



société jurassienne d'émulation
cercle d'études historiques

L'organisation politico-administrative du Jura à l'épreuve de l'histoire

Damien BREGNARD et Christophe KOLLER (éd.)

Lettre d'information

Numéro 42 • Décembre 2009

Editorial

« Je n'écris pas pour catéchiser, pour recruter des adhérents à tel ou tel parti, mais pour instruire et renseigner. Je croirais déchoir à mes propres yeux si je me préoccupais, quand je prends la plume, du parti que tireront de mes écrits les politiques du jour (...). »¹

Si nous faisons nôtres les propos d'Albert Mathiez, quand bien même il serait prétentieux de vouloir instruire, nous pouvons toutefois renseigner. A un moment où l'avenir et l'organisation territoriale et institutionnelle d'une partie de l'Arc jurassien est au centre du débat politique, l'éclairage historique que nous pouvons amener avec cette *Lettre d'information* nous paraît important. En effet, à l'heure de l'Europe, de la mondialisation et des réformes tous azimuts, il est utile d'ouvrir de nouvelles pistes de recherche en histoire politico-administrative dans une approche comparative. Le constat est clair : les unités territoriales actuelles, au niveau des communes, des districts et des cantons, sont trop fragmentées pour répondre aux nouveaux défis que le XXI^e siècle nous lance.

Tant les projets de fusion de communes, voire de cantons, que les travaux de l'Assemblée interjurassienne² ainsi que leur réception par le public et les autorités concernées, démontrent que le moment est venu d'approfondir le débat. Cette réflexion nous a paru d'autant plus actuelle que les historiens

¹ Mathiez, Albert, *La réaction thermidorienne*. Paris, Colin, 1929, avertissement, p. VII-VIII, cité par Florence Gauthier dans les *Annales historiques de la Révolution française* N° 353, juillet-septembre 2008, p. 99-101 et p. 112.

² AIJ, projet d'un Jura à six communes. Voir <http://www.assemblee-interjura.ch>.

de la nouvelle génération ont quelque peu délaissé cette problématique complexe, par ailleurs largement décortiquée par les chercheurs – partisans ou non – dans les années 1970-1980. Il convient donc de rouvrir un champ de recherche riche autant par la diversité des sources administratives disponibles que par des traditions différentes de la pratique du droit, ou encore par le rôle de la région dans la fédéralisation et la régionalisation du Canton de Berne, mais aussi de la Suisse³. Le Jura et Berne d'ailleurs peuvent être considérés à juste titre comme des laboratoires pour réformer les modes de collaboration d'où sortiront peut-être de nouvelles formes d'organisation du système politique suisse héritées du XIX^e siècle. Le nouveau « modèle bernois », inspiré de la Constitution de 1993, peut-il être cité en exemple ? Dans la présentation de son « projet de territoire suisse », l'Office fédéral du développement territorial (ARE) écrit que *« l'Arc jurassien se caractérise par une structure polycentrique et par l'absence d'un centre fort, découlant de sa topographie et de son histoire industrielle et économique. L'armature économique de la région est constituée par les cinq agglomérations de Bienne, Delémont, La Chaux-de-Fonds, Le Locle-Morteau, Neuchâtel et Yverdon-les-Bains, que complètent des localités moins importantes. »*⁴

Dans sa présentation de l'évolution des divisions territoriales du Canton de Berne, Christian Pfister voyait dans le canton issu de 1815 au moins trois avantages pour le chercheur : premièrement une solide tradition administrative, soucieuse de produire des actes bien organisés et des statistiques fiables ; deuxièmement, par l'annexion de l'ancien Evêché de Bâle et de Bienne, Berne reste au XIX^e siècle le canton le plus peuplé de Suisse et, troisièmement, toujours par l'annexion de l'Evêché, ses territoires s'étendent sur les trois régions topographiques typiques de la Suisse : le Jura, le Plateau et les Alpes⁵, lui permettant par là même d'incarner à lui seul une Suisse miniature, surtout si l'on ajoute la diversité linguistique et religieuse, du moins jusqu'à la séparation du Canton du Jura en 1978 et du Laufonnais en 1993. Il convient dès lors de préciser le périmètre de la région d'étude prise en compte dans cette *Lettre d'information*, qui est ainsi composé des districts de Delémont, de Porrentruy, des Franches-Montagnes, de Laufon, de

³ Voir Muralt, Hanna, *Zur Frage der Regionenbildung im Kanton Bern*. Berne, Benteli, 1983.

⁴ *Projet de territoire suisse. Pour une Suisse dynamique et solidaire*. Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication (DETEC), ARE, juillet 2008, p. 53.

⁵ Pfister, Christian, *Im Strom der Modernisierung (Bevölkerung, Wirtschaft und Umwelt im Kanton Bern 1700-1914)*. Bern, Haupt, 1995.

Moutier, de Saint-Imier, de La Neuveville, de Bienne et de Nidau, soit les territoires annexés au Canton de Berne lors du Congrès de Vienne de 1815 à titre de compensation pour la perte des bailliages argovien et vaudois⁶.

L'étude de l'organisation politico-administrative n'est pas nouvelle pour la région puisqu'elle avait déjà donné lieu, dans le prolongement de la Question jurassienne et des plébiscites, à de nombreuses publications, parfois engagées⁷. Depuis le début des années 1990, les historiens de la nouvelle génération se sont davantage tournés vers des thématiques moins politisées, tout en cherchant à objectiver le débat⁸. Nous pensons dès lors qu'il y a là matière à de nouvelles investigations pour développer, par exemple, une histoire comparative de l'Etat et des administrations afin de broser un tableau des problèmes touchant les zones frontières et périphériques tel qu'a tenté de le faire Suzanne Daveau⁹, ou alors en replaçant la région dans un espace institutionnel plus large à la manière de Bessire¹⁰. Depuis l'entre-deux-guerres, du fait de l'essor des mesures protectionnistes, l'effet de la frontière s'est révélé très négatif pour le Jura alors que ce territoire est situé au cœur de l'Europe et des voies normales de communication. La question

⁶ Ce périmètre est bien sûr mouvant et il fallait faire un choix.

⁷ Voir par exemple : Noirjean, François et al., *Le Jura des bourgeoisies aux régions. Actes du colloque tenu à Malleray le 2 mars 1974, Actes de la société jurassienne d'Emulation 1974*, p. 129-234 ; Rennwald, Jean-Claude (postface Charpillot Alain), *Combat jurassien. Aliénation ethnique et nouvelle culture politique*. Lausanne, Institut de science politique, 1977 ; Rennwald, Jean-Claude, *La question jurassienne*. Paris, Entente, 1984 ; Bovée, Jean-Paul, Chèvre, Pierre, *Cent cinquante ans d'immigration bernoise dans le Jura*. Moutier, Rassemblement jurassien, 1985 ; Voutat, Bernard, *Espace national et identité collective. Pour une sociologie politique du conflit jurassien*. Lausanne, Institut de science politique, 1992 ; Rennwald, Jean-Claude, *La transformation de la structure du pouvoir dans le Canton du Jura (1970-1991). Du séparatisme à l'intégration au système politique suisse*. Courrendlin, CJE, 1994 ; Rennwald, Jean-Claude, « Cantons – districts – communes, un découpage dépassé de l'espace public. Le cas du Canton du Jura », dans *Actes de la Société jurassienne d'Emulation 1994*, p. 9-32 ; Rennwald, Jean-Claude, *Nord-Sud, le partage : ce que pourrait être un Canton du Jura à 6 districts*. Courrendlin, Editions CJE, 1995 ; etc.

⁸ Voir la *Lettre d'information* du CEH n° 33, septembre 2004. *La Question jurassienne en mouvement* ; Chatelain, Emma, « Nous sommes des hommes libres sur une terre libre » : le mouvement antiséparatiste jurassien (1947-1975), son idéologie et ses relations avec Berne. Neuchâtel, Alphil, 2007.

⁹ Daveau, Suzanne, *Les régions frontalières de la Montagne jurassienne (Etude de géographie humaine)*. Lyon, Institut des études rhodaniennes de l'Université de Lyon, 1959.

¹⁰ Bessire, Paul-Otto, *Berne et la Suisse. Histoire de leurs relations depuis les origines jusqu'à nos jours*. Berne, Librairie de l'Etat de Berne, 1953.

des clivages religieux et linguistique explique aussi la diversité et la complexité du jeu des alliances ; elle permet de comprendre toute la difficulté du dossier jurassien et l'esprit d'une région marquée par une situation autant centrale (géographiquement : centre de l'Europe) que périphérique (politiquement et économiquement). Jean-Claude Rennwald dénonçait une forme de clanisme traditionnel qui aurait caractérisé certaines élites jurassiennes, composées de petits notables peu enclins aux réformes, alors que la région s'était démarquée du reste de la Suisse, jusqu'à la Première Guerre mondiale, par son esprit d'ouverture et ses capacités d'intégration.

Le présent numéro de la *Lettre d'information* entend apporter des touches ponctuelles et des éclairages sur l'histoire politico-administrative jurassienne. A travers le *Journal* de Théophile Rémy Frêne, pasteur de Tavannes au XVIII^e siècle, Pierre-Yves Moeschler brosse un portrait institutionnel général mais contrasté de l'Evêché de Bâle à la fin de l'Ancien Régime. On y découvre un Etat dont les parties entretiennent avec le pouvoir central des liens (justice, fiscalité par exemple) très inégaux.

André Bandelier prend le relais chronologique et la loupe, en s'intéressant au cas de l'arrondissement de communes à l'époque napoléonienne, en l'occurrence celui de Porrentruy, cet échelon intermédiaire entre les communes et le Département du Haut-Rhin (ses archives sont conservées aux Archives de l'ancien Evêché de Bâle à Porrentruy). A travers l'activité multiple du sous-préfet (fiscalité, conscription, justice, enseignement...), l'auteur nous présente la vie sociale de la région dans son quotidien.

L'article fouillé de François Noirjean esquisse une géographie administrative en pleine évolution suite au rattachement de l'ancien Evêché de Bâle au Canton de Berne (des bailliages aux districts). Certaines permanences sont saisissantes, tel le maintien de l'unité de la paroisse comme circonscription politique. Les projets de fusion de communes témoignent parfois même d'un véritable esprit de résistance, qui semble actuellement dépassé à en croire la statistique du nombre des communes !

Nous avons aussi jugé intéressant et nécessaire de nous pencher sur le cas particulier de Bienne et de ses rapports avec le pays jurassien. Cité aux confins de l'Evêché, elle revendique régulièrement son statut d'indépendance en utilisant ses liens avec Berne et les Confédérés pour tenter – en vain – d'échapper au pouvoir épiscopal (article de Margrit Wick-Werder). Qu'en

serait-il advenu si le projet du prince-évêque Blarer – celui d'abandonner Bienne à Berne en échange du renoncement bernois à la combourgeoisie avec la Prévôté de Moutier-Grandval – avait vu le jour ? L'histoire ne connaît pas les « si », mais il est toujours permis d'imaginer des scénarios...

Tobias Kaestli évoque, quant à lui, la « cantonalisation manquée » de 1815 et la création, à l'époque des révolutions libérales et radicales, d'un – certes exigü – district de Bienne. Dès le milieu du XIX^e siècle, le développement de l'industrie horlogère et l'esprit d'ouverture politique issus de la révolution de 1846 engendra un afflux massif d'horlogers francophones jurassiens, pour faire finalement de la Bienne du XX^e siècle une capitale industrielle mais aussi un laboratoire du bilinguisme et l'emblème de la coexistence pacifique de deux communautés linguistiques.

Au bout du voyage dans l'histoire, la complexité institutionnelle actuelle du Jura bernois – visiblement ressentie comme telle dans la région même, puisque le *Journal du Jura* met à disposition des internautes un dossier sur le sujet – est minutieusement décortiquée par Jean-Jacques Schumacher, premier secrétaire général de l'AIJ (entre 1995 et 2003) et auteur d'une histoire de cette institution¹¹. La situation n'est d'ailleurs pas figée et des modifications sont prévues, notamment par le remodelage de certaines institutions en Conférences et Sous-conférences régionales. De ce point de vue-là, l'histoire reste à écrire.

Christophe KOLLER et Damien BREGNARD

Les institutions de l'ancien Evêché de Bâle sous l'Ancien Régime

Le Jura s'interroge sur son avenir institutionnel. Or, à l'heure des fusions de communes, le regard se fait aussi plus critique quant à la capacité des cantons eux-mêmes à répondre aux défis du temps. Alors que, depuis des décennies, on s'interroge sur l'avenir, commun ou non, du Jura et du Jura bernois, certains se projettent déjà vers un canton de l'Arc jurassien.

¹¹ *L'Assemblée interjurassienne, histoire et perspectives... 1985-2004*. Porrentruy, SJE, 2005.

Un regard sur le passé peut se révéler intéressant, dans ces circonstances. A une condition toutefois : c'est de se rappeler que ce sont les citoyennes et les citoyens qui se donnent les institutions qui leur semblent les plus appropriées pour gérer leur communauté et répondre à leurs besoins. Un Etat n'a d'existence que par la volonté de ses membres, qui sont libres de gérer à leur guise l'héritage de leurs prédécesseurs. Le passé, en soi, n'est pas une légitimation et une principauté victime de l'histoire n'a pas de prérogative sur les siècles suivants... Mais il est vrai que l'identification à une communauté ou à un Etat, et donc la volonté politique de les constituer et de les faire vivre, peuvent être fortement déterminées par l'impact du passé sur la perception de la réalité.

Cette modeste contribution a pour but d'esquisser, par touches, un portrait institutionnel de l'ancien Evêché de Bâle, dans les décennies qui ont précédé sa disparition. Plutôt qu'un tableau systématique, elle veut énoncer quelques repères, qui reposent pour l'essentiel sur la pratique du *Journal de ma vie*, de Théophile Rémy Frêne (1727 à 1804)¹. Observateur et acteur à la fois, cet auteur, à travers son cheminement dans le siècle, permet de se représenter le fonctionnement de la société de son temps. Ayant entretenu des contacts réguliers avec tous les échelons du pouvoir, en particulier dans les seigneuries méridionales et à la cour de Porrentruy, il offre une porte d'entrée étonnante. Il permet, en tous les cas, d'observer l'ancien Evêché de Bâle de l'intérieur, dans sa réalité vécue, presque quotidiennement. Cela prévient le risque de projeter sur cet ensemble institutionnel les conceptions et les a priori façonnés par deux siècles de libéralisme.

Le tout et les parties

La principauté épiscopale de Bâle était faite, comme les autres Etats de son temps, d'un réseau de relations pyramidales établies au cours du Moyen Age, sur le modèle féodal. Au XVIII^e siècle, la féodalité déterminait encore largement les rapports économiques (propriété, redevances, droits divers), alors que les autres dimensions du pouvoir avaient évolué vers une structure plus étatique, au sens moderne du terme. Ainsi, si la notion de fief marque encore l'usage de terres, de forêts et de cours d'eau, l'Etat est régi par une hiérarchie qui va de l'Empereur au prince, et de celui-ci aux châtelains, baillis et maires. A la tête de cet édifice institutionnel, Son Altesse Illustrissime et

¹ Frêne, Théophile Rémy, *Journal de ma vie*, édition préparée par André Bandelier, Cyrille Gigandet et Pierre-Yves Moeschler, Société jurassienne d'Emulation, Porrentruy, et Editions Intervalles, Bienne, 1993-1994, 5 volumes.

Révérendissime le prince-évêque de Bâle, prince du Saint Empire romain germanique au temporel, évêque de Rome au spirituel, élevé à ses fonctions par le Haut Chapitre cathédral de Bâle résidant à Arlesheim, et confirmé par l'Empereur et par le Pape. L'alliance, en une seule personne, du temporel et du spirituel, n'était qu'apparente : les territoires de la principauté (l'Evêché) et du diocèse ne coïncidaient que très imparfaitement, et la moitié des sujets temporels du prince-évêque étaient de confession réformée. En outre, l'évêque se concentrait essentiellement sur les questions temporelles et déléguait le spirituel à son suffragant.

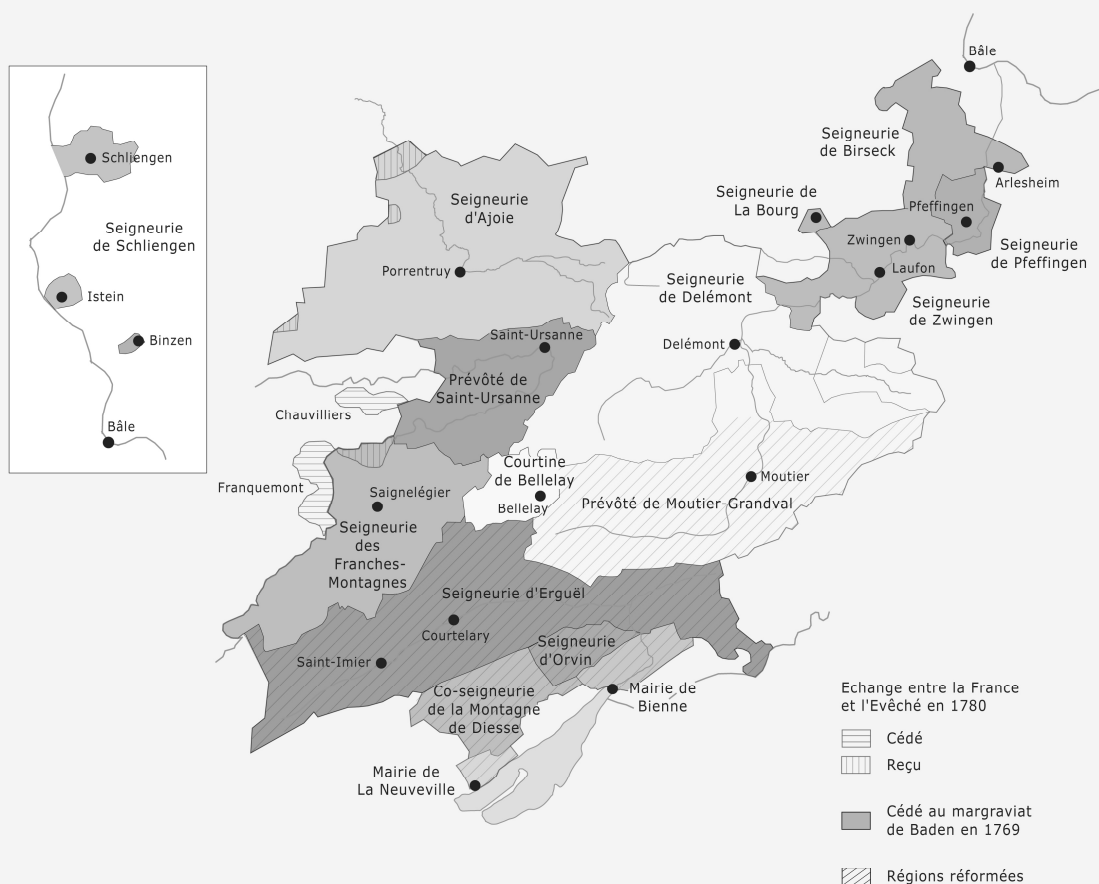
Les relations entre les parties de l'Evêché et le prince étaient caractérisées par le particularisme et l'inégalité : chaque ville ou seigneurie était positionnée différemment par rapport au prince, sans conception d'ensemble apparente. Toutes lui prêtaient hommage, y compris la ville de Bienne, mais toutes ne jouissaient pas des mêmes droits et libertés, ni n'avaient les mêmes devoirs envers lui. Chaque statut était né de circonstances particulières et résultait d'un rapport de force à un moment où on avait jugé nécessaire de le formaliser. Logiquement, les contrées plus lointaines étaient plus autonomes : Porrentruy n'aurait pas pu aspirer à la même autonomie que Bienne.

Ainsi, les libertés et franchises, codifiées à la fin du Moyen Age, fixaient les limites des relations des différentes parties de l'Evêché avec leur souverain. Aux XVII^e et XVIII^e siècles, dans le nord de l'Evêché sans lien institutionnel prépondérant avec la Suisse, la marche vers l'absolutisme et le despotisme éclairé avait quelque peu vidé ces codes de leur substance. Il en allait de même pour la seigneurie d'Erguël. Cela est particulièrement perceptible dans le domaine de l'exercice de la justice qui, de l'échelon seigneurial, était imperceptiblement passé à celui de la cour de Porrentruy, du moins en ce qui concerne la haute justice.

Les villes de Bienne et La Neuveville, de même que la Prévôté de Moutier-Grandval et l'abbaye de Bellelay, échappaient aux velléités autoritaires ou modernisatrices du prince, en s'appuyant sur leurs alliés suisses (Bienne siégeait à la Diète fédérale, La Neuveville et la Prévôté étaient liées à Berne, Bellelay à Soleure). Pierre-Pertuis constituait la limite entre les territoires considérés comme suisses et ceux qui relevaient de l'Empire, avec un statut mixte pour la Prévôté. La principale différence, outre la question du statut international qui aura son importance lorsque, à la fin du siècle, se feront entendre les bruits de bottes, résidait dans le droit des sujets vivant au nord

de Pierre-Pertuis d'avoir recours aux tribunaux d'Empire en cas de contestation.

La principauté épiscopale de Bâle avant la Révolution française



Pour faciliter la lecture de la carte, les différentes circonscriptions administratives sont traitées graphiquement de la même manière; pourtant, elles ne sont pas toutes sur un pied d'égalité. Ainsi par exemple, la courtine de Bellelay relevait du bailliage de Delémont mais l'abbé y disposait de certains droits et prérogatives.

© Archives de l'ancien Evêché de Bâle, d'après la carte de la République et Canton du Jura, Département de l'Éducation.

Vers la modernité ?

Le pouvoir était très statique. L'émergence d'un Etat volontaire n'est vraiment observable qu'à partir du XVIII^e siècle, en phase avec le despotisme éclairé, à l'œuvre sur toute la scène européenne. De véritables actions sont alors entreprises par le prince, soit pour réformer l'Etat, soit pour encourager l'économie. On mentionnera, à titre d'exemples, les ordonnances de 1726 instituant conseils et commissions, la construction de la route des gorges autour de 1750, ou le traité d'alliance avec la France de 1739, renouvelé en 1780.

Le peuple, en tant que force collective consciente, est né de cette évolution. Alors que, jusqu'alors, les paysans et les citoyens menaient leurs existences dans un cadre rigide, à l'abri de tout changement autre que les aléas des récoltes, ils se virent petit à petit confrontés à un Etat plus actif, qui voulait rationaliser des structures trop complexes et trop inhibitives. Le peuple s'est d'abord exprimé en tant que force de réaction au changement. Par exemple, lors des mouvements protestataires de 1726 à 1740, il s'oppose à la mise en place d'un Etat plus moderne, reposant non plus sur les us et coutumes, sur les franchises et le droit féodal, mais sur des institutions cohérentes, qu'on désignera sous le vocable d'Etat caméral. En effet, le prince-évêque s'entoure alors de divers conseils, dont les fonctions sont couchées sur le papier : les ordonnances de 1726 sont vivement contestées par le mouvement dont Pierre Péquignat fut la figure emblématique.

Malgré la modernisation, l'inégalité, comme principe fondamental, perdure. Par leur lien à la Suisse, certaines villes et seigneuries méridionales échappent au mouvement de réforme. Bienne et La Neuveville peuvent continuer à se gérer elles-mêmes, comme par le passé. A l'inverse des autres seigneuries dites « impériales », la Prévôté de Moutier-Grandval est finalement dispensée, par exemple, de l'introduction d'un impôt moderne, l'accise. On ne songe même pas, à Porrentruy, à l'introduire au-delà de Pierre-Pertuis, porte d'entrée officielle du territoire helvétique. En bref, l'évolution de l'Etat ne concerne en gros que les seigneuries d'Ajoie, de Delémont, des Franches-Montagnes, de Saint-Ursanne et de Laufon. C'est donc là, logiquement, qu'on verra apparaître les plus forts mouvements populaires, tant autour de 1730 qu'à la fin du siècle. L'Erguël constitue un cas particulier : suisse, mais sans contre-pouvoir par rapport au pouvoir princier, travaillé par les prémices de la révolution horlogère, il cherchera à s'affranchir du pouvoir monarchique en trouvant, dans l'élan révolutionnaire français de la fin du siècle, une inspiration démocratique.

Le prince, en son château, s'appuie sur ses conseils. Le Conseil intime fait office de gouvernement, complété, entre autres, par le Conseil aulique, véritable tribunal supérieur. Mais que signifie gouverner, à une époque où l'Etat n'a pas encore pour tâche de modeler la société ? Veut-il améliorer la perception fiscale, pour faire face à ses dépenses croissantes, et c'est la jacquerie des années 1730. Veut-il construire une route, et il doit avoir recours aux corvées. La tâche dépasse-t-elle les exigences annuelles d'entretien des chemins ? Les paysans, corvéables, se révoltent, comme en Erguël après 1790. Certes, l'Etat accroît son efficacité. A la fin du siècle

toutefois, il ne résistera pas aux coups de boutoirs de ceux de ses sujets qu'il domine sans partage et qui ne lui reconnaissent plus de légitimité.

Le pouvoir aux échelons inférieurs

Dans ses bailliages et seigneuries, le prince compte sur ses baillis et châtelains, relais de son autorité. A l'échelon des communes, les maires le représentent. Il les désigne parmi les notables locaux. On constate, au cours du siècle, un glissement des compétences des mairies vers l'échelon baillival, ceci dans le domaine de l'exercice de la justice notamment.

La notion de représentation du peuple n'existe pas, est-il besoin de le préciser. Lorsque quelqu'un souhaite présenter une requête, il s'adresse au maire ou au pasteur, à la seigneurie, à la cour, au prince lui-même. A l'échelon communal, en Prévôté du moins, certaines fonctions sont repourvues par une élection en assemblée (les ambourgs), à moins qu'elles ne se transmettent de génération en génération dans certaines familles. Le bandelier de la Prévôté est celui qui, théoriquement, ressemble le plus à un porte-parole du peuple. Dans les faits, le XVIII^e siècle ne le voit actif qu'au tout début, pour réaffirmer les franchises prévôtoises face au prince, et à la fin, à la Révolution, après la désertion du prince, pour gérer la vacance du pouvoir. L'Assemblée des États, en principe présidée par l'abbé de Bellelay, est le pendant des États généraux français. Trop compromise dans les troubles de 1730, elle ne fut plus convoquée entre 1752 et 1791, à l'émergence du danger révolutionnaire.

On relèvera le fait que la vie d'un individu était prise dans un carcan dès sa naissance. Les enfants mâles légitimes étaient bourgeois de leur communauté, qui leur réservait divers droits, essentiellement de nature matérielle (droits de pâture, pâturage, bois). Vivre ailleurs que dans son lieu d'origine présupposait une aisance matérielle rare, qui affranchît de la nécessité de produire soi-même ses ressources alimentaires. Un enfant illégitime était exclu des droits communautaires et était, de ce fait, condamné au dénuement. Le statut des femmes mériterait un chapitre, et n'aurait pas de connotation régionale particulière.

Peut-on percevoir quelque chose du sentiment d'appartenance ? Sans mobilité de la population, sans migration aucune, sans conflits extérieurs, on voit mal comment un tel sentiment aurait pu se développer par réaction au monde extérieur. La communauté était certainement l'unité de référence,

avec la paroisse, souvent plus grande. Qu'on soit d'une seigneurie ou d'une autre avait des incidences sur son statut personnel et sur ses droits et devoirs. Mais est-ce que cela créait un sentiment d'identification ? Aucune ville ne rassemblait régulièrement les paysans à ses foires et marchés. Le morcellement du pays était, de ce fait aussi, bien réel. Le *Journal de Frêne* ne permet pas d'imaginer que la langue ait pu constituer un trait identitaire. La confession, par contre, assurément, quoique la territorialité confessionnelle et l'absence de liberté d'établissement, en rendant vain tout prosélytisme, rendait le voisin somme toute inoffensif, et donc supportable. Le mariage est un indicateur intéressant : on se mariait essentiellement à l'intérieur de la communauté ou, au moins, de la paroisse. Parfois, on prenait femme ailleurs dans la seigneurie voire, très rarement, dans le bailliage voisin. Un mariage mixte, sur le plan confessionnel, était toutefois inimaginable. D'une façon générale, on peut certainement exclure les grands sentiments collectifs, qui seront l'apanage du XIX^e siècle.

Finalement, ce qui frappe particulièrement, c'est l'apparente immuabilité des institutions, à tous les échelons. La tendance vers la modernisation est, certes, perceptible. Les racines du XIX^e siècle sont bien là. Mais ce sont les événements révolutionnaires, assortis aux transformations économiques, puis à la marche vers la démocratie et le libéralisme, qui changeront la donne. La principauté épiscopale de Bâle ne sera alors plus qu'un souvenir.

Pierre-Yves MOESCHLER

Historien, conseiller municipal à Bienne, directeur de la formation,
de la prévoyance sociale et de la culture

Bienne, un cas à part. Une ville opposée à son seigneur

Bienne occupe une position particulière parmi les villes de la principauté épiscopale de Bâle. Si Delémont, Laufon, La Neuveville, Porrentruy et Saint-Ursanne ne s'opposèrent guère à leur seigneur territorial, Bienne en revanche aspira à plusieurs reprises à s'affranchir de son emprise et à emprunter le chemin que Bâle avait tracé. Sans succès : Bienne resta assujettie au prince-évêque jusqu'en 1798.

La ville de Bienne est la plus ancienne des fondations épiscopales bâloises. En 1230, l'évêque Henri II de Thoune la nomme *urbs mea*, ma ville. La fondation de la ville ou plutôt l'élévation au rang de ville d'un village paroissial existant

probablement à cet endroit (l'église est mentionnée pour la première fois en 1228) peut sans doute être interprétée comme un signe de velléité d'extension de son pouvoir au pied sud du Jura. L'évêque de Bâle réunissait les fonctions de seigneur de la ville et du pays. La ville et le château fort érigé à son flanc servaient à l'évêque de centre administratif dans le Jura méridional. Tout le territoire épiscopal au sud de Pierre-Pertuis dépendait de son lieutenant, le maire (*villicus*) de Bienne. La construction du château de Schlossberg en 1283 et la fondation parallèle de La Neuveville (*Neuenstadt*) en 1312 prolongent cette politique d'implantation en amont du lac.

En 1275, le roi Rodolphe I^{er} de Habsbourg accorda à Bienne le droit municipal du Grand-Bâle et en 1296, l'évêque Pierre I^{er} Reich de Reichenstein établit une première paix municipale. Les villages de Boujean, Vigneules, Evillard et le village de Brittenach, abandonné vers 1400, appartenaient également au territoire municipal. Bienne consolida continuellement ses droits et libertés. Dès la fin du XIII^e siècle au plus tard, elle détenait le droit de bannière (avec certaines dérogations) dans toute la mairie et dès le XIV^e siècle, elle disposait des droits de codécision dans le chapitre de Saint-Imier et pour la nomination du tribunal local. Dès 1493, l'administration des huit villages paroissiaux ou mairies de l'Erguël échoit à Bienne. L'affirmation croissante de Bienne s'exprime clairement à travers les traités de bourgeoisie et les traités d'alliance conclus par la ville. Les plus significatifs furent les traités signés avec les villes de Berne (1279), de Fribourg (1311) et de Soleure (1334), grâce auxquels Bienne fut intégrée dans la Confédération. Les troupes biennoises participèrent à la plupart des campagnes de guerre des Confédérés. Après les guerres de Bourgogne, Bienne devint pays allié et prit part aux Diètes fédérales.

Cette position intermédiaire entre Berne et les Confédérés d'une part et le prince-évêque d'autre part permit à Bienne de pratiquer une politique de louvoiement entre les forces mais elle l'affaiblit aussi, d'autant plus que la bourgeoisie fut toujours divisée en deux, voire en trois camps : les partisans de Berne, ceux de l'évêque et les « autonomistes » biennois. A plusieurs reprises, Bienne se retrouva ainsi entre les fronts.

Le conflit de 1367, à la suite duquel la ville et le château fort partirent en flammes, fut un premier point culminant des confrontations avec l'évêque. L'incendie de la ville de Bienne est connu surtout à travers la chronique bernoise de Konrad Justinger qui rapporte que l'évêque Jean de Vienne, fâché de l'alliance de Bienne avec Berne, aurait attaqué sa propre ville avec

son armée. Même si les événements se déroulèrent différemment de ce que l'historiographie bernoise voulut faire croire, la relation étroite de Bienne avec Berne et avec la Confédération ne pouvait pas être indifférente à l'évêque et affecta les rapports entre le souverain et la ville. Après l'incendie, Bienne perdit provisoirement son rôle de centre administratif au profit de La Neuveville. En 1368, Jean de Vienne détacha celle-ci de la mairie de Bienne, lui conféra le droit de bannière sur la Montagne de Diesse et en Erguël et lui attribua une administration propre avec un bourgmestre et un Conseil. Quant à Bienne, la ville incendiée fut délaissée par l'évêque. Mais celle-ci se régénéra et l'évêque la dota à nouveau de tous les droits et de davantage de privilèges qu'auparavant. Le long conflit à propos de La Neuveville montre l'importance que représentait Bienne à ses yeux. En 1395, Bienne et La Neuveville conclurent un traité de combourgeoisie qui stipulait que La Neuveville devait restituer à Bienne le droit de bannière en Erguël mais qu'elle pouvait conserver ses franchises. Jusqu'en 1497, la bannière de La Neuveville devait arborer la hache biennoise disposée à côté des clés et de la crosse de l'évêque.

A l'époque de la Réforme, Bienne vit la possibilité de se détacher complètement du prince-évêque et de se rattacher à la Confédération comme Bâle l'avait fait auparavant. En 1528, les Biennois adoptèrent les articles bernois de la Réforme et s'empressèrent vigoureusement de reprendre entière possession de l'Erguël. Le chapitre de Saint-Imier s'y opposa certes mais en 1531, sous la pression de Bienne et Berne et sous l'influence de Guillaume Farel, tout le territoire s'étendant du lac de Bienne jusqu'à Tramelan et Moutier passa à la Réforme. En 1537, la ville imposa ses statuts consistoriaux à l'Erguël, ajoutant ainsi au pouvoir militaire le contrôle ecclésiastique.

Profitant de la situation financière précaire de la principauté, Bienne se proposa d'acheter l'Erguël, ce qui lui aurait permis d'obtenir les autres droits seigneuriaux. Mais l'évêque ne consentit qu'à une mise en gage. Pourtant Bienne se vit déjà dans le rôle de souverain, exigea des communes un hommage rendu « comme jadis à un Prince de Porrentruy » et ne remarqua pas que les gens tiraient parti de la Réforme pour recouvrer des droits ancestraux. Les communes refusèrent l'allégeance à Bienne et recherchèrent le soutien de l'évêque. Avec l'aide de Bâle, celui-ci se dégagea et, dans un traité de combourgeoisie daté de 1556, il garantit aux communes les anciennes libertés, les « Franchises d'Erguël ». Sa manière d'agir avait fait

manquer à Bienne l'occasion d'accéder à l'autonomie. Elle devint par la suite un enjeu politique de pouvoir.

Comme ses tentatives de recatholicisation au sud de la principauté épiscopale restaient infructueuses et qu'il se heurtait à la résistance farouche de Bienne, l'évêque Jacques Christophe Blarer de Wartensee chercha une issue en 1599 : Berne devait acquérir pour 15'000 couronnes les droits épiscopaux sur Bienne ; ceux de l'Erguël auraient été fortement restreints en contrepartie et Berne devait renoncer à sa combourgeoisie avec Moutier-Grandval sous garantie de liberté de culte. Bienne se sentit trahie par ce marché et revendiqua ses droits et franchises auprès de la Confédération. Après un bras de fer de plusieurs années, le traité d'échange fut dissous ; en 1610, un arbitrage fédéral entérina l'affaire dans le traité de Baden. D'une part, Bienne put rester dans la principauté épiscopale, elle maintint son autonomie urbaine et son statut de pays allié mais elle perdit nettement de son pouvoir en Erguël. Celui-ci fut détaché de la mairie de Bienne et devint un bailliage épiscopal à part entière doté d'autonomie ecclésiastique. Seul le droit de bannière en Erguël resta aux mains de Bienne parce que la Confédération ne voulait pas renoncer au droit de lever des troupes à Bienne. Sans pays sujet, l'accès à l'autonomie était définitivement condamné pour la ville.

Comme paralysée, Bienne se figea dès lors dans son destin de ville épiscopale et s'acquitta fidèlement de ses obligations militaires vis-à-vis du seigneur et des Confédérés. Les rapports avec le prince-évêque restèrent toutefois froids et si des émeutes et des querelles éclatèrent régulièrement, elles n'atteignirent jamais la violence des « Troubles » de la campagne. Après son élection, chaque nouvel évêque se rendait à Bienne où il était reçu solennellement et où les hommages du Conseil et des bourgeois lui étaient rendus. La mairie resta l'apanage des familles biennoises et fut autant prisée que les autres charges épiscopales. Aux XVII^e et XVIII^e siècles, l'aristocratisation croissante s'empara aussi de la bourgeoisie biennoise. Qui était au service du prince spirituel comme maire ou receveur brillait quelque peu de l'éclat de la cour. La confession n'y joua plus de rôle. La législation mise en place dans les statuts municipaux de 1614 resta en vigueur, dans ses lignes fondamentales, jusqu'en 1798.

Ce n'est que la Révolution française qui fit renaître l'espoir d'une indépendance politique. Ironie du sort : le prince-évêque François Joseph Sigismond de Roggenbach passa les derniers mois dans son propre pays, précisément à Bienne, la ville hérétique insoumise, avant de partir pour

Constance le 3 décembre 1792. Au début du mois de février 1798, Bienne ouvrit la Porte du Haut aux troupes françaises et fêta la libération longtemps désirée. Elle devint capitale d'un canton de Bienne qui fit d'abord partie du Département du Mont-Terrible, puis de 1800 à 1813, du Département du Haut-Rhin. Sous l'administration française, le maire Sigismond Wildermeth dirigea la ville selon le diktat de Paris et Colmar. Une dernière tentative, faite en 1814 au Congrès de Vienne, d'appartenir enfin à la Suisse en tant que canton de Bienne autonome échoua. En 1815, Bienne, avec l'ancienne principauté épiscopale de Bâle, fut rattachée au Canton de Berne.

Margrit WICK-WERDER
Historienne

L'arrondissement napoléonien de Porrentruy et sa sous-préfecture¹

Petit pays à structure fédéraliste, la Confédération et les alliés des XIII Cantons offrent de multiples cas de figure relativement à la propagation des principes égalitaires de la Révolution française (Suratteau 1969 : 170-181). L'occupation de l'Evêché de Bâle remonte aux premières guerres de la République contre la coalition des Princes ; elle aboutit à une appartenance précoce de ce pays d'Empire à la France et à sa départementalisation (le Mont-Terrible, par décret de la Convention du 23 mars 1793), après une éphémère République de la Rauracie. L'annexion de Mulhouse (incorporée au Département du Haut-Rhin par le traité de réunion du 15 mars 1798) et de Genève (chef-lieu du Département du Léman ; traité de réunion du 26 avril 1798) suit l'effondrement de l'ancienne Confédération. Occupé militairement et réuni à la République helvétique, érigé ensuite en république « indépendante » sous la triple garantie des républiques française, helvétique et cisalpine, le Valais est sacrifié sous l'Empire à la valeur stratégique de ses cols alpestres (formation du Département du Simplon par décret impérial du 26 décembre 1810). Neuchâtel est échangé par son souverain, le roi de Prusse, contre le Hanovre au traité de Schoenbrunn (prise de possession le 22 mars 1806). Les artisans français de ces réunions avaient souvent dû

¹ Extrait d'un rapport inédit, intitulé « L'arrondissement communal et sa sous-préfecture dans l'administration des pays réunis », présenté au colloque *L'influence de la Révolution française et du régime napoléonien sur la modernisation de l'Europe*, Institut universitaire européen, Badia Fiesolana – Florence, 26-28 octobre 1988.

composer avec les indigènes. Ainsi, à Genève et à Mulhouse, on avait donné des garanties quant à l'exercice du culte réformé. Exemple extrême, Neuchâtel, devenue fief du Premier Empire, garda ses lois propres. Pour l'essentiel cependant, ces entités historiques furent soumises à la législation et à la logique françaises.

Il est intéressant de voir ce qu'il en advint sur le plan de l'organisation nouvelle du territoire, si on veut bien prendre en compte le postulat selon lequel l'agencement de l'espace, le maillage du territoire, déterminerait le fonctionnement de la société. Et là où, pour de vastes ensembles (Belgique, Rhénanie), il est opportun de considérer leur découpage en départements, dans la Suisse des micro-régions il apparaît plus adéquat d'analyser la décomposition des départements en un nombre variable d'arrondissements communaux. La division napoléonienne des pays réunis, comme celle de la France révolutionnaire, n'a pas constitué une œuvre arbitraire, mais résulte d'un compromis entre les données géographiques et historiques et les nécessités d'une saine administration (Ozouf-Marignier).

L'arrondissement communal, jalon entre le département et la commune, reste un ressort administratif plus décrié que décrit dans les innombrables études sur le Premier Empire. En France, il a souffert culturellement de sa dégénérescence au XIX^e siècle, ce qui n'a pas manqué d'avoir, matériellement aussi, des conséquences sur la conservation séparée des fonds des sous-préfectures. Certains pays réunis, à l'appartenance française temporaire, jouent ainsi le rôle de conservatoires pour une situation plus générale au début de ce siècle, caractérisée par la diversité provinciale, en France comme ailleurs en Europe. L'importance de l'arrondissement restait alors indéniable, à un moment où les sous-préfets représentaient encore, à l'égal de leurs supérieurs, les préfets, des bâtisseurs d'un monde nouveau. Approcher l'arrondissement à l'époque napoléonienne débouche sur la gestion directe de la société : l'étude consacrée à l'arrondissement jurassien de Porrentruy (Bandelier 1980) l'illustre parfaitement.

La réorganisation complète de l'administration locale française après le coup d'Etat du 18 Brumaire signifia la fin du Département du Mont-Terrible. Malgré la promesse faite aux habitants de l'Evêché de Bâle de toujours former un ensemble séparé dans la République, cette chétive circonscription s'effaça devant les impératifs de la centralisation napoléonienne. Pour établir une subdivision intermédiaire entre le département et la commune, on choisit pour modèles la juridiction des tribunaux correctionnels et le ressort

des préposés aux recettes. Or, ces cadres peu étendus dans le cas du Mont-Terrible ne pouvaient être envisagés. Ce furent les circonscriptions de deux anciens chefs-lieux de districts révolutionnaires qui furent retenues : Porrentruy et Delémont (Montbéliard fut sacrifié) formant les 3^e et 4^e arrondissements d'un grand Haut-Rhin, qui comprenait non seulement la Haute-Alsace mais aussi l'ancienne république de Mulhouse et l'actuel Territoire de Belfort. L'arrondissement de Porrentruy était très hétérogène dans sa composition : ruraux catholiques de la plaine ajoulote et du haut plateau franc-montagnard, répartis entre les cantons de Porrentruy, Saint-Ursanne et de Saignelégier ; luthériens des campagnes montbéliardaises dans les cantons d'Audincourt et de Montbéliard. Malgré l'exiguïté du cadre (800 km², 36'000 habitants), il a laissé une masse documentaire importante aux Archives de l'ancien Evêché de Bâle à Porrentruy : 850 registres ou cartons remplis de dossiers. La correspondance des sous-préfets en constitue l'ossature, soit 10'500 copies intégrales de lettres qui se rapportent à la période d'avril 1800 à mars 1808 et 6'000 lettres résumées de la fin de l'Empire. Elle témoigne de l'activité intense des sous-préfets du Consulat et du Premier Empire.

Non seulement la vie de l'Etat, mais toute la vie sociale régionale défilent à travers les interventions d'une sous-préfecture. Ainsi, le sous-préfet de Porrentruy organise un service de courriers avec chacune des communes de son arrondissement et assure par là une fonction de relais fondamentale dans la pyramide administrative napoléonienne. Ses bureaux au personnel peu nombreux (un secrétaire principal et quatre expéditionnaires) sont le premier lieu de rassemblement et de tri de la documentation statistique pour les ministères parisiens. Davantage que les membres du Conseil d'arrondissement, le sous-préfet et ses employés sous-répartissent l'impôt entre les cantons et les communes. Bientôt, l'homme « à l'habit bleu, à la veste, à la culotte et au pantalon blancs, au collet et au parement de l'habit brodés en argent, au chapeau français » procédera aux tirages cantonaux de la conscription, fera partir les appelés. Il réorganise la garde nationale et il surveille les tribunaux de son ressort conjointement avec le commissaire du gouvernement. Il contrôle les hospices et les bureaux de bienfaisance et il rétablit la comptabilité municipale avant qu'il ne soit dessaisi de ces deux attributions par le préfet. Il joue un rôle primordial dans l'enseignement primaire et secondaire avant l'avènement des Académies. Il veille à l'entretien des chemins vicinaux, puis à celui des routes non départementales. Il propose les autorités communales et les présidents des collèges électoraux ; il établit, en collaboration avec l'autorité fiscale, les

listes de notabilités. D'origine extérieure à l'arrondissement, il se constitue un réseau efficace d'hommes de confiance : ses commissaires particuliers s'occupent, dans chaque canton, de la comptabilité municipale sous le Consulat et de l'entretien des routes sous l'Empire. Il fait célébrer les fêtes républicaines puis impériales, qu'il préside au chef-lieu, et participe à la réorganisation des cultes. Il entre profondément dans le quotidien de ses administrés en intervenant dans la gestion des biens communaux et des biens partagés, par exemple quand il régleme la jouissance des pâturages ou fait respecter l'égalité républicaine dans la répartition du bois d'affouage. Il a su déceler tôt l'insuffisance de Porrentruy (modeste chef-lieu de 2'400 âmes) pour polariser l'ensemble de ses justices de paix et a tenu compte de la dualité historique de l'Evêché et du Pays en recourant systématiquement au relais de la ville de Montbéliard (son maire, un juge de paix) quand il s'agit de la gestion des deux cantons montbéliardais (Bandelier 1979).

Etudier un arrondissement réuni à la Grande Nation, ce n'est pas uniquement marquer l'ancrage d'une institution, à travers les hommes qui l'ont servie et leurs moyens d'action, à travers les institutions politiques et juridiques qui coïncidaient avec cette circonscription. C'est accéder à la vie régionale en profondeur, la sous-préfecture en étant momentanément la régente et l'inspiratrice. On sait que l'administration napoléonienne parvint à mobiliser les hommes et leurs biens pour un effort de guerre quasi permanent. Le niveau de l'arrondissement convient tout particulièrement pour illustrer cette montée de l'Etat. On pourrait appliquer à cette entreprise croissante le titre évocateur de Hansgeorg Molitor, *Vom Untertan zum Administré*. Elle autorisa l'établissement d'une fiscalité nouvelle et la généralisation du service militaire, résultats inouïs si on veut bien se rappeler que la Révolution avait fait naître l'espoir de la suppression de toute contribution et que le service des armes était encore tenu pour un métier et non comme un devoir à rendre à une patrie « nationale ». L'intérêt d'une monographie fondée sur l'arrondissement réside dans la possibilité d'observer la montée parallèle de l'efficacité administrative et des exigences. En tous domaines essentiels pour la politique gouvernementale surgit l'image d'une force coercitive qui réussit à imposer, par un degré supérieur d'organisation, des mesures préparées par le Directoire et dont le Consulat et le Premier Empire étaient les premiers bénéficiaires.

Cette phase de réorganisation (Consulat), puis de consolidation (Empire) se place également sous le signe de nouveaux équilibres régionaux. L'analyse déborde rapidement sur des domaines où l'équilibre n'est plus tout entier du

côté du régime, mais où la pratique régionale façonne, utilise une institution pour des intérêts autres que ceux auxquels une politique gouvernementale la destinait. Déjà par le contrôle de la comptabilité municipale, une organisation centralisatrice avait paradoxalement permis la régénération des communautés locales. Par le biais des conseils municipaux, à l'activité plus intense qu'on ne l'a dit, des villages défendaient même des distinctions abolies, en particulier la bourgeoisie d'origine, et freinaient l'uniformisation napoléonienne. On a observé pourtant une certaine stagnation en maints domaines. Il en est ainsi en ce qui concerne les communications, les infrastructures sociales et éducatives, malgré quelques réalisations intéressantes, comme la propagation réussie de la vaccine ou l'essor des collèges napoléoniens à la fin de l'Empire (Bandelier 1983). L'insuccès résulte le plus souvent de l'absence de moyens disponibles pour réaliser les intentions du pouvoir ou les vœux des administrés. De fait, l'essentiel, au niveau régional, se situe sur les plans économique et spirituel : transformation d'une société, qui s'exprime par l'âpreté des débats au sein des communautés rurales, et réorganisation des cultes. L'un et l'autre domaines mériteraient des développements particuliers. On se contentera de placer cette expérience du Consulat et du Premier Empire aux confins franco-helvétiques dans le long terme d'une évolution comparée du « ci-devant » comté de Montbéliard, dont l'appartenance française a été confirmée en 1814, et du « ci-devant » Evêché de Bâle, devenu suisse et bernois en 1815.

L'avenir des justices de paix épiscopales se lisait dans les transformations sociales, à la fois subies et récupérées par des communautés rurales. Dans un nouvel espace cantonal suisse, le particularisme jurassien allait justement se fonder au XIX^e siècle sur le maintien de la législation française (codes napoléoniens et impôt foncier) et sur des bourgeoisies d'origine profitant de municipalités revigorées par le régime précédent (Ruffieux/Prongué : 164 et 182 ss.). On estime que, réparties entre deux arrondissements (Porrentruy et Delémont), mais soumises au moule unificateur napoléonien, les vallées jurassiennes se retrouvaient plus proches les unes des autres au moment de la réunion à la Suisse qu'à la fin de l'Ancien Régime. En revanche, leurs habitants ne s'étaient guère rapprochés de leurs voisins luthériens. A Montbéliard également, le devenir passait par l'évolution du monde agricole, mais on y débouche plus rapidement sur la société industrielle (Maillard). L'appartenance définitive à la France allait obliger les Montbéliardais, maintenant rattachés au Département du Doubs et à la région de Franche-Comté, à rechercher d'autres voies que l'affirmation

politique pour assurer la survie de leur particularisme. Cette micro-société luthérienne allait atteindre son apogée à la fin du XIX^e siècle avant de connaître un relatif effacement numérique : terres et usines des Japy et des Peugeot reflétaient alors son dynamisme économique et culturel.

Bibliographie sélective

BANDELIER André, « La bourgeoisie montbéliardaise face aux défis économiques et politiques : Audincourt et Montbéliard, sièges de justices de paix haut-rhinoises, 1800-1814 », dans *Bulletin et Mémoires de la Société d'émulation de Montbéliard*, 1979, p. 91-117.

BANDELIER André, « Les collèges des pays réunis à la France dans l'Université impériale : monopole napoléonien ou concurrence ecclésiastique ? », dans *Cinq siècles de relations franco-suisses*, Neuchâtel, 1983, p. 167-182.

BANDELIER André, *Porrentruy sous-préfecture du Haut-Rhin : un arrondissement communal sous le Consulat et l'Empire, 1800-1814*, Neuchâtel, 1980.

GODECHOT Jacques, *Les Constitutions de la France depuis 1789*, Paris, 1970.

GODECHOT Jacques, *Les Institutions de la France sous la Révolution et l'Empire*, Paris, 2^e éd., 1968.

Histoire de l'administration française depuis 1800. Problèmes et méthodes, Genève, 1975.

JOULIA Antoinette, *Le Département de l'Ems-Supérieur, 1800-1813. Etude de la mise en place du système administratif français en milieu allemand*, Strasbourg, 1972.

MAILLARD Frédéric, *L'Industrialisation du Pays de Montbéliard*, Nancy, 1953.

MOLITOR Hansgeorg, *Vom Untertan zum Administré. Studien zur französischen Herrschaft und zum Verhalten der Bevölkerung im Rhein-Mosel-Raum*, Wiesbaden, 1980.

MÜCKE Gustav, *Die geschichtliche Stellung des Arrondissements und seines Verwalters zur Zeit der napoleonischen Herrschaft*, Wiesbaden, 1980.

OZOUF-MARIGNIER Marie-Vic, « De l'universalisme constituant aux intérêts locaux : le débat sur la formation des départements en France, 1789-1790 », dans *Annales E.S.C.*, nov.-déc. 1986, p. 1193-1213.

RUFFIEUX Roland et PRONGUE Bernard, *Les Pétitions du Jura au Canton de Berne durant le XIX^e siècle*, Fribourg, 1972.

SAUTEL Gérard, *Histoire des institutions publiques depuis la Révolution française*, Paris, 2^e éd., 1970.

SURATTEAU Jean-René, *Le Département du Mont-Terrible sous le régime du Directoire, 1795-1800*, Paris, 1964.

SURATTEAU Jean-René, « Occupation, occupants et occupés en Suisse de 1792 à 1814 », dans *Occupants, occupés, 1792-1814*, Bruxelles, 1969.

Thuillier Guy et Wright Vincent, « Note sur les sources du corps préfectoral, 1800-1880 », dans *Revue historique*, 1975, p. 139-154.

André BANDELIER
Historien

La géographie administrative du Jura

Dans le droit suisse, la commune revêt une importance particulière parce que la citoyenneté repose sur le droit de cité communal. Les citoyennes et citoyens sont d'abord ressortissants d'une commune, qualifiée de commune d'origine. Ce lien particulier entre une personne et un lieu constitue un élément solide de l'identité des individus.

A la surprise quasi générale, la Landsgemeinde de Glaris, du 7 mai 2006, a décidé qu'il n'y aura plus que trois communes dans le Canton contre l'avis du Gouvernement qui proposait de réduire le nombre des 25 communes à 10. La nouvelle configuration est censée entrer en force au début de l'année 2011.

Dans le Jura, l'association des maires des Franches-Montagnes a adopté le 2 avril 2009 une résolution engageant le processus pour la fusion des 17 communes du district en une seule entité.

Plus récemment, le rapport de l'Assemblée interjurassienne (AIJ), publié le 4 mai 2009, tend à redéfinir les relations entre les communes et le canton. L'AIJ propose entre autres la création d'un nouveau canton qui comprendrait le territoire actuel de la République et Canton du Jura et les trois districts de Courtelary, Moutier et La Neuveville, et organisé en six communes qui engloberaient le territoire de leur district respectif.

Dans ce contexte, l'historien peut rappeler que l'organisation administrative actuellement en vigueur est le résultat d'un ajustement progressif de cette

carte particulière du Jura. Avec le rattachement de l'ancien Evêché de Bâle au Canton de Berne en 1815, la géographie administrative du territoire jurassien a été fortement remaniée. Les limites des seigneuries, bailliages ou prévôtés de l'Ancien Régime ne sont pas rétablies, et les découpages introduits par le Régime français ne sont pas davantage maintenus.

Division du territoire

Les Avoyer et Conseil de Berne adoptent le 6 avril 1816 un *Décret sur la division du Nouveau Territoire*, définissant le périmètre des cinq bailliages : Porrentruy, Delémont, Saignelégier, Moutier, Courtelary, énumérés sous ces appellations et dans cet ordre dans le décret. Mais plusieurs localités de l'ancienne Principauté épiscopale sont réunies à d'autres bailliages voisins. Ainsi la ville de Bienne est rattachée à celui de Nidau ; les communes de Perles, Romont, Montménil et Reiben à celui de Büren ; La Neuveville et la Montagne de Diesse sont regroupées avec Cerlier (Erlach).

Pour le reste du territoire divisé en cinq bailliages, les anciennes seigneuries sont parfois réparties entre plusieurs des nouveaux bailliages. Celui d'Ajoie est agrandi d'une partie de l'ancienne Prévôté de Saint-Ursanne ; celui de Delémont englobe l'ancienne seigneurie de Zwingen-Laufon ; celui des Franches-Montagnes s'agrandit de quelques localités de l'ancienne Prévôté de Saint-Ursanne (Saint-Brais, Soubey, Epiquerez et Epauvillers) ; Moutier comprend aussi l'ancienne Courtine de Bellelay ; l'Erguël enfin intègre l'ancienne seigneurie d'Orvin.

Dans le cadre de cette répartition générale, d'anciennes subdivisions administratives sont maintenues. Le découpage en paroisses subsiste pour l'organisation des cultes ; mais aussi pour les arrondissements de l'état civil dont la tenue est confiée au clergé ; pour les arrondissements de sépulture ; pour les assemblées politiques.

Nouveaux districts

Durant la période de la Restauration, la division en bailliages ne subit pas de changement. Toutefois, le souvenir d'anciennes entités peut subsister. A cet égard, la pétition du Clos du Doubs, lancée lors de l'élaboration de la première Constitution démocratique en 1831, pour demander le rétablissement de l'ancienne Prévôté de Saint-Ursanne et ériger la région en district, est révélatrice. La détermination de la région s'exprime avec éloquence lors de la votation sur le projet de Constitution soumis au peuple

le 31 juillet 1831 : sept des onze communes de l'ancienne Prévôté le rejettent, fournissant le tiers (293 des 894 non) des suffrages négatifs enregistrés dans les sept districts jurassiens.

Pour mieux apprécier ce mouvement compact de résistance, il faut rappeler la procédure définie pour l'adoption ou le rejet du projet. La démocratie en est décidément à ses premiers pas. La votation a lieu dans les assemblées primaires ; lecture est faite

- de la Constitution (96 articles imprimés sur 28 pages du *Bulletin des lois*),
- de la loi transitoire (13 pages imprimées dans le même bulletin),
- de la loi sur l'acceptation de la Constitution (6 pages imprimées).

« Immédiatement après, chaque citoyen actif présent déclarera, auprès de l'un des secrétaires, par un simple *oui* ou par un simple *non*, qu'il accepte ou qu'il rejette la Constitution. » L'article suivant de la loi précise que « les secrétaires, sous la surveillance des scrutateurs, inscriront les nom, prénom, qualité ou emploi du votant, en présence de celui-ci, dans l'un des deux registres qui auront été préparés à cet effet, l'un pour l'acceptation et l'autre pour le rejet. » Avec une procédure de vote ainsi imposée, il est aisé de comprendre les fortes majorités qui se dégagent des assemblées.

En application de la Constitution, le territoire est désormais divisé en districts, mais « certaines parties de l'administration publique peuvent comprendre plusieurs districts, ou seulement des sections de district ». Pour certains domaines particuliers, le Canton de Berne est subdivisé en arrondissements : pour les ponts et chaussées, les forêts, l'inspection des écoles, etc. Dans l'immédiat, les limites des bailliages subsistent pour dessiner la carte des districts, mais plusieurs corrections y seront apportées.

Bienne, La Neuveville, Laufon

Le 6 janvier 1832, le Grand Conseil prend une *Décision concernant la ville de Bienne* déboutant le conseil communal et portant la ville au rang de chef-lieu de district. Par décret du 28 novembre 1839, la commune de Romont est détachée du district de Büren et rattachée à celui de Courtelary. Le 30 novembre 1840, la même commune est distraite de la paroisse de Perles et réunie à la nouvelle paroisse de Vauffelin.

Le 3 septembre 1846, le Grand Conseil adopte deux décrets érigeant en districts l'arrondissement judiciaire de Laufon d'une part, et celui de La

« Neuveville et Montagne de Diesse » d'autre part. Dans le préambule de chacun des décrets, le Grand Conseil évoque « la différence d'origine et de langage qui existe entre la population de l'arrondissement judiciaire » et celle du reste du district auquel il était rattaché.

Cette promotion des nouveaux districts ne se concrétise pas aussi simplement qu'on pourrait l'imaginer. *L'Helvétie* du 1^{er} mai 1847 le regrette ouvertement : « *Les deux nouveaux districts de [La] Neuveville et de Laufon ne profitent qu'à demi de la faveur qui leur a été accordée. Depuis que M. Baillif, aujourd'hui caissier d'Etat, a quitté son étude pour prendre la clef du trésor public, La Neuveville n'a plus qu'un notaire, M. Bourguignon, et lorsque des membres de sa famille ont des actes à passer, ils doivent être dans l'embarras. Le secrétaire de préfecture, malgré la loi, n'est pas notaire ; les registres hypothécaires ne pouvant lui être confiés, ils sont encore à Cerlier. Il y a plus d'un district qui céderait volontiers quelques tabellions à La Neuveville.*

Laufon, en revanche, n'a pas moins de quatre notaires ; mais comme aucun d'eux n'a les qualités politiques (en italique dans l'article du journal) voulues pour être greffier du tribunal ou secrétaire de préfecture, ces deux places sont toujours occupées provisoirement par des jeunes gens qui ne sont pas notaires. Qu'en résulte-t-il ? C'est que les registres hypothécaires sont encore à Delémont, et que les particuliers qui voudraient obtenir de l'argent de la Caisse hypothécaire, ne peuvent pas remplir les formalités prescrites, et que par conséquent Laufon continuera à ne pas jouir des avantages de cet établissement cantonal. »

Après 1846, la carte des districts jurassiens n'a plus subi de modifications jusque dans la décennie 1970.

Le temps des plébiscites

C'est dans le contexte du plébiscite qu'il faut replacer les tentatives des communes de Roggenbourg et Ederswiler pour demander leur rattachement au district de Laufon. Le 24 juillet 1973, l'assemblée de Roggenbourg se prononce par 47 voix contre 1 (sur 144 ayants droit) pour son rattachement à Laufon. Le 15 mai 1974, Ederswiler vote également une demande de rattachement à Laufon par 11 voix contre 9, décision annulée par la préfecture, les femmes n'ayant pas été convoquées à l'assemblée. Ces décisions resteront sans effet, étant donné la procédure prévue par l'additif constitutionnel du 1^{er} mars 1970 relatif au Jura.

En 1975, des tentatives de sécession se font jour dans deux endroits au moins. Comme huit communes du district de Moutier, le village de Bellelay, qui fait partie de la commune de Saicourt, organise un vote par correspondance à l'adresse de Me Beat Salzmänn, notaire à Berne, le 28 juin 1975, et jusqu'au 3 juillet, pour demander son rattachement au futur Canton du Jura. De son côté, la Fondation Christoph Merian, propriétaire du domaine du Löwenbourg, situé sur le territoire de Pleigne, adresse une requête au Conseil-exécutif le 6 juin 1975 – dont elle envoie copie au conseil communal – pour demander son rattachement à une commune germanophone voisine. Dans sa démarche, la Fondation fait état d'une entrevue le 15 mars 1974 avec le conseiller d'Etat Ernst Jaberg.

Dans le prolongement des plébiscites en cascade, le Grand Conseil bernois modifie, le 19 novembre 1975, le *Décret sur la circonscription du Canton de Berne en 30 districts* consacrant le transfert de Châtillon, Corban, Courchapoix, Courrendlin, Mervelier et Rossemaison du district de Moutier à celui de Delémont, des Genevez et Lajoux, du district de Moutier à celui des Franches-Montagnes, de Roggenbourg du district de Delémont à celui de Laufen, de Rebévelier du district de Delémont à celui de Moutier.

Vellerat, cas spécial

Une nouvelle modification des limites des districts intervient avec le transfert de la commune de Vellerat. Le 1^{er} juillet 1996, elle quitte le district de Moutier pour celui de Delémont, à la suite de plusieurs votations. Le 30 juin 1994, l'assemblée approuve le rapport du conseil communal pour le transfert de la commune à la République et Canton du Jura et demande une accélération du processus de décision. Le 12 mars 1995, le Canton de Berne accepte la loi pour le rattachement de Vellerat à la République et Canton du Jura. Le 25 juin suivant, le corps électoral jurassien adopte la loi régissant l'accueil de la commune de Vellerat. Enfin l'Arrêté fédéral sur le transfert de la commune bernoise de Vellerat au Canton du Jura est accepté en votation populaire le 10 mars 1996.

Du district à l'arrondissement administratif

Depuis 1831, les districts ont constitué un maillon important des institutions publiques. En plus d'une préfecture, le district est doté d'instances judiciaires, d'un bureau du registre foncier, d'une recette. Les attributions dévolues au préfet sont très nombreuses et touchent les domaines les plus divers relevant de l'action de l'Etat ; elles se sont multipliées à mesure que les institutions

officielles se sont renforcées. Au fil des ans, des syndicats de communes se sont constitués pour la gestion d'un hôpital de district ou d'un orphelinat et d'autres tâches.

Dans le Canton de Berne, la réforme de l'administration décentralisée entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2010. Les 26 districts seront remplacés par 10 arrondissements administratifs, dont celui du Jura bernois.

Le tissu communal

Le découpage du territoire jurassien en communes a atteint l'émiettement extrême durant la période française, avec la promotion au rang de municipalités de certains hameaux ou groupes de fermes isolées : Cerniéwillers, Malnuit, Montavon, Sceut, Vautenaivre...

Sous le régime bernois, le rétablissement des bourgésies, par le règlement du 29 avril 1816, redéfinit la carte des communes jurassiennes. Toutefois, certaines localités peuvent compter deux bourgésies distinctes comme Soyhières avec Les Riedes-Dessus ; Pleigne et Löwenbourg ; Boécourt et Montavon, pour ne citer que quelques exemples. Aux Franches-Montagnes, les sections compartimentent le territoire communal, avec des droits d'usage propres à chacune d'elles, dans la mesure où ces droits ont subsisté après la période française.

Les prétentions à revendiquer le statut de commune pour certains hameaux restent assez rares. De ce fait, les limites des communes ont peu changé. Le 24 floréal de l'an 4 (13 mai 1796), l'administration du Département du Mont-Terrible n'acquiesce pas à la pétition des habitants de La Motte et de Monturban, demandant de réintégrer la commune de Montvoie (alors écrit Montvouhay) et d'être détachés de celle d'Ocourt où ils éprouvent « des surcharges dans les répartitions, et n'étant pas traités en frères comme les autres citoyens de la dite commune d'Ocourt » (Archives de l'ancien Evêché de Bâle, Mont-Terrible 168, p. 80).

Le 1^{er} février 1866, le Grand Conseil délibère sur la « pétition du hameau de Courtemautruy, tendant à être séparé de Courgenay et à être érigé en commune indépendante ». Le Conseil-exécutif propose le rejet, sans négliger de prévenir « que si Courgenay abusait de sa majorité pour ne pas tenir compte des justes demandes de Courtemautruy, les autorités étaient précisément là pour protéger la minorité ». Le Grand Conseil adopte cette proposition, sans opposition.

Les paroisses

Les démarches entreprises par les habitants d'une commune pour que le lieu soit reconnu comme paroisse indépendante sont plus fréquentes. A la suite du Concordat, conclu entre la France et la papauté en 1801, plusieurs nouvelles paroisses sont fondées dans le Jura, faisant alors partie du Département du Haut-Rhin : Beurnevésin, Coeuve, Fahy, Réclère, Saulcy, Soulce et, dans les années qui suivent, Vendlincourt (1804) et Lajoux (1806). Depuis 1815, de nouvelles paroisses, tant catholiques que réformées, sont encore érigées, compte tenu de l'augmentation de la population de telle ou telle commune ou du brassage démographique. A la suite de la fondation de celle de Porrentruy en 1816, des paroisses réformées sont instituées dans les districts catholiques à Delémont, Laufon et aux Franches-Montagnes, et d'autres dans la partie protestante du Jura. Parallèlement, des paroisses catholiques sont reconnues dans les districts protestants : Saint-Imier (1857), Moutier (1862), Tavannes (1922), Malleray-Bévilard (1952).

Le nombre des paroisses subit une évolution inverse à l'époque du Kulturkampf avec l'adoption du *Décret concernant la nouvelle division des paroisses catholiques dans le Jura*, du 9 avril 1874. Leur nombre est réduit à 42. Ce même décret consacre le rattachement de communes entières à une seule paroisse, avec toutefois certaines exceptions, comme la commune de Muriaux, qui relève de la paroisse de Saignelégier, alors que son enclave du Cerneux-Veusil est réunie à la paroisse des Breuleux ; par décret du 26 mai 1880, le hameau du Roselet, de la commune de Muriaux, est également incorporé à la paroisse et à l'arrondissement d'état civil des Breuleux. La suppression des paroisses est ressentie péniblement dans les districts catholiques, et leur rétablissement constituera par la suite une revendication constante que deux nouveaux décrets viendront satisfaire, le *Décret concernant la circonscription des paroisses catholiques romaines du Jura et les traitements des ecclésiastiques catholiques romains*, du 9 octobre 1907, puis le *Décret fixant la circonscription et l'organisation des paroisses catholiques romaines dans le Canton de Berne*, du 13 mai 1935. Héritage du Kulturkampf encore, quelques paroisses catholiques chrétiennes existent à Saint-Imier pour les districts de Courtelary, de Delémont et des Franches-Montagnes, et à Laufon pour l'ensemble de ce district.

Mouvances

Le rattachement du Peuchapatte à une paroisse voisine a changé dans le premier quart du XX^e siècle. Depuis la fondation de la paroisse du Noirmont,

en 1596, la commune du Peuchapatte en a fait partie. Par décret du 19 novembre 1923, le Grand Conseil rattache la petite commune à la paroisse des Breuleux, comme ses habitants l'avaient déjà souhaité dans une pétition lancée en 1922. Après de longues négociations, la chapelle du Peuchapatte est cédée à la paroisse des Breuleux, en 1928. Par décret du 17 novembre 1953, la commune de Rebévelier et le hameau de Fornet-Dessous, lequel fait partie de la commune de Châtelat, sont détachés de la paroisse catholique d'Undervelier pour être réunis à celle de Lajoux.

L'organisation paroissiale peut dépasser le simple exercice du culte. Par décret du Grand Conseil du 15 septembre 1948, le territoire de la commune des Bois est détaché de la paroisse réformée-évangélique des Franches-Montagnes et incorporé à celle de La Ferrière. Réciproquement, les catholiques domiciliés à La Ferrière appartiennent désormais à la paroisse des Bois. Ainsi les habitants de ces deux communes participent aux assemblées de la paroisse voisine, où ils peuvent voter.

Avec l'entrée en souveraineté de la République et Canton du Jura, plusieurs paroisses, tant catholiques que réformées, englobent des territoires situés de part et d'autre de la frontière cantonale, en application de l'*Accord particulier concernant les rapports entre l'Etat de Berne et l'Eglise réformée évangélique du Canton de Berne, d'une part et l'Eglise réformée évangélique du Canton du Jura, d'autre part ; les paroisses et institutions ecclésiastiques dont la circonscription comprend une partie du Canton de Berne et une partie du Canton du Jura*, passé en conférence tripartite le 21 décembre 1978. Il s'agit des paroisses réformées de Delémont, La Ferrière, Sornetan, Saint-Imier, Tavannes, et des paroisses catholiques romaines d'Undervelier, Mervelier, Vermes, Les Bois, Lajoux, Courrendlin et Roggenbourg.

Les paroisses, tissu de la géographie politique

Les innovations révolutionnaires contenues dans la Constitution de 1831 pour instaurer un régime démocratique s'accommodent de structures anciennes. Ainsi « chaque paroisse forme une assemblée primaire » (art. 37). Le découpage des circonscriptions électorales reste figé sur le tissu des paroisses, sauf quelques corrections pour diviser certaines grandes paroisses en plusieurs assemblées politiques. Ce principe est encore consacré dans la Constitution de 1846. « Les citoyens actifs domiciliés dans le ressort d'une paroisse forment une assemblée politique » (art. 5). Les paroisses de plus de 2000 âmes peuvent être divisées en plusieurs assemblées. Dès lors, les

résultats des votations, depuis l'adoption de la Constitution de 1846, sont donnés par assemblée, donc par paroisse, et non par commune.

Le *Décret concernant la division de paroisses en plusieurs circonscriptions politiques*, du 27 septembre 1892, contient une récapitulation des paroisses de plus de 2000 habitants ainsi subdivisées en plusieurs circonscriptions politiques ; il est abrogé par le *Décret concernant la division du territoire cantonal en circonscriptions politiques* du 29 janvier 1894.

Le découpage des assemblées politiques a subsisté jusqu'à une époque récente, certaines communes étant rattachées pour les votations et les élections cantonales ou fédérales à la paroisse dont elles relèvent. De ce fait, les résultats de ces communes ne peuvent être connus. La procédure plébiscitaire, définie dans l'additif constitutionnel de 1970, prévoyait qu'une « consultation supplémentaire peut être demandée dans les deux mois par les communes qui jouxtent un district au choix duquel elles désirent se rallier ». Etant donné que certaines communes ne pouvaient connaître le résultat de leurs suffrages, confondus dans un ensemble plus large, cette disposition était impraticable dans plusieurs cas. Le journaliste André Froidevaux s'en est étonné dans un article, publié dans le journal *La Suisse* le 18 juin 1974, *Onze communes ne sauront jamais comment elles auront voté dimanche !* Il s'agissait des communes de Mont-Tramelan, Le Bémont, La Chaux-des-Breuleux, Les Enfers, Epiqueuz, Montfaverger, Le Peuchapatte, Muriaux, Monible, Montenol et Montmelon. Huit de ces communes jouxtaient effectivement un autre district. Au vu de cette situation, on peut nuancer l'affirmation contenue dans le Message du Grand Conseil que « ces scrutins permettront de fixer les frontières de l'éventuel nouveau Canton avec le maximum d'objectivité, en s'appuyant essentiellement sur la volonté librement exprimée des populations intéressées ».

Fusions de communes

Grâce à l'organisation de recensements, la population des communes est connue avec plus de précision. Des dénombrements cantonaux, organisés dès 1818, précèdent la création de l'Office fédéral de la statistique qui recense la population du pays tous les 10 ans, à partir de 1850. Malgré les données objectives fournies par les dénombrements réguliers, les fusions de communes restent exceptionnelles durant les XIX^e et XX^e siècles. Une première fusion, inscrite dans le décret du 26 novembre 1852 et décidée préalablement par les assemblées locales, réunit les deux communes de

Laufon-Ville et Laufon-Faubourg, mais les deux bourgeoisies de la Ville et du Faubourg subsistent encore aujourd'hui. Les considérants du décret de fusion font allusion à l'intérêt de l'administration publique et la nécessité de « remédier à de nombreux abus qui se sont introduits dans l'administration des affaires communales de Laufon ». Une autre fusion est intervenue entre Montvoie et Ocourt, avec l'entrée en vigueur du décret du 31 août 1882. Il faut ensuite attendre 1950 pour voir aboutir la fusion des deux communes de Tramelan-Dessous et Tramelan-Dessus. Une commission d'étude planchait sur le projet dès le mois d'octobre 1948, remettant son premier rapport le mois suivant. Les votations populaires du 26 mars décident de la fusion, entérinée par le décret du Grand Conseil du 14 septembre 1950.

Lancinants projets de fusion

Les rares fusions contrastent avec le nombre des projets élaborés. Après adoption par le Grand Conseil d'un postulat de la Commission d'économie publique, le 30 novembre 1876, la Direction des affaires communales soumet en avril 1878 un rapport au Conseil-exécutif pour être présenté au Grand Conseil concernant « la fusion de communes municipales peu populeuses ». La Direction avait au préalable consulté les préfets, chargés par la suite d'informer les communes concernées. Celles-ci, dans leur majorité, ne sont pas favorables aux projets de fusion. Selon les rapports des préfets des Franches-Montagnes, de La Neuveville et d'autres districts de l'ancien Canton, « il n'y a aucun changement à apporter dans la division actuelle des communes ». Le préfet des Franches-Montagnes, Julien Froidevaux, souhaiterait même la division de certaines communes, compte tenu des intérêts opposés des hameaux. Le rapport de la Direction des affaires communales émet des propositions de fusion de Nenzlingen (185 habitants) avec Grellingen ; de Mont-Tramelan (187 habitants) avec Tramelan-Dessous pour la section des Places, et avec Tramelan-Dessus pour Les Vacheries-Bruniers et Les Fontaines. « Ces projets de fusion, dont on parle déjà depuis de longues années, rencontrent une grande opposition de la part des communes intéressées. » Dans le district de Delémont, « il faudrait essayer d'arriver à la fusion de Rebévelier (98 âmes) avec Undervelier, et de Mettemberg (113 âmes) avec Pleigne ». Dans le district de Moutier, « les conditions topographiques offrent de sérieuses difficultés pour la fusion des communes », mais plusieurs propositions sont formulées : Monible avec Châtelat ; Vellerat avec Courrendlin ; Corcelles et La Scheulte avec Mervelier. Dans le district de Porrentruy enfin, « on pourrait peut-être réunir la commune de Montvoie (48 âmes) avec celle d'Ocourt. Il est vrai que la commune de Montvoie est un peu isolée et qu'elle a un territoire assez

étendu. » La Direction multiplie les précautions pour ne pas faire échouer les projets : « Nous croyons que l'organisation des bourgeoisies ne doit subir aucune modification et qu'il convient de conserver les communes bourgeoises telles qu'elles existent. » Elle envisage même de laisser « aux petites communes » la possibilité de continuer de gérer certaines affaires comme l'entretien des chemins, les appareils contre l'incendie, les réservoirs publics ainsi que les affaires scolaires. Présentant le rapport aux députés le 24 avril 1878, le Directeur des affaires communales, Johann Jakob Hartmann, souligne qu'il faut traiter chaque cas spécial en particulier et renoncer à la fusion par décret général. Cette proposition est approuvée par les députés.

En 1895, le Conseil-exécutif lance un nouveau projet visant à promouvoir la fusion des 52 communes comptant moins de 200 habitants ; dix-neuf sont situées dans les sept districts jurassiens, qui en comptent alors 145 : Mont-Tramelan, Ederswiler, Mettemberg, Rebévelier, Montfavergier, Le Peuchapatte, Belprahon, Champoz, Châtelat, Châtillon, Elay, Rossemaison, La Scheulte, Sornetan, Vellerat, Montenol, Pleujouse, Roche-d'Or et Seleute. Le rapport de gestion de la Direction des affaires communales pour l'année suivante constate prosaïquement : « La réalisation du postulat tendant à la fusion des petites communes se heurte à des difficultés considérables. Les communes en cause tiennent en général énergiquement au maintien de leur indépendance et sont donc loin de désirer une fusion. »

Le pugnace Peuchapatte

Le sort de cette petite commune est remis en cause durant la Première Guerre mondiale. Le 28 décembre 1916, l'assemblée communale du Peuchapatte est convoquée pour « se prononcer sur la fusion de notre commune avec la commune des Bois ». A la suite de son refus, une nouvelle assemblée est convoquée le 11 mars 1917, à l'invitation de la Direction des affaires communales pour « se prononcer sur la fusion de notre commune avec la commune des Breuleux, ou éventuellement celle de Muriaux ». En fait, le résultat du vote est nul, 7 oui contre 7 non. Au cours d'une troisième assemblée, extraordinaire, tenue le 11 juillet, les citoyens débattent à nouveau de ce projet. Le procès-verbal constitue un morceau d'anthologie :

*« Considérant
que la question mérite d'être revue ;
que les autorités supérieures paraissent résolues de poser la question de
l'incorporation devant le Grand Conseil, en se basant précisément sur le fait que
l'opinion des administrés du Peuchapatte est indifférente à cette solution,*

*que cette interprétation est cependant loin de répondre à la réalité,
vu*

*que des fluctuations passagères ne peuvent être prises comme orientation,
que notre commune est dans une situation prospère malgré les critiques fausses
dont nous ne sommes que les victimes.*

*Ce qui le prouve bien, c'est le fait que la commune de Muriaux désire ardemment
l'incorporation de notre commune.*

*Que si notre circonscription est petite ce n'est pas une raison pour nous priver de
notre indépendance administrative et de nos libertés communales.*

*Que l'existence du Peuchapatte comme corporation de droit public remonte à plus
de cinq siècles.*

*Que c'est un héritage précieux de nos ancêtres auquel nous tenons comme à notre
vie même, et que nous désirons y rester attachés de toute l'ardeur de notre âme.*

*Que les constitutions fédérale et cantonale garantissent notre indépendance et
notre existence propres, et si nous ne nous opposons pas avec énergie à un acte
mettant à mort notre commune, nous porterions vis-à-vis de l'histoire et vis-à-vis
de nos enfants une faute honteuse.*

Pour ces motifs,

l'assemblée décide à l'unanimité, soit par 14 votants présents

*1. De protester avec énergie auprès du Conseil-exécutif contre le projet
d'incorporation avec une commune quelconque.*

*2. Que cette protestation sera signée au nom de l'assemblée par le président et le
secrétaire.*

3. Qu'elle sera soumise aux ayants droit pour l'approuver.

*4. Que s'il ne devait pas en être tenu compte, notre résistance épuisera toutes les
instances de recours.*

*Dans ce but l'assemblée vote les crédits nécessaires à une commission composée
de deux membres, MM. Pelletier Paul, maire, et Surdez Arnold, secrétaire, avec
pleins pouvoirs pour agir au nom de la commune à ce sujet. » (ARCJ, 140 FM 193,
Le Peuchapatte, 11 juillet 1917)*

*Une correspondance insérée dans Le Franc-Montagnard du 4 septembre
1917 exprime la rancœur des opposants au projet de fusion : « Le sort en est
jeté ; un décret, qui sera sans nul doute approuvé par le Grand Conseil,
englobe notre commune dans celle de Muriaux, malgré nos protestations.
Ainsi dans une démocratie libre on ne tient plus aucun compte des vœux des
principaux intéressés puisque, malgré nous, on dispose de notre sort et de
nos biens sans nous écouter. »*

*Le 12 septembre 1917, en effet, le président du Grand Conseil signale une
requête de la commune du Peuchapatte concernant le projet de fusion avec
Muriaux, pièce qui sera transmise à la commission chargée de préavis. La*

« Commission chargée d'examiner le *projet de décret portant fusion des communes du Peuchapatte et de Muriaux* » est désignée le 17 septembre suivant. Le 22 novembre 1917, le Conseil-exécutif annonce qu'il a retiré le projet de l'ordre du jour « parce qu'une inspection sur place a constaté une grande amélioration dans l'administration de la commune du Peuchapatte. »

Finalement, la décision de fusion du Peuchapatte et de Muriaux sera prise par l'assemblée de Muriaux le 11 décembre 2007, et par celle du Peuchapatte le lendemain. Dans certains cas, il faut vraiment remettre l'ouvrage sur le métier !

Autres projets de fusion

Dans les années 1962 et 1963, un projet de fusion des communes de Moutier et Belprahon est évoqué dans la presse.

La loi sur les communes du 20 mai 1973 établit le principe que le Canton de Berne « encourage la fusion des petites communes et leur rattachement à d'autres communes » (art. 69, al. 2). La même loi prévoit que le Grand Conseil édictera par voie de décret les dispositions concernant la fusion de petites communes (art. 152). Le 10 février 1976, le Grand Conseil débat d'un projet de *Décret sur la fusion des petites communes*. Dans la présentation du projet de décret, le président de la commission s'empresse de souligner d'emblée que l'Etat vise à « encourager uniquement la fusion des communes municipales ou mixtes » et non des bourgeoises, paroisses ou sections de communes. Le projet de décret définit comme petites communes celles qui comptent moins de 500 habitants. Au vote, il est renvoyé à la commission. Remanié, il est soumis à nouveau aux députés, le 16 février 1977, et le Grand Conseil l'adopte à l'unanimité de 115 voix, mais, dans les faits, il n'a pas été appliqué dans les districts jurassiens.

Malleray et Bévillard, une tentative isolée

En 1997, les conseils de Malleray et de Bévillard lancent officiellement l'idée d'une fusion des deux communes qui forment une seule agglomération. Lors d'un vote consultatif, le 24 octobre 1997, le corps électoral des deux communes approuve le principe de la fusion, avec enthousiasme à Malleray (85,6 % des votants), mais pas aussi nettement à Bévillard (59,5 % des votants). Le 26 novembre 2000, le projet capote, rejeté par 57,6 % des votants à Bévillard mais plébiscité par 83,9 % à Malleray.

Année 2008, année des fusions

Dans le Canton du Jura, le Gouvernement a inscrit la fusion des communes dans les deux derniers programmes de législature qu'il a présentés au Parlement. Dans le programme 2003-2006, il annonce : « Sans vouloir imposer des solutions qui ne respecteraient pas la liberté des communes concernées, il s'agira de proposer une politique et des conditions-cadre à même de faciliter et de favoriser les fusions de communes. » Dans son édition 2007-2010, le Gouvernement encourage la fusion de communes et la présente comme un des objectifs de la législature ; il envisage de moderniser ainsi les structures administratives et politiques, notamment « en réduisant d'un tiers le nombre des communes jurassiennes ». Durant l'année 2008, les travaux de plusieurs comités de fusion ont abouti à l'adoption de conventions. Ainsi, la carte des communes a été considérablement corrigée, avec la définition de nouvelles entités résultant de la fusion de communes :

- Muriaux et Le Peuchapatte
- Clos du Doubs (Epauvillers, Epiquerez, Montenol, Montmelon, Ocourt, Saint-Ursanne, Seleute)
- Montfaucon et Montfaverghier
- Haute-Ajoie (Chevenez, Damvant, Réclère, Roche-d'Or)
- Basse-Allaine (Buix, Courtemaîche, Montignez)
- Saignelégier (Goumois, Les Pommerats, Saignelégier)
- La Baroche (Asuel, Charmoille, Fregiécourt, Miécourt, Pleujouse).

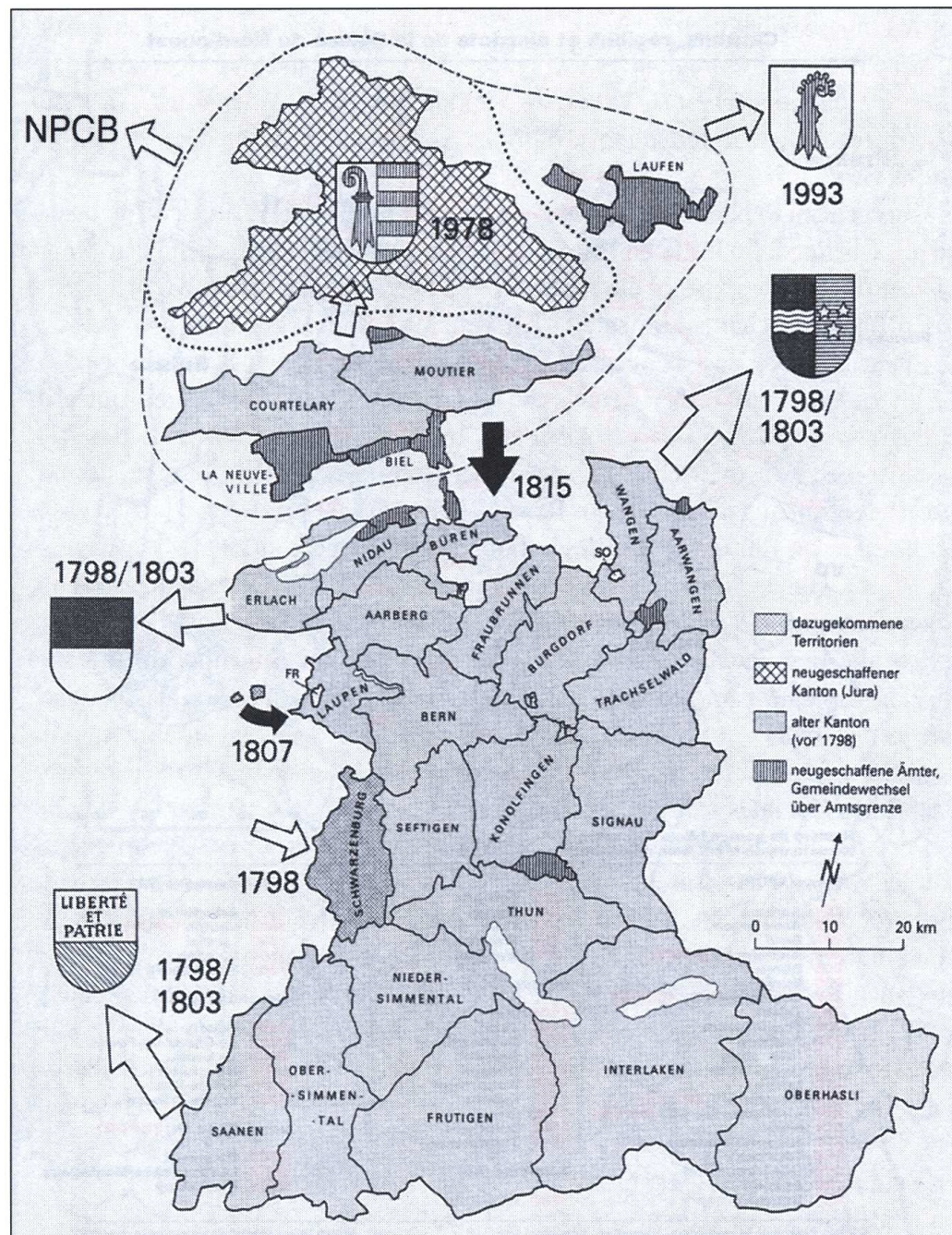
Au 1^{er} janvier 2009, le nombre des communes du Canton du Jura est ainsi réduit de 83 à 64. L'évolution jurassienne dans ce domaine se situe dans un contexte plus général que l'on observe sur le plan national. La statistique du nombre des communes parle d'elle-même.

Année	Nombre de communes suisses
1990	3021
1994	3013
1996	2940
1998	2915
2000	2899
2002	2865
2004	2815
2006	2740
2009	2636

Et cette évolution se poursuit.

François NOIRJEAN, archiviste cantonal de la République et Canton du Jura

Evolution des frontières politiques des Cantons de Berne et du Jura, 1798-1993



Source : Pfister, Christian, *Im Strom der Modernisierung (Bevölkerung, Wirtschaft und Umwelt im Kanton Bern 1700-1914)*. Berne: Haupt, 1995.
 Carte légèrement modifiée reprise de Koller, Christophe, *L'industrialisation et l'Etat au Pays de l'horlogerie Contribution à l'histoire économique et sociale d'une région suisse*, Courrendlin : CJE, 2003, p. 27.

Comment Bienne devint capitale d'un district bilingue

Bienne et l'Erguël à la fin du XVIII^e siècle

Jusqu'au début de l'année 1798, Bienne fut à la fois ville sujette des princes-évêques de Bâle et alliée de la Confédération. Formellement, le maire épiscopal était à la tête du gouvernement de la ville. Dans les faits cependant, les Petit et Grand Conseils, qui siégeaient sous la présidence du bourgmestre, exerçaient les droits de souveraineté. Bienne jouissait d'une large autonomie, elle siégeait et votait à la Diète fédérale. C'est le bourgmestre, et non le maire, qui avait l'usage et la garde du sceau de la ville. A ses côtés se tenait le banneret, qui avait le droit de lever des troupes. Cette compétence s'étendit aussi au vallon de Saint-Imier, l'Erguël. Faisaient en outre partie des magistrats biennois le trésorier, le chancelier, les intendants de la paroisse, de l'hôpital et de la maladrerie.

Bienne avait autrefois possédé des droits seigneuriaux étendus sur l'Erguël mais elle avait dû les rétrocéder au prince-évêque, à l'exception du droit de bannière. Après l'occupation de la partie nord de la principauté épiscopale par les troupes françaises et la fuite de l'évêque de Porrentruy en 1792, Bienne essaya de s'allier l'Erguël. La tentative échoua, la ville n'étant pas prête à renoncer à ses prérogatives envers la campagne.

La période française de 1798 à 1813 et la Constitution provisoire de 1814/1815

En 1797, les Français occupèrent aussi la partie méridionale de la principauté épiscopale, la rattachèrent au Département du Mont-Terrible et en répartirent l'administration dans les cantons de Moutier, Malleray, Courtelary et Péry. Bienne ne fut occupée qu'au début de l'année 1798. La ville, avec l'ensemble de la principauté épiscopale, fut intégrée au Département français du Mont-Terrible. Elle devint en même temps chef-lieu d'un canton, qui s'étendait de Reiben près de Büren an der Aare jusqu'à La Heutte, incluant donc Péry. Bienne fut dès lors une ville municipale française ayant à sa tête, selon le droit français, un maire nommé et un Conseil communal élu. Après la prise de pouvoir de Bonaparte, l'administration fut complètement centralisée.

Seize ans plus tard, le 21 décembre 1813, l'armée du sud alliée, aux troupes de Napoléon, franchit le Rhin à Bâle. Le 23 décembre, les premières unités des troupes atteignent la ville de Bienne. Les fonctionnaires français avaient déjà fui. Le maire, natif de Bienne, continua provisoirement à diriger les

affaires. Mais au début de l'année 1814, les anciens Petit et Grand Conseils, sous la présidence de l'ancien bourgmestre, s'assemblèrent et mirent en place un gouvernement provisoire dont le but était de rétablir l'ordre qui régnait avant 1798. Il voyait en Bienne un « Etat libre » (« *freystaat* ») et un futur canton de la Confédération.

Bienne et l'Evêché deviennent une partie du Canton de Berne

Au Congrès de Vienne, les représentants des grandes puissances décidèrent le 20 mars 1815 que Berne devait définitivement renoncer à ses anciens territoires sujets de Vaud et d'Argovie mais qu'elle obtiendrait le territoire de l'ancienne principauté épiscopale de Bâle en guise de compensation. La procédure s'effectua formellement à travers l'« Acte de réunion » qui fut discuté et signé en novembre 1815 à Bienne qui devint, elle, une ville municipale bernoise. Le rêve de former un canton à part entière s'était définitivement éteint. L'Acte de réunion garantissait tout de même certains privilèges à la ville, le droit bernois devant s'appliquer à titre subsidiaire. Ce qui généra par la suite d'incessants conflits.

Le souhait des magistrats de faire de la ville de Bienne le chef-lieu d'un nouveau district ne trouva pas encore grâce auprès du gouvernement bernois. Dans une missive du 3 janvier 1816, il fit savoir qu'il eût trouvé opportun de joindre La Neuveville et la Montagne de Diesse au district de Cerlier (*Erlach*) et la paroisse de Perles (*Pieterlen*) au district de Büren, mais qu'il leur laissait le choix, eu égard aux vieilles relations amicales entre Berne et Bienne, de choisir de se rattacher à Nidau, à Büren ou au district de Courtelary. Les Biennois choisirent le rattachement au district de Nidau.

La naissance du district de Bienne

Entre 1815 et 1831, un mouvement libéral, revendiquant un Etat moderne avec une constitution démocratique, émergea dans les villes municipales bernoises et jurassiennes. L'aristocratie réactionnaire biennoise qui, en 1814/1815 encore, avait tendance à considérer l'Erguël comme un territoire sujet, avait perdu sa suprématie. Le pouvoir était en mains radicales. Quelques personnalités du Jura et de Bienne jouèrent un rôle prépondérant au sein du mouvement radical, telles Xavier Stockmar, Charles Neuhaus et Edouard Bloesch. En 1831, lorsque l'Ancien Régime des patriciens bernois disparut et qu'une nouvelle constitution libérale entra en vigueur, la ville de Bienne gagna en poids politique. A partir de là, elle s'intégra harmonieusement dans la structure étatique modernisée. En 1832, elle

devint le chef-lieu du nouveau district de Bienne. Le vallon inférieur de Saint-Imier, Montménil, Nods et Diesse voulaient être rattachés à ce district. Le gouvernement bernois opposa un refus et n'incorpora que Bienne, Evilard, Boujean et Vigneules au nouveau district.

Vigneules allait être intégrée par fusion au territoire communal de Bienne en 1900 et Boujean en 1916.

Le district ne se composa par la suite que des deux communes de Bienne et Evilard. En 1919, il s'étendit quelque peu lorsque les villages de Mâche et Madretsch, situés au-delà de ses frontières, furent rattachés administrativement à Bienne et ainsi intégrés au district de Bienne.

Etablissement d'une commune d'habitants

Dans la première moitié du XIX^e siècle, Bienne n'était que faiblement industrialisée. La principale activité industrielle fut la manufacture d'indiennes de la famille Verdan-Neuhaus, qui occupa par moments plusieurs centaines de travailleurs et travailleuses en ville et, temporairement, dans une filiale à Delémont (Verdan y avait acquis le château où il résidait). L'entreprise ne fut pas capable de résister durablement à la concurrence anglaise avec sa production plus rationalisée ; l'entreprise cessa ses activités en 1842. Le Conseil communal tenta de compenser cette perte en attirant dans la ville des horlogers du Jura par des avantages fiscaux. Le 29 décembre 1845, l'assemblée communale ratifia une décision du Conseil selon laquelle, « dans l'intérêt de la population locale et pour assurer la promotion de cette branche, toutes les familles d'horlogers emménageant jusqu'au Nouvel An, soit au 1^{er} janvier 1849, devaient être accueillies gratuitement et exemptées de la taxe d'habitation durant les trois années suivant leur admission ».

L'offre était attrayante d'autant que la vie à Bienne était assez confortable et relativement bon marché. En 1844 déjà, 38 horlogers s'étaient établis à Bienne. Avec la nouvelle Constitution de 1848, la liberté d'établissement se généralisa et l'immigration du Jura continua. Entre 1844 et 1859, 1700 horlogers au total immigrèrent à Bienne. Le nombre des habitants de la ville doubla à cette époque, passant de 3000 à 6000. Les anciens bourgeois ne représentaient plus qu'une minorité. Conformément au règlement communal bernois, une commune d'habitants fut créée, base du développement de structures modernes et démocratiques. Les possessions de

la commune bourgeoise furent réparties entre la commune politique et la commune bourgeoise comme le stipulait le contrat de 1855.

Bienne devient bilingue

Avec l'accroissement de la population, la communauté des habitants francophones se renforça. En 1860, elle représentait 16.2 % de la population, en 1880, 28.3 % et en 1920, 30.2 %. Dès 1860, les écoles primaires et secondaires comptèrent des sections francophones. En 1863 parut le *Journal de Bienne* et un traducteur officiel assista aux assemblées communales à partir de 1869. Bienne devint une ville horlogère moderne, bilingue, servant de pont entre Berne et le Jura. Officiellement, Bienne appartenait toujours à la partie germanophone du canton. La plupart des Jurassiens immigrés francophones gardèrent leur langue d'usage et formèrent, après la Première Guerre mondiale au plus tard, une minorité suffisamment forte pour refuser l'assimilation linguistique. Ils étaient principalement actifs dans le secteur horloger. Leurs liens avec l'industrie horlogère dans le Jura étaient étroits. La langue française demeura ainsi prédominante dans cette branche économique.

L'administration de la ville de Bienne s'adapta à cette situation et pratiqua largement les deux langues dans ses contacts avec le public. Guido Müller, maire de la ville de 1921 à 1947, propagea habilement les valeurs du bilinguisme et en fit une sorte d'idéologie locale biennoise. Il estimait important que les Biennoises et les Biennois se sentent les habitants d'une ville bilingue et qu'ils en éprouvent de la fierté.

Bienne fut l'emblème, pour toute la Suisse et au-delà, d'une coexistence pacifique entre deux communautés linguistiques. En 1929, le gouvernement belge s'adressa au maire de la ville de Bienne en lui demandant de présenter les principaux éléments de la politique linguistique biennoise. Guido Müller rédigea un mémoire dans lequel il affirma entre autre que le problème du bilinguisme était « en principe résolu là où, comme à Bienne, le désir de la minorité parlant français trouvait à tout moment une oreille attentive et une compréhension bienveillante ».

Tobias KAESTLI

Historien, chef du projet « Histoire de la ville de Bienne et de sa région »

Les institutions politico-administratives actuelles du Jura bernois

Introduction

Les travaux de la « Commission confédérée des bons offices – CBO » se sont concrétisés par l'adoption d'un additif constitutionnel, accepté le 1^{er} mars 1970 ; il allait permettre la création de la République et Canton du Jura. Ce vote relatif à l'additif constitutionnel fut salué par les mouvements antiséparatistes, en particulier l'Union des patriotes jurassiens, qui allait devenir par la suite Force démocratique. Ces mouvements étaient d'avis qu'un vote plébiscitaire ultérieur ne pouvait que leur être favorable. Même si le Rassemblement jurassien (futur Mouvement autonomiste jurassien) s'y est rallié et a préconisé le OUI, il n'y avait pas l'unanimité en son sein. Du côté du Mouvement pour l'Unité du Jura (plus connu sous le nom de « Troisième force ») fondé en 1969, la crainte de l'éclatement du Jura soulevait déjà bien des inquiétudes.

Le vote du 23 juin 1974, qui allait amener la création du Canton du Jura, fut ressenti comme un grave échec par le Gouvernement bernois et Force démocratique. Sous l'influence d'André Ory fut instituée l'ARP (Association des responsables politiques) qui déploya ses activités de 1978 à 1979. Cette association réunissait exclusivement des membres favorables au Canton de Berne. A l'ARP a succédé la FJB (Fédération des communes du Jura bernois), une institution de droit public formée des communes municipales du Jura bernois. Dans les domaines de la langue et de la culture, les communes de Bienne et d'Évilard étaient également associées à la FJB. L'institution avait son siège à Courtelary et était composée de trois organes : l'Assemblée régionale, le Conseil régional et l'organe de contrôle. L'adhésion à la FJB découlait d'une loi du 10 avril 1978, modifiée le 9 novembre 1987.

En 1994, la FJB fut dissoute et remplacée par le Conseil régional du Jura bernois et de Bienne romande suite à la promulgation de la loi sur le renforcement de la participation politique du Jura bernois et de la population francophone du district de Bienne. Le Conseil régional était composé des députés du Jura bernois, des députés francophones de Bienne et des préfets des quatre districts. Son siège était à Moutier. Il était structuré en une assemblée plénière, un bureau et des sections. Son activité cessa le 1^{er} juin 2006 au profit du Conseil du Jura bernois (CJB), organe élu par le peuple.

Ce petit article présente l'ensemble des institutions du Jura bernois au 31 août 2009. Il se base sur les documents de la Chancellerie cantonale bernoise et des informations transmises par le Secrétariat général du Conseil du Jura bernois (CJB).

1. Bases légales

Les institutions relatives au statut du Jura bernois dans le Canton de Berne s'appuient sur l'art. 5 de la Constitution cantonale par lequel un « statut particulier est reconnu (à la minorité francophone du canton). Ce statut doit lui permettre de préserver son identité, de conserver sa particularité linguistique et culturelle et de participer activement à la vie politique cantonale ». D'autre part, à l'al. 2, il est précisé que « le canton prend toutes les mesures pour renforcer les liens entre le Jura bernois et le reste du canton ». Cette disposition est déterminante en ce qui concerne le « statut particulier ».

2. Profil et tâche de la Députation francophone au Grand Conseil bernois

En vertu de la loi du 8 novembre 1988 sur le Grand Conseil (LGC), art. 16, al. 1, la Députation est formée des députés du Jura bernois et des députés francophones du cercle électoral Bienne-Seeland et représente ainsi un des organes du Grand Conseil bernois¹. Le nombre de ses membres peut varier d'une législature à l'autre et est actuellement composé de 17 membres (12 pour le Jura bernois – nombre garanti – et 5 pour le cercle électoral Bienne-Seeland, lequel dispose d'une garantie minimale de 3 députés francophones). La composition actuelle de la Députation francophone (période législative 2006-2010) est de 2 UDC, 4 PS, 3 PRD, 3 PSA, 1 PDC-PLJ, 2 Verts, 1 UDF et 1 PBD.

La Députation a pour tâche de défendre au Grand Conseil les intérêts de la région dans les affaires qui la concernent et peut revendiquer le « Droit de vote séparé »². Elle se réunit en séance ordinaire avant chaque session pour préparer les objets soumis au Grand Conseil. Le président ou la présidente de la Députation appartient de plein droit au bureau du Grand Conseil.

3. La Délégation du Conseil-exécutif pour les affaires jurassiennes (DAJ)

En vertu de la loi du 20 juin 1995 sur l'organisation du Conseil-exécutif et de l'administration (LOCA), art. 9, le Conseil-exécutif a institué une délégation

¹ Règlement du Grand Conseil du Canton de Berne du 9 mai 1989 (RGC), art. 33 et 34.

² Au sens des articles 16d LGC et 34 RGC.

chargée d'examiner et de préavisier les affaires relatives au Jura bernois. Cette délégation est formée de trois conseillers d'Etat (P. Perrenoud, B. Pulver et C. Neuhaus pour la période législative 2006-2010). Elle est présidée par le représentant du Jura bernois au gouvernement cantonal (P. Perrenoud).

4. Le Conseil du Jura bernois (CJB) et le Conseil des affaires francophones du district bilingue de Bienne (CAF)

4.1. Bases légales et composition politique du CJB

Le Conseil du Jura bernois³ est formé de 24 membres qui sont élus pour une durée de 4 ans, selon le mode proportionnel. L'élection coïncide avec l'élection au Grand Conseil. Chacun des 3 districts du Jura bernois forme un cercle électoral et le siège est à La Neuveville. Le district de La Neuveville a droit à 3 sièges, les deux autres districts se partageant le solde en fonction de leur poids démographique (actuellement 11 sièges pour le district de Moutier et 10 pour le district de La Neuveville). Le CJB dispose d'un secrétariat permanent situé à La Neuveville, qui dépend administrativement de la Chancellerie cantonale.

La composition politique du CJB pour la période 2006-2010 est la suivante : 1 PBD, 4 UDC, 8 élus pour le groupe autonomiste (PSA, PDC-PLJ, l'AHPDN et AJU), 5 pour le groupe radical et 5 pour le groupe socialiste.

Députés au Conseil du Jura bernois selon l'affiliation politique (période législative 2006-2010)

Districts	UDC	PS	PRJB	PSA*	PDC-PLJ*	AHPDN*	PEV	AJU*	PBD	Total	Pourcentages en colonne
Courtelay	2	3	2					2	1	10	41.7
Moutier	2	1	2	4	1		1			11	45.8
Neuveville		1	1			1				3	12.5
Total	4	5	5	4	1	1	1	2	1	24	100.0

Pourcentages en ligne

Districts	UDC	PS	PRJB	PSA*	PDC-PLJ*	AHPDN*	PEV	AJU*	PBD	Pourcentages en ligne	*Pourcentages d'autonomistes
Courtelay	20.0	30.0	20.0	0.0	0.0	0.0	0.0	20.0	10.0	100.0	20.0
Moutier	18.2	9.1	18.2	36.4	9.1	0.0	9.1	0.0	0.0	100.0	45.5
Neuveville	0.0	33.3	33.3	0.0	0.0	33.3	0.0	0.0	0.0	100.0	33.3
Total	16.7	20.8	20.8	16.7	4.2	4.2	4.2	8.3	4.2	100.0	33.3

NB. Tableau des pourcentages rajouté par les éditeurs

³ Sites Internet : www.conseildujurabernois.ch et www.caf-bienne.ch.

En vertu de la loi du 13 septembre 2004 sur le statut particulier du Jura bernois et sur la minorité francophone du district bilingue de Bienne (LStP), le CAF est composé de 15 membres, dont au moins 10 doivent être inscrits au registre électoral en tant que francophones. Trois membres du CAF sont nommés par les Conseils municipaux de Bienne (2) et Evilard (1), les 12 autres étant élus par le Conseil de ville de Bienne (11) et l'assemblée communale d'Evilard (1). Le siège est à Bienne et le CAF dispose d'un secrétariat qui dépend administrativement de la Chancellerie cantonale.

4.2. Compétences des organes

4.2.1. Le CJB

Les compétences du CJB sont les suivantes :

- octroi des subventions prélevées sur le budget ordinaire de l'Office de la culture, le Fonds pour les actions culturelles, le Fonds de loterie et le Fonds du sport (projets en rapport avec le Jura bernois) ;
- collaboration avec le CAF, les services administratifs du Canton ;
- définition d'une conception de politique culturelle générale ;
- co-décision (avec le CAF) en matière de coordination scolaire romande et interjurassienne ;
- désignation de personnes représentant le Jura bernois dans divers organes ;
- relations extérieures :
 - a) autorisation de traiter directement avec les unités administratives des cantons et régions voisins (langue, culture et institutions communes) ;
 - b) autorisation de traiter directement avec le Gouvernement jurassien (institutions communes) – obligation d'informer le Conseil-exécutif des contacts établis ;
- participation politique élargie aux affaires concernant spécifiquement le Jura bernois.

4.2.2. Le CAF

Les compétences du CAF sont les suivantes :

- co-décision (avec le CJB) en matière de coordination scolaire romande et interjurassienne ;
- préavis sur les subventions prélevées sur le budget ordinaire de l'Office de la culture, le Fonds pour les actions culturelles, le Fonds de loterie et le Fonds du sport (projet en lien avec le district de Bienne) ;

- participation politique aux affaires concernant spécifiquement la minorité francophone du district bilingue de Bienne.

4.3. Fonctionnement des organes

Le CJB se réunit en séance plénière ordinaire une douzaine de fois par an. Le bureau de quatre membres est élu chaque année et la présidence fait l'objet d'un tournus entre les groupes. Les dossiers sont examinés préalablement par les huit sections.

Le CAF se réunit environ huit fois par an et certaines de ses séances sont communes avec le CJB. Le bureau est composé de cinq membres qui sont élus pour une durée de deux ans. Les dossiers sont examinés préalablement par deux sections.

4.4. Finances

La Chancellerie d'Etat inscrit à son budget les moyens financiers nécessaires au fonctionnement des deux Conseils (art. 14 et 43 LStP).

5. Conférence des maires du Jura bernois

En vertu de la LStP art. 15 et 43, le but de la Conférence des maires du Jura bernois est principalement d'assurer la transmission de l'information aux communes adhérentes et la liaison avec le CJB et le CAF⁴. Elle peut également s'attribuer d'autres tâches, notamment la collaboration entre les communes. Elle est chapeautée par un comité et se réunit en deux assemblées générales par an ; elle est conduite par un président pour une durée de deux ans. Les frais de fonctionnement sont à la charge des communes.

6. L'Assemblée interjurassienne (AIJ)

6.1. Bases légales et forces politiques

L'AIJ a été instituée par l'Accord du 25 mars 1994, entre le Conseil fédéral, le Conseil-exécutif du Canton de Berne et le Gouvernement de la République et Canton du Jura. Pour la partie bernoise, l'accord a trait au seul Jura bernois à l'exclusion de Bienne. A l'origine, la délégation du Jura bernois était composée des députés. A ce jour, seuls 3 des 12 membres sont députés, mais la répartition politique issue des dernières élections au Grand Conseil est respectée. Le 4 mai 2009, l'AIJ a présenté un Rapport final relatif à une étude

⁴ www.cmjb.ch.

sur l'avenir institutionnel de la région interjurassienne ; ce rapport ne met nullement un terme à ses activités.

Membres de l'AIJ selon l'affiliation politique

Districts	UDC	PS	PRD	PSA	PDC	UDF	Les verts	PBD	Total	Pourcentages en colonne
Courtelay		1	1	1			1	1	5	41.7
Moutier	1	1	1	2	1				6	50.0
Neuveville						1			1	8.3
Total	1	2	2	3	1	1	1	1	12	100.0

Pourcentages en ligne

Districts	UDC	PS	PRD	PSA	PDC	UDF	Les verts	PBD	Pourcentages en ligne
Courtelay	0.0	20.0	20.0	20.0	0.0	0.0	20.0	20.0	100.0
Moutier	16.7	16.7	16.7	33.3	16.7	0.0	0.0	0.0	100.0
Neuveville	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0	100.0
Total	8.3	16.7	16.7	25.0	8.3	8.3	8.3	8.3	100.0

NB. Tableau des pourcentages rajouté par les éditeurs

6.2. Tâches

Les tâches de l'AIJ sont les suivantes :

- promouvoir le dialogue ;
- proposer une collaboration renforcée ;
- proposer des instruments de collaboration.

7. Les Conférences régionales

La loi sur les communes prévoit d'introduire d'ici à 2012 des « Conférences régionales » pour l'accomplissement coordonné de certaines tâches communales. Sous réserve de l'approbation par les urnes, le Jura bernois formera une Conférence avec Bienne et le Seeland. Cette Conférence représentera les intérêts de 115 communes comptant 210'000 habitants. La Conférence Biel/Bienne-Seeland-Jura bernois sera dotée de deux Sous-conférences géographiques (Jura bernois et Seeland) et d'un nombre encore à déterminer de Sous-conférences ou commissions thématiques (au minimum trois : culture, transports et urbanisme, économie). Ce nouvel organe dont la complexité sera accrue par son caractère bilingue ne vient toutefois pas s'ajouter au paysage institutionnel existant mais remplacera des organes actuellement en fonction qui sont appelés à disparaître.

Rappelons que le 17 juin 2007, le peuple bernois a adopté une modification de la loi sur les communes permettant la constitution de six Conférences régionales. Cette disposition a déjà permis la constitution de deux Conférences régionales, à savoir Oberland-Ost et Berne-Mitteland. S'agissant du Jura bernois, un modèle de Conférence régionale a été soumis en

consultation entre janvier et avril 2009. Cette consultation a été réalisée auprès du CJB, des communes et de toutes les institutions concernées. Le résultat de cette consultation favorable a été obtenu moyennant l'adoption de deux conditions :

- a) la possibilité d'un vote à double majorité vis-à-vis des autres communes alémaniques (Seeland/Biel-Bienne) ;
- b) le strict respect du bilinguisme.

A la question de savoir si les communes soutenaient fondamentalement la création d'une Conférence régionale, la réponse a été la suivante pour le Jura bernois :

- oui : 23 (Seeland, Biel-Bienne : 34)
- non : 13 (16)⁵
- sans avis ou pas de réponse : 13 (12).

Beaucoup de questions se posent. A la suite des travaux actuels, une consultation populaire devrait intervenir dans le courant du deuxième semestre 2011. Relevons encore que les Conférences régionales ont des tâches obligatoires : l'urbanisation, les transports, la culture et la politique régionale. Les institutions existantes appelées à être intégrées sont principalement les suivantes : Conférence des maires, Régions LIM Jura-Bienne et Centre Jura, Conférence régionale des transports. De manière à garantir la réalité politique du Jura bernois issue de la loi sur le statut particulier, il est prévu la création de deux Sous-conférences : Jura bernois-Biel/Bienne et Seeland-Biel/Bienne.

8. Conclusion

Comme on peut s'en rendre compte, la situation est complexe. La création des Conférences régionales pourra peut-être un peu réduire la complexité du paysage institutionnel du Jura bernois, tout en n'occultant pas que leur mise en place et leur bon fonctionnement sont un défi important. Relevons à ce propos que les Conférences et Sous-conférences régionales ne font pas l'unanimité. La question des traductions est un défi à relever. La région n'est guère enthousiaste et participative dès qu'il s'agit de thèmes politiques. A cela s'ajoute le Rapport de l'AIJ, sur lequel les gouvernements cantonaux n'ont pas encore donné leur avis. Fallait-il lier le principe du regroupement

⁵ Parmi les communes du Jura bernois ayant refusé, citons Tavannes, Moutier, La Neuveville.

impératif des communes, sur lequel nous tentons d'avancer, avec la solution de la Question jurassienne ? L'AIJ estime que c'est le cas, et c'est assurément l'un des points cruciaux du débat qu'elle a ouvert sur l'avenir de la région.

Le Conseil du Jura bernois arrive au terme de sa première législature. Son bilan peut être considéré comme positif eu égard aux compétences qui lui ont été attribuées. Lors des discussions en rapport avec la révision de la Constitution bernoise, il était fait mention du statut du Jura bernois qui pourrait « se développer au fil du temps » ou encore que la caractéristique du projet d'art. 5 résidait dans le fait qu'il « conférait au Jura bernois un statut ouvert »⁶. Sans faire preuve de pessimisme, il serait bien hardi d'estimer qu'on en prend la direction.

Bibliographie sommaire

- Divers documents remis par la Chancellerie cantonale et entretien (M. Schwob, vice-chancelier), Berne
- Divers documents remis par la Chancellerie du CJB et entretien (F. Greub, secrétaire général), La Neuveville
- DIJU (Dictionnaire du Jura, édition de la Société jurassienne d'Emulation, voir en particulier les articles d'Emma Chatelain) – www.diju.ch
- Weibel, Ernest, *Institutions politiques romandes*. Editions Universitaires, Fribourg, 1990
- Schumacher, Jean-Jacques, *L'Assemblée interjurassienne, histoire et perspectives... : 1985-2004*. Société jurassienne d'Emulation (SJE), Porrentruy, 2005
- Chatelain, Emma, « *Nous sommes des hommes libres sur une terre libre.* » *Le mouvement antiséparatiste jurassien (1947-1975), son idéologie et ses relations avec Berne*. Editions Aphil et Cercle d'études historiques de la SJE, Neuchâtel, 2007
- Kälin, Walter et Bolz, Urs, *Manuel de droit constitutionnel bernois*. Editions Haupt et Staempfli, Berne, 1995

Jean-Jacques SCHUMACHER

Membre du Conseil du Jura bernois, août 2009

⁶ Kälin, Walter et Bolz, Urs, *Manuel de droit constitutionnel bernois*, Berne, 1994, p. 248.

Sonderfall Biel. Eine Stadt im Widerspruch zu ihrem Herrn

Unter den Städten des ehemaligen Fürstbistums Basel nimmt Biel eine Sonderstellung ein. Standen Delsberg, Laufen, Neuenstadt, Pruntrut und Saint-Ursanne kaum im Widerspruch zum Landesherrn, strebte Biel wiederholt danach, sich aus dessen Armen zu befreien und den Weg, den Basel vorgezeichnet hatte, ebenfalls zu beschreiten. Erfolglos: Biel blieb bis 1798 unter bischöflicher Herrschaft.

Biel ist die älteste der basel-bischöflichen Stadtgründungen. « *Urbs mea* » – meine Stadt – nennt sie 1230 Bischof Heinrich II. von Thun. Die Stadtgründung oder vielmehr die Erhebung eines mutmasslich bestehenden Pfarrdorfes (die Kirche ist 1228 erstmals belegt) darf zweifellos als Zeichen seiner Machtansprüche am Jurasüdfuss interpretiert werden.

Der Bischof von Basel war Stadt- und Landesherr in einem. Die Stadt und die daneben errichtete Burg dienten dem Bischof als Verwaltungszentrum im südlichen Jura. Seinem Statthalter, dem Meier (*villicus*) von Biel unterstand das ganze bischöfliche Gebiet südlich der Pierre-Pertuis. Der Bau der Burg Schlossberg 1283 und die zugehörige Gründung von Neuenstadt (*La Neuveville*) 1312 setzten diese Politik seeaufwärts fort.

1275 verlieh König Rudolf I. von Habsburg Biel das Stadtrecht von Gross-Basel und 1296 stellte Bischof Peter Reich von Reichenstein einen ersten Stadtfrieden aus. Zum Stadtgebiet gehörten auch die Dörfer Bözingen, Vingelz, Leubringen und die um 1400 abgegangene Siedlung Brittenach. Kontinuierlich baute Biel seine Rechte und Freiheiten aus. Spätestens seit dem Ende des 13. Jahrhunderts besass es das Mannschaftsrecht (mit gewissen Abweichungen) im ganzen Meiertum, seit dem 14. Jahrhundert ausserdem Mitspracherechte im Chorherrenstift von Saint-Imier und bei der Besetzung der dortigen Gerichte. Seit 1493 lag auch die Verwaltung der acht Pfarrdörfer oder Meiereien des Erguel bei Biel.

Deutlichster Ausdruck für das wachsende Selbstbewusstsein Biels sind die Burgrechts- und Bündnisverträge, welche die Stadt einging. Besonders bedeutsam waren jene mit den Städten Bern (1279), Freiburg (1311) und Solothurn (1334). Durch sie war Biel in die Eidgenossenschaft eingebunden. Bieler Truppen beteiligten sich an den meisten Kriegszügen der Eidgenossen. Nach den Burgunderkriegen wurde Biel Zugewandter Ort und nahm an den Tagsatzungen teil.

Diese Zwitterstellung zwischen Bern und den Eidgenossen einerseits und dem Fürstbischof andererseits ermöglichte Biel eine Politik des Lavierens zwischen den Kräften, schwächte es aber auch, zumal die Bürgerschaft immer wieder in zwei (Bern–Bischof) oder gar drei (Bern–Bischof–Biel) Lager geteilt war. Mehrfach geriet Biel so zwischen die Fronten.

Ein erster Höhepunkt der Auseinandersetzungen mit dem Bischof war der Konflikt von 1367, in dessen Folge Stadt und Burg in Flammen aufgingen. Der Bieler Stadtbrand, bekannt vor allem durch die Darstellung in Justingers Berner-Chronik, welche berichtet, Bischof Jean de Vienne habe, erzürnt über Biels Bündnis mit Bern, die eigene Stadt mit seiner Armee überfallen. Auch wenn sich die Ereignisse anders abgespielt haben als die bernische Geschichtsschreibung glauben machen wollte, die enge Beziehung Biels zu Bern und zur Eidgenossenschaft konnte dem Bischof nicht gleichgültig sein und belastete das Verhältnis. Biel verlor nach dem Stadtbrand vorübergehend seine Rolle als Verwaltungszentrum an Neuenstadt. Jean de Vienne löste 1368 dieses aus dem Meiertum Biel heraus, übertrug ihm das Bannerrecht auf dem Tessenberg und im Erguel und gestand ihm eine eigene Verwaltung mit Burgermeister und Rat zu. Das abgebrannte Biel überliess er vorerst sich selber. Dieses erholte sich aber und der Bischof stattete es erneut mit allen Rechten und mehr Privilegien aus. Wie wichtig ihm Biel war, zeigte der lange Streit um Neuenstadt. 1395 gingen Biel und Neuenstadt einen Burgrechtsvertrag ein, wonach Neuenstadt das Bannerrecht im Erguel wieder an Biel abtreten musste, seine Freiheiten aber behalten konnte. Bis 1497 musste Neuenstadt neben Schlüssel und Bischofsstab auch das Bieler Beil in seinem Banner führen.

In der Reformationszeit sah Biel die Möglichkeit, sich vom Fürstbischof ganz zu lösen und sich der Eidgenossenschaft anzugliedern, so wie Basel es vorgemacht hatte. 1528 nahmen die Bieler die bernischen Reformationsartikel an und machten sich sogleich vehement daran, das Erguel ganz in die Hand zu bekommen. Zwar leistete vor allem das Chorherrenstift von Saint-Imier Widerstand, aber unter dem Druck von Biel und Bern und unter dem Einfluss von Guillaume Farel wurde bis 1531 das ganze Gebiet vom Bielersee bis Tramelan und Moutier reformiert. 1537 verordnete die Stadt seine Chorgerichtssatzungen auch dem Erguel, womit sie neben der militärischen Hoheit nun auch über die kirchliche Kontrolle verfügte.

Die prekäre Finanzlage des Bistums nutzend, anerbote sich Biel, das Erguel zu kaufen, womit es auch die übrigen Herrschaftsrechte bekommen hätte. Der Bischof willigte aber bloss in eine Verpfändung ein. Trotzdem sah sich Biel schon in der Rolle des Herrschers, verlangte von den Gemeinden eine

Huldigung « wie früher einem Fürsten von Pruntrut » und übersah, dass die Landleute die Reformation dazu benutzten, herkömmliche Rechte wieder zu erlangen. Die Gemeinden verweigerten den Treueid an Biel und suchten Unterstützung wieder beim Bischof. Dieser löste mit Basler Hilfe das Pfand aus und verbriefte 1556 in einem Landrechtsvertrag den Gemeinden die alten Freiheiten, die « *Franchises d'Erguel* ». Biel hatte mit seinem Vorgehen die Chance zur Selbständigkeit verspielt und wurde in der Folge selber zum Spielball der Machtpolitik.

Als die Rekatholisierungsversuche Bischof Jakob Christoph Blarers von Wartensee im Süden des Fürstbistums erfolglos blieben und er in Biel vollends auf Widerstand stiess, suchte er 1599 einen Ausweg: Bern sollte für 15'000 Kronen die fürstbischöflichen Rechte über Biel erwerben, dessen Rechte im Erguel zudem stark eingeschränkt würden; Bern sollte dafür unter Garantie der Religionsfreiheit auf sein Burgrecht mit dem Münstertal verzichten. Durch diesen Handel fühlte sich Biel verraten und klagte seine Rechte und Freiheiten bei der Eidgenossenschaft ein. Nach jahrelangem Tauziehen wurde der Tauschvertrag wieder aufgelöst, 1610 regelte ein eidgenössisches Schiedsgericht die Angelegenheit im Vertrag von Baden endgültig. Biel konnte einerseits beim Fürstbistum verbleiben und behielt seine städtische Autonomie sowie den Status als Zugewandter Ort, verlor andererseits aber deutlich an Macht im Erguel. Dieses wurde aus dem Meiertum Biel herausgelöst und zu einer eigenen fürstbischöflichen Landvogtei gemacht; zudem wurde es kirchlich selbständig. Einzig das Bannerrecht im Erguel blieb bei Biel, weil die Eidgenossenschaft nicht auf den Bieler Auszug verzichten wollte. Ohne Untertanengebiet war der Stadt der Weg zur Selbständigkeit definitiv versperrt.

Schier unbeweglich verharrte sie fortan in ihrem Schicksal als bischöfliche Landstadt, kam treu ihren militärischen Pflichten nach, sowohl dem Landesherrn als auch den Eidgenossen gegenüber. Das Verhältnis zum Fürstbischof blieb allerdings kühl, immer wieder flammten Unruhen und Streitigkeiten auf, erreichten aber nie die Heftigkeit der « Troublen » auf dem Lande. Jeder neue Bischof reiste nach seiner Wahl nach Biel, wo er feierlich empfangen wurde und die Huldigungen des Rats und der Bürger entgegen nahm. Das Meieramt blieb in den Händen von Bieler Familien und war, wie die übrigen bischöflichen Ämter, begehrt.

Die zunehmende Aristokratisierung im 17. und 18. Jahrhundert erfasste auch die Bieler Burgerschaft. Wer als Meier oder Schaffner im Dienste des geistlichen Fürsten stand, dem haftete auch etwas vom Glanz des Hofes an. Die Religion

spielte dabei keine Rolle mehr. Die in der Stadtsatzung von 1614 aufgestellte Rechtsordnung blieb in den Grundzügen bis 1798 bestehen.

Erst die Französische Revolution liess wieder Hoffnung auf politische Unabhängigkeit aufkommen. Ironie des Schicksals: Fürstbischof Franz Joseph Sigismund von Roggenbach verbrachte die letzten Monate im eigenen Land ausgerechnet in Biel, der widerspenstigen Ketzerstadt, ehe er am 3. Dezember 1792 nach Konstanz aufbrach.

Anfangs Februar 1798 öffnete Biel den französischen Truppen das Obertor und feierte die lang ersehnte Befreiung. Es wurde Hauptstadt eines « *Canton de Bienne* », der zunächst dem *Département du Mont-Terrible*, von 1800 bis 1813 dann dem *Département du Haut-Rhin* angehörte. Unter französischer Verwaltung führte der Maire, Sigmund Wildermeth, die Stadt nach dem Diktat von Paris und Colmar. Ein letzter Versuch auf dem Wiener Kongress 1814, als selbstständiger Kanton Biel endlich der Schweiz anzugehören, scheiterte. 1815 kam Biel stattdessen zusammen mit dem ehemaligen Fürstbistum Basel zum Kanton Bern.

Margrit WICK-WERDER
Historikerin

Wie Biel Hauptort eines zweisprachigen Amtsbezirks wurde

Biel und das Erguel am Ende des 18. Jahrhunderts

Die Stadt Biel war bis Anfang 1798 eine fürstbischöfliche Stadt, gleichzeitig aber auch zugewandter Ort der Eidgenossenschaft. Formal stand der *fürstbischöfliche Meier* an der Spitze der Bieler Stadtregierung. Faktisch aber übten der Kleine und der Grosse Rat, die unter dem Vorsitz des Burgermeisters tagten, die Souveränitätsrechte aus. Biel war weitgehend autonom und hatte Sitz und Stimme an der eidgenössischen Tagsatzung. Nicht der Meier, sondern der Burgermeister gebrauchte und verwahrte das Stadtsiegel. An seiner Seite standen der Venner oder Bannerherr, der das Recht hatte, militärische Mannschaft aufzubieten. Diese Kompetenz erstreckte sich auch über das *Vallon de Saint-Imier*, das sogenannte *Erguel*. Zum Bieler Magistrat gehörten zudem der Seckelmeister und der Stadtschreiber sowie Kirchen-, Spital- und Siechenvogt.

Einst hatte Biel ausgedehnte Herrschaftsrechte über das Erguel besessen, diese aber – mit Ausnahme des Bannerrechts – wieder an den Fürstbischof abtreten müssen. Nach der Besetzung des nördlichen Teils des Fürstbistums durch französische Truppen und der Flucht des Bischofs aus Porrentruy im Jahr 1792 versuchte der Bieler Magistrat, das Erguel erneut an sich zu binden. Das scheiterte aber daran, dass der Bieler Magistrat allzu sehr auf seinen Vorrechten gegenüber der Landschaft bestand.

Die französische Zeit 1798–1813 und das Provisorium 1814/1815

1797 besetzten die Franzosen auch den südlichen Teil des Fürstbistums, schlossen ihn dem *Département du Mont-Terrible* an und teilten ihn verwaltungsmässig in die Kantone Moutier, Malleray, Courtelary und Péry auf. Biel aber wurde erst Anfang 1798 besetzt. Die Stadt wurde zusammen mit dem ganzen Fürstbistum ins französische Département Mont-Terrible integriert. Gleichzeitig wurde sie Hauptort eines Kantons, der von Reiben bei Büren an der Aare bis La Heutte reichte, also Péry in sich schloss. Biel war jetzt eine französische Munizipalstadt, an deren Spitze ein nach französischem Recht ernannter Meier und ein gewählter Gemeinderat standen. Nach der Machtergreifung Bonapartes wurde die Verwaltung vollends zentralistisch gesteuert.

16 Jahre später, am 21. Dezember 1813 überschritt die Südarmee der Alliierten, die Napoleon auf den Fersen war, in Basel den Rhein. Am 23. Dezember erreichen erste Truppenteile die Stadt Biel. Schon vorher waren die französischen Beamten aus der Stadt geflohen. Der Meier, ein gebürtiger Bieler, führte vorläufig die Geschäfte weiter. Da traten aber Anfang 1814 die alten „Räth und Burger“ unter dem Vorsitz des ehemaligen Bürgermeisters zusammen und setzten eine *provisorische Regierung* ein. Diese verfolgte das Ziel, die vor 1798 herrschenden Verhältnisse wieder herzustellen. Sie verstand Biel als „Freystaat“ und als künftigen Kanton der Schweiz.

Biel und „das Bistum“ werden Teil des Kantons Bern

Die Vertreter der führenden Mächte bestimmten am 20. März 1815 am Wiener Kongress, Bern müsse definitiv auf seine einstigen Untertanengebiete Waadt und Aargau verzichten, bekomme aber das Gebiet des ehemaligen Fürstbistums als Kompensation zugesprochen. Formal geschah dies durch die „Vereinigungsurkunde“, die im November 1815 in Biel diskutiert und unterschrieben wurde. Biel wurde eine bernische Landstadt. Der Traum vom eigenen Kanton war definitiv ausgeträumt. Immerhin garantierte die Vereinigungsurkunde der Stadt gewisse Sonderrechte, wobei das bernische

Recht subsidiär gelten sollte. Das führte in der Folge immer wieder zu Streitigkeiten.

Auf den Wunsch des Bieler Magistrats, Biel solle Hauptort eines neu zu schaffenden Amtsbezirks werden, ging die Berner Regierung vorerst nicht ein. In einem Schreiben vom 3. Januar 1816 teilte sie mit, es sei als angemessen befunden worden, Neuenstadt und den Tessenberg zum Oberamt Erlach und die Kirchgemeinde Pieterlen zum Oberamt Büren zu legen, „Euch aber aus Achtung für die alten freundschaftlichen Verhältnisse zwischen Bern und Biel die Wahl zu lassen, Euch an das nahe Nidau, an Büren oder an das Oberamt Courtelary anzuschliessen.“ Die Bieler wählten den Anschluss ans Amt Nidau.

Die Entstehung des Amtsbezirks Biel

Zwischen 1815 und 1831 entwickelte sich in den bernischen und jurassischen Landstädten, eine *liberale Bewegung*, die einen modernen Staat mit einer demokratischen Verfassung forderte. Die reaktionäre Bieler Aristokratie, die noch 1814/1815 das Erguel mehr oder weniger als Untertanengebiet angesehen hatte, hatte ihre Vormachtstellung verloren. Die Liberalen hatten das Sagen. Einige Persönlichkeiten aus dem Jura und aus Biel spielten in der liberalen Bewegung eine hervorragende Rolle, etwa Xavier Stockmar, Charles Neuhaus und Eduard Bloesch. Als 1831 das alte Regime der Berner Patrizier zurücktrat und eine neue liberale Verfassung in Kraft trat, da gewann die Stadt Biel an politischem Gewicht. Erst jetzt fügte sie sich nahtlos in das modernisierte Staatswesen ein 1832 wurde sie Hauptort eines *neuen Amtsbezirk Biel*. Das untere *Vallon de Saint-Imier* (Erguel), Meisberg, Nods und Diesse wollten diesem Amtsbezirk zugeteilt werden. Die Berner Regierung lehnte das ab und teilte nur Biel, Evilard, Bözingen und Vingelz dem neuen Amtsbezirk zu.

Im Jahr 1900 sollte Vingelz, 1916 auch Bözingen ins Bieler Gemeindegebiet einbezogen werden. Der Amtsbezirk bestand danach nur noch aus den beiden Gemeinden Biel und Evilard. 1919 dehnte er sich flächenmässig etwas aus, als die jenseits der Amtsbezirksgrenze liegenden Dörfer Mett und Madretsch von Biel eingemeindet und damit in den Amtsbezirks Biel aufgenommen wurden.

Einrichtung einer Einwohnergemeinde

In der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts war Biel erst schwach industrialisiert. Wichtigster Industriebetrieb war die *Indiennedruckerei* der Familie Verdan-Neuhaus, die zeitweise mehrere hundert Arbeiter und Arbeiterinnen beschäftigte, vorübergehend auch in einer Filiale in Delémont, wo Verdan in dem von ihm erworbenen Schloss residierte. Das Unternehmen vermochte auf die Dauer gegen die rationeller produzierende englische Konkurrenz nicht zu

bestehen; 1842 wurde der Betrieb eingestellt. Der Gemeinderat versuchte diesen Verlust dadurch zu kompensieren, dass er *Uhrmacher* aus dem Jura durch Steuervergünstigungen in die Stadt lockte. Am 29. Dezember 1845 bestätigte die Einwohnergemeindeversammlung einen Ratsbeschluss, wonach „im Interesse hiesiger Einwohnerschaft und zur Beförderung dieses Zweiges alle bis zum Neujahr 1. Jänner 1849 noch einziehenden Uhrmacher-Familien frei aufgenommen und nach ihrer Annahme während den drei nächstfolgenden Jahren frei von Einsassengeld gehalten werden möchten.“

Das Angebot war verlockend, da das Leben in Biel relativ komfortabel und billig war. 1844 liessen sich bereits 38 Uhrmacher in Biel nieder. Mit der neuen Bundesverfassung von 1848 galt dann allgemein die Niederlassungsfreiheit, und der Zuzug aus dem Jura hielt an. Zwischen 1844 und 1859 wanderten insgesamt 1700 Uhrmacher in Biel ein. Die Einwohnerzahl der Stadt verdoppelte sich in dieser Zeit von 3000 auf 6000. Die alten Stadtbürger machten nur noch eine Minderheit aus. Gemäss bernischem Gemeindegesetz wurde eine *Einwohnergemeinde* gebildet, die nun moderne, demokratische Strukturen ausbilden konnte. Der Besitz der Bürgergemeinde wurde gemäss dem Vertrag von 1855 zwischen Einwohnergemeinde und Bürgergemeinde aufgeteilt.

Biel wird zweisprachig

Mit dem Bevölkerungswachstum wurde die Gruppe der französischsprachigen Einwohner stärker. 1860 machte sie 16,2 Prozent aus, 1880 28,3 Prozent, 1920 30,2 Prozent. Seit 1860 gab es an Primar- und Sekundarschulen französischsprachige Abteilungen. Seit 1863 erschien das französischsprachige „Journal de Bienne“, und seit 1869 gab es an den Gemeindeversammlungen einen offiziellen Übersetzer. Biel war nun eine moderne, zweisprachige Uhrenstadt, die faktisch eine Art Brückenfunktion zwischen Bern und dem Jura wahrnahm. Offiziell wurde Biel weiterhin zum deutschsprechenden Teil des Kantons gezählt. Die eingewanderten französischsprachigen Jurassier blieben aber grösstenteils bei ihrer gewohnten Sprache, und sie bildeten spätestens nach dem Ersten Weltkrieg eine genügend starke Minderheit, um sich der sprachlichen Assimilation zu verweigern. Mehrheitlich waren sie in der Uhrenbranche tätig. Ihre Beziehungen zur Uhrenindustrie im Jura waren eng. So blieb in dieser Branche die französische Sprache vorherrschend.

Die Verwaltung der Stadt Biel passte sich diesen Verhältnissen an und stellte sich im Umgang mit der Öffentlichkeit in umfassendem Sinn auf Zweisprachigkeit ein. Guido Müller, Bieler Stadtpräsident von 1921 bis 1947, propagierte geschickt den *Wert der Zweisprachigkeit* und machte daraus eine Art *Bieler Lokalideologie*. Er

hielt es für wichtig, dass sich Bielerinnen und Bieler als Bewohner einer Zweisprachenstadt fühlten und stolz darauf waren.

Biel galt für die ganze Schweiz und darüber hinaus als Musterbeispiel für das friedliche Zusammenleben zweier Sprachgruppen. 1929 wandte sich die belgische Regierung mit der Bitte an den Bieler Stadtpräsidenten, die wichtigsten Elemente der Bieler Sprachenpolitik für sie darzustellen. Müller schrieb ein Gutachten, in dem er unter anderem festhielt, das Problem der Zweisprachigkeit sei „grundsätzlich gelöst, wo, wie in Biel, das Begehren der französisch sprechenden Minderheit jederzeit williges Gehör und entgegenkommendes Verständnis findet.“

Tobias KAESTLI

Historiker, Projektleiter „Biel/Bienne: Die Geschichte einer Stadt und ihrer Region“

Atlas historique du Jura

projet du Cercle d'Etudes historiques de la Société jurassienne d'Emulation,
présenté lors des

2èmes Journées suisses d'histoire - « Frontières »

organisées par la Société suisse d'histoire
(Université de Bâle, 4-6 février 2010) - <http://www.geschichtstage.ch>

Panel *Les frontières et les espaces bougent : visualisation du changement au moyen des nouvelles technologies et des méthodes cartographiques* (6 février, espace 115, 10h30 – 13h00).

Conférence de Clément Crevoisier et Christophe Koller : « Atlas historique du Jura : visualisation cartographique et projet d'analyse multi-niveaux d'un espace territorial périphérique et transfrontalier. Problèmes et dangers »

Sommaire

- 1 *Editorial*, Christophe KOLLER et Damien BREGNARD
 - 5 *Les institutions de l'ancien Evêché de Bâle sous l'Ancien Régime*,
Pierre-Yves MOESCHLER
 - 11 *Bienne, un cas à part. Une ville opposée à son seigneur*,
Margrit WICK-WERDER
 - 15 *L'arrondissement napoléonien de Porrentruy et sa sous-préfecture*,
André BANDELIER
 - 21 *La géographie administrative du Jura*, François NOIRJEAN
 - 36 *Comment Bienne devint capitale d'un district bilingue*, Tobias KAESTLI
 - 40 *Les institutions politico-administratives actuelles du Jura bernois*,
Jean-Jacques SCHUMACHER
 - Articles originaux en allemand :
 - 48 *Sonderfall Biel. Eine Stadt im Widerspruch zu ihrem Herrn*,
Margrit WICK-WERDER
 - 51 *Wie Biel Hauptort eines zweisprachigen Amtsbezirks wurde*,
Tobias KAESTLI
-

Le Cercle d'Etudes historiques publie deux ou trois fois par année une *Lettre d'information* visant à rendre compte de l'actualité de la recherche historique concernant le Jura. Vous trouverez les anciens numéros ainsi que les consignes de rédaction sur le site www.sje.ch. Les *Lettres d'information* peuvent être commandées au secrétariat de la SJE : 8, rue du Gravier, 2900 Porrentruy, 032 466 92 57, info@sje.ch.

Le bureau du CEH

Damien BREGNARD
Pl. Louis-Chevrolet 79
2944 Bonfol
damien.bregnard@aaeb.ch

Emma CHATELAIN
Rue des Cèdres 3
2000 Neuchâtel
emma.chatelain@gmail.com

Clément CREVOISIER
Rue du Lac 24
1400 Yverdon-les-Bains
clement.crevoisier@gmail.com

Philippe HEBEISEN, co-président
Rue des Cèdres 3
2000 Neuchâtel
philippe.hebeisen@unine.ch

Christophe KOLLER
Herzogstr. 25
3014 Berne
christophe.koller@idheap.unil.ch

Pauline MILANI, co-présidente
Le plain d'Evrassé
2877 Le Bémont
pauline.milani@gmail.com