

Le canton du Jura à travers les travaux de l'assemblée constituante

Autor(en): **Ruffieux, Roland**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Annuaire suisse de science politique = Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft**

Band (Jahr): **18 (1978)**

PDF erstellt am: **26.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-172124>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

LE CANTON DU JURA A TRAVERS LES TRAVAUX DE L'ASSEMBLEE CONSTITUANTE

par Roland Ruffieux

Professeur aux universités de Fribourg et Lausanne,
et

Bernard Prongué

Chargé de cours aux universités de Fribourg et Berne

Présenter le canton du Jura¹ à travers les travaux de l'Assemblée constituante jurassienne,² c'est d'abord rappeler un fait primordial: au lendemain des plébiscites de 1974 et 1975, tout, ou presque, était à inventer. Par la force des choses, la Constituante est devenue à la fois l'incarnation du dynamisme qui a voulu bâtir l'Etat jurassien et l'image créatrice de la République du Jura. En votant pour l'amendement de la constitution fédérale en septembre prochain, le peuple suisse jugera cette assemblée autant que son oeuvre: la nouvelle constitution jurassienne.

C'est ensuite s'interroger sur la signification d'un canton suisse. Pour simplifier, on peut retenir la définition que Me André Cattin donnait au terme d'un long développement juridique concernant l'article 1er de la nouvelle constitution:

“Si l'on prend soin d'exclure la souveraineté ou l'immédiateté internationale de la définition de l'Etat, on constate qu'un canton présente les trois éléments constitutifs d'un Etat, à savoir: un groupement humain établi sur un territoire

1 Parmi la littérature récente on retiendra les ouvrages suivants: Paul-Otto Bessire, *Histoire du Jura bernois et de l'ancien Evêché de Bâle*. Préf. de François Lachat, Postf. de Bernard Prongué (2e rééd. complétée), Editions de la Prévôté, Moutier, 1977, 397 p.; Vincent Philippe, *Le Jura République. 23e canton suisse*, Payot, Lausanne, 1978, 190 p.; Marcel Schwander, *Jura. Konfliktstoff für Jahrzehnte*, Benzinger, Einsiedeln, 1977, 141 p.; Uli Windisch; Alfred Willener, *Le Jura incompris. Fédéralisme ou totalitarisme*, Editions Delta, Vevey, 1976, 194 p.; et plus spécialement sur le sujet: André Froidevaux, *Dossier sur l'Assemblée constituante de la République et Canton du Jura*. Recueil d'articles publiés dans le journal *La Suisse* de novembre 1975 à mai 1977. Précédé d'une introduction par Bernard Prongué, Société jurassienne d'Emulation, Porrentruy, 1977, XVI + 217 p. 2

2 Journal officiel de l'Assemblée constituante de la République et Canton du Jura, Bimensuel, Delémont, No. 1, 30 juin 1976 (abrégé: JOAC).

déterminé et soumis à une même autorité. En outre, dans les rapports entre eux, les cantons sont à bien des égards dans la même situation que les Etats souverains, et surtout dans leurs relations de puissance publique avec les particuliers”.³

Il ressort très nettement de cet exposé que si l’on veut préciser la conception du canton du Jura à travers les travaux de la Constituante, il importe, au premier chef, d’analyser les trois éléments retenus: la population, le territoire et le pouvoir. Pour plus de clarté, il convient auparavant de présenter brièvement l’Assemblée constituante elle-même et, en guise de conclusion, d’esquisser les traits que le futur Etat a en commun avec les autres cantons ainsi que les différences qui les séparent.

Après la cascade de plébiscites qui s’est terminée le 19 octobre 1975, avec le choix de la commune de Roggenburg et passées les élections au Conseil national du 26 octobre – véritable banc d’essai pour les partis – toute l’attention des Jurassiens s’est concentrée sur l’Assemblée constituante prévue par l’additif constitutionnel bernois de 1970. En priorité, les partis et les associations se sont restructurés dans les nouvelles frontières et ont concentré leurs efforts sur leur programme. Mais d’emblée, le projet de constitution présenté le 11 décembre 1975 à la presse par l’ordre des avocats jurassiens a été considéré comme un projet idéal.⁴ Fruit du travail que s’était imposé durant huit mois un groupe de treize personnes de tous les milieux, il portait incontestablement la marque de Joseph Voyame, juriste originaire de la région. Coïncidence qui mérite d’être relevée: la région jugée durant de longues années la moins suisse fut la première à bénéficier du vaste travail alors en cours et destiné à remodeler les institutions helvétiques!

Les élections à la Constituante ont été fixées au 21 mars 1976, le même jour que la votation fédérale de l’initiative syndicale sur la participation. Tranchant sur le refus général, le Jura fut le seul “canton” à l’avoir acceptée, ce qui n’est pas à proprement parler une surprise si l’on considère l’intérêt des Jurassiens pour la chose publique. Il y eut un candidat pour 80 électeurs environ et seulement un siège pour 10 candidatures! En conséquence, l’élection à la Constituante s’est révélée être à la fois un enjeu personnel surtout pour les notables puisque l’on ne compta qu’un ouvrier et qu’une femme parmi les élus; un enjeu partisan puisque les formations refusèrent tout apparemment pour mesurer leurs forces respectives; enfin un enjeu nationalitaire puisque pour la première fois, le Rassemblement jurassien (RJ) lançait tous ses leaders dans la bataille.⁵

3 JOAC, No. 7, p. 12.

4 Groupe de travail de l’ordre des avocats jurassiens. *Projet de constitution*, Imp. du Franc-Montagnard, Saignelégier, 1975, 92 p.

5 Pour plus de détail, consulter: *Année politique suisse 1975*, p. 24–29 et *1976*, p. 25–30; *Chronique jurassienne 1976 et 1977*, éditées par le Cercle d’études historiques de l’Emulation; et Prongué Bernard: *Introduction* dans Froidevaux, *op. cit.*, p. VII–XV.

C'est de ce triple point de vue qu'il convient d'examiner l'assemblée qui se réunit solennellement le 12 avril 1976 en l'Eglise St-Marcel à Delémont avant de commencer immédiatement ses travaux. Dès le départ, un phénomène exerce une forte influence: les cinquante constituants se connaissent et leur petit nombre ajouté à leur jeunesse (33 ans de moyenne d'âge) permet à une véritable dynamique de s'instaurer, à l'intérieur des commissions d'abord, puis en plenum. Chacun est à son tour rapporteur devant l'assemblée de telle sorte que les compétences personnelles peuvent s'affirmer. D'autre part, la proximité du pouvoir – par rapport à Berne – transforme les relations des citoyens avec leurs élus: ceux-ci sont sous les yeux de ceux-là, contrôle implicite qui stimule le travail parlementaire.

Politiquement, le centre de gravité de la nouvelle assemblée n'était pas fixé de façon définitive avec les élections. Il passait nécessairement par le PDC⁶ (30 % des suffrages et 19 sièges) conscient de ses responsabilités de "centre dynamique". Sur sa droite le PLR (21 % et 11 sièges) et l'UDC (7 % et 2 sièges) ont bien résisté à la poussée autonomiste. A l'opposé, la gauche réunit le PCSI (14 % et 7 sièges) et le PSJ (19 % et 10 sièges), ainsi que le PRR (6 % et 1 siège). Cette situation fluide qui n'excluait pas des alliances occasionnelles de la gauche et de la droite, sur le dos du centre, avait le grand avantage d'éviter tout blocage systématique et de susciter, selon les objets, des majorités de rechange.

Le RJ lui-même qui prétendait réunir les deux tiers des constituants, ne pouvait pas imposer ses hommes et ses idées avec l'automatisme que d'aucuns souhaitaient et que d'autres dénonçaient. Certes, le poids d'un passé récent a affecté le PLR sans pour autant le rejeter dans une opposition stérile comme le montre son attitude lors du vote final de la constitution. Elle est acceptée à l'unanimité à St-Ursanne le 3 février 1977, et le peuple la ratifie à son tour à une très large majorité le 20 mars.⁷ Il s'est donné ainsi l'instrument de sa souveraineté.

I. Le peuple jurassien: perspectives historiques et définition juridique

C'est par les termes de "peuple jurassien" que s'ouvre le préambule⁸ de la constitution du nouveau canton. Les travaux de la Constituante permettent-ils d'éclairer cette notion si controversée depuis un quart de siècle? Quels droits

6 Pour les résultats complets voir Froidevaux, *op. cit.*, p. 44–47. PDC: Parti démocrate-chrétien; PLR: Parti libéral-radical; UDC: Union démocratique du centre; PCSI: Parti chrétien-social indépendant; PSJ: Parti socialiste jurassien; PRR: Parti radical réformiste.

7 *Constitution de la République et Canton du Jura* soumise au vote populaire le 20 mars 1977, Assemblée constituante de la République et Canton du Jura, Delémont 1977, 42 p.

8 JOAC, No. 7, p. 2, 9–11.

souverains entend-il rétablir – ce qui renvoie à l’histoire? Quelle communauté unie veut-il créer? Ce qui pose la question de sa composition et des tâches qu’il souhaite confier à l’Etat. On peut examiner brièvement ces divers éléments.

Pour justifier le mot “rétablir”, le rapporteur de la commission, A. Cattin, se réfère à l’historien V. Erard qu’il a consulté.⁹ Il évoque à peine l’Ancien régime où le peuple jurassien n’était qu’au bénéfice de franchises, voire “d’usances confirmées par le prince”. Si la Révolution française apporte le principe de la souveraineté populaire, il faut attendre 1831 pour qu’elle soit véritablement appliquée. Mais dès lors, le peuple jurassien est constamment majorisé par le peuple bernois. C’est donc “les droits souverains dont il a été démocratiquement dépouillé dès 1831 en tous cas”, qu’il veut “rétablir”.

La démonstration qui emprunte les voies de l’historiographie libérale sur l’avènement de la démocratie, ne satisfait ni par son argumentation historique, ni par ses perspectives juridiques. En tant que tel, le peuple jurassien n’a jamais eu la souveraineté qu’il entend désormais exercer. Curieusement, on ne fait pas référence à la reconnaissance constitutionnelle de ce peuple en 1950 dans le cadre du canton de Berne. C’est dire que les constituants se sont bien gardés de donner *expressis verbis* une définition du peuple jurassien et que pratiquement ils ont accepté celle qui est résulté de l’application de l’additif constitutionnel de 1970. Pour l’historien, et le fait est confirmé par d’autres débats, le 23 juin 1974 est le point zéro pour le nouveau canton. C’est d’ailleurs la seule référence historique contenue dans la constitution en dehors des grandes déclarations des droits de l’homme.¹⁰

Juridiquement, la notion de peuple jurassien telle qu’elle apparaît dans la constitution, est donc la même que celle de peuple neuchâtelois ou de peuple vaudois comme le prouvent deux autres débats: sur les Jurassiens de l’extérieur d’une part, et sur les étrangers habitants le Jura d’autre part.

Dans le premier cas, le problème a été soulevé lors de l’élaboration du règlement de la constituante. Une commission a été créée pour statuer sur la possibilité d’admettre d’éventuels observateurs.¹¹ En l’absence de tout précédent, elle s’appuie juridiquement sur l’additif constitutionnel de 1970 qui confiait à la constituante la vérification du pouvoir de ses membres et l’établissement de son règlement. Pour le surplus, elle s’est inspirée de l’assemblée des Nations unies, qui admet des observateurs dans des conditions bien déterminées. Pour les con-

9 JOAC, No. 7, p. 8.

10 Il ressort très nettement du débat que l’on a voulu mettre l’accent sur les sources qui ont inspiré la nouvelle constitution (à savoir la Déclaration des droits de l’homme de 1789, la Déclaration universelle des Nations unies de 1948 et la Convention européenne des droits de l’homme de 1950) et sur l’unité du peuple jurassien (par référence au 23 juin 1974). Ibid. p. 3 et 4.

11 Pour le rapport de cette commission présidée par J. Stadelmann, voir JOAC, No. 3, p. 5 et 6.

stituants, un devoir de reconnaissance s'impose: sans l'engagement des Jurassiens de l'extérieur, le nouveau canton n'aurait pas vu le jour dans des conditions aussi favorables. La présence de représentants de l'Association des Jurassiens de l'extérieur, et d'Unité jurassienne est donc "une nécessité et un symbole" comme l'affirme Roland Béguelin.¹²

Face à cette proposition, trois tendances se dégagent. Les radicaux veulent s'en tenir au droit positif: selon Pierre Etique, un parlement doit être formé d'élus à l'exclusion de tout tiers. Si les démocrates-chrétiens reconnaissent l'apport fructueux des Jurassiens de l'extérieur, ils veulent limiter leurs droits dans le cadre de la législation existante. Enfin, l'aile militante du séparatisme considère les devoirs que le futur canton a contractés envers eux. La présence d'observateurs est donc acquise sans difficultés.

S'exprimant le 26 mai 1976, les représentants d'Unité jurassienne et des Jurassiens de l'extérieur, saluent la création du "foyer national" qu'est à leurs yeux le nouveau canton, mais pour en tirer des conclusions très différentes. La première¹³ met l'accent sur l'unité historique du peuple jurassien de 999 à 1975, exprimant ainsi l'espoir des autonomistes du Jura sud. Le second¹⁴ examine l'exode massif des ressortissants des trois districts du Jura nord et offre la collaboration active d'une diaspora riche en hommes dévoués et spécialisés. Mais, en contrepartie, ils réclament du nouveau canton des droits politiques en remettant à la Constituante un mémoire accompagné d'une expertise du professeur Grisel.

Lors du débat sur le sujet, la commission déclare qu'elle ne peut présenter qu'un article renvoyant à une loi d'exécution.¹⁵ Plus restrictifs, les radicaux voudraient en rester à la nouvelle législation fédérale et ne prendre en considération que les Jurassiens de l'étranger, soulevant même le problème de la garantie fédérale. Quant au démocrate-chrétien J. Saucy, il déclare qu'il ne faut pas se faire beaucoup d'illusions: les Jurassiens établis dans d'autres cantons ne pourront pas obtenir de droits politiques au sens strict du terme, car la question est réglée impérativement par l'article 43 de la constitution fédérale. Cette attitude provoque l'impatience des intéressés qui, lors de la deuxième lecture en janvier 1977, réaffirment leurs positions. Mais après un renvoi pour échange de vues¹⁶ la Constituante couche sur ses positions. Les Jurassiens de l'extérieur pourront toutefois faire valoir leur expérience à travers un conseil consultatif spécifique.¹⁶

Le droit de vote des étrangers établis dans le Jura provoque un débat animé qui constitue exactement l'envers du précédent.¹⁷ Il met aux prises socialistes et

12 Ibid. p. 10.

13 Il s'agit de Michèle Crevoisier, JOAC, No. 5, p. 1-2.

14 Serge Brossard, *ibid.* p. 1.

15 JOAC, No. 9, p. 18-19.

16 JOAC, No. 16, p. 6 et No. 18, p. 17-18 et p. 27-31.

17 JOAC, No. 12 p. 43-47.

chrétiens-sociaux d'une part, démocrates-chrétiens d'autre part. Pour les premiers qui, avec R. Béguelin, veulent une constitution moderne ou "modèle", il s'agit de sortir des sentiers battus et de faire un pas en direction de l'inter-citoyenneté européenne. A cet égard, le problème est très différent, selon G. Roy, de celui posé par le plébiscite et il faut en l'occurrence retenir pleinement le principe démocratique exigeant que la loi soit faite par ceux à qui elle s'applique. La capacité d'accueil des Jurassiens doit saisir les possibilités juridiques que révèle l'expertise du professeur Eichenberger.¹⁸ Pour sa part, J. Saucy veut s'attaquer au fond du problème en distinguant population et peuple. Seul le second exerce la souveraineté étatique, car la citoyenneté est un lien qui unit une personne à l'Etat, ce qui implique un devoir de fidélité. Il résulte qu'"en étendant la notion de peuple vers celle de population" la Constituante va à l'encontre de la volonté clairement manifestée dans le préambule. Il faut donc renvoyer les droits politiques des étrangers à la loi, proposition qui est finalement acceptée par 31 voix contre 15.¹⁹

L'affrontement a été plus vif que lors du débat sur les droits des Jurassiens de l'extérieur soulevant les mêmes résistances juridiques qui subsistent également au plan européen. De façon positive, la communauté unie que veut créer le peuple jurassien concerne au premier chef une population liée "par une communauté de destin, de traditions et de langue", comme le déclare le député A. Cattin:

"Il est temps pour nous de construire notre maison jurassienne dans la fraternité qui est, ainsi que cela a été écrit, le principe de toute règle constitutionnelle et de toute législation".²⁰

Pour créer cette communauté, la Constituante s'est montrée très enthousiaste et très ouverte sur l'avenir. Certes, les nombreuses tâches confiées à l'Etat représentent avant tout des objectifs que d'aucuns considèrent comme utopiques. En effet, la plupart de ces dispositions n'apparaissent pas dans les autres constitutions cantonales. Plusieurs sont issues du projet de la nouvelle constitution fédérale ou de la Charte sociale européenne, ainsi le droit au travail, au logement, à la sécurité sociale. L'idée de favoriser les soins à domicile est venue d'Allemagne alors que le Bureau de la condition féminine, inspiré par la France, a pour but d'accélérer le changement des mentalités en faveur de l'égalité des droits entre les deux sexes.

Parmi toutes ces tâches qui sont adoptées avec un assez large consensus, un objet a provoqué des débats plus nourris. Si la Constituante a accepté très facilement le droit au travail, disposition qui, selon le démocrate-chrétien Pierre Boillat "contient tout un programme de société",²¹ il n'en a pas été de même du

18 Pour le résumé de ces thèses, voir Froidevaux, *op. cit.*, p. 104–105.

19 La seconde lecture n'apporte pas de modification, No. 17, p. 6–7.

20 JOAC, No. 7, p. 8.

21 JOAC, No. 5, p. 15.

droit de grève.²² Retenu sur la proposition des socialistes, il est renvoyé des droits fondamentaux aux droits sociaux – droits “relatifs et subjectifs” – puis rattaché à la paix du travail. Toutefois, le droit de grève est reconnu à la fonction publique. Mais en deuxième lecture,²³ un compromis est établi grâce à une proposition radicale: reconnaissance du droit de grève, la loi déterminant les services publics où il peut être réglementé.

En revanche, ni l'école dont la constitution définit la mission, ni les Eglises, reconnues collectivités de droit public, n'ont ressuscité les grands débats idéologiques du XIX siècle. Les préoccupations sont d'un autre ordre et visent à ce que Michel Bassand définit comme la démocratie culturelle, puisqu'elle se donne pour objectif “de permettre à chaque acteur social de définir son identité”.²⁴ Le débat sur “l'éducation des adultes” – et non sur “la formation” comme d'aucuns le souhaitaient, estimant qu'ils étaient “éduqués” – le montre suffisamment.²⁵

La culture entendue comme “tout ce qui se rapporte à la promotion de l'homme et des collectivités” d'après l'opinion de J. Stadelmann,²⁶ doit permettre au Jura et aux Jurassiens, selon P. Philippe, de ne pas rester

“en retrait d'un mouvement très vivant, né de notre combat pour l'indépendance. Il mérite qu'on l'institutionnalise afin que le Jura ne tombe pas dans la morosité d'une mentalité provinciale”.²⁷

Mais peut-on institutionnaliser un idéal? Tel est le défi lancé aux associations culturelles dont le point de vue a prévalu. Autrement dit, si dans sa définition juridique, la notion de peuple jurassien rejoint les normes helvétiques – malgré une double tentative d'ouverture à l'égard de ses ressortissants établis à l'extérieur et des étrangers habitant son territoire – elle détermine des objectifs nouveaux qui ne sont pas exempts d'ambiguïté au regard des principes politiques suisses.

II. Le territoire: organisation et aménagement

Ayant bénéficié de la tendance générale à la régionalisation qui anime notre époque, le nouveau canton avait une occasion rêvée pour appliquer une nouvelle conception de l'espace jurassien. Qu'en a-t-il été dans ce laboratoire que constitue à maints égards l'Assemblée constituante?

22 JOAC, No. 3, p. 27–30; No. 4, p. 13–14; No. 5, p. 19–23.

23 JOAC, No. 18, p. 1–4.

24 *Un essai de démocratie culturelle. Le centre culturel*, Lang, Berne, 1975, p. 15.

25 JOAC, No. 9, p. 5–7.

26 Ibid., p. 8.

27 Ibid., p. 9.

Tout d'abord, l'organisation du territoire n'a pas soulevé de grandes controverses. Bien qu'ayant manifesté une volonté novatrice, les constituants se sont bien gardés de toucher à la cellule de base, la commune. Les articles qui lui sont consacrés ont même un caractère conservateur très prononcé, puisque les communes bourgeoises et les sections de commune sont maintenues.²⁸ La discussion ne s'est animée qu'au sujet de fusions éventuelles,²⁹ preuve que les députés ont refusé de toucher à l'autonomie locale.

Il en est pratiquement de même au niveau des districts, puisque les seules modifications intervenues, territorialement parlant, ont été le fait des plébiscites. Comme par le passé, les districts continuent d'être des subdivisions administratives, judiciaires et électorales.³⁰ Moralement, ils acquièrent même une dimension nouvelle puisqu'ils figurent dans la Constitution, contrairement aux autres constitutions cantonales. Fondements de la nationalité jurassienne, ils représentent "un aspect positif de cette fierté locale", car ils sont des réalités socio-économiques déterminées en partie par la géographie, mais surtout par l'histoire.³¹

A vrai dire, la notion de district, gardien des diversités régionales, n'a pas fait l'unanimité. Une opposition s'est manifestée quant au danger d'une autonomie des districts qui risquait de transformer l'Etat jurassien en un Etat fédératif. Elle est principalement le fait des socialistes qui craignent un conflit de compétence avec l'administration centrale. Ils préféreraient la possibilité de remodeler le territoire en micro-régions plutôt que de calquer les structures du nouvel Etat sur l'administration existante. Tout naturellement aussi, les "militants" francs-montagnards et du Val Terbi appuient la formation de conseils de région, proposés par le projet de l'Ordre des avocats, afin de réanimer l'intérêt du citoyen pour la chose publique et de donner une voix aux régions marginales. Mais la majorité pense que le droit de ces régions est suffisamment garanti par le droit d'initiative et de referendum accordé aux communes.³²

La seconde opposition porte sur la suppression des postes de préfet. Consultées, les associations des maires des trois districts sont unanimement pour le maintien de cette conquête napoléonienne, remise en honneur par le mouvement libéral. Il en est de même pour les radicaux, rejoints par une partie des démocrates-chrétiens et des chrétiens-sociaux indépendants des Franches Montagnes en particulier. En revanche, les socialistes y sont franchement opposés, car ce relais administratif est inutile pour gouverner moins de 70 000 habitants. Au centre des débats, il y a moins la personne des préfets que la volonté de décentralisation d'une part, la nécessité d'un pouvoir efficace d'autre part. Le problème rebondira lors du choix de la capitale du canton, Delémont. Finale-

28 JOAC, No. 11, p. 13–21.

29 JOAC, No. 17, p. 8–10.

30 JOAC, No. 11, p. 1–3; pour les cercles électoraux, No. 13, p. 22–26 et No. 17, p. 20–23.

31 JOAC, No. 11, p. 10–11.

32 JOAC, No. 11, p. 11–12.

ment, la Constituante ne tranche pas et possibilité est laissée à la loi de “prévoir l’élection d’un préfet par district”.³³

Le débat se prolonge sous une autre forme au sujet de l’aménagement du territoire dont le principe – comme celui de la protection de l’environnement – est acquis sans difficulté.³⁴ Il s’agit “d’assurer une utilisation judicieuse du sol et une occupation rationnelle du territoire”. Mais les divergences apparaissent très nettement quant aux orientations à donner à ce concept. Trois groupes se forment pour défendre des intérêts différents. Avec le PCSI, le PSJ considère que c’est un choix politique et non juridique: il s’agit d’associer les collectivités et les habitants à une définition de leurs besoins et à leurs soucis face à la santé et aux loisirs. Le deuxième groupe, les agriculteurs, défend la terre jurassienne qui ne doit pas “être bradée”, mais rester productive. Le troisième groupe réunit des démocrates – chrétiens et des radicaux. Il pense que les deux premières priorités défendues, les zones de détente et les zones agricoles, transforment le nouveau canton en une zone verte, précisément comme le prévoit “CK 73”. Me Jacques Saucy affirme sans ambage “qu’un Etat doit songer d’abord à ses propres intérêts, avant de se sacrifier pour ses voisins”, c’est-à-dire, “veiller à ce que le développement de l’économie et des voies de communication ne soit pas entravé.”

Les alinéas 2, 3 et 4 de l’article 16 traduisent les intentions de ces trois groupes. Mais peut-être plus intéressant est l’alinéa 5 qui demande à l’Etat et aux communes “de considérer l’avis des populations en cause”.³⁵ Il réintroduit en effet par la bande la notion de région qui a été évacuée auparavant. Les juristes ont beau jeu de déclarer qu’elle n’est pas définie constitutionnellement. Leurs adversaires n’ont pas moins de facilité à démontrer, exemples à l’appui, que les habitants concernés s’étaient spontanément concertés en maintes circonstances. Leurs avis doivent parfois être primordiaux à l’égard de certains projets, même vis-à-vis de l’Etat cantonal, comme ceux de ce dernier en face de l’Etat fédéral. Sinon le DMF peut dicter sa loi sans difficulté et les multinationales encore plus facilement avec l’aide des technocrates.

Cet alinéa, introduit “malgré un certain tir de barrage qui ressemblait un peu à un tir militaire”,³⁶ pour reprendre la formule de Roland Béguelin, est plus le fruit d’expériences concrètes que le désir d’associer les habitants et les collectivités à la formation d’une décision selon la perspective “autogestionnaire” des socialistes. Cette attitude démontre bien qu’à l’égard de l’organisation et de l’aménagement du territoire la Constituante a hésité entre le legs du passé et un pari sur l’avenir. D’une part elle souhaite que le dynamisme du nouvel Etat “se concrétise essentiellement à travers les responsabilités octroyées aux diverses

33 JOAC, No. 11, p. 4–10.

34 JOAC, No. 4, p. 27–42.

35 JOAC, Le débat est repris cf. No. 5, p. 5–9.

36 JOAC, No. 4, p. 31.

entités régionales”. Elle reprend ainsi à son compte les thèses émises par Denis de Rougemont³⁷ dans son dernier livre et veut faire du territoire jurassien une zone de croissance équilibrée dans un cadre naturel resté presque intact. D’autre part, les travaux de la Constituante, reflètent à plus d’un titre cet “espèce de fédéralisme jurassien” mis en valeur dans l’entre-deux-guerres. Elle a donc maintenu communes et districts, fidèle en cela à son drapeau: la crose de Bâle symbole du pouvoir établi en face des districts, ces “piliers” du nouveau canton.

III. Le pouvoir: la recherche d’un équilibre dynamique

Définir l’organisation d’un canton, au moment où le XXe siècle touche à sa fin, implique bien sûr d’agencer des compétences face aux tâches innombrables qu’on attribue à tout Etat, mais aussi de sauvegarder l’autonomie du citoyen – voire des collectivités – face à une complexité croissante des rapports sociaux. La difficulté est de définir à la fois l’efficacité des pouvoirs publics et le respect des libertés individuelles.

Sur l’organisation de l’Etat, le droit fédéral impose peu de contraintes, soit la forme démocratique, représentative et républicaine, la consultation du peuple pour la révision constitutionnelle. Dans cet espace institutionnel confortable, la Constituante adopte, sans grand débat et à l’unanimité, les principes généraux sur lesquels reposent également les autres chartes cantonales: entre autres la responsabilité, la délégation des compétences et le droit de nécessité.³⁸ Il en va de même pour la séparation des pouvoirs: il est admis sans difficulté que la souveraineté populaire réside dans le parlement. Sur ce point, le schéma jurassien, ne s’écarte pas de l’épure habituelle. Le Grand Conseil ne représente qu’un des modes d’exercice de cette souveraineté, l’autre étant le souverain lui-même dont l’intervention influe d’ailleurs sur l’exercice des compétences déléguées.

L’examen de cette souveraineté ne retient pas longtemps la Constituante. Elle adopte sans hésitations les rôles du parlement: représentation du peuple, détermination de la politique cantonale, collaboration à la législation, surveillance suprême des actes publics.³⁹ Elle confirme de même le droit d’initiative et de referendum en matière fédérale dont le rapporteur, Me Saucy, fait remarquer en passant qu’il n’a jamais été exercé depuis cent ans par les cantons qui en disposent.⁴⁰ On ne peut se cacher d’une impression de conformisme qui frise la monotonie. La même remarque peut s’appliquer aux débats sur le gouvernement en ce qui concerne ses compétences et le système collégial. En toutes ces matières, le nouveau canton du Jura est un canton bien suisse.

37 *L’avenir est notre affaire*, Stock, Paris, 1977, 374 p.

38 JOAC, No.6, p. 25–26.

39 JOAC, No. 10, p. 20–22.

40 JOAC, No. 10, p. 28.

La discussion s'anime cependant sur des points précis et parfois inattendus. Bien que l'Etat à naître soit l'oeuvre des Jurassiens, on sent, à diverses reprises, percer la volonté de préserver l'individu contre ses possibles empiètements. Ainsi, à l'occasion des débats sur la protection juridique, sont évoqués divers épisodes liés à la Question jurassienne.⁴¹ Les socialistes redoutent que l'administration ne se transforme en un "pouvoir occulte et puissant" selon la déclaration de P. Gassmann.⁴² Leur intervention, alliée parfois à celle des chrétiens-sociaux indépendants, fait adopter successivement un service de renseignements juridiques et même un organe indépendant de médiation pour la défense du citoyen. Alors que d'autres constitutions cantonales rangent implicitement l'habeas corpus dans le catalogue des droits, une formulation claire est choisie à travers la protection juridique en matière pénale. Déjà, perce ici une tendance qu'on retrouvera ailleurs: donner au citoyen la capacité de contrôler, voire d'arrêter le pouvoir.⁴³ La philosophie politique d'Alain a passé la frontière. Là où le terme même de pouvoir est remplacé par celui d'autorité, c'est par une concession à la pureté de la langue française, non par un sacrifice de principe.

Quant aux incompatibilités, corollaire de la séparation des pouvoirs, elles fournissent matière à plusieurs débats. Au départ, la majorité de la commission entend s'en tenir à une cloison générale entre les trois pouvoirs, alors que la minorité, insistant sur les ressources de la classe politique dans un Jura très politisé, cherche à aller plus loin avec le postulat "un homme, un mandat". La gamme des opinions est ici très large et la première lecture aboutit à interdire le cumul des fonctions au plan fédéral.⁴⁴ En effet, le débat met dans la balance, d'une part l'efficacité au niveau cantonal et de l'autre, la défense des intérêts jurassiens à Berne et – qui sait? – l'accès au Conseil fédéral. Finalement, le souci d'efficacité l'emporte, puisque est imposé le principe d'une circulation ralentie des élites: la durée maximale des mandats publics varie entre douze et seize ans; deux membres du gouvernement peuvent siéger à Berne. Ainsi, le clivage partisan ne s'est pas manifesté jusqu'au bout, ce qui révèle une volonté commune d'assurer à l'organisation des pouvoirs, l'élan nécessaire aux débuts du nouveau canton.

Un problème proche donne lieu à de très longs débats: la taille du parlement. La majorité groupée autour des démocrates-chrétiens s'est arrêtée au chiffre de 60 députés, le considérant comme un optimum pour la représentation régionale et pour la pondération des forces politiques. Le nouveau parlement serait ainsi quatre fois plus nombreux que l'actuelle députation à Berne, et le quotient de 1 100 habitants de résidence par député assurerait une place à des minorités absentes de la constituante, en particulier le POP.⁴⁵ En proposant un effectif de

41 JOAC, No. 6, p. 36–37.

42 JOAC, No. 6, p. 32.

43 JOAC, No. 6, p. 35–40.

44 JOAC, No. 12, p. 30 sq.

45 JOAC, No. 13, p. 17–18.

100 sièges, la minorité constituée surtout par les socialistes, cherche à améliorer encore la représentation par la présence probable des jeunes et des femmes.⁴⁶ A défaut, elle se réserve de préconiser l'élection de suppléants, compromis qui finalement l'emportera. La nécessité d'accélérer les travaux législatifs et la tendance de renvoyer à la loi le soin de régler les questions épineuses l'ont emporté.

Une autre concession demandée par le Mouvement d'unité populaire, touche à la création d'un conseil économique et social. A l'occasion des débats sur l'économie, considérée comme tâche de l'Etat, un tel conseil proposé par les socialistes a été rejeté.⁴⁷ Mais en deuxième lecture, l'Assemblée revient sur sa décision et, à côté d'un office de développement économique, prévoit la faculté de créer un conseil économique et social, lieu d'action des groupes socio-professionnels. La Constitution mettra en place immédiatement un parlement aux effectifs réduits de façon à ne pas en diminuer l'efficacité; l'une de ses dispositions l'autorise, en outre, à créer un autre organe représentatif des milieux économiques et sociaux dont le caractère consultatif ne doit pas dissimuler l'importance qu'il pourrait prendre.⁴⁸ A terme donc, la constituante a admis le dédoublement du principe de représentation – politique et géographique; socio-économique – que ne connaît encore aucun autre canton suisse.

Le pouvoir c'est enfin le gouvernement dont le mode d'élection a été particulièrement disputé. Les radicaux, craignant d'être rejetés dans un ghetto à cause d'un passé récent, défendaient la proportionnelle, de même que dans un premier temps les chrétiens-sociaux indépendants. Mais, les arguments des autres partis l'ont emporté. Le système majoritaire permet la désignation d'hommes d'Etat plutôt que d'hommes de partis et laisse aussi la possibilité d'établir une opposition constructive.⁴⁹

Même si les partis ont des vues différentes sur les composantes de la fonction gouvernementale, les dispositions votées correspondent à la métaphore employée par le président de la commission: s'il est le bras des pouvoirs par l'exécution des volontés du parlement, le gouvernement joue aussi le rôle d'une tête puisqu'il doit planifier les activités de l'Etat. Emportée par l'élan de la nouveauté, la Constituante lui impose enfin d'établir un programme de politique en début de législature et un bilan à l'échéance de celle-ci. Exigence louable mais à propos de laquelle le rapporteur a rappelé qu'elle ne saurait ni lier le parlement, ni paralyser l'exercice du veto populaire.⁵⁰

Rejetant le département de la présidence préconisé par l'ordre des avocats, la Constituante souligne enfin sa préférence pour le système collégial qui devient

46 JOAC, No. 13, p. 19.

47 JOAC, No. 10, p. 3–14.

48 JOAC, No. 17, p. 2–6.

49 JOAC, No. 13, p. 1–2.

50 JOAC, No. 11, p. 22–33.

une règle constitutionnelle alors que, dans les autres cantons et sur le plan fédéral, il n'est qu'une pratique. Une de ses préoccupations majeures semble aussi avoir été, en effet, de prévenir les abus de l'administration. On retrouve ici l'hostilité des constituants à un Etat anonyme et tout puissant, ce qui explique la subordination des fonctionnaires au peuple et les consignes d'efficacité et d'économie qu'ils reçoivent dans la constitution même.⁵¹

Les constituants du Jura ont accordé au futur canton, la panoplie la plus étendue de droits populaires qui soit concevable actuellement en Suisse. Elle l'est à la fois par l'instrumentation, par le contenu et par les voies d'accès. Adoptés à de fortes majorités, les articles 60 à 66 du projet reposent sur le postulat d'une démocratie de large participation. L'instrumentation comprend d'abord l'initiative populaire, constitutionnelle et législative, conçue en termes généraux, ainsi que l'initiative fédérale réservée aux cantons. S'y ajoutent, le referendum facultatif ou obligatoire, selon les matières, ainsi qu'un vote populaire cantonal auquel le parlement peut soumettre ses décisions importantes. Aucun parti n'a mis en doute cette gamme qui reflète une réelle volonté de concrétiser le pouvoir populaire.⁵²

Le contenu de ces droits déborde largement les domaines de la constitution et des lois pour s'étendre aux finances et même à l'administration. Dans les referendums financiers, les taux ont été fixés très bas, surtout pour le vote facultatif d'une dépense périodique – 0,005 % des recettes prévues au budget voté – ce qui institue le veto suspensif sur le détail du ménage cantonal, d'autant plus que la saisine s'étend aux transactions immobilières et aux plans. Tout cela n'a fait l'objet d'aucun débat important.

En revanche, sur deux points qui pourraient paraître techniques à première vue, se sont instaurées des décisions dont le caractère s'est révélé bientôt politique. Le premier consistait à savoir si un referendum pouvait attaquer une loi dans certaines de ses parties seulement, selon un vœu socialiste. Une autre possibilité de "modeler" le vote a été évoquée dans la controverse plus importante tendant à autoriser ou non l'exercice du referendum facultatif par un groupe de députés. Adopté d'abord par une majorité de rencontre, ce dernier moyen de compliquer encore la démocratie référendaire a été finalement biffé en seconde lecture.⁵³

Une seconde innovation intéressante a été introduite avec le droit des communes de lancer une initiative ou de demander un referendum. Proposé par l'ordre des avocats, et repris par la Constituante sur la base de ses convictions régionalistes, il a été adopté finalement. Mais, alors que les constituants portent le nombre requis des communes de cinq à huit, tout en renvoyant à la loi le soin de trancher quelle autorité – conseil communal? conseil général ou assemblée

51 JOAC, No. 11, p. 33.

52 JOAC, No. 9, p. 37–42.

53 JOAC, No. 13, p. 14–17.

primaire? — exercerait ce droit, ils abaissent finalement le nombre des signatures requises de 3000 à 2000. Le souci de faciliter au maximum l'exercice des droits populaires est donc manifeste, tout comme le sentiment de promouvoir ainsi de nouvelles formes de participation démocratique.⁵⁴

IV. Conclusion

Pour les Jurassiens, la Constituante a été une confrontation entre un projet de société et les normes juridiques suisses, mais surtout un rendez-vous avec l'histoire, rendez-vous qu'il importe de situer sur la brève durée et sur la longue durée.

Face aux réalités politiques de l'heure, l'Assemblée constituante a été le lieu de la confrontation entre l'esprit nouveau que voulait incarner le séparatisme et l'héritage non seulement des institutions bernoises, mais d'une mentalité traditionnelle. C'est peut-être dans ce domaine qu'elle est allée le plus loin, insistant sur la valeur des objectifs qu'elle a fixés dans les tâches de l'Etat à l'égard du peuple jurassien. En revanche, en ce qui concerne l'organisation du territoire, la structure administrative héritée du régime ancien a bien résisté face aux mouvements minoritaires. Ceux-ci n'ont-ils pas, à l'intérieur du nouveau canton, le même comportement régionaliste que le séparatisme dans le canton de Berne? Enfin, la Constituante a hésité pour savoir qui de l'Etat ou de la société devait modeler le visage de cette nouvelle république. Elle a choisi un équilibre qui peut être très dynamique dans la mesure où la participation des citoyens se maintiendra.

Sur la longue durée, le rendez-vous avec l'histoire s'explique essentiellement par l'article 138 (ex 129). Et pourtant, ici encore, la Constituante semble se dérober. Le rapporteur de la commission, Me Moritz, commence par rappeler que les cantons suisses, tels qu'ils existent ont été formés par l'histoire, mais se refuse aussitôt à argumenter le problème sous l'angle historique. Il se contente d'évoquer le Congrès de Vienne et les difficultés qui ont suivi. Il juge toutefois important de signaler la reconnaissance du peuple jurassien par le législateur bernois et jurassien en 1950 et de retenir que l'idée d'un partage est récente: elle n'a pris vraiment naissance qu'avec l'additif constitutionnel bernois de 1970. Autrement dit, rien ne laisse entrevoir que le peuple jurassien a l'intention de ressusciter l'Etat disparu dans la tourmente révolutionnaire.

De même, le rapporteur souligne très nettement que l'article 138 n'a pas de valeur juridique impérative: en d'autres termes, c'est une déclaration d'intention que R. Béguelin explicite en ces termes:

54 JOAC, No. 9, p. 41–42.

“L’Etat jurassien, chacun le sait, ne comprend qu’une partie de notre territoire ancestral. Envisager la réunification du Jura entité historique est aussi naturel que, pour un être vivant, le fait de respirer”.⁵⁵

Mais pour le constitutionnaliste J.-F. Aubert, cet article qu’il a défendu devant le Conseil national a une autre valeur: la reconnaissance juridique du plébiscite du 16 mars 1975. Dans la confrontation du droit et de l’histoire, le premier a imposé ses normes dans une perspective proprement helvétique: c’est le nouveau canton qu’il faut apprivoiser. Mais la seconde suscite toujours un rêve qui fut celui de Virgile Rossel dans son roman de Sorbeval et que reprend P.-O. Bessire à la fin de son histoire du Jura bernois. “Qu’est-ce qu’un pays qui n’a pas son rêve? ”⁵⁶ Et, on le sait, les utopies font peur au monde politique suisse.

Dans un avenir plus immédiat et si, comme on peut le penser, le peuple suisse ne refuse pas au Jura l’existence constitutionnelle, la principale question est désormais celle de ses débuts. Seront-ils favorables à un épanouissement heureux d’une personnalité jusqu’ici marquée surtout par la lutte? les nouvelles institutions lui apporteront-elles une contribution efficace? Grâce à l’enthousiasme d’une abondante classe politique, le Jura peut compter sur de nombreux concours. Toutefois, il faut reconnaître que les constituants n’ont pas rendu la tâche facile à leurs futures autorités. Résumée à ses lignes les plus générales, l’épure institutionnelle crée un gouvernement limité par un régime d’assemblée, lui-même soumis au contrôle de la démocratie semi-directe et des pouvoirs locaux. Généreux en matière des droits politiques et sociaux, les constituants ont aussi renvoyé à la loi le soin d’en régler l’application et d’en déterminer le coût réel. C’est dire que pour le prochain quart de siècle, l’évolution du canton du Jura sera malaisée, compte tenu de la constellation des partis qui domine la scène politique. Mais la démocratie n’est-elle pas une “création continue” ou pour reprendre Renan, un “plébiscite quotidien”. Quand elle risquera de céder au découragement, l’élite politique jurassienne pourra toujours évoquer la phrase célèbre de Jakob Burckhardt: “Le petit Etat existe pour qu’il y ait dans le monde, un coin de terre où le plus grand nombre d’habitants puissent jouir de la qualité de citoyens au vrai sens du mot”.⁵⁷

55 JOAC, No. 13, p. 9.

56 Bessire, *op. cit.*, p. 350.

57 *Considérations sur l’histoire du monde*, Alcan, Paris, 1938, p. 31.

