Urteilskopf

117 Ia 233

38. Extrait de l'arrêt de la Ire Cour de droit public du 13 mars 1991 dans la cause Canton du Jura contre Canton de Berne (réclamation de droit public)
Regeste (de):
Durchführung der Plebiszite, die zur Errichtung des Kantons Jura geführt haben; Art. 83 lit. b OG; Zuständigkeit des Bundesgerichts und Beschwerdelegitimation.

1. Zuständigkeit des Bundesgerichts zum Entscheid über ein Begehren eines Kantons, der mit staatsrechtlicher Klage i.S. von Art. 83 lit. b OG geltend macht, sein Gebiet sei aufgrund einer mangelhaft durchgeführten, eigenen Volksbefragung zu eng begrenzt worden (E. 2, 3a).

2. Die speziellen Bestimmungen des Zusatzes zur Staatsverfassung des Kantons Bern hinsichtlich des jurassischen Landesteils und der entsprechende Gewährleistungsbeschluss vom 5. Oktober 1970 unterstellen eine solche Streitigkeit nicht der bundesrätlichen Kompetenz (E. 3b).

3. Der Kanton Jura ist nicht dazu legitimiert, allfällige Abstimmungsfehler zu rügen, da er selbst nicht Stimmrechtsberechtigter ist und er sich nicht auf eine spezielle Norm berufen kann, die zu seinen Gunsten erlassen worden wäre (E. 4).

Regeste (fr):
Déroulement des scrutins plébiscitaires qui ont conduit à la création du canton du Jura; art. 83 let. b OJ; compétence du Tribunal fédéral et qualité pour agir.

1. Le Tribunal fédéral est compétent pour connaître de la requête d'un canton qui, par la voie de la réclamation de droit public au sens de l'art. 83 let. b OJ, soutient que son territoire aurait été délimité de manière trop étroite, à la suite d'une procédure d'autodétermination irrégulière (consid. 2, 3a).

2. Les règles spéciales de l'Additif constitutionnel bernois relatif au Jura et de l'Arrêté de garantie du 5 octobre 1970 ne placent pas ce litige dans la compétence du Conseil fédéral (consid. 3b).

3. Le canton du Jura n'a pas qualité pour se plaindre d'éventuelles irrégularités électorales, car il n'est pas lui-même titulaire du droit de vote et ne peut se prévaloir d'une norme particulière qui aurait été édictée en sa faveur (consid. 4).

Regesto (it):
Attuazione dei plebisciti che hanno dato luogo alla creazione del cantone del Giura; art. 83 lett. b OG; competenza del Tribunale federale e legittimazione ricorsuale.

1. Il Tribunale federale è competente a decidere sulla richiesta di un cantone che, mediante azione di diritto pubblico ai sensi dell'art. 83 lett. b OG, sostiene che il suo territorio è stato delimitato in modo troppo ristretto in seguito a una procedura di autodeterminazione irregolare (consid. 2, 3a).

2. Le norme speciali dell'Additivo costituzionale bernese relativo al Giura e del decreto di garanzia del 5 ottobre 1970 non attribuiscono tale controversia alla competenza del Consiglio federale (consid. 3b).

3. Il cantone del Giura non è legittimato a dolersi di eventuali irregolarità elettorali, non essendo esso titolare del diritto di voto né potendosi prevalere di una norma particolare emanata a suo favore (consid. 4).

Sachverhalt ab Seite 234

BGE 117 Ia 233 S. 234

A.- Le 10 décembre 1969, le Grand Conseil du canton de Berne a voté sans opposition de "Nouvelles dispositions constitutionnelles relatives au Jura" posant le principe de l'autodétermination de la partie jurassienne du canton qui comprenait alors les districts de Courtelary, Delémont, Franches-Montagnes, Laufon, Moutier, La Neuveville et Porrentruy. Ce texte prévoyait la possibilité d'organiser dans les sept districts jurassiens des consultations populaires ayant pour objet la création d'un nouveau canton et, le cas échéant, l'étendue exacte de son territoire. Il devait être annexé à la constitution cantonale du 4 juin 1893 sous le titre "Additif à la constitution relatif au Jura" (ci-après: l'Additif). Le 1er mars 1970, le peuple bernois l'a adopté par 90 358 voix contre 14 133. Dans la partie jurassienne du canton, le résultat a été de 20 421 voix contre 2259. L'Additif a été publié le 10 mars 1970 dans le Bulletin des lois, décrets et ordonnances du canton de Berne (année 1970 p. 68-73). Ce texte, qui institue une procédure dite de "plébiscites en cascade", contient notamment les dispositions suivantes:
Article 20
Application du droit cantonal
Sous réserve des présentes dispositions et des règles éventuellement établies par les autorités fédérales, le droit cantonal s'applique à la demande d'organisation d'une consultation populaire, à la consultation elle même, ainsi qu'aux procédures qui lui font suite. Article 21
Collaboration de la Confédération
Si l'Assemblée fédérale accorde la garantie fédérale aux présentes dispositions, le Conseil-exécutif entreprend des démarches auprès du Conseil fédéral pour obtenir de lui qu'il ordonne les mesures nécessaires en vue d'assurer le déroulement régulier des consultations populaires, l'élection de la Constituante et la votation concernant la nouvelle Constitution.

BGE 117 Ia 233 S. 235

Le 5 octobre 1970, l'Assemblée fédérale a accordé à ces nouvelles dispositions constitutionnelles sa garantie sur la base d'un Message du Conseil fédéral du 26 août 1970 (FF 1970 II p. 557 ss). L'art. 2 de l'Arrêté fédéral accordant cette garantie (ci-après: l'Arrêt de garantie) charge le Conseil fédéral d'ordonner les mesures mentionnées à l'art. 21 de l'Additif (FF 1970 II p. 1022/1023).

B.- Le 18 décembre 1973, le Conseil-exécutif du canton de Berne a décidé de mettre immédiatement en vigueur l'Additif conformément à son art. 22. Il a simultanément décidé d'organiser, en vertu de son art. 2 al. 2 let. b, le premier plébiscite prévu par l'al. 1er de cette disposition et en a fixé la date au 23 juin 1974 (Bulletin 1973 p. 1). Le 23 juin 1974, le peuple des sept districts jurassiens a répondu affirmativement à la question "Voulez-vous constituer un nouveau canton?" par 36 802 oui contre 34 057 non, le nombre des bulletins blancs s'élevant à 1726. Les districts de Delémont, des Franches-Montagnes et de Porrentruy ont voté oui alors que les quatre autres districts ont voté non. Le Conseil fédéral est intervenu, conformément à l'art. 21 de l'Additif, pour assurer le déroulement régulier du scrutin du 23 juin 1974. Il a ainsi modifié quelques dispositions de la législation cantonale sur le droit de vote dont l'application aurait pu donner lieu à des abus et a envoyé sur place cinquante observateurs fédéraux (Arrêté du 24 avril 1974, RO 1974 I 887; cf. Message du 16 novembre 1977 sur la création du canton du Jura, FF 1977 p. 819). Se fondant sur l'art. 3 de l'Additif, la population de chacun des trois districts de Courtelary, Moutier et La Neuveville a demandé, par voie d'initiative, que soit organisée une consultation populaire sur la question de savoir si chacun de ces districts entendait continuer à faire partie du canton de Berne. Ce deuxième plébiscite s'est déroulé le 16 mars 1975. Les trois districts concernés ont

opté pour leur maintien dans le canton de Berne, celui de Courtelary par 10 802 voix contre 3268, celui de La Neuveville par 1927 voix contre 997 et celui de Moutier par 9947 voix contre 7740.
Le Conseil fédéral est également intervenu pour assurer le déroulement régulier de ce scrutin conformément à l'art. 21 de l'Additif. Il a pris des dispositions analogues à celles qu'il avait mises en oeuvre pour le premier plébiscite, la tâche des observateurs s'étendant en outre au contrôle de la mise à jour des registres des

votants dans les mois précédant la consultation. Le 23 septembre 1974, le Conseil fédéral avait par ailleurs institué une "Délégation pour la question jurassienne", composée de trois de ses membres assistés d'un secrétariat permanent; cette délégation a dialogué avec une délégation semblable instituée par le Conseil-exécutif du canton de Berne, ainsi qu'avec les organisations jurassiennes de toutes tendances, puis, plus tard, avec l'Assemblée constituante du canton du Jura (Arrêté du 18 décembre 1974, RO 1974 II 2214; cf. Message cité p. 819 et 821). Se fondant sur l'art. 4 de l'Additif, douze communes limitrophes du district de Moutier et deux communes limitrophes du district de Delémont ont demandé, par voie d'initiative, que soit organisée une consultation populaire sur la question de savoir si elles entendaient continuer à faire partie du canton de Berne ou s'en séparer. Ce troisième plébiscite s'est déroulé les 7 et 14 septembre et le 19 octobre 1975. Huit communes du district de Moutier (Châtillon, Corban, Courchapoix, Courrendlin, Les Genevez, Lajoux, Mervelier et Rossemaison) ont opté pour le nouveau canton. Quatre communes du district de Moutier et deux communes du district de Delémont (Grandval, Moutier, Perrefitte, La Scheulte, Rebévelier et Roggenbourg) ont choisi de rester dans le canton de Berne. Le Conseil fédéral est encore intervenu pour assurer le déroulement régulier de ces votations (Arrêtés des 15 mai et 9 juillet 1975, RO 1975 I 903 et II 1295). Il a en outre été contraint de lancer un avertissement aux responsables de troubles graves qui s'étaient produits à Moutier dans la soirée et dans la nuit du 7 septembre 1975 (Message cité p. 821). Le 20 mars 1977, le peuple du nouveau canton a adopté la constitution de la République et canton du Jura. Le 28 septembre 1977, l'Assemblée fédérale a, sous trois réserves, donné sa garantie à cette charte fondamentale. Le 24 septembre 1978, à l'initiative du canton de Berne, le peuple et les cantons ont accepté en votation populaire de modifier les art. 1er et 80 Cst. Les nouveaux textes sont entrés en vigueur le 1er janvier 1979, le canton du Jura devenant ipso facto souverain dans les limites de l'art. 3 de la constitution fédérale.

C.- Le 23 août 1984, Rudolf Hafner, alors fonctionnaire au contrôle des finances du canton de Berne, a adressé aux 200 membres du Grand Conseil bernois une requête demandant, conformément à l'art. 23 de la loi cantonale du 7 février 1954 sur

les fonctionnaires, l'ouverture d'une enquête disciplinaire contre le Conseil-exécutif. Il reprochait notamment à cette autorité d'avoir violé la loi sur les finances de l'Etat en constituant un "compte imprévu" et d'avoir utilisé abusivement des fonds provenant de diverses institutions auxquelles l'Etat participe. Cette requête, qui a été transmise au Juge d'instruction, a provoqué aussitôt une grande agitation dans l'opinion publique. Le 5 septembre 1984, le bureau du Grand Conseil a nommé une commission spéciale d'enquête qui a déposé son rapport le 26 août 1985. Ce rapport relève entre autres que, de 1979 à 1984, le gouvernement bernois a effectué des versements, pour un montant total d'environ 395'000 francs, à des organisations jurassiennes antiséparatistes. Le 14 octobre 1985, le Conseil-exécutif, répondant à une interpellation parlementaire, a déclaré que ces versements auraient débuté en 1974 et qu'ils auraient atteint, pour la période allant de 1974 à 1982, la somme

totale de 730'000 francs.

D.- Le 14 novembre 1985, le Gouvernement de la République et canton du Jura s'est adressé au Conseil fédéral en sa qualité d'autorité chargée de veiller au déroulement régulier des plébiscites de 1974 et 1975. Le requérant prétendait que le soutien financier irrégulièrement apporté par le gouvernement bernois au mouvement antiséparatiste aurait faussé le résultat de ces scrutins. Il demandait au Conseil fédéral: "d'ordonner tous les actes d'enquête nécessaires à l'établissement de l'ensemble des activités déployées par le Conseil-exécutif et toute autre autorité du canton de Berne en vue d'influencer les résultats des scrutins prévus par l'Additif constitutionnel du 1er mars 1970 par des versements, inadmissibles et contraires au droit, à l'une des parties; de déclarer viciés les scrutins entachés d'irrégularités ainsi qu'il a été dit ci-dessus et, partant, de permettre aux populations touchées de se prononcer librement à l'avenir sur leur intention de quitter à leur tour le canton de Berne pour rejoindre le canton du Jura."
Le 22 janvier 1986, le Conseil fédéral s'est déclaré incompétent pour connaître de cette requête et l'a transmise au Tribunal fédéral. Saisi d'une demande de reconsidération du Gouvernement jurassien, le Conseil fédéral a confirmé cette décision le 24 juin 1987, tout en se déclarant disposé à continuer à offrir ses bons offices à toutes les parties intéressées dans le cadre de la "conférence tripartite". L'Assemblée fédérale - le 9 juin 1988 pour le Conseil national et le 27 septembre 1988 pour le Conseil des Etats - a écarté une réclamation du Gouvernement jurassien

l'invitant, notamment sur la base de l'art. 85 ch. 11 et 12 Cst., à ordonner au Conseil fédéral de se saisir de sa requête ou prendre elle-même les mesures requises.

E.- Suspendue durant cette période, la procédure devant le Tribunal fédéral a été reprise. Dans ses observations du 16 janvier 1989, le canton du Jura a demandé au Tribunal fédéral de traiter sa requête comme une réclamation de droit public au sens de l'art. 83 let. b OJ, et de: "1. Ordonner les mesures d'enquête nécessaires pour établir le montant en espèces et en nature versé publiquement ou secrètement à des groupements ou à des personnes individuelles faisant campagne pour le rattachement à Berne des trois districts du sud du Jura, puis pour le maintien dans le canton de Berne des communes frontalières, à l'occasion des plébiscites mentionnés au chiffre 2 ci-dessous. 2. Annuler le résultat des votes entachés d'irrégularités du 16 mars 1975, qui ont permis le retour au canton de Berne des districts de Moutier, Courtelary et La Neuveville, ainsi que des 7 et 14 septembre et 15 octobre 1975 qui ont permis le retour au canton de Berne des communes de Moutier, Grandval, Perrefitte, Rebévelier, Schelten/La Scheulte et Roggenbourg. 3. Ordonner aux autorités compétentes de prendre les mesures qu'une telle annulation entraîne, en particulier pour permettre aux populations concernées de se prononcer librement sur leur appartenance cantonale. 4. Condamner le canton de Berne aux frais et dépens". Le Tribunal fédéral a rejeté la requête du canton du Jura, dans la mesure où elle est recevable.

Erwägungen

Considérant en droit:

1. Saisi d'un recours (ATF 115 Ib 508) ou d'une action (ATF 106 Ib Ib 158/159 consid. 1b, ATF 102 Ib 314 ss), telle une réclamation de droit public, le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des écritures qui lui sont adressées.

2. Aux termes de l'art. 83 let. b OJ, le Tribunal fédéral connaît des différends de droit public entre cantons,

lorsqu'un gouvernement cantonal le saisit de l'affaire. Cette disposition légale a sa source à l'art. 113 al. 1 ch. 2 Cst. qui donne au Tribunal fédéral la compétence de connaître des différends entre cantons, lorsque ces différends sont du domaine du droit public. a) L'art. 113 al. 1 ch. 2 Cst. est demeuré inchangé depuis l'adoption de la constitution du 29 mai 1874. Il a été mis en oeuvre

BGE 117 Ia 233 S. 239

tout d'abord par l'art. 57 de la loi fédérale d'organisation judiciaire du 27 juin 1874 (RO, nouvelle série, I, p. 117). L'alinéa 1er de cette disposition reprenait intégralement le texte constitutionnel. Son alinéa 2 précisait qu'entraient spécialement dans la catégorie des différends de droit public entre cantons les rectifications de frontières intercantonales, les questions d'application de traités intercantonaux et les questions de compétence entre les autorités de cantons différents, lorsque dans ces divers cas c'est un gouvernement cantonal lui-même qui nantissait le Tribunal fédéral de l'affaire. Commentant l'art. 51 de son projet, repris intégralement dans la loi, le Conseil fédéral avait indiqué que cette énumération n'était pas limitative comme l'attestait le mot "spécialement" (Message du 23 mai 1874, FF 1874, t. I, p. 989 ss, 1004). L'art. 175 ch. 2 de la loi fédérale d'organisation judiciaire du 22 mars 1893 (RO XIII, p. 457 ss, 501) a repris mot pour mot l'art. 57 OJ dans sa teneur de 1874. Sur la proposition du Conseil fédéral (art. 172 du projet), le législateur a cependant abandonné la liste énumérative contenue à l'al. 2 de cet ancien texte (cf. Message du 5 avril 1892, FF 1892, t. II, p. 95 ss, 190). En vertu de l'art. 83 let. b de la loi fédérale d'organisation judiciaire dans sa teneur du 16 décembre 1943 (RO LX, p. 269 ss), le Tribunal fédéral connaissait des différends de droit public entre cantons lorsqu'un gouvernement cantonal le saisissait de l'affaire et qu'elle n'était pas de la compétence du Conseil fédéral en vertu de dispositions spéciales de la législation fédérale. Le législateur entendait ainsi faire une réserve expresse en faveur de la compétence du Conseil fédéral étant donné que quelques lois spéciales soumettaient certains de ces différends de droit public entre cantons à la connaissance du Conseil fédéral (Message du 9 février 1942, FF 1943, p. 101 ss, 143). Cette réserve concernait une demi-douzaine de textes législatifs parmi lesquels l'art. 705 al. 2 CC qui place dans la compétence du Conseil fédéral le droit de prononcer sans recours dans les conflits qui se produisent entre cantons à propos de la dérivation de sources (voir aussi l'énumération de ces conflits dans MAGRIT GUT, Staatsrechtliche Streitigkeiten zwischen den Kantonen und ihre Beilegung, thèse, Zurich 1942, p. 60-67; WILHELM BIRCHMEIER, Bundesrechtspflege, Zurich, 1950, p. 301-302). Hormis cette précision rédactionnelle, le législateur n'entendait nullement donner un sens nouveau à la compétence constitutionnelle du Tribunal fédéral pour statuer sur

BGE 117 Ia 233 S. 240

les différends de droit public intercantonaux; il s'est simplement demandé, sans résoudre la question, si l'art. 83 let. b OJ/1943 englobait également des contestations purement pécuniaires entre cantons (BOCN 1943, p. 100/101; BOCE 1943 p. 124/125). L'art. 83 let. b OJ a été modifié par une novelle du 20 décembre 1968 dont l'objet était la juridiction administrative du Tribunal fédéral. Alors que le Conseil fédéral n'avait prévu, essentiellement, que la modification des art. 97 ss OJ, le Parlement a supprimé la réserve expresse de la compétence du Conseil fédéral, introduite le 16 décembre 1943 à l'art. 83 let. b OJ. Il l'a fait sur une proposition de la Commission du Conseil national (BOCN 1967, p. 33/34; BOCE 1967, p. 348). Les travaux préparatoires ne donnent aucune indication sur les raisons de cette suppression littérale. Peut-être a-t-on considéré que cette réserve expresse n'avait plus sa place dans la loi, en raison de la portée à donner à l'art. 113 al. 2 Cst. qui réserve les contestations administratives à déterminer par la législation fédérale à la lumière de la nouvelle organisation de la juridiction administrative et du développement de la voie judiciaire directe de l'action administrative au

Tribunal fédéral (cf. JEAN-FRANÇOIS AUBERT, Traité de droit constitutionnel suisse, 1967, vol. II, p. 589, No 1639). La ratio legis de cette nouvelle teneur n'a cependant pas à être cernée de plus près, car il est toujours loisible au législateur de retirer au Conseil fédéral une compétence pour la confier au Tribunal fédéral chargé de résoudre ordinairement les différends de droit public intercantonaux lorsqu'il en est saisi par l'une des parties. b) Il résulte de ce rappel historique que la notion de "différends de droit public entre cantons" est restée la même depuis 1874. La plupart des conflits dont le Tribunal fédéral a été saisi à ce titre se sont limités effectivement à des questions de compétence de nature administrative ou fiscale. Les conflits de juridiction ont été particulièrement nombreux, notamment en matière de successions (cf. ATF I 69, VII 466, XI 20, XXIII 1461, 39 I 606, 56 I 450), de souveraineté fiscale (cf. ATF I 30, III 612, VI 72, XVI 471, XVII 20, XIX 41, XXI 4, XXIV 584, XXVI 15, XXVII 41 et 167, 47 I 509, 49 I 134, 63 I 164, 80 I 187), de for (cf. ATF VI 74, XII 68, 33 I 341, 58 I 233), d'assistance publique (cf. ATF IV 360, VIII 436, XXIII 1463, 31 I 407, 38 I 110 et 517, 39 I 61, 40 I 413, 47 I 521, 49 I 446, 50 I 125, 52 I 384, 54 I 328, 55 I 33, 58 I 43, 64 I 408, 66 I 169, 69 I 251, 73 I 233) ou d'entraide judiciaire intercantonale (cf. ATF XXV 346, 34 I 290, 48 I 437, 53 I 300, 85 I 106). Les autres

BGE 117 Ia 233 S. 241

différends intercantonaux de droit public ayant donné lieu à une réclamation au sens de l'art. 113 al. 1 ch. 2 Cst. ont eu pour objet le tracé de frontières (cf. ATF XVIII 683, XXI 957, XXIII 1405, ATF 33 I 537, ATF 54 I 188, ATF 106 Ib 158), des questions relatives à la police des eaux (cf. ATF IV 42, V 189, ATF 33 I 335, 52 I 170, voir aussi ATF 57 I 391 ss), ou encore des activités publiques exercées sur le territoire d'un canton et risquant de menacer la sécurité des habitants d'un canton voisin (ATF 26 I 444, ATF 41 I 126 ss).

3. Le Tribunal fédéral n'a jamais été appelé à statuer sur une réclamation de droit public d'un canton se plaignant de ce qu'un canton voisin entraverait l'exercice du droit de vote de ses citoyens, voire, comme en l'espèce, de la violation par un canton voisin des droits politiques des propres citoyens de celui-ci. Cela provient sans doute du fait que la protection du droit de vote est assurée en premier lieu par le recours de droit public au sens de l'art. 85 let. a OJ. Il n'est dès lors pas surprenant que l'hypothèse d'une réclamation de droit public pour entrave portée par un autre canton à l'exercice du droit de vote n'ait été évoquée ni dans les travaux préparatoires de l'art. 83 let. b OJ, ni dans la doctrine. a) La réclamation du 14 novembre 1985 serait donc inadmissible sous l'angle de l'art. 83 let. b OJ, si elle avait pour seul objet, comme ses conclusions le laissent à penser à première vue, l'exercice du droit de vote dans un autre canton. Ce n'est cependant qu'à titre subsidiaire que le canton du Jura invoque une atteinte à la liberté de vote des citoyens de la partie méridionale de la région jurassienne dont la majorité des électeurs a décidé qu'elle entendait demeurer bernoise. Il soutient à titre principal que son territoire est désormais circonscrit dans des limites plus étroites que celles qui auraient été les siennes si le droit du peuple jurassien à l'autodétermination avait été pleinement respecté. La réclamation vise à modifier la juridiction du canton du Jura par une extension de celle-ci à tout ou partie du territoire jurassien demeuré bernois - sous la seule réserve du district de Laufon. Cette requête est une réclamation de droit public d'un canton qui prétend en définitive à la souveraineté sur une partie du territoire et de la population d'un canton voisin; c'est là en effet l'un des objets visés aux art. 113 al. 1 ch. 2 Cst. et 83 let. b OJ. b) Le canton du Jura considère cependant que le litige qui l'oppose au canton de Berne relèverait de la compétence du Conseil fédéral en vertu des règles spéciales de l'Additif et de l'Arrêté de garantie.

BGE 117 Ia 233 S. 242

aa) En vertu de l'art. 71 Cst., l'Assemblée fédérale exerce l'autorité suprême de la Confédération, sous ré-

serve des droits du peuple et des cantons. Il lui incombe notamment de garantir les constitutions et le territoire des cantons et de prendre les mesures nécessaires à la sûreté intérieure de la Suisse, le maintien de la tranquillité et de l'ordre (art. 85 ch. 7 Cst.). La tâche de veiller à la sûreté intérieure de la Confédération, au maintien de la tranquillité et de l'ordre, est dévolue aussi au Conseil fédéral par l'art. 102 ch. 10 Cst. Pour des raisons pratiques évidentes, la compétence de l'Assemblée fédérale est exercée concrètement par le Conseil fédéral, qui doit, selon la nature de son action, en référer le plus rapidement possible au Parlement (JEAN-FRANÇOIS AUBERT, Commentaire de la Constitution fédérale, art. 71 No 41, 49 à 54, art. 85 ch. 7, No 90; FRITZ FLEINER/ZACCARIA GIACOMETTI, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zurich 1949, pp. 475 et 527). L'Additif a tenu compte de cette répartition des compétences pour obtenir la collaboration de la Confédération à la mise en oeuvre des scrutins d'autodétermination. L'art. 21 prévoyait que si l'Assemblée fédérale accordait sa garantie à l'Additif, le gouvernement cantonal devrait entreprendre des démarches auprès du Conseil fédéral pour qu'il ordonne les mesures nécessaires en vue d'assurer le déroulement régulier des consultations populaires, l'élection de la constituante et la votation concernant la nouvelle constitution. Dans son Message du 26 août 1970, relatif à la garantie de l'Additif, le Conseil fédéral a rappelé que la mise en place de ces mesures incombait certes en premier lieu à l'Assemblée fédérale conformément à l'art. 85 ch. 7 Cst., mais qu'elle était confiée, pour des raisons pratiques, au Conseil fédéral en vertu de la compétence subsidiaire qui est la sienne pour maintenir l'ordre public (FF 1970 II p. 557 ss, 563). Son projet d'arrêté accordant la garantie aux nouvelles dispositions de la constitution du canton de Berne relatives au Jura confirmait donc cette compétence dans un art. 2 que l'Assemblée fédérale a repris intégralement (FF 1970 II p. 1022).
bb) L'Arrêté de garantie a ainsi précisé la portée concrète de la compétence du gouvernement fédéral en matière de politique intérieure. Sur cette base, le Conseil fédéral a adopté les arrêtés des 24 avril 1974, concernant le déroulement du plébiscite du 23 juin 1974 (RO 1974 I p. 887), du 18 décembre 1974, concernant le déroulement du plébiscite du 16 mars 1975 dans les districts

méridionaux (RO 1974 II p. 2214), des 15 mai et 9 juillet 1975, concernant le déroulement du plébiscite du 14 septembre 1975 dans des communes jurassiennes (RO 1975 I p. 903, II p. 1295) et du 16 septembre 1975, concernant le déroulement du plébiscite dans d'autres communes jurassiennes (RO 1975 II p. 1629). Ces ordonnances ont modifié ponctuellement le droit électoral bernois et institué une procédure spéciale de vote pour les différents plébiscites et l'envoi sur place d'observateurs fédéraux. Selon les art. 5, 11 et 16 de ces arrêtés, les réclamations des électeurs communiquées aux observateurs fédéraux avaient valeur d'une plainte au sens du droit électoral bernois. Elles devaient être remises sur-le-champ au président du bureau de vote compétent ainsi qu'au préfet. Le Département fédéral de justice et police était chargé de les transmettre ensuite au Conseil-exécutif dans un délai de quatorze jours. Ces textes ne laissent aucun doute sur les limites assignées à l'intervention purement préventive du Conseil fédéral dans les scrutins plébiscitaires. Les contestations relatives à la régularité du vote sont demeurées du ressort des autorités cantonales bernoises ordinairement compétentes pour trancher les contestations en matière de droit de vote, conformément aussi à l'art. 20 de l'Additif, qui précisait que sous réserve des dispositions spéciales et de règles éventuellement édictées par les autorités fédérales, le droit cantonal s'appliquait à la demande d'organisation d'une consultation populaire, à la consultation elle-même, ainsi qu'aux procédures qui lui feraient suite, le cas échéant. C'est d'ailleurs selon la procédure bernoise qu'a été traitée la contestation formée à l'encontre de la votation qui a eu lieu dans le district de Laufon sur le rattachement de ce territoire au canton de Bâle-Campagne ou son maintien dans le canton de Berne, et que le Tribunal fédéral saisi de divers recours de droit public fondés sur l'art. 85 let. a OJ a tranchée en dernier ressort (ATF 113 Ia 146, ATF 114 Ia 427; ATF 117 Ia 41. La fonction dévolue au Conseil fédéral et à l'Assemblée fédérale par l'Additif et l'Arrêté de garantie a pris fin avec la validation du résultat des derniers plébiscites délimitant le territoire du nouveau canton. c) Le Tribunal fédéral est par conséquent compétent pour connaître de la requête du 14 mars 1985, traitée comme réclamation de droit public au sens de l'art. 83 let. b OJ. d) Il serait également compétent selon l'art. 85 let. a OJ pour connaître d'une contestation relative au droit

de vote des citoyens.

BGE 117 Ia 233 S. 244

4. Il reste à savoir si le canton du Jura a qualité pour agir. Il faudrait pour cela qu'il puisse se prévaloir d'un droit dont il serait lui-même le titulaire, ou qui découlerait d'une norme édictée en sa faveur. a) Cette question devrait être résolue d'emblée par la négative si l'objet immédiat de la réclamation de droit public était une violation du droit de vote des électeurs concernés par les plébiscites. Il eût en effet appartenu aux citoyens d'agir dans ce but, cela par la voie du recours de droit public au sens de l'art. 85 let. a OJ, qui n'est pas accessible aux organes de l'Etat (ATF 59 I 120 consid. 3). b) Une réclamation de droit public ne saurait se fonder sur une seule opposition d'intérêts de fait, mais elle doit avoir un appui juridique, c'est-à-dire se fonder sur la lésion d'intérêts protégés par les normes régissant le litige (ATF 106 Ib 158 consid. 1a, WILHELM BIRCHMEIER, op. cit., p. 285/286). Ces normes peuvent être des règles écrites, non écrites, ou coutumières du droit fédéral ou concordataire, voire des principes généraux du droit des gens applicables à titre subsidiaire (ATF 106 Ib 159 /160 consid. 3 et les arrêts cités). Le Tribunal fédéral examine librement et d'office l'application de ces règles de droit matériel (ATF 106 Ib 158 /159 consid. 1b). c) La Constitution fédérale énumère les cantons (art. 1er Cst. féd.), dont le territoire, la souveraineté et la constitution sont garantis par la Confédération (art. 5 Cst.). Le droit fédéral ne contient cependant pas de règles relatives à la création ou à la suppression de cantons (JEAN-FRANÇOIS AUBERT, Commentaire de la Constitution, art. 1er, No 54 ss). Les principes démocratique et fédéraliste réclament pour de telles modifications le consentement des populations intéressées, l'approbation des cantons concernés, et la révision de la Constitution fédérale (idem, Nos 51 et 57; WALTER FETSCHERIN, Änderungen im Bestand der Gliedstaaten in Bundesstaaten der Gegenwart, thèse Zurich 1973, p. 64). En droit international public, le plébiscite - soit la consultation de la population d'un territoire déterminé sur la question de savoir si ce territoire doit ou non changer de juridiction étatique - est un corollaire du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, qui a trouvé son expression notamment à l'art. 1er ch. 1 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies le 16 décembre 1966 (GEORG DAHM/JOST DELBRÜCK/RÜDIGER WOLFRUM, Völkerrecht,

BGE 117 Ia 233 S. 245

2e éd., Berlin/New York, 1989, p. 374-376; CHARLES ROUSSEAU, Droit international public, 11e éd., Paris, 1987, p. 170-174; ALFRED VERDROSS, Universelles Völkerrecht, 3e éd., Berlin, 1984, p. 315-321, 599-602; DANIEL THÜRER, Das Selbstbestimmungsrecht der Völker, thèse Zurich 1976, p. 47/48). En l'occurrence, les plébiscites "en cascade", organisés dans les districts jurassiens du canton de Berne en 1974 et en 1975, sont fondés sur un texte de rang constitutionnel adopté par l'ensemble du peuple du canton de Berne dans ses anciennes frontières, et intégré dans la charte fondamentale de ce canton sous la forme d'un Additif revêtu par la suite de la garantie fédérale. Cette procédure est conforme au droit fédéral et aux principes généraux du droit des gens qui viennent d'être évoqués. d) Les scrutins litigieux ont été organisés à la suite d'une modification de la constitution du canton de Berne. En principe seuls la collectivité bernoise et les citoyens bernois pouvaient se prévaloir des règles internes destinées à régler l'organisation de ce canton, y compris la sécession d'une partie de son territoire et de sa population. Il en irait autrement seulement si le droit cantonal ou une convention avait créé des droits en faveur de tiers, par une stipulation pour autrui. Or, le droit bernois ne contient aucune règle édictée en faveur du nouveau canton, que celui-ci pourrait invoquer à l'encontre des autorités bernoises pour contester la régularité des scrutins plébiscitaires. De même, il ressort de l'Additif et des ordonnances adoptées par le Conseil fédéral dans le cadre de la participation de la Confédération à l'organisation des plébiscites, que ces votes d'autodétermination ont été régis par le droit bernois. On chercherait en vain une norme

de droit fédéral permettant au canton du Jura de remettre en cause le processus qui a conduit à sa création. Au demeurant, l'ordre constitutionnel suisse confie aux électeurs eux-mêmes la tâche de se défendre contre d'éventuelles irrégularités du scrutin, par le biais du recours de droit public fondé sur l'art. 85 let. a OJ (cf. consid. 4a ci-dessus). C'est ainsi qu'ont été remis en cause les plébiscites concernant le district de Laufon. e) Le 24 septembre 1978, le peuple suisse et les cantons ont accepté que les trois districts septentrionaux du Jura bernois forment un nouveau canton au sein de la Confédération (FF 1978 II p. 1278). La modification des art. 1er et 80 Cst. est entrée en vigueur le 1er janvier 1979 (cf. l'Arrêté fédéral du 9 mars 1978 et l'art. 1er de l'ordonnance du 25 octobre 1978, RO 1978 p. 1580).

C'est depuis cette date que le Jura existe en tant qu'Etat. Or, les plébiscites dont le demandeur affirme qu'ils seraient entachés d'irrégularités sont antérieurs à son entrée en souveraineté. Le canton du Jura n'a donc en principe aucun intérêt juridiquement protégé à faire valoir à l'encontre du canton de Berne, pour ce qui concerne le déroulement des plébiscites qui ont conduit à sa création et à la délimitation de son territoire. Certes, le droit des gens admet qu'un Etat en gestation, assimilable au nasciturus selon le droit civil, puisse être reconnu, avant même sa création, comme un sujet de droit international. Il est ainsi arrivé qu'un Etat règle la cession d'un territoire déterminé avec les organes dirigeants provisoires de l'Etat non encore constitué définitivement. Mais ce procédé, fréquent dans une phase de décolonisation, présuppose l'existence d'une convention par laquelle un Etat renonce à exercer sa souveraineté sur une partie de son territoire pour la céder à un nouvel Etat à naître, et règle leurs rapports sur la base d'un accord avec les représentants désignés de l'Etat futur (cf. par exemple la convention passée le 6 décembre 1921 entre la Grande-Bretagne et les dirigeants républicains irlandais, préalable au Free State of Ireland (Agreement) Act de 1922, celle conclue le 17 octobre 1947 entre la Grande-Bretagne et le gouvernement provisoire de la Birmanie en vue de l'accession de ce pays à l'indépendance, et les traités liant le Portugal et les mouvements de libération de ses anciennes colonies africaines; cf. DAHM/DELBRÜCK/WOLFRUM, op.cit., p. 136 et VERDROSS, op.cit., p. 601). Rien de tel ne s'est passé en l'espèce. Le canton du Jura ne peut en effet invoquer un accord passé avec le canton de Berne ou la Confédération, lui donnant le droit de contester le résultat des plébiscites. En chargeant la Confédération de veiller au bon déroulement des scrutins, le canton de Berne n'a nullement agi de manière à conférer au futur canton du Jura un droit quelconque de se prévaloir d'éventuelles irrégularités électorales. Le canton du Jura n'étant pas titulaire d'un droit lui permettant d'obtenir l'adjudication de ses conclusions, sa requête doit être rejetée dans la mesure où elle est recevable.