circulaire CJB pour les subventions provenant du Fonds du sport, pp. 1-2.

<sup>229</sup> *Id.*, p. 4.

<sup>230</sup> *Ibid.*

<sup>231</sup> Circulaire CJB pour les subventions provenant du Fonds du sport, p. 4.

<sup>232</sup> *Ibid.*

<sup>233</sup> *Ibid.*

Conseil du Jura bernois est bien un organe au sens politique, de par notamment sa composition et sa nomination, il n'en demeure pas moins que la tâche de subventionnement ressort essentiellement à une autorité administrative et que cette tâche pourrait ainsi être assumée par une telle autorité. Nous pouvons donc arriver à la conclusion que le rôle politique dans le domaine des subventions est très faible puisqu'il s'agit essentiellement de contrôler des conditions et de suivre l'analyse du Service cantonal des Fonds et autorisations.

### (3) Subvention provenant du Fonds de loterie

A propos des subventions provenant du Fonds de loterie, les compétences sont les mêmes que pour celles provenant du Fonds du sport. Ainsi, le Conseil est toujours compétent en vertu de l'art. 19 al. 1 LStP pour octroyer les subventions à la place de la Direction de la police et des affaires militaires. Tout comme le Fonds du sport, le Fonds de loterie est exclusivement alimenté par les bénéfices des loteries qui sont attribués au canton de Berne (art. 36 al. 1 LLot *cum* art. 125 al. 1 LJAr).

Les organismes qui peuvent prétendre à une subvention sont les sociétés et associations qui poursuivent un but non lucratif, les communes pour des tâches qu'elles ne sont pas tenues *ipso iure* d'assurer ainsi que les autres organisations d'intérêt public<sup>234</sup>. Les subventions peuvent être octroyées pour de nombreux types de projet : institutions, manifestations et publications culturelles, protection des monuments historiques, protection du patrimoine, protection de la nature, protection de l'environnement, secours en cas de catastrophe, aide au développement, publications et projets scientifiques d'intérêt général, promotion du tourisme et des transports, projets particuliers dans le domaine des transports publics, développement économique régional général ainsi que d'autres projets, institutions et associations d'utilité publique et de bienfaisance<sup>235</sup>. Le Fonds de loterie a vocation à soutenir, par le biais d'une subvention unique, les projets spéciaux d'organisations d'utilité publique ou de bienfaisance dont bénéficie un public aussi large que possible<sup>236</sup>.

Les remarques concernant la direction de la procédure de même que le déroulement de la procédure sont les mêmes que celles faites pour les subventions provenant du Fonds du sport. La seule différence est au niveau des montants et de la compétence du Conseil. Dès que le dossier complet est remis au Conseil (après réunion de tous les documents et examen préliminaire par le Service cantonal des Fonds et autorisations), la Commission Police, affaires militaires et finances examine le dossier dans le but de rédiger un préavis pour le plénum<sup>237</sup>. Ensuite, le Conseil statue sur la base des différents préavis et est compétent pour les subventions prélevées sur le Fonds de loterie pour un montant allant jusqu'à 20'000 francs suisses, comme le prévoit le renvoi de l'art. 31 al. 4 OL<sup>238</sup>. Passé ce montant, le Conseil

---

<sup>234</sup> Circulaire CJB pour les subventions provenant du Fonds de loterie, p. 1, « [https://www.conseildujurabernois.ch/fileadmin/user\\_upload/Autres/circulaires/Fonds\\_de\\_loterie\\_Circulaire\\_pour\\_les\\_subventions.pdf](https://www.conseildujurabernois.ch/fileadmin/user_upload/Autres/circulaires/Fonds_de_loterie_Circulaire_pour_les_subventions.pdf) ».

<sup>235</sup> *Ibid.*

<sup>236</sup> Aide-mémoire destiné aux requérants pour les demandes de subvention à charge du Fonds de loterie, p. 1, « [https://www.conseildujurabernois.ch/fileadmin/user\\_upload/membres/Bases\\_legales/13\\_Mise\\_a\\_jour/POM\\_subventions/FL\\_aide-memoire\\_octobre2013.pdf](https://www.conseildujurabernois.ch/fileadmin/user_upload/membres/Bases_legales/13_Mise_a_jour/POM_subventions/FL_aide-memoire_octobre2013.pdf) ».

<sup>237</sup> Circulaire CJB pour les subventions provenant du Fonds de loterie, p. 4.

<sup>238</sup> *Ibid.*

fonctionne comme autorité chargée de préavisier le dossier à l'attention du Gouvernement bernois, tout en finançant la participation du Fonds de loterie si la décision est positive<sup>239</sup>.

#### (4) Modifications législatives en cours

Il est à noter que les subventions provenant du Fonds de loterie comme du Fonds du sport sont actuellement concernées par la modification du cadre législatif en vigueur, pour faire suite à l'adoption de la Loi fédérale sur les jeux d'argent (LJAR) par l'Assemblée fédérale le 29 septembre 2017. En effet, l'actuelle Loi sur les loteries est en cours de refonte complète et s'appellera par la suite Loi cantonale sur les jeux d'argents (LCJAR) dès son adoption<sup>240</sup>. Il s'agit d'une réforme très importante pour le Conseil du Jura bernois puisque le domaine du subventionnement est l'un des rares domaines où il dispose d'une compétence décisionnelle complète. Pas moins de deux lectures ont été nécessaires en plénum afin d'établir la prise de position officielle du Conseil du Jura bernois entre les mois de mars et d'avril 2019 afin de prendre part à la procédure de consultation<sup>241</sup>. Cette prise de position peut être résumée en quatre points principaux.

Premièrement, le Conseil du Jura bernois salue l'inscription, dans cette nouvelle mouture, de la notion « d'intercantonalité » aux art. 31 et 32<sup>242</sup>. Ce terme faisait jusqu'à présent défaut dans la Loi sur les loteries et ne permettait pas d'appréhender pleinement les spécificités du Jura bernois<sup>243</sup>. Ceci s'explique par la taille de cette région qui ne permet pas d'avoir un bassin de population suffisamment important pour avoir des associations qui lui sont propres<sup>244</sup>. Cette modification permet de prendre en compte les nombreuses collaborations intercantionales entre le Jura bernois et ses voisins directs<sup>245</sup>.

Deuxièmement, le Conseil du Jura bernois est favorable au maintien des dispositions qui sont actuellement en vigueur dans la Loi sur les loteries qui font mention du statut particulier du Jura bernois ou du Conseil du Jura bernois<sup>246</sup>.

Troisièmement, le Conseil du Jura bernois souhaite conserver, comme c'est le cas actuellement à l'art. 46 al. 2 let. i Llot, la notion de promotion du tourisme comme domaine qui peut être subventionné par le Fonds de loterie<sup>247</sup>. Ceci permet notamment de subventionner l'édition de brochures touristiques<sup>248</sup>. De plus, le Conseil salue l'introduction d'une nouvelle catégorie qui peut être subventionnée, à savoir « jeunesse et société »<sup>249</sup>.

Quatrièmement, et c'est là le point le plus important de la prise de position, le Conseil du Jura bernois s'oppose fermement au nouvel art. 53 LCJAR<sup>250</sup>. Celui-ci prévoit que, dans le cadre

---

<sup>239</sup> Circulaire CJB pour les subventions provenant du Fonds de loterie, p. 4.

<sup>240</sup> Communiqué de presse du CJB d'avril 2019.

<sup>241</sup> Communiqué de presse du CJB d'avril 2019.

<sup>242</sup> *Ibid.*

<sup>243</sup> *Ibid.*

<sup>244</sup> Communiqué de presse du CJB d'avril 2019.

<sup>245</sup> *Ibid.*

<sup>246</sup> *Ibid.*

<sup>247</sup> *Ibid.*

<sup>248</sup> *Ibid.*

<sup>249</sup> *Ibid.*

<sup>250</sup> *Ibid.*

d'une procédure de demande, si le Conseil du Jura bernois ne suit pas la proposition du Service cantonal compétent, une discussion a lieu avec la Direction de la police et des affaires militaires et qu'en cas de désaccord, c'est le Conseil-exécutif qui statue en lieu et place du Conseil du Jura bernois<sup>251</sup>. Il s'agit là d'une remise en cause des compétences du Conseil du Jura bernois dans le domaine du subventionnement en introduisant un mécanisme de contrôle des décisions prises par cette institution<sup>252</sup>.

Au terme de la procédure de consultation qui a eu lieu entre février et mai 2019, le Conseil-exécutif relève que les échos sont largement favorables<sup>253</sup>. Etant donné que les avis exprimés lors de la procédure de consultation sont globalement approuvateurs, le Conseil-exécutif a décidé de transmettre son projet de loi au Grand Conseil<sup>254</sup>. Il y a lieu de constater toutefois que le projet qui a été transmis au Parlement cantonal a subi quelques modifications. Le principal changement en ce qui nous concerne est que « le Conseil du Jura bernois reste compétent pour traiter des demandes de subventions émanant du Jura bernois et financées par le Fonds de loterie et le Fonds du sport »<sup>255</sup>. Sobrement, le Conseil-exécutif démontre ainsi qu'il a écouté et pris en compte l'avis du Conseil du Jura bernois exprimé durant la procédure de consultation. Preuve supplémentaire, s'il en était besoin, que le Conseil du Jura bernois est écouté par les instances cantonales et que le Gouvernement bernois a tout intérêt à écouter la minorité francophone. Cette modification du projet qui peut paraître anodine *prima facie* est en réalité capitale. Ce nouvel article aurait eu pour conséquence de priver le Conseil de l'une de ses principales prérogatives dans le domaine du subventionnement et aurait réduit d'autant son champ d'action. La compétence d'octroi d'enveloppes financières du Conseil du Jura bernois serait devenue anecdotique voire nulle, puisqu'en cas de désaccord, c'est le Conseil-exécutif qui aurait tranché. Cela dit, certaines revendications soulevées par le Conseil du Jura bernois n'ont pas été suivies, notamment la mention du statut particulier du Jura bernois ou encore la demande du Conseil de ne pas supprimer la catégorie de promotion du tourisme pour les subventions provenant du Fonds de loterie. Le Grand Conseil traitera de ce dossier en première lecture lors de la session de printemps 2020 et la loi devra entrer en vigueur au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2021, pour respecter le délai fixé par la Loi fédérale sur les jeux d'argent<sup>256</sup>.

#### b) *Coordination scolaire romande*

En matière de coordination scolaire romande, le Conseil du Jura bernois est l'organe chargé de représenter officiellement l'arrondissement administratif du Jura bernois, en conformité avec l'art. 23 al. 1 LStP. C'est donc à lui de traiter directement avec les unités administratives des cantons latins membres de la Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin (CIIP SR+TI) pour toutes les affaires qui ont trait à la coordination scolaire (art. 23 al. 1 *in fine* LStP).

L'interlocutrice du Conseil du Jura bernois et du Conseil des affaires francophones de l'arrondissement de Biel/Bienne est la Conférence de coordination francophone (COFRA) afin

---

<sup>251</sup> Proposition Conseil-exécutif LCJAR, p. 8.

<sup>252</sup> Communiqué de presse du CJB d'avril 2019.

<sup>253</sup> Communiqué de presse du Conseil-exécutif du 7 novembre 2019.

<sup>254</sup> *Ibid.*

<sup>255</sup> Communiqué de presse du Conseil-exécutif du 7 novembre 2019.

<sup>256</sup> *Ibid.*

de traiter les affaires conformément à l'art. 24 LStP (art. 15 al. 1 OStP). La Conférence de coordination francophone est une « instance de coordination chargée des dossiers francophones au sein de la Direction de l'Instruction publique du canton de Berne »<sup>257</sup>. Ce sont les membres de la Conférence de coordination francophone qui représentent le canton au sein des conférences et des commissions permanentes de la Conférence intercantonale de l'Instruction publique de la Suisse romande et du Tessin, et non des représentants désignés par le Conseil du Jura bernois (art. 17 al. 1 OStP).

Cela étant, les membres désignés par le Conseil du Jura bernois et par le Conseil des affaires francophones de l'arrondissement de Biel/Bienne forment conjointement avec les membres de la Conférence de coordination francophone la délégation chargée de représenter la partie francophone du canton de Berne dans les Commissions non permanentes et les Groupes de travail intercantonaux de la Conférence intercantonale de l'Instruction publique de la Suisse romande et du Tessin.

En outre, le Conseil nomme des représentants de la Commission Instruction au sein des Conférences intercantionales dans le domaine de l'Instruction publique, dans les Comités gouvernementaux, ceci afin de préparer les séances desdites conférences<sup>258</sup>. Cette désignation permet d'avoir des représentants chargés de traiter des affaires relatives aux relations intercantionales (art. 15 al. 2 OStP).

Dans le domaine de la coordination scolaire romande et interjurassienne qui ressort à la Direction de l'Instruction publique et conformément à l'art. 23 al. 2 LStP, le Conseil du Jura bernois, conjointement avec le Conseil des affaires francophones de l'arrondissement de Biel/Bienne, est compétent pour prendre des décisions.

La gestion administrative des affaires revient à la Direction de l'Instruction publique, qui collabore avec le Conseil du Jura bernois et le Conseil des affaires francophones de l'arrondissement de Biel/Bienne et qui peut également émettre des propositions (art. 24 al. 1 et 2 LStP).

Conformément à l'art. 48 al. 2 LStP, le canton de Berne doit entretenir une unité administrative francophone de la Direction de l'Instruction publique dans le Jura bernois pour toutes les activités en lien avec la coordination scolaire francophone.

### *c) Nomination*

Le Conseil dispose de compétences décisionnelles en matière de nomination de personnes chargées de représenter le Jura bernois dans divers organismes<sup>259</sup>. Ce mandat est confié par l'art. 26 LStP, qui contient une liste exhaustive des Institutions au sein desquelles le Conseil nomme des représentants : les Commissions instituées par la législation dans les domaines des écoles moyennes, de la formation et de l'orientation professionnelle, les Commissions francophones qui sont instituées dans le cadre de l'encouragement des activités culturelles, le Conseil d'administration du Centre interrégional de perfectionnement, les organes de la

---

<sup>257</sup> Bulletin d'information N COFRA mai 2004, p. 1, « [https://www.erz.be.ch/erz/fr/index/direktion/organisation/generalsekretariat/conference\\_francophone.assetref/dam/documents/ERZ/GS/de/COFRA/cofra-bulletin1.pdf](https://www.erz.be.ch/erz/fr/index/direktion/organisation/generalsekretariat/conference_francophone.assetref/dam/documents/ERZ/GS/de/COFRA/cofra-bulletin1.pdf) ».

<sup>258</sup> Rapport d'activités CJB 2018, p. 8.

<sup>259</sup> Programme de législature 2018-2022 du CJB, p. 4.

Fondation Mémoires d'Ici, les Institutions communes interjurassiennes, les Institutions transfrontalières et les groupes de projet de l'Espace Mittelland.

Ces représentations permettent au Conseil d'être présent au niveau cantonal, intercantonal, interjurassien et même transfrontalier dans des domaines qui relèvent de la compétence du Conseil, lui assurant une vue d'ensemble de même que des leviers permettant de faire entendre la position du Jura bernois à ses divers partenaires.

#### 4. Négociation

Le deuxième groupe de compétences dévolues au Conseil du Jura bernois consiste en une compétence de négociation. De ce fait, le Conseil est amené à collaborer avec les autorités cantonales bernoises et voisines dans les affaires qui relèvent de la langue, de la culture ou encore dans l'administration d'Institutions communes<sup>260</sup>. Le Conseil se voit par ce biais offrir la possibilité d'appuyer des projets d'importance pour la région dans le cadre des programmes de financement de projets cantonaux, intercantonaux, interjurassiens et transfrontaliers<sup>261</sup>. Dans la gestion de ces dossiers, le Conseil est habilité à agir comme représentant du Jura bernois (art. 27 al. 1 LStP) et assure par conséquent les relations avec l'extérieur au sens large. Le Conseil du Jura bernois définit cette compétence comme une compétence de relations avec les voisins<sup>262</sup>.

Dans le domaine des relations interjurassiennes, c'est-à-dire la gestion des Institutions communes aux cantons de Berne et du Jura, le Conseil se voit habilité à traiter directement avec le Gouvernement jurassien, comme le mentionne l'art. 28 al. 1 LStP. On parle à ce titre de partenariat direct avec le canton du Jura<sup>263</sup>.

Toutefois, il incombe au Conseil un devoir d'information qui se subdivise en deux phases (art. 29 al. 1 LStP). Tout d'abord, au préalable, le Conseil doit informer le Gouvernement bernois des contacts qu'il entend établir avec d'autres cantons ou régions, comme l'impose l'art. 29 al. 1 LStP. Ensuite, il doit tenir au courant le Gouvernement bernois des démarches entreprises et de l'avancée des contacts (art. 29 al. 1 LStP). De plus et selon l'art. 29 al. 2 LStP, il incombe également au Conseil du Jura bernois de tenir au courant et informé le Conseil des affaires francophones de l'arrondissement de Biel/Bienne, mais uniquement dans les dossiers qui concernent directement la minorité francophone du district biennois.

Il convient néanmoins de relever la teneur de l'art. 30 al. 1 LStP, qui définit très clairement que le pouvoir de décision dans ces affaires appartient dans tous les cas à l'autorité cantonale compétente. Par cette précision, l'on comprend aisément que le Conseil ne dispose pas dans ce domaine de pouvoir décisionnel mais bien uniquement d'un droit de négociation et de représentation au nom et pour le compte du Jura bernois. Ceci est d'ailleurs confirmé dans le Rapport adressé au Grand Conseil par le Conseil-exécutif lors des débats parlementaires qui ont précédé l'adoption de la Loi sur le statut particulier<sup>264</sup>.

C'est certainement la compétence du Conseil du Jura bernois la plus complexe à mettre en œuvre. Ceci peut s'expliquer par deux facteurs, dont il était déjà question dans le Rapport

---

<sup>260</sup> Programme de législature 2018-2022 du CJB, p. 4.

<sup>261</sup> *Ibid.*

<sup>262</sup> Rapport d'activités CJB 2012, p. 27.

<sup>263</sup> *Ibid.*

<sup>264</sup> Proposition commune Conseil-exécutif et Commission, p. 14.

d'activités de 2008 mais qui restent d'actualité. D'une part, le côté unique du Conseil du Jura bernois en Suisse fait qu'il n'existe dans le pays aucun interlocuteur ayant exactement le même statut<sup>265</sup>. De ce fait, les différents partenaires avec lesquels le Conseil du Jura bernois entre en contact ne connaissent pas toujours cet organe et ses attributions, nécessitant une phase d'éclaircissement préalable<sup>266</sup>. D'autre part, et selon une pratique bien établie, les affaires intercantionales se règlent souvent lors de rencontres bipartites entre les deux conseillers d'Etat concernés<sup>267</sup>.

Cela dit, il y a lieu de constater que le Conseil du Jura bernois exerce tout de même cette compétence. C'est notamment le cas, par exemple, en 2008, lorsque la Direction cantonale des travaux publics, des transports et de l'énergie a invité un membre du Conseil du Jura bernois à participer aux négociations avec les cantons de Neuchâtel et du Jura<sup>268</sup>. On peut également citer de nombreuses séances auxquelles le Conseil du Jura bernois a pris part, notamment une rencontre avec le comité du Réseau urbain neuchâtelois ou encore la participation aux travaux de rédaction d'une Convention entre les cantons de Berne et de Neuchâtel afin de régler la coopération intercommunale dans le cadre de la future conférence régionale<sup>269</sup>.

## 5. Participation

La compétence de participation (politique) est le dernier type de compétence conféré au Conseil du Jura bernois et est explicité aux art. 31 ss LStP. On parle même de droit de participation politique étendu<sup>270</sup>. Ce droit est véritablement étendu car le Conseil du Jura bernois est amené à pouvoir s'exprimer dans pléthore de situations recensées exhaustivement à l'art. 31 al. 1 let. a-h LStP. La participation peut porter sur les modifications de la Constitution bernoise (let. a), les actes législatif (let. b ; au sens des art. 2-4 LPO pour autant qu'ils fassent l'objet d'une procédure de consultation ou qu'ils concernent spécifiquement le Jura bernois), les arrêtés de principe du Grand Conseil (let. c), les arrêtés du Grand Conseil portant sur une autorisation de dépense, l'octroi d'une concession ou la prise de connaissance d'un rapport (let. d ; pour autant qu'ils concernent spécifiquement le Jura bernois), les fusions ordonnées (let. e ; au sens de l'art. 108 al. 3 Cst. BE et pour autant que des communes du Jura bernois soient touchées), les arrêtés du Gouvernement bernois (let. f ; pour autant qu'ils concernent spécifiquement le Jura bernois), les affaires relevant de la compétence des Directions définies par voie d'ordonnance (let. g) et les décisions de nomination définies par voie d'ordonnance concernant des agents et des agentes de l'administration cantonale qui ont pour tâche principale de traiter à un niveau hiérarchique supérieur des affaires concernant le Jura bernois (let. h). Cette liste, indigeste à première lecture à notre humble avis, montre la vaste étendue du pouvoir de participation politique du Conseil.

Le Conseil du Jura bernois peut s'exprimer dans des situations allant de la modification de la Constitution cantonale jusqu'aux arrêtés du Grand Conseil et du Gouvernement en passant

---

<sup>265</sup> Rapport d'activités CJB 2008, Annexe 9.

<sup>266</sup> *Ibid.*

<sup>267</sup> *Ibid.*

<sup>268</sup> Rapport d'activités CJB 2008, p. 23.

<sup>269</sup> Rapport d'activités CJB 2010, pp. 28s.

<sup>270</sup> Programme de législature 2018-2022 du CJB, p. 4.

par certaines décisions de nomination. On le voit bien, l'importance de cette liste tant de par le nombre que de par la variété démontre que cette compétence n'est pas une coquille vide mais bien une compétence majeure du Conseil.

Concernant les affaires prévues à l'art. 31 al. 1 let. g et let. h LStP, une liste très détaillée et exhaustive explicitant ces deux lettres figure à l'art. 19 OStP. Par exemple, pour ce qui est de la participation aux décisions de nomination (art. 31 al. 1 let. h LStP), l'énumération contenue à l'art. 19 al. 2 let. a-v OStP va du vice-chancelier de langue française au conservateur du registre foncier de la région administrative du Jura bernois en passant par le pasteur de région pour le cercle pastoral régional de Jura-Bienne ou encore les inspecteurs scolaires pour la région Bienne-Jura bernois. La participation du Conseil a été améliorée et renforcée par la modification récente en mai 2018 de l'Ordonnance sur le statut particulier en permettant au Conseil de soutenir une candidature et de se voir renforcer dans sa participation politique dans les procédures de nomination à certains postes de l'administration cantonale bernoise<sup>271</sup>. Cette compétence a donné lieu à quelques tensions en 2011, au moment de remplacer, suite au départ à la retraite du titulaire, le vice-chancelier de langue française.

En effet, le Conseil du Jura bernois n'a pas pu, selon ses dires, exprimer correctement son avis comme il en aurait eu le droit<sup>272</sup>. De fait, le Conseil n'a pas été associé par le Conseil-exécutif de manière appropriée à l'ensemble de la procédure de nomination<sup>273</sup>. En outre, le Conseil du Jura bernois n'a pas été suivi dans sa recommandation de candidat à ce poste, le Gouvernement bernois préférant un autre candidat, contre l'avis du Conseil<sup>274</sup>. Cet épisode fâcheux a tout de même permis de clarifier la procédure à suivre lors d'une nomination et a mis en lumière un dysfonctionnement, corrigé désormais par la modification de l'Ordonnance sur le statut particulier à son art. 21 al. 1a.

De surcroît, le Conseil dispose également de la possibilité, suivant l'art. 32 al. 2 LStP, d'émettre des propositions sur toute affaire ayant un intérêt général pour le Jura bernois. Par voie de conséquence, cet article étend la participation politique du Conseil également aux affaires dont le lien avec le Jura bernois est existant mais plus lâche que pour les affaires énumérées à l'art. 31 al. 1 let. a-h LStP.

La participation politique du Conseil se scinde en deux droits. Le premier consiste en le fait pour le Conseil d'exprimer son avis, sur les affaires définies à l'art. 31 al. 1 let. a-h LStP et également sur les affaires ayant un intérêt général pour le Jura bernois (art. 32 al. 1 LStP). Le second droit octroyé est celui d'émettre des propositions.

L'exercice de la participation politique par le Conseil du Jura bernois est régi par l'art. 33 LStP, qui prévoit que les affaires qui font l'objet d'une participation politique dudit Conseil sont présentées sous la forme de projets émanant d'une Direction, de la Chancellerie d'Etat ou d'une Commission parlementaire (art. 33 al. 1 LStP). La prise de position du Conseil est remise à l'autorité qui prend la décision via le rapport relatif à l'affaire (art. 33 al. 2 LStP). Pour le surplus de la procédure, l'art. 33 al. 3 LStP prévoit que le Gouvernement bernois règle les détails dans une ordonnance. Ceci est chose faite aux art. 19 ss OStP.

L'art. 21 al. 1 let. a-b OStP prévoit deux cas de figure où le Conseil est consulté : d'un côté, lorsqu'une procédure de consultation est lancée et d'un autre côté, avant que l'affaire en

---

<sup>271</sup> Programme de législature 2018-2022 du CJB, pp. 4-5.

<sup>272</sup> Rapport d'activités CJB 2011, p. 5.

<sup>273</sup> *Ibid.*

<sup>274</sup> *Id.*, p. 19.

question ne soit soumise à l'autorité compétente pour prendre sa décision. L'art. 21 al. 1a let a-b OStP, nouvellement introduit en mai 2018, règle la procédure pour les affaires de décisions de nomination aux fonctions prévues par l'art. 19 al. 2 let. a-v OStP en instaurant deux possibilités pour le Conseil d'exercer son droit de participation : soit en déléguant un membre du Conseil lors des entretiens d'embauche, soit en déposant une prise de position suite à la proposition de nomination. Cette compétence de participation est à ne pas confondre avec le pouvoir de nomination décisionnel du Conseil du Jura bernois dont nous avons parlé précédemment.

L'art. 33 al. 3 LStP prévoit que le Conseil-exécutif règle en détails la participation politique par voie d'ordonnance. Pour ce qui est de la procédure de consultation, elle est régie par l'Ordonnance sur les procédures de consultation et de corapport (OPC), qui prévoit à son art. 2 que les règles concernant la participation politique du Jura bernois sont applicables dans tous les cas. Cela veut dire que le Conseil est impliqué dans toutes les procédures de consultation et de corapport et, qu'en plus, il est également consulté sur les affaires qui concernent directement le Jura bernois<sup>275</sup>.

Le principe de la procédure de consultation consiste à requérir l'avis des autorités, partis politiques, organisations patronales et syndicales et milieux intéressés pour les projets qui revêtent une importance politique (art. 4 al. 1 OPC). L'ouverture d'une telle procédure est de la compétence du Gouvernement bernois, conformément à l'art. 6 al. 1 OPC, sur proposition de la Direction compétente ou de la Chancellerie d'Etat, qui assurent le déroulement de la procédure (art. 7 al. 1 OPC). Les documents soumis à consultation sont envoyés dans les deux langues officielles (art. 8 al. 1 OPC), avec un délai de consultation en principe de trois mois, notamment pour les lois (art. 9 al. 1 OPC). L'art. 16 al. 1 let. a-r OPC contient une liste des destinataires de toutes les procédures de consultation dans laquelle on retrouve le Conseil du Jura bernois (let. m). Tous les avis reçus sont pondérés et évalués (art. 17b al. 1 OPC). Toutefois, il n'existe aucun droit de recevoir une réponse ou de pouvoir exprimer son avis une seconde fois, comme ceci est clairement défini à l'art. 17b al. 2 OPC.

*In concreto*, cela veut dire que le Conseil est invité à s'exprimer très fréquemment. La procédure est toujours la même : c'est d'abord la Commission concernée qui rédige un préavis destiné au plénum, qui arrête une décision, qui sera la prise de position officielle du Conseil du Jura bernois.

Indépendamment de toute procédure de consultation, il existe un autre mécanisme mis en place qui se nomme la procédure de corapport, prévue aux art. 22 ss OPC. Cet outil vise à aider le Gouvernement à former son opinion dans une affaire en cours et à éliminer les divergences. Ce mécanisme est moins fréquemment utilisé avec le Conseil du Jura bernois, celui-ci n'étant consulté que lorsque le Jura bernois est particulièrement touché. On peut imaginer que ceci soit le cas lors de modifications de la Loi sur le statut particulier ou encore, comme c'est actuellement le cas, avec l'adoption de la nouvelle Loi sur les jeux d'argent<sup>276</sup>. Les cas dans lesquels peut intervenir un tel procédé sont énumérés à l'art. 22 al. 2 let. a-e OPC et comprennent, notamment, les projets de divers actes législatifs, les réponses aux interventions parlementaires ou encore lorsque le Gouvernement le décide expressément. Le délai alloué pour participer à une procédure de corapport est d'au moins trois semaines (art. 24 al. 1 OPC). Lorsque le projet qui a fait l'objet d'une procédure de corapport est soumis au

---

<sup>275</sup> Programme de législature 2018-2022 du CJB, p. 4.

<sup>276</sup> Rapport d'activités CJB 2018, p. 26.

Gouvernement, le résultat de ladite procédure est présenté, de même que les modifications apportées au projet initial et les opinions divergentes (art. 25 al. 1 OPC). A noter que l'ensemble de cette procédure, au contraire de ce qui prévaut pour la procédure de consultation (principe de publicité, art. 15 al. 1 OPC), est soumis à la confidentialité, ce qui implique notamment que les informations sur le résultat de la procédure ne sont pas publiques (art. 25a al. 1 OPC).

La procédure au sein du Conseil est la suivante : la Commission concernée par la procédure rédige un projet de lettre, qui est soumis au plénum pour discussion et décision. Le président de la Commission concernée présente le projet à ses collègues lors d'une séance plénière et répond aux éventuelles questions avant de voter. A titre d'exemple, pour l'année 2017, le Conseil s'est prononcé à deux reprises dans des procédures de corapport : une première fois dans le cadre du projet d'agrandissement du tunnel supérieur du Pichoux<sup>277</sup> et une seconde fois au sujet du remplacement complet de la production de chaleur dans le bâtiment « Laverie » à Bellelay<sup>278</sup>.

Comme nous l'avons vu, la compétence de participation du Conseil du Jura bernois est une vaste compétence qui permet de prendre en compte l'avis de la minorité francophone dans la prise de décisions et lorsqu'il est fait usage du pouvoir de légiférer au niveau cantonal.

Cependant, il est important de relever que ce pouvoir octroyé au Conseil n'est pas contraignant, il s'agit bien uniquement de donner son avis sur certaines affaires (art. 32 al. 1 LStP), avis qui sera porté à la connaissance de l'autorité qui prend la décision (art. 33 al. 2 LStP). Il n'existe aucune statistique des situations où le Conseil du Jura bernois a été écouté ou non lors de ses nombreuses prises de position. Toutefois, l'expérience montre qu'il s'agit d'une compétence incontournable du Conseil et qu'elle est « non négligeable »<sup>279</sup>. Par ce biais, la voix du Jura bernois, au travers de celle des élus et des élues au Conseil du Jura bernois, est entendue à Berne<sup>280</sup>. Il s'agit d'un atout majeur, particulièrement dans les procédures de corapport qui ne sont pas publiques. Si tous les avis exprimés par le Conseil ne peuvent être suivis, on comprend aisément l'intérêt du canton d'écouter l'avis du Jura bernois.

Cette compétence s'inscrit pleinement dans le cadre du projet « Statu Quo + » toujours mené par le canton. Cela dit, comme l'avoue le Conseil du Jura bernois lui-même dans son programme de législature 2018-2022, le défi inhérent à cette compétence consiste à rendre attentifs les habitants du Jura bernois à son existence et, surtout, à arriver à la verbaliser pour que la population concernée y soit sensibilisée<sup>281</sup>. En effet, le Conseil du Jura bernois n'a pas pour vocation de faire de *l'ars gratia artis*, car son essence même est de participer à la politique cantonale pour mettre en œuvre le statut particulier accordé à la population du Jura bernois.

---

<sup>277</sup> Rapport d'activités CJB 2017, p. 27.

<sup>278</sup> *Id.*, p. 28.

<sup>279</sup> Programme de législature 2018-2022 du CJB, p. 6.

<sup>280</sup> *Ibid.*

<sup>281</sup> Programme de législature 2018-2022 du CJB, p. 6.

## IV. Comparaison et qualification juridique

### A. Traits saillants et singularités du Conseil du Jura bernois

#### 1. Traits saillants du Conseil du Jura bernois

Il nous apparaît nécessaire, avant d'analyser juridiquement le Conseil du Jura bernois pour le qualifier tout en le délimitant et le comparant avec d'autres organes, d'isoler ses traits saillants après les avoir étudiés de manière approfondie.

D'emblée, il semble clair que le Conseil du Jura bernois ne ressemble de près ou de loin à aucun autre organe existant, en tous les cas en Suisse. Il faut dès lors arriver à la conclusion que le Conseil du Jura bernois est un organe *sui generis*, car ses nombreuses attributions de même que son mode de fonctionner ne permettent pas de l'attribuer à une catégorie préexistante. C'est l'instrument majeur chargé d'être le garant du statut particulier du Jura bernois, et ce depuis son entrée en fonction en 2006. Le législateur bernois a fait œuvre d'un pouvoir créateur important au moment de l'élaboration de la Loi sur le statut particulier, car les institutions qui ont précédé le Conseil du Jura bernois (notamment le Conseil régional et, avant, la Fédération des communes du Jura bernois) ne sont pas comparables, tant dans leurs attributions que dans leur manière de fonctionner ou encore dans leur composition.

En effet, en ce qui concerne le Conseil régional, celui-ci avait des tâches essentiellement de participation politique, qui ont certes été reprises telles quelles dans la Loi sur le statut particulier<sup>282</sup>. Le Conseil régional œuvrait comme interlocuteur privilégié avec le canton de Berne dans le but d'établir une autonomisation progressive du Jura bernois<sup>283</sup>. Cela étant, aucune des autres tâches dévolues actuellement au Conseil du Jura bernois n'étaient jadis attribuées au Conseil régional. Finalement, la composition du Conseil régional était sensiblement différente, puisqu'il n'y avait pas d'élection mais que les députés du Jura bernois et de la Bienne francophone, de même que les préfets des districts du Jura bernois et de Bienne étaient membres *ex officio* de par leurs fonctions<sup>284</sup>. Ainsi, cet *excursus* démontre bien le caractère novateur du Conseil du Jura bernois, tout en étant conscient que le législateur s'est bien évidemment appuyé sur l'expérience du Conseil régional, notamment en reprenant *ne varietur* la compétence de participation politique.

Ce qui est frappant lorsque l'on analyse le Conseil du Jura bernois, c'est tout d'abord les attributions et les compétences conférées à cet organe. Trois groupes de compétences peuvent être délimités.

En premier lieu, les compétences dites de décision, c'est-à-dire celles qui confèrent à cet organe le pouvoir de décider souverainement dans certaines situations, à la place d'une autorité qui apparaît de prime abord comme compétente. C'est ainsi que le Conseil peut décider de l'octroi des subventions culturelles et sportives pour l'ensemble du Jura bernois, en lieu et place de la Direction cantonale compétente. Ceci permet également à cet organe de nommer les personnes chargées de représenter le Jura bernois dans diverses institutions d'importances régionale, cantonale, intercantonale et même transfrontalière. De plus, il

---

<sup>282</sup> Proposition commune Conseil-exécutif et Commission, p. 5.

<sup>283</sup> *Ibid.*

<sup>284</sup> *Id.*, p. 4.

revient au Conseil du Jura bernois de représenter officiellement l'arrondissement administratif dans le domaine de la coordination scolaire romande et interjurassienne, devenant l'interlocuteur privilégié de la région au sein des conférences intercantionales, grâce à une délégation de compétence de la Direction de l'Instruction publique.

En deuxième lieu, un volet de compétences de négociation est également attribué au Conseil du Jura bernois, lui permettant notamment d'assurer des contacts directs avec des autorités cantonales ou régionales voisines du Jura bernois mais également avec le Gouvernement jurassien. Cette attribution ne confère pas au Conseil de pouvoir décisionnel mais lui permet de côtoyer ses voisins dans un cadre officiel et ainsi de donner les impulsions nécessaires aux projets d'importance pour le Jura bernois. Ceci permet donc au Conseil du Jura bernois d'être présent à la table des négociations.

En dernier lieu, le Conseil du Jura bernois bénéficie de compétences de participation politique. Comme nous l'avons vu, cette attribution est largement étendue et permet au Conseil d'être le porte-voix officiel de la population du Jura bernois. En étant consulté de la sorte et de façon privilégiée par rapport à d'autres régions, le Conseil peut véritablement donner son avis et être écouté avant qu'une décision ne soit arrêtée ou qu'une loi ne soit votée. Si ce pouvoir ne confère aucun droit d'être suivi pour le Conseil dans ses propositions, il ne faut pas relativiser son importance.

Ce qui est d'autant plus frappant, c'est qu'en octroyant ces compétences au Conseil du Jura bernois, le canton de Berne renonce à une partie de sa souveraineté sur le territoire cantonal au profit d'un arrondissement administratif. Mais cette délégation et ce dessaisissement n'existent que dans l'arrondissement administratif du Jura bernois, et pas dans les autres arrondissements du canton, qui en compte dix au total.

Il nous apparaît intéressant de constater les nombreux et variés domaines de compétences du Conseil de Jura bernois. Cet éclectisme dans les attributions en fait un organe inédit, puisque le Conseil assure des tâches qui ressortissent aussi bien aux communes qu'au canton mais également des tâches qui reviennent traditionnellement à des autorités exécutives.

De ce fait, le Conseil du Jura bernois est un échelon de pouvoir dans l'organisation politique intermédiaire entre le canton et les communes. C'est une autorité régionale politique qui se voit conférer des compétences exercées à la place du canton, voire, comme le prévoit l'art. 53 al. 1 LStP, à la place des communes. En effet, celles-ci peuvent transférer l'exécution de tâches qui leur reviennent normalement au Conseil du Jura bernois, afin d'assurer un accomplissement efficace de ces tâches. Le Conseil permet ainsi de combler un vide entre l'échelon cantonal et l'échelon communal, en devenant l'organe incontournable de la région administrative du Jura bernois dans ses relations aussi bien intracantonales qu'intercantonales et interjurassiennes. Il y a toutefois lieu de relativiser les compétences du Conseil du Jura bernois exercées à la place des communes conformément à l'art. 53 al. 1 LStP. En effet, il existe également l'association Jura bernois. Bienne depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019 qui regroupe les communes du Jura bernois, de Bienne et d'Évilard et qui a pour tâches notamment de regrouper les forces politiques dans l'intérêt et l'unité de la région, comme le prévoient ses Statuts<sup>285</sup>. Ceux-ci instaurent également à leur art. 2 let. e comme but celui d'assurer un lien entre les communes et le Conseil du Jura bernois, le Conseil des affaires francophones de l'arrondissement de Biel/Bienne et la Députation. Mais c'est bien à Jura

---

<sup>285</sup> On consultera à ce titre « <https://www.jb-b.ch/1041-portrait> ».

bernois. Bienne que reviennent diverses tâches dans la représentation des communes, évoquées à l'art. 3 al. 2 let. a-m des Statuts, comme par exemple s'engager sur le plan politique pour les communes de la région ou encore remplacer l'ancienne Conférence des maires du Jura bernois et du district bilingue de Bienne pour les tâches qui lui étaient dévolues dans la Loi sur le statut particulier aux art. 59 ss.

## 2. Singularités dans l'organisation

Ensuite, il y a lieu de relever certaines particularités dans l'organisation du Conseil.

Premièrement, il y a la règle du huis clos qui prévaut pour toutes les séances de chaque organe du Conseil du Jura bernois. Que ce soit les séances plénières, les séances du Bureau ou les séances de Commission, les débats sont confidentiels et, partant, interdits à toute personne qui n'appartiendrait pas à l'un de ces organes.

Deuxièmement, il y a les modalités relatives à la convocation aux séances plénières. Il y a le mode de convocation dit ordinaire (art. 8 al. 1 RCJB), par le président. Mais il y a aussi deux modes de convocation plus étonnants, à la demande d'une Direction cantonale ou de la Chancellerie d'Etat ou lorsqu'au moins cinq membres en font la demande. De plus, il y a lieu de relever qu'il s'agit de droits à la convocation.

Troisièmement, il y a le mandat fixé à l'art. 15 RCJB qui enjoint le Conseil à tenir compte d'une représentation politique équilibrée tant du point de vue des partis politiques que d'une représentativité des anciens districts dans la composition et la Présidence des Commissions. On constate ainsi une volonté forte de maintenir une certaine importance du sous-échelon qu'est le district, et surtout une volonté de garantir une représentation minimale plus élevée au plus petit district qu'est celui de La Neuveville<sup>286</sup>. Cela peut s'expliquer par le fait que le Conseil du Jura bernois est lui-même un organe chargé de représenter la minorité francophone cantonale, qui, en son sein, se doit également de tenir compte des minorités de district.

## 3. Bilan et critiques

Nous l'avons vu, le Conseil du Jura bernois est un organe protéiforme aux compétences multiples et très variées. Cela dit, quelques caractéristiques posent des questions, notamment au sein des membres du Conseil du Jura bernois. En effet, des élus et des élues proposent fréquemment des modifications de cette autorité, afin d'en améliorer le fonctionnement et l'organisation.

Il nous semble digne d'intérêt de remarquer que le Conseil se questionne fréquemment sur les compétences qui sont les siennes. Ce sont naturellement les personnes qui pratiquent le Conseil du Jura bernois au quotidien qui sont les mieux à même d'émettre des propositions de changement, soit pour améliorer la visibilité et la transparence de cet instrument dans le cas de l'ouverture au public des séances, soit pour améliorer la représentativité d'un genre minoritaire au sein du Conseil. Les deux propositions formulées dans ce sens par Maurane Riesen (PSA), quoique refusées, sont révélatrices du foisonnement d'idées exprimées par les

---

<sup>286</sup> Proposition commune Conseil-exécutif et Commission, p. 12.

membres du Conseil. Ces questionnements montrent l'intérêt que portent les élus et les élues à l'organe auquel ils appartiennent et la volonté d'en faire un outil dédié au Jura bernois et surtout à sa population. Cette volonté est également partagée par Virginie Heyer, actuelle vice-présidente du Conseil du Jura bernois, qui souhaite faire mieux connaître le Conseil et ses travaux, tout en admettant que le fait que les séances aient lieu à huis clos n'aide pas à faire connaître cet organe<sup>287</sup>.

Nous pouvons relever que le rôle du Conseil du Jura bernois est principalement celui d'intermédiaire dans le domaine du subventionnement, en exerçant la délégation octroyée par le canton de Berne, constat également relevé par Virginie Heyer<sup>288</sup>. Mis à part cette compétence propre au Conseil du Jura bernois, celui-ci n'a que peu de prérogatives qui lui sont propres et le Gouvernement bernois lui donne peu de projets particuliers à porter, comme le relève Virginie Heyer<sup>289</sup>. Toutefois, il y a lieu d'affirmer que le Conseil du Jura bernois a bel et bien son rôle à jouer<sup>290</sup>. En effet, depuis 2015 et la mise en œuvre du projet de Statu Quo +, le Conseil du Jura bernois a vu sa position se renforcer et il est devenu une institution incontournable dans la région<sup>291</sup>. Ceci démontre bien, comme le remarque Pierre-Alain Schnegg, ancien président du Conseil du Jura bernois et actuel conseiller-exécutif francophone, l'intérêt du canton de Berne pour sa minorité francophone<sup>292</sup>.

## B. Comparaisons et délimitations

### 1. Etat et Gouvernement

#### a) En général

La notion de Gouvernement est indissociable de celle d'Etat, car, sans Etat, pas de Gouvernement. Trois éléments sont constitutifs de la notion d'Etat, à savoir un territoire, une population et une souveraineté exercée par le Gouvernement<sup>293</sup>. Les deux premiers traits caractéristiques sont des éléments de fait, alors que le troisième et dernier trait saillant est un élément de droit, que l'on appelle également pouvoir de contrainte<sup>294</sup>.

Le territoire d'un Etat est la portion géographique et délimitée de son pouvoir et, partant, de sa souveraineté<sup>295</sup>. Ainsi, seuls les habitants et les habitantes et les biens du territoire sont soumis aux lois et autres décisions<sup>296</sup>.

La notion de population comprend l'ensemble des personnes physiques qui résident sur le territoire de l'Etat<sup>297</sup>. Toutefois, il convient de distinguer au sein de la population celles et ceux

---

<sup>287</sup> Le Journal du Jura, 26.10.19, *Femme plurielle*, p. 3.

<sup>288</sup> *Ibid.*

<sup>289</sup> *Ibid.*

<sup>290</sup> *Ibid.*

<sup>291</sup> Rapport d'activités CJB 2015, p. 6.

<sup>292</sup> *Ibid.*

<sup>293</sup> MAHON, N 7.

<sup>294</sup> AUBERT, *Traité*, N 510.

<sup>295</sup> MAHON, N 8.

<sup>296</sup> *Ibid.*

<sup>297</sup> *Id.*, N 9.

qui se voient reconnaître le statut de nationaux, de celles et ceux qui n'en font pas partie, c'est-à-dire les étrangers<sup>298</sup>.

Le dernier élément caractéristique de la notion d'Etat est le pouvoir de contrainte, également appelé souveraineté. On parle à ce propos *lato sensu* de Gouvernement, soit le pouvoir d'édicter des règles de droit ainsi qu'un pouvoir de contrainte légitime, qui consiste à faire appliquer et respecter les règles de droit, s'il le faut par la force<sup>299</sup>. La notion de Gouvernement *stricto sensu* telle que nous l'entendons ci-après diffère quelque peu. En effet, le terme Gouvernement s'entend au sens moderne, comme un organe de l'Etat, distinct et relativement indépendant des autres pouvoirs, notamment du Parlement<sup>300</sup>. Il existe diverses formes et modalités de Gouvernement au sein de la variété d'Etats dans le monde<sup>301</sup>.

Tout d'abord, il existe plusieurs formes de Gouvernement, qui ne prévalent que dans les Etats qui appliquent le principe de la séparation des pouvoirs, comme c'est le cas notamment en Suisse, soit, autrement dit, au sein des Etats libéraux et démocratiques, par opposition aux Etats socialistes, autoritaires ou théocratiques<sup>302</sup>. Par forme de Gouvernement, on entend la manière dont s'exerce le pouvoir de l'Etat sur les organes de l'Etat<sup>303</sup>. Il existe deux types principaux de Gouvernement, à savoir le régime parlementaire et le régime présidentiel, auxquels il convient d'ajouter des régimes dits mixtes<sup>304</sup>.

Le régime parlementaire est une forme de gouvernement dans laquelle la majorité issue du Parlement constitue le Gouvernement<sup>305</sup>. L'exemple typique est celui de la Grande-Bretagne<sup>306</sup>. De ce fait, le Gouvernement, puisqu'il doit impérativement disposer d'une majorité sûre au sein du Parlement, dépend de celui-ci<sup>307</sup>. Ce système a notamment pour avantage d'apporter une certaine stabilité dans les relations de pouvoir<sup>308</sup>.

Le régime présidentiel, quant à lui, est un système au sein duquel le pouvoir gouvernemental est concentré dans les mains d'un président qui est choisi par le peuple et ne dépend donc pas du Parlement<sup>309</sup>. L'archétype du régime présidentiel est le modèle américain, qui a servi de source d'inspiration par-delà le globe<sup>310</sup>. Le président est le chef de l'Etat et le chef du Gouvernement<sup>311</sup>. Le principe de séparation des pouvoirs est très important dans ce système et l'antagonisme entre le Parlement et le président est beaucoup plus marqué dans ce régime que dans le régime parlementaire<sup>312</sup>. Ceci peut conduire à des blocus si Parlement et Présidence souhaitent suivre des chemins différents<sup>313</sup>.

---

<sup>298</sup> MAHON, N 9.

<sup>299</sup> *Id.*, N 10.

<sup>300</sup> AUBERT/MAHON, p. 1318 N 2.

<sup>301</sup> MAHON, N 10.

<sup>302</sup> MAHON, N 13s.

<sup>303</sup> BELSER/WALDMANN/WIEDERKEHR, p. 17 N 27.

<sup>304</sup> BELSER/WALDMANN/WIEDERKEHR, p. 17 N 27 ; MAHON, N 14.

<sup>305</sup> BELSER/WALDMANN/WIEDERKEHR, p. 18 N 28 ; MAHON, N 14.

<sup>306</sup> MAHON, N 14.

<sup>307</sup> *Ibid.*

<sup>308</sup> BELSER/WALDMANN/WIEDERKEHR, p. 18 N 29.

<sup>309</sup> BELSER/WALDMANN/WIEDERKEHR, p. 19 N 30 ; MAHON, N 14.

<sup>310</sup> MAHON, N 14.

<sup>311</sup> GLASER, *Staatsrecht*, p. 38 N 18.

<sup>312</sup> MAHON, N 14.

<sup>313</sup> GLASER, *Staatsrecht*, p. 38 N 19.

Finalement, il existe des systèmes mixtes au nombre desquels on trouve le régime semi-présidentiel français ou encore le régime directorial ou collégial helvétique<sup>314</sup>. Nous renonçons à développer le système semi-présidentiel par manque de temps mais allons développer plus avant le système directorial.

En Suisse, tant au niveau fédéral qu'au niveau cantonal, il existe un Gouvernement<sup>315</sup>. Il y a lieu de relever que le Gouvernement fédéral suisse est très singulier et qu'il s'agit d'une création des plus originales sans réelle source d'inspiration<sup>316</sup>. Le Conseil fédéral est le Gouvernement de la Confédération suisse<sup>317</sup>. Il est, tout comme les Gouvernements cantonaux, l'autorité directoriale et exécutive suprême, comme le prévoit la Constitution fédérale à son art. 174<sup>318</sup>. On parle en ce sens de collège d'égaux, qui est composé de sept membres<sup>319</sup>.

A la différence des systèmes parlementaire et présidentiel, il n'y a pas de chef du Gouvernement à proprement parler<sup>320</sup>. Si on ajoute à cela la démocratie directe, on isole les deux traits caractéristiques qui font le système suisse<sup>321</sup>. Ainsi, le Conseil fédéral est en charge des attributions gouvernementales et administratives au niveau fédéral<sup>322</sup>. Il existe une certaine ressemblance entre le Conseil fédéral et les Gouvernements cantonaux, la différence majeure étant que ces derniers sont élus directement par le peuple alors que le Conseil fédéral est désigné par l'Assemblée fédérale<sup>323</sup>. Par organe directorial, on entend une fonction de direction de la politique du pays<sup>324</sup>. Cela veut dire qu'il revient notamment au Conseil fédéral de diriger le pays, en ce sens qu'il faut analyser la situation, déterminer les buts et les moyens de la politique, ce qui passe notamment par la définition de priorités à atteindre<sup>325</sup>. L'adjectif exécutif se rapporte quant à lui à la fonction d'exécution du Conseil fédéral, autrement dit, une fonction d'exécution des décisions prises par le Parlement<sup>326</sup>. Ces fonctions sont en principe exécutées par l'administration fédérale ou, selon les cas, par les cantons, mais sous la surveillance ou l'autorité du Gouvernement fédéral<sup>327</sup>. On constate que le Conseil fédéral est donc à la tête de l'administration fédérale, qu'il la dirige et qu'il en est également responsable<sup>328</sup>.

#### b) *Conseil-exécutif bernois*

Le Conseil-exécutif bernois, ou Gouvernement bernois, exerce le pouvoir exécutif au niveau cantonal, conformément à la Constitution cantonale et aux lois. Il est composé de sept

---

<sup>314</sup> MAHON, N 14.

<sup>315</sup> AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, N 122 et N 219.

<sup>316</sup> GRISEL, *Conseil fédéral*, N 1.

<sup>317</sup> MADER, N 4.

<sup>318</sup> AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, N 122 ; GRISEL, *Conseil fédéral*, N 6.

<sup>319</sup> AUBERT/MAHON, p. 1318 N 4.

<sup>320</sup> GLASER, *Staatsrecht*, p. 39 N 22.

<sup>321</sup> GLASER, *Staatsrecht*, p. 39 N 22 ; AUBERT/MAHON, p. 1318 N 4.

<sup>322</sup> AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, N 122.

<sup>323</sup> AUBERT/MAHON, p. 1318 N 4.

<sup>324</sup> *Ibid.*

<sup>325</sup> *Ibid.*

<sup>326</sup> AUBERT/MAHON, p. 1325 N 6.

<sup>327</sup> *Ibid.*

<sup>328</sup> *Ibid.*

membres (art. 84 al. 1 Cst. BE). On parle à ce titre d'organe de gestion de l'Etat<sup>329</sup>. Il s'agit d'un organe élu directement par le peuple bernois et qui fonctionne selon le principe de collégialité<sup>330</sup>. Un siège est garanti à la population du Jura bernois avec un calcul spécifique lors de l'élection, puisque c'est le candidat qui a obtenu la moyenne géométrique la plus élevée qui est élu à ce siège (art. 84 al. 2 *cum* art. 85 al. 4 Cst. BE). Seul un citoyen de langue française résidant dans un des trois districts de l'arrondissement du Jura bernois est éligible pour ce siège garanti<sup>331</sup>. Conformément à l'art. 85 al. 1-2 Cst. BE, l'élection a lieu selon le système majoritaire et l'ensemble du canton forme une circonscription unique.

Pour les autres sièges, sont éligibles les personnes qui remplissent les conditions pour être membres du Grand Conseil<sup>332</sup>. Le Conseil-exécutif agit principalement comme « autorité exécutive et administrative supérieure » du canton de Berne<sup>333</sup>. Toutes les décisions sont prises par ce collège multipartite de sept membres égaux, tout comme c'est le cas au niveau de la Confédération pour le Conseil fédéral<sup>334</sup>.

Le Conseil-exécutif doit assurer plusieurs tâches. Celles-ci correspondent à celles qui sont usuellement confiées à une autorité exécutive au sens de la définition vue ci-dessus. Il dirige l'administration, en la subdivisant en Directions avec à leur tête un membre du Gouvernement (art. 87 al. 1 Cst. BE). En plus de diriger l'administration cantonale, il doit également la surveiller<sup>335</sup>. Dans cette fonction, il doit veiller à ce que l'administration agisse conformément au droit, soit efficace et réponde aux besoins de la population (art. 87 al. 2 Cst. BE). De fait, c'est bien le Conseil-exécutif, et non le Grand Conseil, qui doit être en première ligne pour atteindre ce but d'efficience<sup>336</sup>. Il nomme les membres de l'administration (art. 87 al. 3 Cst. BE) et rend compte de ses activités régulièrement au Grand Conseil mais au moins chaque année (art. 87 al. 4 Cst. BE).

Le Gouvernement assure également des fonctions législatives, c'est-à-dire qu'il dirige la procédure législative préliminaire et est habilité à adopter des ordonnances en tenant compte de – et en respectant – la Constitution cantonale et les lois (art. 88 al. 1 et 2 Cst. BE). Tout comme le Conseil fédéral, le Conseil-exécutif participe de façon significative à la procédure législative et à la procédure constitutionnelle<sup>337</sup>.

Du point de vue des compétences financières, le Conseil-exécutif arrête le budget et prépare un rapport de gestion à l'attention du Grand Conseil (art. 89 al. 1 Cst. BE). C'est lui qui s'occupe de tenir les comptes de l'Etat en plus de la préparation d'un budget<sup>338</sup>. De plus, le Gouvernement est compétent pour toutes les dépenses nouvelles uniques jusqu'à 1'000'000 de francs suisses, les dépenses périodiques jusqu'à 200'000 francs suisses et les dépenses liées, conformément à l'art. 89 al. 2 let. a-c Cst. BE.

Pour ce qui est du subventionnement, intéressons-nous au Fonds de loterie, qui vise à soutenir des projets pour autant qu'une collectivité publique ne soit pas tenue légalement de prendre

---

<sup>329</sup> MÜLLER/FELLER, p. 15 N 39.

<sup>330</sup> AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, N 220 ; AUER, N 211 ; VON WYSS, pp. 119 ss.

<sup>331</sup> AUER, N 196.

<sup>332</sup> AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, N 221.

<sup>333</sup> *Ibid.*, N 223.

<sup>334</sup> HALLER, N 245.

<sup>335</sup> AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, N 223.

<sup>336</sup> MÜLLER/FELLER, p. 18 N 50.

<sup>337</sup> AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, N 223.

<sup>338</sup> AUER, N 207.

les frais à sa charge (art. 34 al. 3 LLot). Il ressort aux Directions cantonales compétentes de statuer pour octroyer des enveloppes de subventionnement. La Direction cantonale concernée statue sur l'octroi ou le rejet de la demande de subvention, dans les limites de sa compétence financière (art. 42 al. 1 LLot). Si le montant de la subvention envisagée par la Direction en question dépasse sa compétence financière, la demande est transmise à l'autorité compétente de par la loi (art. 42 al. 2 LLot). Cette compétence peut revenir au Grand Conseil ou au Conseil-exécutif, selon les dispositions de la Constitution bernoise, et le Conseil-exécutif peut décider de déléguer une partie de sa compétence à une Direction cantonale, comme ceci est prévu à l'art. 37 al. 2 LLot. De ce fait, le Conseil-exécutif est, quoi qu'il arrive, impliqué dans les procédures de subventionnement, soit en surveillant l'activité des Directions cantonales de manière générale, soit, au cas particulier, en octroyant lui-même une subvention s'il est compétent *in casu*.

De plus, l'art. 90 al. 1 let. a-h Cst. BE confère à l'exécutif cantonal diverses tâches. La compétence qui nous intéresse et nous concerne le plus dans cette étude est celle de la représentation du canton à l'intérieur comme à l'extérieur (let. a). C'est lui qui est chargé de soigner et d'entretenir les relations avec l'extérieur, que ce soit avec les cantons voisins, la Confédération ou, dans certains cas, les Etats étrangers<sup>339</sup>.

Finalement, l'acte de gouverner, c'est aussi un acte de communication<sup>340</sup>. En effet, le Gouvernement ne peut atteindre ses nombreuses tâches et ses divers buts s'il ne parvient pas à communiquer avec les innombrables acteurs avec lesquels il interagit quotidiennement<sup>341</sup>. Qu'il s'agisse des citoyens, du Grand Conseil, des groupes d'intérêts ou encore des partis politiques, le Conseil-exécutif doit communiquer<sup>342</sup>. Cette tâche rejoint celle de représenter le canton à l'interne comme à l'externe, puisqu'un des moyens essentiels de représenter le canton passe par la communication aux personnes intéressées et concernées.

Au vu des compétences ci-dessus, l'on constate aisément des similitudes avec les attributions qui reviennent au Conseil du Jura bernois.

En effet, tant le Conseil-exécutif que le Conseil du Jura bernois sont tenus d'assumer des tâches de direction : le Conseil-exécutif dirige l'administration cantonale, soit les diverses Directions et la Chancellerie d'Etat, et le Conseil du Jura bernois dirige le Secrétariat général du Conseil du Jura bernois, rattaché administrativement à l'Office du bilinguisme, de la législation et des ressources (OBLR) de la Chancellerie d'Etat<sup>343</sup>.

Ces deux organes sont chargés de nommer certains membres de l'administration, en relevant toutefois que le pouvoir du Conseil du Jura bernois dans ce domaine est plus restreint puisqu'il nomme uniquement son secrétaire général ou sa secrétaire générale (art. 12 al. 2 LStP). Cela dit, le Conseil du Jura bernois est également consulté dans de nombreuses nominations prévues à l'art. 19 al. 2 let. a-v OStP, mais uniquement dans le cadre de la participation politique, c'est-à-dire sans pouvoir décisionnel. Cette situation a donné lieu, par le passé, comme nous l'avons déjà relevé, à quelques tensions entre le Gouvernement et le Conseil du Jura bernois, celui-ci n'ayant pas été consulté correctement et, de surcroît, pas suivi dans ses recommandations.

---

<sup>339</sup> AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, N 223.

<sup>340</sup> MÜLLER/FELLER, p. 19 N 51.

<sup>341</sup> *Ibid.*

<sup>342</sup> MÜLLER/FELLER, p. 19 N 51.

<sup>343</sup> Rapport d'activités CJB 2018, p. 10.

En ce qui concerne les compétences dans le domaine de l'octroi de subventions, une forte similitude existe entre le Conseil du Jura bernois et le Conseil-exécutif. Tous deux, dans le respect de leurs compétences financières respectives, prennent une part accrue dans la procédure qui débouche au subventionnement des activités sportives et culturelles. Ces deux autorités mènent donc une procédure administrative, qui plus est dans les mêmes domaines, la seule différence étant que le Conseil-exécutif est précisément incompétent dans les domaines où le Conseil du Jura bernois est compétent, cette garantie étant expressément prévue à l'art. 42 al. 3 Llot dans le domaine du subventionnement issu du Fonds de loterie. En effet, le Conseil du Jura bernois est seul compétent (moyennant le respect de la compétence financière) pour verser de l'argent issu des divers Fonds qu'il administre, pour toutes les activités ayant lieu dans – ou ayant un lien fort avec – le Jura bernois.

Du point de vue des compétences législatives, il appert clairement qu'il faut distinguer les compétences de ces deux autorités, le pouvoir du Conseil-exécutif étant assez étendu et celui du Conseil du Jura bernois étant restreint à une compétence de participation politique uniquement, sans pouvoir décisionnel.

En revanche, dans le domaine des compétences financières, une certitude se fait jour : le Conseil-exécutif comme le Conseil du Jura bernois ont des attributions financières assez similaires. Ces deux organes, dans leurs domaines respectifs, peuvent décider de dépenses. La compétence du Gouvernement est plus étendue en ce sens que seuls les montants limitent sa possibilité de décider des crédits, alors que le Conseil du Jura bernois voit sa compétence restreinte par des montants mais également au niveau des domaines dans lesquels il peut exercer son pouvoir. Ainsi, le Conseil du Jura bernois est compétent, à la place des Directions cantonales, uniquement dans le domaine des subventions prélevées sur le Fonds d'encouragement pour les activités culturelles, le Fonds de loterie et le Fonds du sport.

Dans le domaine des compétences de représentation, tant le Conseil-exécutif que le Conseil du Jura bernois sont chargés de représenter leurs territoires respectifs à l'intérieur comme à l'extérieur du canton (art. 90 al. 1 let. a-h Cst. BE et art. 27s LStP). On peut qualifier ces deux organes d'interlocuteurs privilégiés et de représentants officiels de leurs territoires.

Une autre similitude est que le Conseil-exécutif, de même que le Conseil du Jura bernois, siègent à huis clos pour leurs séances respectives. Ceci est prévu pour le Conseil-exécutif à l'art. 7 al. 2 LOCA et, pour le Conseil du Jura bernois, à l'art. 10 al. 1 RCJB.

Finalement, on constate une évidente similitude dans le domaine de la communication. Le Conseil-exécutif se doit de communiquer avec le monde extérieur (intracantonal d'abord, et ensuite extracantonal), tout comme le Conseil du Jura bernois. Ceci permet à ces deux autorités de médiatiser et de faire connaître leurs nombreuses tâches respectives, dans l'idée qu'une autorité doit respecter le principe de transparence. Ce principe préconise de rendre le processus décisionnel des autorités plus transparent, afin de restaurer la confiance de la population en ses autorités, de contrôler l'activité de l'administration et aussi pour permettre d'affirmer le caractère démocratique des institutions<sup>344</sup>. Cette compétence n'est pas à sous-estimer et doit même être maintenue, soignée et améliorée<sup>345</sup>. Il s'agit d'ailleurs d'un objectif fixé par le Conseil du Jura bernois dans son Programme de législature 2018-2022, en ce sens qu'il souhaite développer la communication<sup>346</sup>. Cela passe par une refonte complète des outils

---

<sup>344</sup> MÉTILLE, p. 609.

<sup>345</sup> MÜLLER/FELLER, p. 19 N 51.

<sup>346</sup> Programme de législature 2018-2022 du CJB, p. 6.

utilisés pour la communication visuelle et une meilleure communication notamment du point de vue de la compétence de participation politique, enjeu majeur du Conseil du Jura bernois<sup>347</sup>. Cette volonté accrue de communication avec l'extérieur est d'autant plus primordiale que ces deux autorités siègent à huis clos.

En outre, le Conseil-exécutif et le Conseil du Jura bernois édictent au début de chaque législature un programme contenant les grandes orientations que chaque organe pense donner à cette période de quatre ans. Ceci permet donc également d'améliorer la transparence et la visibilité de ces deux organes, en informant au mieux la population et les milieux intéressés des projets phares de la législature à venir.

Malgré les nombreuses compétences communes et partagées par le Conseil-exécutif et le Conseil du Jura bernois, il est clair qu'on ne peut dire que le Conseil du Jura bernois est une sorte de « petit » Conseil-exécutif propre au Jura bernois. Ces deux autorités sont bien distinctes. En effet, le pouvoir exercé par le Conseil du Jura bernois lui a été confié par délégation de tâches qui revenaient de droit au canton de Berne et à son Gouvernement. Ce n'est que parce que le législateur bernois a accepté de se dessaisir d'une partie des prérogatives qui revenaient au canton que le Conseil du Jura bernois a pu voir le jour. De plus, les domaines de compétence du Conseil du Jura bernois sont très restreints par rapport aux attributions du Conseil-exécutif.

Ainsi, quand bien même des similitudes entre ces deux organes peuvent être dégagées, il ne faut en aucun cas y voir des entités entièrement similaires. Chaque autorité exerce ses prérogatives de façon individuelle, tout en œuvrant conjointement pour le Jura bernois. Du reste, on voit mal comment le Conseil du Jura bernois pourrait fonctionner comme « Gouvernement » du Jura bernois, puisque cette partie de territoire, avant d'être un arrondissement administratif, fait bien partie du territoire cantonal bernois, avec un statut particulier d'autonomie. Accorder un Gouvernement au Jura bernois reviendrait à en faire un territoire complètement autonome et indépendant, ce qui équivaldrait à avoir un Etat dans l'Etat, soit autrement dit un nouveau canton suisse !

## 2. Parlement

### a) *En général*

La notion de Parlement est utilisée pour la première fois durant le Moyen Age en France et en Angleterre<sup>348</sup>. Si en France cela fait référence à un collège de juges, cette notion recouvre un sens plus proche de celui que nous entendons usuellement en Angleterre, car c'est un organe essentiellement politique qui vise à élaborer les lois avec le Roi<sup>349</sup>. Cette précision est utile puisque le modèle anglais (principalement celui de la Chambre des communes) servira de source d'inspiration pour le premier Parlement suisse en 1798<sup>350</sup>.

La définition moderne de Parlement (qui ne tient pas compte de toutes les spécificités nationales) se compose de six points qu'il convient de rappeler ici.

---

<sup>347</sup> Programme de législature 2018-2022 du CJB, p. 6.

<sup>348</sup> AUBERT, *Assemblée fédérale*, N 4.

<sup>349</sup> *Ibid.*

<sup>350</sup> AUBERT, *Assemblée fédérale*, N 5 et N 16 ; MAHON, N 64.

Premièrement, le Parlement est une assemblée formée par un nombre assez important de personnes<sup>351</sup>. Ce nombre doit être plus important que celui de l'organe exécutif et, du point de vue de la typologie d'assemblée, il existe plusieurs systèmes, soit une assemblée unique, soit le bicaméralisme, dont le pouvoir de chaque chambre peut être différent ou équivalent<sup>352</sup>. En Suisse, on parle de système bicaméral symétrique ou parfait au niveau fédéral, comme aux Etats-Unis, cela veut dire que les deux chambres du Parlement ont des compétences et des pouvoirs qui sont identiques<sup>353</sup>.

Deuxièmement, le Parlement est une assemblée élective et représentative, cela veut dire que ses membres sont élus démocratiquement et librement par le peuple<sup>354</sup>. Cette caractéristique s'oppose aux systèmes qui prévalaient sous l'Ancien Régime, où les membres étaient désignés arbitrairement par le Roi selon son bon vouloir ou selon le système héréditaire<sup>355</sup>.

Troisièmement, le temps durant lequel le Parlement est élu et peut siéger est limité, c'est-à-dire qu'à la fin de cette durée (on parle généralement de législature), tous les sièges du Parlement sont à repourvoir et mis au vote populaire<sup>356</sup>.

Quatrièmement, le Parlement doit pouvoir se réunir périodiquement, régulièrement et, surtout, de plein droit, autrement dit selon les prescriptions légales en vigueur et non pas selon le bon vouloir d'une autorité ou d'un monarque, comme cela a pu être le cas par le passé<sup>357</sup>. Comme nous l'avons vu précédemment en ce qui concerne le Conseil du Jura bernois, celui-ci peut être convoqué de façon ordinaire par son président (art. 8 al. 1 RCJB) mais un droit de convocation existe également, à disposition d'une Direction cantonale, de la Chancellerie d'Etat ou encore lorsque cinq membres en font la demande. Cela dit, la convocation aux séances plénières du Conseil du Jura bernois ne dépend pas que du bon vouloir de l'administration, de sorte que cette condition ne fait pas défaut au Conseil. On peut même dire que les possibilités de convocation sont élargies par rapport aux Parlements classiques.

Cinquièmement, les débats et les différentes séances plénières du Parlement sont publics<sup>358</sup>. Cette condition prend une importance particulière au regard du Conseil du Jura bernois. Il se réunit lors de séances plénières qui ont lieu uniquement à huis clos (art. 10 RCJB), ce qui vaut également pour les séances de tous les autres organes du Conseil du Jura bernois. La condition de la publicité est l'une des six conditions incontournables de la définition moderne de Parlement. Aussi, cette condition capitale faisant défaut au Conseil du Jura bernois, il y a lieu de mettre un terme définitif à la théorie qui veut que le Conseil du Jura bernois soit le Parlement de cette région.

Sixièmement, les membres du Parlement ne reçoivent aucune instruction dans l'exercice de leur fonction<sup>359</sup>. En ce sens, les membres du Parlement sont bien des élus indépendants et non des délégués chargés de rapporter et de faire connaître la position d'une autre autorité.

---

<sup>351</sup> AUBERT, *Assemblée fédérale*, N 6.

<sup>352</sup> AUBERT, *Assemblée fédérale*, N 6 ; MAHON, N 156.

<sup>353</sup> MAHON, N 159 ; EBNÖTHER, p. 121.

<sup>354</sup> AUBERT, *Assemblée fédérale*, N 6 ; MAHON, N 158.

<sup>355</sup> *Ibid.*

<sup>356</sup> AUBERT, *Assemblée fédérale*, N 6 ; MAHON, N 158.

<sup>357</sup> *Ibid.*

<sup>358</sup> *Ibid.*

<sup>359</sup> *Ibid.*

Ceci était le cas notamment en Suisse lors de la Diète où les membres votaient selon les instructions des autorités cantonales<sup>360</sup>.

Cette définition donne un bon aperçu de ce qu'est un Parlement au sens moderne du point de vue de sa forme, mais ne dit rien sur ses compétences<sup>361</sup>. La compétence essentielle et première d'un Parlement est celle de faire des lois<sup>362</sup>. Mais il ne faut pas oublier non plus d'autres compétences telles que voter les dépenses, approuver les traités et surveiller la manière dont le Gouvernement s'acquitte de ses tâches<sup>363</sup>.

#### b) *Grand Conseil bernois*

Comme le veut l'art. 66 al. 1 Cst. BE, le principe de la séparation des pouvoirs prévaut dans le canton de Berne. Ce principe, qui suppose une répartition des tâches étatiques entre divers organes, doit être garanti au moins implicitement dans tous les cantons suisses<sup>364</sup>. La Suisse étant un Etat libéral et démocratique, trois pouvoirs cohabitent, à savoir le Gouvernement, le Parlement et les Tribunaux<sup>365</sup>. La Suisse étant une démocratie directe, il ne faut pas omettre le peuple et les cantons comme organes importants dans le paysage politique<sup>366</sup>. Ainsi, le pouvoir législatif cantonal est exercé par le Grand Conseil, en conformité avec la Constitution et les lois cantonales. Le Grand Conseil est composé de cent-soixante membres (art. 72 al. 1 Cst. BE). La Loi sur le Grand Conseil (LGC) règle l'organisation et la position du Grand Conseil, notamment dans ses liens avec le Conseil-exécutif<sup>367</sup>. Le Grand Conseil est élu par le peuple au scrutin proportionnel (art. 56 al. 1 let. a Cst. BE *cum* art. 73 al. 1 Cst. BE). Ce système prévaut depuis 1921<sup>368</sup>. Il permet de cartographier au mieux la puissance des partis politiques en présence<sup>369</sup>. Le Parlement n'est composé que d'une seule chambre, comme cela est le cas de tous les cantons suisses<sup>370</sup>. Il remplit tous les éléments vus précédemment de la définition d'un Parlement au sens moderne du terme.

Comme le prévoit l'art. 73 al. 2 et 3 Cst. BE, le territoire cantonal est divisé en cercles électoraux et les mandats sont attribués proportionnellement au nombre d'habitants et d'habitantes de chaque cercle, qui sont au nombre de neuf<sup>371</sup>. Pour ce qui est du Jura bernois, douze mandats lui sont garantis *ipso iure* conformément à l'art. 73 al. 3 Cst. BE, de même que le cercle électoral bilingue de Bienne-Seeland se voit garantir une représentation équitable de la minorité linguistique francophone. Il est clair que la représentation du Jura bernois ne correspond pas à ce à quoi il aurait droit au vu de sa population, il s'agit d'une des nombreuses règles de protection de la minorité francophone<sup>372</sup>. Sont éligibles au Grand Conseil toutes les

---

<sup>360</sup> MAHON, N 158.

<sup>361</sup> AUBERT, *Assemblée fédérale*, N 7.

<sup>362</sup> MAHON, N 156 ; MISIC/TÖPPERWIEN, N 195.

<sup>363</sup> AUBERT, *Assemblée fédérale*, N 7 ; MAHON, N 156.

<sup>364</sup> AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, N 1783.

<sup>365</sup> GONIN, p. 81.

<sup>366</sup> *Ibid.*

<sup>367</sup> MÜLLER/FELLER, p. 13 N 35.

<sup>368</sup> FUHRER, N 1.

<sup>369</sup> LINDER/MUELLER, p. 116.

<sup>370</sup> AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, N 211.

<sup>371</sup> Arrêté du Conseil-exécutif 361/2017 du 26 avril 2017.

<sup>372</sup> FUHRER, N 16.

personnes qui remplissent les conditions de vote au niveau cantonal<sup>373</sup>. Son activité principale constitue à exercer le pouvoir législatif<sup>374</sup>.

Les tâches conférées au Grand Conseil sont nombreuses et variées. Cela étant, la majorité des tâches assumées par cette autorité sont celles d'une autorité législative au sens usuel du terme. Ainsi, l'attribution la plus caractéristique et la plus importante du Grand Conseil est celle d'exercer le pouvoir de législation au niveau du canton, au sens large<sup>375</sup>. C'est ainsi que le Grand Conseil édicte les lois et les décrets (art. 74 al. 1 Cst. BE) et approuve les traités internationaux et, dans une certaine mesure, les traités intercantonaux (art. 74 al. 2 let. a-b Cst. BE). Cela veut dire que le Parlement cantonal prend une part prépondérante à la procédure législative et à la procédure tendant à la révision ou à la modification de la Constitution cantonale<sup>376</sup>.

Le Grand Conseil traite aussi des questions de planification<sup>377</sup>. Cela signifie qu'il examine notamment le programme de législature établi par le Conseil-exécutif ainsi que d'autres plans fondamentaux dans certains domaines particuliers (art. 75 al. 1 Cst. BE). De même et conformément à l'art. 87 LGC, il est chargé de traiter les pétitions qui lui sont soumises<sup>378</sup>. Le Grand Conseil se prononce également sur la validité des initiatives cantonales (alors que le Conseil-exécutif se prononce sur l'aboutissement des initiatives) et peut opposer un contre-projet à une initiative (art. 59 al. 1 Cst. BE et art. 60 al. 1 Cst. BE).

A ce propos, il y a lieu de signaler qu'il existe un mécanisme d'initiative spécifique au Jura bernois appelé initiative régionale, prévue aux art. 54 ss LStP. Ce mécanisme instaure une initiative populaire dont le sujet doit être lié à l'identité ou la spécificité linguistique ou culturelle du Jura bernois (art. 54 al. 1 LStP). L'objet de cette initiative porte sur les mêmes objets que ceux admis pour une initiative cantonale, à l'exception d'une demande de révision totale de la Constitution bernoise (art. 55 al. 1 Cst. BE). La vérification d'un sujet lié spécifiquement à l'identité ou la spécificité linguistique ou culturelle du Jura bernois est opérée par la Chancellerie d'Etat avant le début de la récolte des signatures (art. 56 al. 1 LStP). L'initiative régionale aboutit si deux mille signatures sont récoltées dans le délai de six mois (art. 57 al. 1 LStP) et c'est au Grand Conseil de s'exprimer sur la validité de ladite initiative (art. 58 al. 1 LStP). Il s'agit, une nouvelle fois, d'une institution unique en son genre et propre au Jura bernois, conforme à la Constitution fédérale et à la Constitution cantonale, dans le but d'assurer au Jura bernois un statut particulier et de pouvoir faire entendre sa voix de façon adaptée à sa taille<sup>379</sup>. Après des recherches approfondies, nous avons constaté que cet outil n'a encore jamais été utilisé par la population du Jura bernois à ce jour.

Le Grand Conseil dispose également de compétences financières, comme cela est le cas pour les autres organes législatifs cantonaux<sup>380</sup>. Ainsi, le Grand Conseil est compétent, en vertu de l'art. 76 al. 1 let. a-e Cst. BE pour voter le budget, le rapport de gestion, la quotité d'impôt, le

---

<sup>373</sup> AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, N 212.

<sup>374</sup> AUER, N 140.

<sup>375</sup> AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, N 214 ; AUER, N 157.

<sup>376</sup> AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, N 214.

<sup>377</sup> AUER, N 158.

<sup>378</sup> *Ibid.*

<sup>379</sup> Proposition commune Conseil-exécutif et Commission, p. 24.

<sup>380</sup> AUER, N 161.

cadre d'un nouvel endettement de même que toutes les dépenses qui ne reviennent pas *ipso iure* au Conseil-exécutif, sous réserve du référendum financier<sup>381</sup>.

De plus, le Grand Conseil exerce des compétences électorales, c'est-à-dire qu'il élit à certaines fonctions, notamment le président du Grand Conseil, le président du Conseil-exécutif, le chancelier d'Etat, le procureur général ainsi que les membres des autorités judiciaires dans la mesure où cette compétence ne revient pas au corps électoral (art. 77 al. 1 let. a-f Cst. BE). Cette attribution a tendance à s'amenuiser au fil du temps, le Grand Conseil n'élevant plus par exemple les conseillers aux Etats ou les membres du Conseil-exécutif<sup>382</sup>.

Le Parlement est aussi l'organe de surveillance du Gouvernement bernois ainsi que de la bonne gestion des tribunaux suprêmes, de même qu'il exerce la haute surveillance des activités de l'administration et des autres organismes chargés d'exécuter des tâches publiques (art. 78 al. 1 Cst. BE). Il s'agit là d'un devoir important qui incombe au Grand Conseil et qui s'exerce à travers un rapport de gestion annuel que ces autorités lui présentent, comme cela est le cas dans la plupart des autres cantons<sup>383</sup>.

Finalement, l'art. 79 al. 1 let. a-g Cst. BE prévoit encore d'autres compétences qui reviennent au Grand Conseil, à savoir principalement celles de débattre et arrêter tout objet soumis en votation et exprimer son avis lors des procédures de consultation fédérales. Pour ce qui est des compétences judiciaires, le Parlement bernois n'en a que très peu, principalement la possibilité prévue à l'art. 79 al. 1 let. e Cst. BE d'accorder l'amnistie ou la grâce<sup>384</sup>.

Cette liste des diverses compétences attribuées au Grand Conseil bernois permet d'isoler les différentes similitudes entre les attributions d'une part du Grand Conseil et, d'autre part, celles du Conseil du Jura bernois.

Ces deux organes participent à leur manière à la procédure législative, y compris la procédure tendant à la révision ou à la modification de la Constitution cantonale. Le Conseil du Jura bernois y prend part par le biais de son droit à la participation politique, en étant consulté dans toutes les procédures qui ont un lien plus ou moins direct avec le Jura bernois. Son pouvoir est donc assez limité puisque son droit de participation politique ne lui confère aucun pouvoir décisionnel. Tout au plus peut-il proposer des amendements, sans que le canton ne soit obligé d'en tenir compte dans la suite de la procédure. Le Grand Conseil participe de manière beaucoup plus étendue à la procédure législative puisque, en tant qu'autorité exerçant le pouvoir législatif, c'est à lui que revient le pouvoir décisionnel. Il peut ainsi faire voter les amendements qu'il a préalablement déposés. Toutefois, il y a lieu de relativiser cette différence. En effet, le Conseil du Jura bernois n'a qu'une force de proposition, mais l'expérience nous montre que de nombreux membres du Conseil du Jura bernois sont également membres de la Députation<sup>385</sup>. De ce fait, les membres disposant d'une « double-casquette » peuvent relayer encore mieux l'avis du Conseil du Jura bernois au sein même du Grand Conseil. Ceci a pour conséquence de créer ainsi une sorte de lobbying au sein du Parlement par certains de ses membres. De plus, si l'avis exprimé par le Conseil du Jura bernois n'est pas contraignant, il est évident qu'il est quand même entendu par le Grand Conseil, celui-ci étant soucieux de connaître les opinions de la minorité francophone.

---

<sup>381</sup> AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, N 215 et N 885.

<sup>382</sup> AUER, N 163.

<sup>383</sup> *Id.*, N 162.

<sup>384</sup> AUER, N 164.

<sup>385</sup> A l'heure actuelle, sept membres du Conseil du Jura bernois sont également membres du Grand Conseil.

A propos du budget et des compétences financières, l'art. 3 OStP prévoit que le Conseil du Jura bernois peut soumettre un projet de budget à la Chancellerie d'Etat. Ainsi, il appert clairement que le Conseil du Jura bernois ne dispose pas de compétences financières, en particulier budgétaire. Cela ne veut toutefois pas dire qu'il n'est pas entendu dans ce domaine, mais, à nouveau, il n'exerce aucun pouvoir décisionnel. Le budget du Conseil du Jura bernois est inscrit au budget de la Chancellerie d'Etat (art. 14 al. 2 LStP). Le Conseil du Jura bernois ne dispose pas de compétences financières comme on l'entend pour le Grand Conseil. Si le Conseil du Jura bernois peut effectivement octroyer des subventions dans différents domaines et bénéficie dans ces cas précis de pouvoir décisionnel, il ne peut pas arrêter son propre budget.

Dans les compétences électorales, les deux Conseils disposent de compétences similaires mais non identiques. Le Conseil du Jura bernois nomme à différentes fonctions, allant de son secrétaire général ou de sa secrétaire générale aux membres de Commissions traitant de la scolarité ou de la culture en passant par les membres des Institutions interjurassiennes créées sous l'égide de l'Assemblée interjurassienne. Il nomme également son Bureau et son président. De son côté, le Grand Conseil nomme les autorités judiciaires et les présidents de diverses autorités cantonales. De plus, le Conseil du Jura bernois, via sa compétence de participation, prend part à la nomination des hauts fonctionnaires ayant un lien direct avec le Jura bernois.

Il convient donc de distinguer ces deux entités, le pouvoir du Conseil du Jura bernois étant plutôt circonscrit au niveau régional, ce qui est cohérent, alors que le pouvoir du Grand Conseil concerne les nominations et les élections ayant une importance pour l'ensemble du canton. De plus, dans les situations où le Conseil du Jura bernois est uniquement consulté, c'est-à-dire lorsqu'il fait usage de son droit de participation politique, le Conseil ne dispose d'aucun pouvoir décisionnel et ne peut pas imposer le candidat qui a ses faveurs<sup>386</sup>.

Du point de vue de la consultation, l'on constate que chacun des deux organes est consulté, mais pas au même niveau. En effet, le Conseil du Jura bernois est invité à exprimer son avis dans toutes les procédures de consultation au niveau cantonal, ainsi que dans les procédures de corapport. De son côté, le Grand Conseil est consulté au niveau de toutes les procédures fédérales de consultation<sup>387</sup>. Nonobstant le fait que le Conseil du Jura bernois n'est pas consulté d'office dans les procédures fédérales, rien ne l'empêche de donner quand même son avis. Les procédures de consultations fédérales sont ouvertes au public. Ainsi, quand bien même il n'a pas été invité à le faire, le Conseil du Jura bernois peut s'exprimer<sup>388</sup>.

Cependant, il y a également lieu de relever et de délimiter les situations où les compétences de ces deux organes sont différentes.

Le point de dissemblance majeur est le pouvoir législatif *stricto sensu*, c'est-à-dire l'action qui consiste à poser les règles de droit<sup>389</sup>. Il ne fait aucun doute que le Grand Conseil bernois dispose de cette faculté, principale caractéristique de tout Parlement selon le principe de

---

<sup>386</sup> Comme cela a été le cas pour la nomination en 2011 du vice-chancelier de langue française du canton, cf. ci-dessus.

<sup>387</sup> MAHON, N 221.

<sup>388</sup> On consultera à ce titre « <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/droit-federal/procedures-consultation.html> » (30.07.19) qui traite des différentes procédures de consultation terminées, en cours et prévues.

<sup>389</sup> MAHON, N 168.

séparation des pouvoirs tel qu'énoncé par Montesquieu<sup>390</sup>. En revanche et après avoir analysé en profondeur les compétences du Conseil du Jura bernois, il résulte sans conteste que le Conseil du Jura bernois n'exerce aucun pouvoir législatif quelconque. Le plénum du Conseil ne peut adopter valablement une règle de droit, cette compétence lui faisant défaut. La seule once de compétence octroyée est celle de pouvoir prendre part à la procédure de consultation, en faisant usage de son droit de participation politique, mais cela se limite uniquement à ça. Il convient donc ici de casser une idée reçue qui veut que le Conseil du Jura bernois soit un Parlement « régional », fréquemment répandue dans la presse et l'opinion publique.

Concernant les tâches de planification dévolues au Grand Conseil, il apparaît aussi clairement que le Conseil du Jura bernois ne dispose pas de cette compétence. La seule chose qui se rapproche de cela est la faculté du Conseil du Jura bernois d'élaborer un Programme de législature tous les quatre ans, de même que l'élaboration d'une conception de politique culturelle générale (art. 22 LStP).

Finalement, à propos de la tâche de surveillance qui incombe au Grand Conseil, il est intéressant de relever que le Conseil du Jura bernois ne dispose pas d'une compétence similaire. Toutefois, puisqu'il dirige son Secrétariat général et que celui-ci ne doit rendre de compte qu'à lui (art. 12 al. 3 LStP et art. 25 al. 1 RCJB), le Conseil du Jura bernois effectue tout de même une tâche de surveillance, qui se limite à l'activité administrative de son Secrétariat général.

Pour conclure et malgré des points communs relativement conséquents, l'on peut dire que le Grand Conseil bernois et le Conseil du Jura bernois sont deux organes bien distincts et passablement différents. Leurs rayons d'action respectifs ne sont pas les mêmes, tout comme leurs attributions respectives. Ils prennent tous deux part à la politique cantonale, en particulier du point de vue du pouvoir législatif, mais de façon sensiblement différente. Cela s'explique par le fait que le Conseil du Jura bernois exerce son pouvoir au niveau d'une région alors que le Grand Conseil est l'organe législatif officiel de l'ensemble d'un canton. Il serait difficilement envisageable de doter le Conseil du Jura bernois d'un pouvoir législatif au sens usuel du terme, que ce soit à l'échelle de sa région, qui deviendrait une sorte de mini-canton autonome au sein du canton de Berne, ou à l'échelle du canton, créant ainsi un déficit démocratique puisqu'une petite partie du territoire cantonal pourrait décider pour l'ensemble du canton. Ceci reviendrait à mettre en place un régime tyrannique ou dictatorial où seul le Jura bernois pourrait régenter et décider pour la plus grande partie du canton.

En tout état de cause, il est évident que le Conseil du Jura bernois ne peut pas être défini comme un Parlement, comme nous l'avons démontré ci-dessus. Comme l'une des six conditions de la définition moderne de Parlement fait défaut, à savoir celle de la publicité des réunions, il n'y a aucun doute sur le fait que le Conseil du Jura bernois n'est pas un Parlement, à tout le moins pas selon la définition moderne et classique d'organe exerçant le pouvoir législatif.

---

<sup>390</sup> MAHON, N 168.

### 3. Autres organes

#### *a) Conseil des affaires francophones de l'arrondissement de Biel/Bienne*

Le Conseil des affaires francophones de l'arrondissement de Biel/Bienne est également un instrument institué par la Loi sur le statut particulier et qui est en fonction depuis 2006. Contrairement au Conseil du Jura bernois, il est chargé uniquement d'exercer les compétences particulières attribuées à la minorité francophone du district bilingue de Bienne. A relever que cet organe s'intitulait Conseil des affaires francophones du district bilingue de Bienne jusqu'à l'entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> août 2017 de l'Ordonnance exploratoire sur l'extension du périmètre d'action du Conseil des affaires francophones du district bilingue de Bienne à l'arrondissement administratif de Biel/Bienne (OECAF). Cette Ordonnance a notamment pour conséquence d'adapter le nom de cet organe (art. 3 OECAF), tout en maintenant l'acronyme CAF. Il s'agit d'un essai d'extension du périmètre d'action du Conseil des affaires francophones à l'ensemble de l'arrondissement et plus uniquement au niveau du district (art. 1 al. 1 et 2 OECAF). Cet essai doit permettre d'évaluer l'intérêt des francophones dans les communes germanophones de prendre part à cet organe (art. 1 al. 2 let. a OECAF). Aussi, puisqu'il s'agit uniquement d'un essai, l'Ordonnance est limitée dans le temps jusqu'au 31 juillet 2022 (art. 12 al. 2 OECAF).

Le Conseil des affaires francophones de l'arrondissement de Biel/Bienne est composé de dix-huit membres. Treize élus proviennent obligatoirement des communes municipales de Bienne et d'Evilard dont neuf au moins sont inscrits dans les registres électoraux comme francophones (art. 4 al. 2 OECAF). Cinq membres au maximum doivent être issus des communes germanophones de l'arrondissement de Bienne et doivent provenir d'au moins trois communes différentes (art. 4 al. 3 OECAF). Sont éligibles uniquement les personnes qui résident dans l'arrondissement administratif de Bienne (art. 4 al. 1 OECAF) et non, comme par le passé, uniquement des personnes habitant les communes municipales de Bienne et d'Evilard (art. 34 al. 1 LStP).

Les tâches du Conseil des affaires francophones de l'arrondissement de Biel/Bienne sont énumérées aux art. 6 ss OECAF ainsi qu'aux art. 45 ss LStP.

Le Conseil dispose, tout comme le Conseil du Jura bernois, d'une compétence de participation politique au niveau cantonal, et qui porte notamment sur les affaires relatives à l'octroi de subventions cantonales dans les domaines culturels et sportifs (art. 6 al. 1 let. b et c OECAF) ainsi que les décisions de nomination concernant directement l'arrondissement administratif de Bienne (art. 6 al. 1 let. d et e OECAF). De plus, le Conseil des affaires francophones dispose également d'une compétence de participation politique au niveau communal, à condition que le Conseil soit nommé comme interlocuteur officiel représentant la minorité francophone, principalement dans les procédures de consultation (art. 7 al. 1 OECAF).

Comme nous l'avons vu précédemment, le Conseil des affaires francophones exerce conjointement avec le Conseil du Jura bernois les attributions qui leur reviennent dans le domaine de la coordination scolaire romande et interjurassienne, comme le prévoient les art. 23 et 45 LStP.

Cette énumération permet de saisir ce qui rassemble et ce qui oppose le Conseil des affaires francophones de l'arrondissement de Biel/Bienne et le Conseil du Jura bernois. S'il s'agit bien

de deux instruments créés *uno tempore* et destinés à créer un statut particulier pour le Jura bernois et à renforcer la situation de la population francophone du district de Bienne, on voit bien que ces deux organes ont des attributions et une zone d'action qui leur sont propres.

Le Conseil du Jura bernois dispose des compétences les plus étendues, puisque ses attributions vont jusqu'à un pouvoir décisionnel pour l'octroi de subventions ou la nomination à certains postes. Sa zone d'action est limitée à l'arrondissement administratif du Jura bernois.

Pour sa part, le Conseil des affaires francophones de l'arrondissement administratif de Biel/Bienne dispose principalement de la compétence de participation politique, qui est plus étendue que celle dévolue au Conseil du Jura bernois puisqu'elle englobe en sus une participation dans les décisions cantonales de subventionnement ainsi qu'un droit de participation politique au niveau communal.

Jusqu'à l'adoption de l'Ordonnance exploratoire sur l'extension du périmètre d'action du Conseil des affaires francophones du district bilingue de Bienne à l'arrondissement administratif de Biel/Bienne, le Conseil des affaires francophones exerçait son pouvoir uniquement dans le district de Bienne, qui ne compte que deux communes (Bienne et Evilard), alors que depuis l'entrée en vigueur de ladite Ordonnance, le Conseil des affaires francophones a vu son territoire s'agrandir à l'ensemble de l'arrondissement administratif de Bienne, comprenant dix-neuf communes au total, dont dix-sept sont germanophones. L'extension du périmètre d'action du Conseil des affaires francophones a permis de doubler la population concernée par cet organe. Malgré cette extension provisoire, le Conseil des affaires francophones reste un organe essentiellement à vocation consultative, en ce sens qu'il ne dispose d'aucun pouvoir décisionnel, contrairement à son institution sœur qu'est le Conseil du Jura bernois. Toutefois, cela ne lui enlève aucunement sa valeur et son importance.

#### *b) Préfecture du Jura bernois*

Le canton de Berne est divisé en arrondissements administratifs. Il s'agit d'un modèle de déconcentration territoriale avec des autorités d'arrondissement qui font partie de l'administration centrale et qui sont soumises au pouvoir hiérarchique<sup>391</sup>. Dans chaque arrondissement, dont celui du Jura bernois, un préfet ou une préfète est élu et régi par la Loi sur préfets et les préfètes (LPr). Cette personne est en charge de l'autorité et de la justice administratives au sein de son arrondissement (art. 1 al. 1 LPr). En effet, l'arrondissement administratif étant une unité administrative décentralisée ordinaire du canton, il convient selon la Constitution bernoise qu'un préfet ou une préfète ait des tâches au sein de cette unité décentralisée (art. 93 al. 1-3 Cst. BE). Est éligible à cette fonction toute personne disposant du droit de vote au niveau fédéral qui n'a pas encore atteint l'âge de la retraite ordinaire (art. 2 al. 1 LPr). Le mandat est de quatre ans, conformément à l'art. 2a al. 1 LPr.

Les tâches et compétences du préfet ou de la préfète sont réglées aux art. 9 ss LPr. L'art. 9 al. 1 let. a-f LPr règle les tâches d'ordre général dévolues au préfet ou à la préfète. Il ou elle est en charge de représenter le Conseil-exécutif (let. a), d'exercer la surveillance sur les communes et de les conseiller (let. b), d'octroyer les autorisations et de surveiller dans les cas prévus par la loi (let. c), d'être autorité de police (let. d), d'assurer le rôle d'intermédiaire entre

---

<sup>391</sup> MOOR/BELLANGER/TANQUEREL, p. 91.

la population et les autorités cantonales ou communales (let. e) et d'assumer des tâches dans le domaine de la lutte contre les violences domestiques (let. f). Le préfet ou la préfète est également en charge de la coordination des activités entre l'administration cantonale et les communes, notamment en assurant la transmission des affaires et en servant comme intermédiaire (art. 10 al. 1 LPr). Par ce biais, le préfet ou la préfète est un organe de surveillance pour le compte du canton des activités communales, mais est également, inversement, le porte-parole des intérêts locaux au niveau supérieur qu'est le canton<sup>392</sup>. Ainsi, cela fait du préfet ou de la préfète d'être « l'un des notables les plus en vue » de la région<sup>393</sup>. Il ou elle veille également au respect de la sécurité et de l'ordre public (art. 11 al. 1 LPr) et accorde l'entraide administrative ou judiciaire aux autorités qui en ont besoin (art. 12 al. 1 LPr).

En ce qui concerne la compétence octroyée par l'art. 9 al. 1 let. c LPr, cela implique notamment que le préfet ou la préfète est autorisé à déterminer et à ordonner un inventaire public, fiscal ou successoral (art. 7 al. 1 let. d LiCCS *cum* art. 4 al. 1 let. b Ordonnance sur l'établissement d'inventaires). Toujours en matière successorale, le préfet ou la préfète est autorité administrative de surveillance des exécuteurs testamentaires, conformément à l'art. 7 al. 1 let. b LiCCS, selon le renvoi de l'art. 518 CC. En matière de droit des constructions, le préfet ou la préfète est notamment compétent pour octroyer les permis de construire (art. 33 LC).

Dans le domaine de la juridiction administrative, la Préfecture fonctionne comme autorité de recours de première instance dans plusieurs cas définis dans la loi. Dans la pratique, la Préfecture connaît des recours dans deux situations prévues à l'art. 63 al. 1 LPJA, soit contre les décisions d'autorités ou d'autorités communales (art. 63 al. 1 let. a LPJA), soit contre les actes prévus à l'art. 60 al. 1 let. b LPJA, c'est-à-dire les actes législatifs, les élections et votations, y compris les arrêtés y relatifs, ainsi que les autres arrêtés, lorsqu'il n'existe aucun autre moyen de droit.

Ainsi, la Préfecture ne fait pas que rendre des décisions, mais agit également comme autorité administrative de recours. Les décisions de recours rendues par la Préfecture sont elles-mêmes susceptibles d'un recours auprès du Tribunal administratif bernois, qui agit comme autorité supérieure de recours et dernière instance cantonale (art. 74 ss LPJA). Cette organisation judiciaire s'inscrit pleinement dans la vision suisse d'une justice « cantonalisée » où toutes les autorités judiciaires suisses procèdent du droit cantonal, à l'exception des Tribunaux fédéraux<sup>394</sup>. Si les cas où la Préfecture agit effectivement comme autorité de recours de première instance sont peu nombreux, il n'en demeure pas moins qu'il s'agit d'une composante importante des prérogatives de la Préfecture du Jura bernois. Il s'agit bien d'une caractéristique qu'il ne faut oublier et qui fait partie des traits saillants de toute Préfecture bernoise.

Si de prime abord très peu de choses rassemblent le Conseil du Jura bernois et la Préfecture du Jura bernois, hormis le territoire commun, il est intéressant de relever plusieurs similitudes entre ces deux autorités.

Il s'agit évidemment de deux autorités régionales qui exercent leurs pouvoirs respectifs au sein de l'arrondissement administratif du Jura bernois. Quant aux compétences, certaines se rapprochent.

---

<sup>392</sup> MOOR/BELLANGER/TANQUEREL, p. 92.

<sup>393</sup> *Ibid.*

<sup>394</sup> MAHON, N 207.

Tout d'abord, il y a lieu de relever que la Préfecture du Jura bernois, par son préfet ou sa préfète, est en charge de représenter le Conseil-exécutif bernois au sein de la région. Or, par ses nombreuses activités, et particulièrement dans le domaine du subventionnement, le Conseil du Jura bernois est également amené à représenter le Conseil-exécutif. Par le biais de la délégation qui lui permet d'octroyer des subventions à la place des Directions cantonales, c'est bien le Conseil du Jura bernois qui représente le canton de Berne dans sa portion du territoire cantonal au cours de ces procédures. Les requérants n'ont ainsi jamais affaire directement au canton de Berne mais bien au Conseil du Jura bernois, qui représente celui-là. De plus, dans les domaines de la coordination scolaire romande (art. 23 LStP) et de manière plus générale dans les relations transfrontalières (art. 37 LStP), le Conseil du Jura bernois est autorisé *ipso iure* à représenter le Jura bernois dans diverses procédures. L'on peut donc bien dire que le Conseil du Jura bernois représente, dans certains domaines, le Conseil-exécutif et le canton de Berne. Ce pouvoir de représentation est certes plus restreint que celui de la Préfecture qui est d'ordre général, mais il s'agit incontestablement d'un trait caractéristique commun à ces deux autorités.

Ensuite, il convient de remarquer que le préfet ou la préfète du Jura bernois se voit confier le rôle d'intermédiaire entre la population et les autorités cantonales ou communales (art. 9 al. 1 let. e LPr). Il doit agir comme un pont et un relais entre la population d'une part et les hautes autorités cantonales et communales d'autre part. De son côté, le Conseil du Jura bernois, de par son existence et son essence, doit exercer les compétences qui lui sont attribuées conformément au statut particulier pour la population du Jura bernois (art. 2 al. 1 let. a LStP). Cela veut dire que le Conseil du Jura bernois est un échelon intermédiaire entre la population du Jura bernois et l'administration cantonale bernoise, puisqu'il agit sur délégation du canton dans plusieurs domaines d'attribution. Il est en outre prévu que le Conseil du Jura bernois peut, moyennant un transfert en bonne et due forme, exécuter des tâches qui reviennent aux communes dans un but d'efficacité (art. 53 al. 1 LStP). Cela montre bien que le Conseil du Jura bernois, tout comme la Préfecture, est un échelon intermédiaire entre les habitants et les autorités supérieures. De plus, le Conseil du Jura bernois peut même se substituer aux autorités communales dans le cadre légal offert par l'art. 53 al. 1 LStP.

Ce mode d'organisation déconcentré qu'est la Préfecture est particulièrement intéressant et avantageux pour le Jura bernois, puisque cela permet de donner à l'administration un visage plus familier, mais également une certaine proximité dans la gestion de tâches publiques, où une bonne connaissance des lieux et des particularités est un atout indéniable<sup>395</sup>. En outre, cela permet aussi une intervention plus rapide du fait de la proximité géographique de l'administration ainsi qu'un accès plus aisé pour la population<sup>396</sup>. Tout ceci peut de plus se faire en français au sein du canton de Berne. Dans les faits, cela se traduit par un contact direct et privilégié avec la Préfecture du Jura bernois, qui a son siège à Courtelary (art. 1 al. 1 let. a Ordonnance sur le siège des préfectures).

Nous pouvons donc arriver à la conclusion que le Conseil du Jura bernois et la Préfecture du Jura bernois ont des points communs significatifs dans les domaines de la représentation et du comblement d'une lacune dans les échelons d'organisation du pouvoir au niveau cantonal.

Toutefois, si ces deux institutions se rapprochent sur ces deux points, il n'est pas possible d'affirmer qu'il s'agit d'autorités sœurs ou entièrement similaires. Du point de vue des

---

<sup>395</sup> MOOR/BELLANGER/TANQUEREL, p. 91.

<sup>396</sup> *Ibid.*

compétences décisionnelles, il n'y a que très peu voire pas du tout de points communs entre le Conseil du Jura bernois et la Préfecture. La Préfecture est une autorité administrative et judiciaire *stricto sensu*, ce qui n'est pas le cas du Conseil du Jura bernois. Si celui-ci effectue bien certaines tâches administratives, notamment dans le domaine de l'octroi de subventions ou encore en matière de coordination scolaire, il est assez clair qu'aucune compétence du Conseil ne se rapproche d'une quelconque compétence judiciaire. Le Conseil n'est pas une autorité administrative et n'a, par essence même, pas de vocation à traiter les litiges au niveau de la région et n'est pas non plus au sens strict une autorité administrative qui mène des procédures. De plus, les seules procédures qui sont menées par le Conseil du Jura bernois, à savoir l'octroi de subventions, appartiennent normalement aux Directions cantonales et non à la Préfecture. Quand bien même ces deux autorités exercent des activités administratives, elles sont bien différentes.

Du reste, il apparaît malaisé d'imaginer le Conseil du Jura bernois exercer des tâches juridictionnelles. Tant de par sa structure que de par ses attributions et son organisation, on se représente mal le Conseil du Jura bernois fonctionner comme autorité de recours dans une quelconque procédure administrative. De par sa structure, on peine à voir comment un cénacle composé de vingt-quatre membres pourrait instruire une affaire et statuer comme autorité de recours de première instance. Les procédures seraient certainement d'autant plus longues et complexes à l'excès, sans garantie d'un résultat satisfaisant. A titre de comparaison, le Tribunal administratif bernois est composé d'au maximum vingt-trois postes de juge à temps complet (art. 4 al. 1 DFJP), cela reviendrait à faire statuer l'ensemble du Tribunal administratif pour chaque affaire...

Pour ce qui est du rôle du Conseil du Jura bernois, il s'agit essentiellement d'un organe politique présent pour personnifier le statut particulier du Jura bernois, principalement en fonctionnant comme échelon intermédiaire entre l'arrondissement administratif, les communes qui le composent et le canton de Berne. Il s'agit notamment de combler une lacune d'échelle, pour permettre à la partie francophone bernoise de faire entendre sa voix au niveau cantonal dans les procédures de consultation ainsi que de pouvoir gérer l'octroi de subventions pour la région. En outre, ces tâches juridictionnelles sont déjà attribuées à la Préfecture du Jura bernois, organe également intermédiaire entre les communes et le canton, qui a pour fonction première d'être une unité administrative décentralisée et déconcentrée, et qui traite donc naturellement des recours qui lui sont soumis.

Ceci ressort en revanche pleinement à la Préfecture, qui doit, notamment de par ses attributions légales, dans le domaine du droit des constructions et des successions, prendre une part prépondérante dans les procédures administratives et également en tant qu'autorité de recours de première instance, comme ceci a été le cas par exemple dans le cadre du recours contre la votation du 18 juin 2017 à propos de l'appartenance cantonale de la ville de Moutier.

## C. Délimitation et proposition de qualification

### 1. Délimitation

Au terme de l'analyse approfondie du Conseil du Jura bernois qui précède, il convient à présent de proposer au lecteur une qualification de cette institution, qui n'engage que nous.

En premier lieu, nous procéderons par élimination en disant ce à quoi le Conseil du Jura bernois ne peut pas être assimilé. Il s'agit d'un bref rappel de ce qui a été dit ci-dessus.

Tout d'abord, il ressort de ce qui précède que le Conseil du Jura bernois ne peut pas être défini comme un Gouvernement. En effet, il n'a de pouvoir que parce que le canton s'est dessaisi d'une partie de ses prérogatives pour les lui céder, de façon novatrice et inédite. De plus, les domaines de compétence du Conseil du Jura bernois sont très restreints, ce qui a pour conséquence qu'il ne peut être qualifié de Gouvernement au sens juridique du terme. En outre, si l'on devait arriver à la conclusion qu'il s'agissait bel et bien d'un Gouvernement du Jura bernois, cela voudrait dire qu'il y aurait un pouvoir de souveraineté exercé sur un territoire défini qu'est le Jura bernois et sur une population déterminée, ce qui reviendrait à dire que l'arrondissement administratif du Jura bernois serait en réalité un Etat autonome du canton.

Ensuite, le Conseil du Jura bernois ne peut pas être qualifié non plus de Parlement de manière assez évidente et indiscutable. Il ne dispose pas du pouvoir d'adopter des lois, élément principal inhérent à tout organe législatif et ses débats ne sont pas publics, ce qui veut dire que l'une des conditions essentielles de tout Parlement au sens moderne du terme fait également défaut. Sans parler du fait que le Conseil du Jura bernois n'a pas de tâches de surveillance ou de planification comme c'est le cas par exemple du Grand Conseil.

Finalement, il y a également lieu d'arriver à la conclusion que le Conseil du Jura bernois ne peut pas être assimilé à une Préfecture, puisqu'il n'est pas possible de dire qu'il s'agit d'une autorité administrative et judiciaire au sens strict comme c'est le cas d'une Préfecture. De plus, il appert que le Conseil du Jura bernois n'a pas de tâches juridictionnelles et n'a pas vocation, comme c'est le cas de la Préfecture, à œuvrer comme autorité de recours.

## 2. Proposition de qualification

En l'état actuel des recherches pour ce travail, la seule certitude qui se dégage est que le Conseil du Jura bernois est un organe *sui generis*. Il est impossible de le placer dans une catégorie unique préexistante, son genre lui étant propre. Tant du point de vue de sa structure, que du point de vue du mode d'élection et des compétences, les spécificités du Conseil du Jura bernois ne permettent pas de l'assigner à une catégorie qui existe déjà, comme par exemple celles de Gouvernement, de Parlement ou encore de Préfecture.

En ce qui concerne la structure propre au Conseil du Jura bernois, nous avons vu que cette institution est composée d'un plénum qui réunit l'ensemble des vingt-quatre membres. Le plénum est présidé par un membre du Conseil et un Bureau formé du président ou de la présidente, du vice-président ou de la vice-présidente et de deux assesseurs s'occupe essentiellement de préparer les séances et les décisions notamment en élaborant l'ordre du jour. De plus, les membres du Conseil font également partie de certaines Commissions parmi les huit existantes. Comme nous l'avons déjà relevé, chaque Commission forme une section qui s'occupe d'un domaine précis, correspondant aux sept Directions cantonales ainsi qu'une section Institutions qui est en relation avec la Délégation pour les affaires jurassiennes (DAJ). Finalement, un Secrétariat général fort de quatre membres appuie administrativement le Conseil du Jura bernois, pour que celui-ci puisse fonctionner correctement et sérieusement.

Au vu de ce qui précède, l'on constate que la structure élaborée du Conseil du Jura bernois ressemble passablement à celle d'un organe législatif fédéral, cantonal ou communal. Le

plénium regroupe un nombre significatif de membres, ce qui est nécessaire selon AUBERT, qui précise qu'un Parlement au sens moderne du terme doit être composé d'un nombre assez important de membres<sup>397</sup>. De plus, le nombre d'élus et d'élues doit être supérieur au nombre d'élus au sein de l'organe qui exerce le pouvoir exécutif<sup>398</sup>. *In casu*, le Conseil du Jura bernois compte vingt-quatre membres, ce qui est un nombre déjà relativement important, au regard de la population du Jura bernois qui atteint plus de 50'000 habitants. Ce nombre d'élus est supérieur à celui de l'organe exécutif de référence qu'est le Conseil-exécutif qui compte sept membres. En outre, le plénium désigne un Bureau qui est chargé de préparer les affaires avant de les soumettre au plénium. Ce type d'organisation existe tant au niveau fédéral que cantonal et communal<sup>399</sup>.

De surcroît, la présence de Commissions, chargées d'étudier préalablement les dossiers avant le plénium rappelle également l'organisation politique d'un législatif fédéral, cantonal mais aussi communal<sup>400</sup>. Les Commissions existent depuis qu'il y a un organe parlementaire en Suisse. Dès 1903, le Conseil national et le Conseil des Etats disposent de Commissions permanentes qui sont chargées de suivre de près une certaine sorte d'affaires durant toute une législature<sup>401</sup>. Mais bien avant cette date, des Commissions temporaires sont nommées par le Parlement fédéral pour régler des problèmes périodiques tels que les grâces, le budget ou encore les comptes<sup>402</sup>. Les Commissions sont donc des organes au sein desquels siège un nombre réduit de députés<sup>403</sup>. Elles ont pour tâche d'examiner en détail les objets soumis au plénium et de préparer un rapport<sup>404</sup>. Ainsi, AUBERT relève que cette tendance naturelle et légitime de créer des Commissions est propre à tous les Parlements de par le monde<sup>405</sup>.

En conséquence et compte tenu de ce qui précède, il nous est permis d'affirmer que, du point de vue de sa structure, le Conseil du Jura bernois se rapproche d'une autorité exerçant le pouvoir législatif. Tous les organes usuels et nécessaires au bon fonctionnement d'un Parlement sont présents dans l'organisation du Conseil du Jura bernois. Il convient toutefois de nuancer quelque peu cette affirmation. Comme nous l'avons vu, le Conseil du Jura bernois siège à huis clos sur la base de son Règlement. Par cette caractéristique, le Conseil du Jura bernois se rapproche plus d'un exécutif, qui siège en principe à huis clos, que ce soit au niveau fédéral, cantonal ou communal. Ainsi, même dans sa structure législative, il existe un élément propre à un organe investi du pouvoir exécutif. Ceci s'explique notamment par les compétences conférées au Conseil du Jura bernois, qui ressortent plus à une autorité investie du pouvoir exécutif. De plus, le Conseil du Jura bernois n'exerce pas de pouvoir législatif à proprement parler, puisqu'il n'a pas la compétence de voter les lois.

Du reste, la dénomination même de cette institution nous donne quelques indices. En effet, selon la définition du terme « conseil » donnée par le Dictionnaire de l'Académie française, il s'agit d'une assemblée délibérante, qui est une assemblée de personnes qualifiées, chargée de fournir des avis à l'autorité compétente sur les questions qui lui sont soumises, ou de

---

<sup>397</sup> AUBERT, *Assemblée fédérale*, N 6.

<sup>398</sup> *Ibid.*

<sup>399</sup> AUBERT, *Traité*, N 1407s.

<sup>400</sup> GRISEL, *Relations*, p. 49.

<sup>401</sup> AUBERT, *Traité*, N 191.

<sup>402</sup> *Ibid.*

<sup>403</sup> *Id.*, N 1410.

<sup>404</sup> *Ibid.*

<sup>405</sup> *Ibid.*

prendre des décisions<sup>406</sup>. La dénomination de « conseil » est donnée invariablement à des organes législatifs comme des organes exécutifs au niveau national.

A propos du mode d'élection du Conseil du Jura bernois, il s'agit, comme nous l'avons vu précédemment, d'une élection au système proportionnel qui a lieu en même temps que le renouvellement ordinaire du Grand Conseil avec trois circonscriptions qui coïncident avec les anciens districts du Jura bernois.

Le système dit à la proportionnelle est très fréquent pour l'élection des Parlements. En ce qui concerne l'Assemblée fédérale, c'est le système qui est en vigueur, comme le prévoient les art. 21 ss LDP, sauf pour les cantons qui ne comptent qu'un seul député où c'est le système majoritaire qui prévaut (art. 47 al. 1 LDP). Chaque canton forme alors une circonscription<sup>407</sup>. Au niveau des Parlements cantonaux, il s'agit du système le plus employé par les cantons pour le renouvellement de leurs législatifs<sup>408</sup>. Si quelques cantons ont choisi un système majoritaire au rang desquels on peut compter Appenzell Rhodes-Intérieures ou encore les Grisons, on peut toutefois affirmer que le système proportionnel est un standard démocratique suisse<sup>409</sup> ! Pour le canton de Berne, le Grand Conseil est élu selon le système proportionnel avec des circonscriptions, comme nous l'avons étudié ci-dessus.

Pour ce qui est des différents systèmes qui ont cours pour l'élection dans les organes exerçant le pouvoir exécutif, il ressort que le Conseil-exécutif bernois est élu au système majoritaire, tout comme c'est le cas du Conseil d'Etat neuchâtelois (art. 67 LDP NE) ou du Conseil d'Etat vaudois (art. 68 al. 1 LEDP). Il en va de même pour l'élection du Conseil fédéral, où le candidat doit obtenir la majorité absolue des voix exprimées par l'Assemblée fédérale pour être élu, faute de quoi il y a ballottage<sup>410</sup>. On peut donc conclure que le système majoritaire est très répandu au sein des cantons suisses pour le Gouvernement.

En conséquence, force est de constater que le système prévu pour l'élection au Conseil du Jura bernois, soit un système à la proportionnelle, est le système le plus répandu au niveau suisse pour ce qui est de l'élection des Parlements. De plus, la présence de circonscriptions est une similitude supplémentaire aux autres systèmes d'élection des organes législatifs. Toutefois, il y a lieu de relever que la présence de circonscriptions pour l'élection au Conseil du Jura bernois est actuellement discutée et qu'il n'est pas certain que le système qui prévaut maintenant perdure éternellement.

C'est ainsi que l'on peut dire que, du point de vue du mode d'élection du Conseil du Jura bernois, il existe une forte similitude avec le mode d'élection des divers Parlements qui nous entourent, tant au niveau des autres cantons qu'au niveau fédéral. Ce mode d'élection est bien différent de celui employé pour les Gouvernements.

Au demeurant, le système d'élection interne au Conseil du Jura bernois pour choisir les membres du Bureau rappelle également les pratiques qui ont cours dans des organes législatifs. Ce système n'a en revanche pas cours dans des organes exécutifs, nonobstant la désignation en général d'un président ou d'une présidente et d'un vice-président ou d'une vice-présidente. De plus, en élisant également des scrutateurs et des scrutatrices, qui ont pour

---

<sup>406</sup> On consultera à ce titre « <https://www.dictionnaire-academie.fr/article/A9C3674> ».

<sup>407</sup> MAHON, N 134.

<sup>408</sup> BSK BV-TSCHANNEN, Art. 34 N 46.

<sup>409</sup> TSCHANNEN, *Staatsrecht*, N 56a p. 705.

<sup>410</sup> MAHON, N 188.

fonction de compter les suffrages exprimés lors des votes, cela démontre bien qu'il y a un nombre important de votants, ce qui est propre aux organes législatifs.

Il y a donc lieu d'affirmer ici que les modes d'élections, aussi bien pour faire partie du Conseil du Jura bernois qu'en son sein, sont ceux qui sont utilisés dans des organes qui exercent le pouvoir législatif. Par conséquent, le Conseil du Jura bernois a un mode d'élection qui est propre à une autorité législative élue par le peuple à la proportionnelle dans plusieurs circonscriptions.

Il nous appartient maintenant d'analyser plus à fond les compétences du Conseil du Jura bernois, toujours dans l'optique de le qualifier juridiquement. Force est de constater que c'est là que le bât blesse et qu'il n'est pas possible, comme ceci a été fait auparavant, d'assigner l'ensemble des compétences du Conseil du Jura bernois à une seule catégorie préexistante, tant les compétences sont nombreuses et variées.

Les compétences du Conseil du Jura bernois se répartissent en trois catégories, à savoir les compétences décisionnelles, les compétences de négociation et les compétences de participation politique.

Dans le cadre des compétences décisionnelles, le Conseil du Jura bernois se voit déléguer un certain nombre de prérogatives qui reviendraient normalement au canton. Il s'agit essentiellement de prendre des décisions concernant l'octroi de subventions prélevées sur le Fonds de loterie, le Fonds du sport et le Fonds pour l'encouragement des activités culturelles, des décisions qui concernent la coordination scolaire romande et interjurassienne ainsi que des décisions de nomination de représentants au sein de divers organes. Il faut bien voir que ces compétences n'existent que parce qu'il y a, dans la Loi sur le statut particulier, des clauses de délégation de ces compétences, qui reviendraient normalement à l'administration cantonale bernoise.

A propos de la compétence décisionnelle en matière de subventionnement, il convient d'analyser plus en détail la délégation qui permet au Conseil du Jura bernois de rendre des décisions.

Prenons l'exemple des subventions issues du Fonds du sport. La compétence est découpée en fonction des montants octroyés. Selon l'art. 4 al. 1 OFSp, c'est la Direction cantonale de la police et des affaires militaires qui est compétente pour toutes les subventions n'excédant pas 200'000 francs suisses. C'est ensuite le Conseil-exécutif qui est compétent pour les dépenses allant de 200'000 à 1'000'000 de francs suisses (art. 4 al. 2 OFSp). Si la dépense dépasse 1'000'000 de francs suisses, la compétence revient au Grand Conseil mais, si la subvention envisagée excède 2'000'000 de francs suisses, la votation populaire facultative demeure réservée (art. 4 al. 3 OFSp). Le Conseil du Jura bernois s'occupe des demandes de subventionnement jusqu'à 200'000 francs suisses, conformément à l'art. 4 al. 5 OFSp qui réserve les compétences contenues à l'art. 19 LStP, et qui y renvoie.

En ce qui concerne les subventions provenant du Fonds de loterie, le fonctionnement est le même mais les montants diffèrent. En vertu de l'art. 31 al. 1 OL, la Direction cantonale de la police et des affaires militaires décide pour toutes les demandes ne dépassant pas 20'000 francs suisses. Le Conseil-exécutif est compétent pour les demandes dépassant 20'000 francs suisses et le Grand Conseil est finalement compétent, selon les dispositions constitutionnelles applicables (art. 31 al. 2 OL). A nouveau, l'art. 31 al. 4 OL réserve expressément les

compétences du Conseil du Jura bernois en renvoyant aux art. 15 et 19 LStP, qui prévoient que c'est celui-ci qui statue sur les demandes allant jusqu'à 20'000 francs suisses<sup>411</sup>.

La même logique s'applique aux subventions concernant l'encouragement aux activités culturelles, c'est-à-dire que la compétence du Conseil du Jura bernois est réservée à l'art. 16 al. 3 OEAC. La compétence, en temps normal, revient soit à la section compétente de l'Office de la culture, ou à l'Office de la culture ou à la Direction de l'Instruction publique, en fonction des montants dont il est question (art. 16 al. 2 let. a-c OEAC).

Comme nous venons de le voir, dans tous les cas où le Conseil du Jura bernois est compétent grâce aux diverses clauses de délégation, celui-ci statue toujours en lieu et place de la Direction cantonale usuellement compétente.

De fait, en exerçant cette compétence en lieu et place d'une Direction cantonale, l'on peut dire que la compétence décisionnelle du Conseil du Jura bernois en matière de subventionnement se rapproche d'une compétence typique d'une administration, puisqu'en temps normal, c'est l'administration cantonale bernoise qui se prononce, par le biais de la Direction compétente en fonction de la matière.

En ce qui concerne les décisions de coordination scolaire romande et interjurassienne, le Conseil du Jura bernois statue à la place de la Direction de l'Instruction publique<sup>412</sup>. Comme pour la compétence décisionnelle en matière de subventionnement, le Conseil remplace l'administration cantonale et exerce ainsi une tâche purement administrative, qui revient généralement à une administration, en l'occurrence la Direction de l'Instruction publique.

Pour ce qui est des compétences de nomination de représentants du Jura bernois dans divers organes, le Conseil du Jura bernois se voit confier la tâche de décider qui représentera la région au sein de Commissions, de Fondations, de Conseils d'administrations et d'Institutions communes. Nous allons nous intéresser plus avant au cas de la Commission francophone chargée des affaires culturelles générales, emblématique et significatif de cette compétence décisionnelle de nomination. Cette Commission est composée en premier lieu de personnes de langue française qui sont chacune membres d'une des diverses Commissions cantonales et intercantionales (art. 33 al. 2 OEAC). Ensuite, il revient au Conseil du Jura bernois de désigner quatre personnes en plus au maximum qui sont chargées de représenter le Jura bernois au sein de cet organe cantonal (art. 33 al. 3 OEAC). Il est intéressant de constater que c'est la Direction de l'Instruction publique qui nomme tous les membres des nombreuses Commissions culturelles cantonales et intercantionales conformément à l'art. 38 al. 1 OEAC. Grâce à la Loi sur le statut particulier, le Jura bernois est ainsi la seule partie du canton qui peut désigner lui-même ses représentants dans la Commission francophone chargée des affaires culturelles générales. Une fois de plus, c'est grâce à la clause de délégation contenue à l'art. 33 al. 3 OEAC que le Conseil du Jura bernois fonctionne comme autorité de nomination, alors que cette compétence revient *ipso iure* à la Direction de l'Instruction publique.

Force est de constater que dans le cadre des compétences décisionnelles en matière de nomination, le Conseil du Jura bernois se voit doter de pouvoirs qui ressortissent généralement à l'administration cantonale, par le biais de la Direction compétente quant à la matière.

---

<sup>411</sup> Cf. ég. Circulaire CJB pour les subventions provenant du Fonds de loterie, p. 4.

<sup>412</sup> Proposition commune Conseil-exécutif et Commission, p. 14.

Le Conseil du Jura bernois exerce également des compétences de négociation, en ce sens qu'il traite avec les autorités cantonales et régionales voisines de même que les unités administratives des cantons voisins, sans oublier qu'il est l'interlocuteur et le partenaire de négociation du Gouvernement jurassien. Dans le domaine des compétences de négociation, le Conseil du Jura bernois ne dispose d'aucune compétence de décision, ce qui n'implique aucun transfert de compétence des autorités cantonales et qui complique passablement les choses, puisque c'est généralement lors de rencontres bipartites entre les deux membres de Gouvernement que les choses se décident, selon une pratique bien établie<sup>413</sup>. Cette compétence permet donc au Conseil du Jura bernois de prendre place à la table des négociations dans les domaines qui le concernent directement. Le Conseil du Jura bernois devient ainsi un acteur supplémentaire dans les relations avec les cantons voisins, dans les cas où le Jura bernois est concerné<sup>414</sup>.

Ce faisant, le Conseil du Jura bernois intervient dans les négociations avec les cantons et régions voisins, aux côtés du canton de Berne. On peut donc dire que le Conseil exerce les mêmes prérogatives que les Directions cantonales concernées pour les négociations mais également que les Conseillers-exécutifs concernés. Par cette activité, le Conseil du Jura bernois fonctionne donc comme une administration mais également comme un Gouvernement, en prenant part aux délégations du canton de Berne lors de négociations. En effet, l'art. 27 LStP permet au Conseil du Jura bernois de traiter directement avec les unités administratives des cantons et régions voisins pour les affaires relevant de la langue, de la culture ou de l'administration d'Institutions communes. En ce sens, le Conseil du Jura bernois négocie directement avec les administrations cantonales voisines, sur un pied d'égalité, comme s'il était également une unité administrative. Par contre, dans le cas de la relation avec le canton du Jura, le Conseil du Jura bernois bénéficie d'un partenariat direct avec le Gouvernement jurassien. Dans ces rencontres de négociation avec le Gouvernement jurassien, le Conseil du Jura bernois peut négocier également sur un pied d'égalité, agissant de fait comme une sorte de Gouvernement du Jura bernois. L'on peut donc affirmer que le Conseil du Jura bernois, dans ses compétences de négociation et bien qu'il n'ait aucun pouvoir décisionnel et doive informer le canton de Berne (art. 29 LStP), traite tantôt avec les cantons voisins comme une unité administrative, tantôt comme un Gouvernement.

Il reste maintenant à analyser les compétences de participation politique du Conseil du Jura bernois. Le droit de participation politique du Conseil s'exerce par l'intermédiaire des procédures de consultation, des procédures de corapport, des procédures de consultations préalables à la nomination des hauts-fonctionnaires ayant un lien avec le Jura bernois et par la possibilité d'émettre des propositions sur toute affaire d'intérêt général pour le Jura bernois. Nous allons nous concentrer ici sur les deux droits les plus emblématiques, à savoir la participation à la procédure de consultation et la participation dans les procédures de nomination. Il y a lieu de rappeler en préambule que cette compétence de participation ne peut pas être assimilée à une compétence législative, puisque le Conseil du Jura bernois ne dispose d'aucune compétence lui permettant de voter des lois, un budget ou encore des comptes, ce qui est une composante déterminante d'un pouvoir législatif, comme nous l'avons vu précédemment. La seule compétence qui se rapproche de ceci est celle de pouvoir arrêter son propre Règlement, mais celui-ci n'a d'effets qu'à l'interne du Conseil du Jura bernois et non sur une population, comme cela est le cas d'une loi par exemple.

---

<sup>413</sup> Proposition commune Conseil-exécutif et Commission, p. 14 ; Rapport d'activités CJB 2008, Annexe 9.

<sup>414</sup> Proposition commune Conseil-exécutif et Commission, p. 14.

Le but d'une procédure de consultation est de réunir les avis des autorités cantonales et communales, des Eglises nationales, des partis politiques, des organisations syndicales et patronales et des autres milieux intéressés (art. 4 al. 1 OPC). Dans ce cadre, le Conseil du Jura bernois est systématiquement consulté dans chaque procédure puisqu'il fait partie de la liste des destinataires (art. 16 al. 1 let. m OPC). Le libellé de l'Ordonnance sur les procédures de consultation et de corapport à son art. 4 al. 1 est ainsi trompeur, puisqu'il n'est pas possible d'attribuer le Conseil du Jura bernois à l'une des catégories énumérées, sauf la clause générale qui parle de tous les « autres milieux intéressés ». A notre avis, le Conseil du Jura bernois ressort à une autorité régionale, comme nous l'avons vu précédemment, sorte d'échelon intermédiaire entre les communes et le canton. Ceci nous indique qu'il s'agit bien d'une autorité, en constatant que les autorités consultées sont essentiellement les Directions cantonales ainsi que les exécutifs des villes bernoises, rapprochant une nouvelle fois le Conseil du Jura bernois de l'administration ou d'un organe exerçant le pouvoir exécutif. Pour ce qui est de la participation dans les procédures de nomination de l'art. 31 al. 1 let. h LStP, le Conseil du Jura bernois est consulté par le canton avant qu'une décision de nomination ne soit rendue. La compétence de nommer le personnel cantonal revient au Conseil-exécutif selon l'art. 87 al. 3 Cst. BE, à moins que la Constitution ou la loi ne l'attribue à un autre organe. En ayant la possibilité de donner son avis, qui n'a aucune force contraignante, le Conseil du Jura bernois exerce une compétence qui se rapproche de celle du Gouvernement bernois, qui est le seul compétent pour nommer le personnel cantonal.

Il est à présent temps de proposer ici une qualification de cet organe inédit et novateur qu'est le Conseil du Jura bernois.

Le Conseil du Jura bernois est un organe ou une autorité, les deux termes pouvant être utilisés indifféremment. Du point de vue de son champ d'action, l'on peut dire qu'il est régional, soit à mi-chemin entre les communes et le canton. Le Conseil du Jura bernois exerce ses compétences au sein de l'arrondissement administratif du Jura bernois, qui est bien une région du canton de Berne. Il s'agit d'un organe politique, puisqu'il est élu démocratiquement et qu'il est composé de membres appartenant à divers partis politiques. Quant à sa structure, nous l'avons vu, elle se rapproche de celle d'une autorité dotée du pouvoir législatif, à l'exception notoire du fait que le Conseil du Jura bernois n'exerce pas de compétences de nature législative. De plus, les débats ne sont pas publics, alors qu'il s'agit d'une condition propre à tout Parlement moderne. Son mode d'élection, à savoir une élection à la proportionnelle au sein de plusieurs circonscriptions, rappelle également le mode d'élection des Parlements. En revanche, du fait de la diversité des compétences attribuées par voie de délégation au Conseil du Jura bernois, il n'est pas possible d'attribuer l'ensemble des prérogatives à un seul type. C'est ainsi que le Conseil du Jura bernois exerce tour à tour des compétences qui ressortent normalement à une administration – qu'elle soit centralisée, comme c'est le cas d'une Direction cantonale ou qu'elle soit décentralisée, comme c'est le cas d'une Préfecture – ou à un Gouvernement exerçant le pouvoir exécutif, celui-ci étant à la tête de l'administration et en étant directement responsable. Les tâches de l'administration s'effectuent sous la direction du Gouvernement, ce sont bien des tâches dites exécutives.

En conclusion et en résumé, cela veut dire que le Conseil du Jura bernois est un organe politique régional, structuré comme un Parlement excepté la publicité des séances, élu comme un Parlement selon le système proportionnel avec des circonscription et délégués de compétences qui ressortent aussi bien à une administration centralisée et décentralisée qu'à une autorité investie du pouvoir exécutif comme le Gouvernement bernois. Force est de

constater que cette définition est unique en son genre et ne ressemble à rien d'existant ! Aussi, le qualificatif d'organe *sui generis* n'est pas surfait et est totalement mérité.

## V. Conclusion et recommandations

Comme nous venons de le voir au terme de cette étude, le Conseil du Jura bernois est un instrument institué par la Loi sur le statut particulier qui permet à une région minoritaire du canton de Berne de faire entendre son opinion et ses idées au niveau cantonal mais aussi au niveau intercantonal, en devenant le porte-voix du Jura bernois.

Cette création unique dans l'histoire constitutionnelle suisse s'explique par un passé et une histoire qui le sont tout autant. La longue et bouillonnante résolution de la Question jurassienne, qui s'étale de 1947 à 2013 (en omettant le cas de Moutier, toujours irrésolu à l'heure actuelle), a littéralement façonné ce qui allait devenir le Conseil du Jura bernois. Dès la création du canton du Jura et le départ du Laufonnais, il a fallu faire preuve d'ingéniosité pour que le Jura bernois, diminué de quatre de ses sept districts historiques, puisse continuer d'exister au sein du canton de Berne. Un long processus s'est alors mis en place, a vu se succéder la Fédération des communes du Jura bernois puis le Conseil régional du Jura bernois et de Bienne romande avant d'aboutir à la création du Conseil du Jura bernois, organe *sui generis* pour l'unité d'une région. Si le Conseil n'a formellement qu'un peu plus d'une dizaine d'années, il est en réalité le digne héritier de plus de septante années d'événements qui ont tous contribué, de près ou de loin, à façonner ce qu'est le Conseil du Jura bernois actuellement. L'Affaire Möckli, les plébiscites ou encore la création de l'Assemblée interjurassienne sont autant d'épisodes qui ont fait émerger la nécessité de mieux appréhender la population du Jura bernois et de lui accorder un statut particulier.

Quant à sa structure et à son fonctionnement, l'on peut dire que le Conseil du Jura bernois ne ressemble à aucun autre organe suisse. A mi-chemin entre un Parlement et un Gouvernement, tout en assumant des tâches qui reviennent à une administration, il s'agit d'une institution hétéroclite. Tantôt doté d'un pouvoir décisionnel, tantôt doté d'un droit de participation ou de négociation, le Conseil du Jura bernois œuvre, au nom des habitantes et des habitants de cette région, pour qu'il fasse bon y vivre et en défendant les particularités linguistiques et culturelles de cette région auprès du canton, pour qu'il n'oublie pas cette minorité représentant 5% de la population bernoise. Il doit sans cesse se réinventer, fort de son expérience, pour atteindre les buts légaux figurant à l'art. 1 al. 1 let. a-b LStP, à savoir préserver l'identité et renforcer la particularité linguistique et culturelle du Jura bernois au sein du canton et faire participer activement à la vie politique la région. S'il s'agit d'un mandat législatif vaste et complexe à atteindre, il nous est permis ici de constater que le Conseil du Jura bernois fait usage de tous les moyens légaux pour tendre le plus possible vers ces buts nobles.

Juridiquement, le Conseil du Jura bernois est un véritable patchwork, reprenant littéralement des morceaux propres à des organes préexistants, tout en se les appropriant et en en faisant quelque chose de nouveau. C'est une création osée née dans la Loi sur le statut particulier qu'il nous faut ici saluer et qui permet d'appréhender ce qu'est vraiment cette région périphérique peuplée par une minorité linguistique arrivée il y a près de deux cents ans dans

le canton de Berne. Si le pari à l'époque était audacieux, force est de constater que c'est devenu, au fil du temps, une réussite, démontrant que l'unité dans la diversité n'est pas utopique.

Avant même de larguer les amarres, le Conseil du Jura bernois était conscient du chemin qu'il avait à parcourir et que tout était encore à faire. L'aventure du Conseil du Jura bernois n'a pas été un long fleuve tranquille et les écueils et autres sirènes ont été nombreux en chemin. Mais il a toujours tenu bon et a gardé le cap, avec comme ligne de mire le statut particulier du Jura bernois. Faisant fi des tempêtes, il n'a pas hésité à évoluer et à se questionner, toujours dans l'intérêt de la région du Jura bernois et il continuera à le faire.

Avant de conclure ce travail, qu'il nous soit ici permis, humblement, de faire quelques recommandations. Celles-ci sont le fruit d'une réflexion qui nous a accompagné tout au long de cette étude et nous paraissent intéressantes.

Tout d'abord, comme nous l'avons vu, le Conseil du Jura bernois n'est pas encore connu de toutes et tous, y compris dans le Jura bernois, et ceci après plus de dix ans de fonctionnement. Plusieurs mesures pourraient permettre de gagner en visibilité. Deux mesures nous semblent dignes d'intérêt. La première a déjà été évoquée et proposée par d'autres, il s'agit d'une ouverture des séances au public et aux médias. Faire connaître une institution qui siège à huis clos n'est pas aisé. Ceci permettrait de démystifier le Conseil du Jura bernois en le rendant accessible. De plus, comme les séances ont lieu dans l'ensemble du Jura bernois, cela permettrait aux habitants des différents lieux où se tiennent une séance de s'y intéresser et de se déplacer. Il s'agirait d'une modification relativement simple à mettre en œuvre, puisque cela consisterait en une adaptation de l'art. 10 al. 1 RCJB. Ce Règlement est arrêté par le Conseil lui-même, il ne s'agit pas d'une modification législative au niveau cantonal, il s'agit plus d'une mesure d'organisation interne. Il serait même possible de prévoir un délai transitoire comme cela est le cas pour l'extension du périmètre d'action du Conseil des affaires francophones, afin d'établir un bilan après un certain laps de temps d'ouverture au public, pour voir si l'expérience s'est révélée concluante. Un autre aménagement serait de prévoir un huis-clos partiel, en permettant par exemple au public d'assister à la première partie de la séance. Ceci permettrait de traiter des sujets par nature confidentiels dans une seconde partie. En effet, comme certaines compétences sont celles d'un exécutif, cet aménagement pourrait permettre de garantir la confidentialité nécessaire au traitement de certaines affaires, notamment l'attribution de subvention. Ceci permettrait également d'éviter au Conseil du Jura bernois de subir des pressions de personnes directement intéressées présentes dans le public.

La seconde possibilité serait d'éditer une brochure qui pourrait être distribuée largement afin de vulgariser ce qu'est le Conseil du Jura bernois en bref et quelles sont ses compétences. On pourrait également imaginer un travail avec cette brochure dans les écoles du Jura bernois pour faire connaître cet organe des plus jeunes. Cette démarche pourrait pleinement s'inscrire dans le cadre de la compétence décisionnelle du Conseil du Jura bernois en matière de coordination scolaire interjurassienne.

Ensuite, il y a lieu de s'intéresser à la proposition de modification des circonscriptions pour l'élection au Conseil du Jura bernois. Les arguments avancés par l'auteur du postulat nous semblent pertinents et une telle modification permettrait en outre de s'aligner sur la jurisprudence récente du Tribunal fédéral relative à la conformité à la Constitution fédérale du système pour l'élection des Parlements cantonaux. Cela dit, il y a lieu de s'interroger quant

à l'applicabilité de ladite jurisprudence au Conseil du Jura bernois, celui-ci ne pouvant pas, comme nous l'avons vu, être qualifié de Parlement et encore moins de Parlement cantonal. Une circonscription unique permettrait de réduire considérablement le quorum naturel pour obtenir un siège et permettrait certainement une meilleure représentativité des partis politiques et des districts. Cela impliquerait toutefois une campagne électorale plus large pour l'ensemble des candidats, qui ne pourraient plus se borner à rester dans leur district. D'un point de vue strictement juridique, il serait ainsi préférable d'abolir les circonscriptions pour se conformer à la jurisprudence du Tribunal fédéral qui, même si elle ne devait pas être applicable, permettrait une meilleure représentation en faisant diminuer le quorum naturel nécessaire à l'obtention d'un siège, qui est notamment élevé dans le district de La Neuveville, sans aucune garantie que chaque district soit mieux représenté en termes d'élus et d'élues que la situation actuelle.

En ce qui concerne la procédure de subventionnement, nous avons vu que la marge de manœuvre du Conseil du Jura bernois est très mince. En réalité, il se cantonne à reprendre la première analyse faite par le Service cantonal des Fonds et autorisations ainsi que le préavis émis par la Commission concernée du Conseil. L'examen préliminaire du Service cantonal consiste pratiquement en une pré-décision, ôtant ainsi au Conseil du Jura bernois la substantifique moelle dans les décisions de subventionnement. De ce fait, l'on peut s'interroger quant à la possibilité d'augmenter les compétences du Conseil du Jura bernois pour l'octroi des subventions, en lui laissant une plus grande marge de manœuvre. Ceci impliquerait peut-être un plus grand travail de la part du Conseil du Jura bernois mais lui permettrait de gagner des compétences supplémentaires, afin qu'il prenne lui-même véritablement les décisions, sans se contenter de reprendre l'examen préliminaire du canton.

Il s'agit toutefois d'être prudent et conscient que pour le reste du canton de Berne, c'est bien le Service cantonal des Fonds et autorisations qui procède également à un examen préliminaire approfondi, avant d'envoyer ceci à la Direction de la police et des affaires militaires, qui voit donc sa marge de manœuvre, tout comme celle du Conseil du Jura bernois, se réduire comme peau de chagrin. Reste à savoir si le statut particulier du Jura bernois permettrait une marge de manœuvre plus grande dans le domaine de l'octroi des subventions...

De même, il n'est pas utopique de penser que les compétences du Conseil du Jura bernois pourraient évoluer et s'étendre à plus de domaines à l'avenir. Il ne s'agit évidemment pas ici de prôner une autonomie pleine et complète du Conseil du Jura bernois. On pourrait envisager une augmentation du pouvoir législatif du Conseil du Jura bernois, en prenant une part encore plus active qu'une simple participation aux procédures de consultation et de corapport, avec par exemple un droit de proposition ayant force contraignante auprès du Grand Conseil, qui devrait traiter obligatoirement les demandes émanant du Conseil du Jura bernois. On pourrait aussi imaginer que les propositions émises par le Conseil du Jura bernois dans les procédures de consultation aient force de proposition d'un amendement qui devrait être traité par le Grand Conseil, comme s'il s'agissait d'une proposition du Conseil-exécutif.

Enfin, l'une des mesures qui nous apparaît importante concerne les Commissions et leur fonctionnement. Comme nous l'avons relevé, il n'existe pas, en l'état actuel du cadre normatif, de cahier des charges décrivant, même succinctement, les compétences et attributions des Commissions. Cette lacune n'a pour l'heure jamais posé problème, mais l'on ne peut exclure ce risque. Que se passerait-il si une Commission dépassait ses attributions et commençait à s'arroger des monopoles dans des domaines qui ne lui reviennent pas ? Cette

lacune crée une incertitude juridique qui pourrait se révéler nuisible pour le bon fonctionnement et la crédibilité du Conseil du Jura bernois.

Cette situation est d'autant plus incompréhensible que, comme nous l'avons déjà fait remarquer, le Conseil des affaires francophones de l'arrondissement de Biel/Bienne dispose déjà d'un tel cahier des charges, qui consiste en plusieurs Règlements adoptés par le Conseil des affaires francophones lui-même. Il ne s'agirait donc pas d'une modification trop chronophage et complexe à mettre en œuvre mais elle permettrait d'éviter bien des écueils pour le futur. De plus, cette mesure s'inscrit également dans les démarches qui permettent au Conseil de gagner en visibilité et surtout en lisibilité. A l'heure actuelle, à moins de prendre divers contacts avec les milieux intéressés que sont les membres du Conseil du Jura bernois et le Secrétariat général, il est très complexe de comprendre le rôle exact des Commissions pour un néophyte. Pour le moment, seuls les art. 13 ss RCJB traitent des Commissions, en se limitant à énumérer les Commissions permanentes, en prévoyant la manière de prendre des décisions et en instaurant le huis clos.

Pour conclure, il nous apparaît opportun et important de relever que le Conseil du Jura bernois, depuis sa création en 2006, a permis de rendre la région du Jura bernois plus unique encore que par le passé. Cet organe avant-gardiste et audacieux a fait du Jura bernois un centre d'expérimentation juridique, démocratique et constitutionnel à taille humaine, afin d'explorer jusqu'où il est possible d'aller pour permettre à une population minoritaire d'exister et de faire entendre sa voix, tout en l'incluant dans le système. C'est un modèle inédit qui pourrait servir de source d'inspiration partout où il existe des minorités, permettant de cohabiter et de vivre ensemble malgré les différences linguistiques, culturelles ou ethniques. En bref, le Conseil du Jura bernois est un véritable liant et un pont entre les francophones et les germanophones du canton de Berne, par-delà le *Röstigraben*. Puisse-t-il perdurer longtemps, tout en sachant se réinventer, dans l'intérêt supérieur de la population du Jura bernois !