



Loi sur le transfert de la commune municipale de Clavaleyres au canton de Fribourg dans le cadre d'une fusion avec la commune de Morat (Loi Clavaleyres, LCl)

Table des matières

1. Synthèse	1
2. Contexte.....	1
2.1 Situation actuelle / efforts engagés antérieurement par la commune municipale de Clavaleyres en vue d'une fusion.....	1
2.2 Déclaration d'intention du 14 mars 2016	2
2.3 Echanges avec la Commission des institutions politiques et des relations extérieures (CIRE).....	2
2.4 Nécessité de légiférer.....	2
3. Caractéristiques de la nouvelle réglementation	3
4. Forme de l'acte législatif	3
5. Droit fédéral.....	3
6. Mise en œuvre	4
7. Commentaire des articles	4
8. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes	11
9. Répercussions financières.....	11
10. Répercussions sur le personnel et l'organisation	11
11. Répercussions sur les communes	12
12. Répercussions sur l'économie	12
13. Résultat de la procédure de consultation	12
14. Proposition	13

**Rapport
présenté par le Conseil-exécutif au Grand Conseil
concernant la loi sur le transfert de la commune municipale de Clavaleyres au
canton de Fribourg dans le cadre d'une fusion avec la commune de Morat
(loi Clavaleyres, LCla)**

1. Synthèse

Le présent projet sert à créer les bases nécessaires, conformément à la Déclaration d'intention signée par les gouvernements des cantons de Berne et Fribourg le 14 mars 2016, pour permettre à la commune municipale de Clavaleyres de se prononcer sur la fusion avec la commune fribourgeoise de Morat et sur le transfert au canton de Fribourg qu'elle implique.

Il fixe notamment

- l'application du droit fribourgeois ainsi que la dérogation à certaines dispositions bernoises en matière de fusion de communes,
- le soutien et l'accompagnement offerts à la commune municipale de Clavaleyres par les services cantonaux compétents durant la phase d'étude ainsi que lors de l'étape de concrétisation,
- les principes régissant la votation communale de Clavaleyres,
- la conclusion et l'approbation d'un concordat sur la modification territoriale,
- la compétence des gouvernements pour édicter une convention d'exécution intercantale,
- les conséquences d'un refus sur les plans communal, cantonal ou fédéral,
- les modalités d'exécution du transfert.

2. Contexte

2.1 Situation actuelle / efforts engagés antérieurement par la commune municipale de Clavaleyres en vue d'une fusion

Suite à l'échec de plusieurs tentatives de fusion à l'intérieur du canton de Berne, la commune municipale de Clavaleyres a pris contact avec la commune fribourgeoise de Morat, en 2012, afin d'entreprendre les travaux préparatoires en vue d'une fusion de communes intercantonale. L'arrêté de principe du conseil général de la commune de Morat, favorable à la fusion, a donné lieu aux premières discussions entre les services compétents en la matière des cantons de Berne et Fribourg (les préfets, le Service des communes du canton de Fribourg et l'Office des affaires communales et de l'organisation du territoire du canton de Berne).

Etant donné que la commune municipale de Clavaleyres est un cas particulier, que ses précédentes tentatives n'ont pas abouti¹ et que cette très petite commune bernoise a déjà coopéré à maintes reprises avec la région de Morat, la modification territoriale est un moyen rationnel d'assurer son existence. Par conséquent, le transfert de Clavaleyres ne peut pas être

¹ La commune municipale de Clavaleyres a déjà été à l'origine de plusieurs projets de fusion. Les processus d'étude en vue d'une fusion avec Villars-les-Moines, en 2008 et 2014, ont échoué en raison du refus opposé par cette commune. Dans l'intervalle, la proposition de mener des discussions avec la commune bernoise de Kallnach ainsi qu'avec les communes de l'ancien district de Laupen a été étudiée sans qu'elle ait toutefois été retenue. Parmi les motifs invoqués figuraient l'absence de lien particulier avec Laupen et le fait que l'on ne voulait pas mettre en péril le projet de fusion alors largement avancé entre Niederried et Kallnach (cf. réponse du Conseil-exécutif à l'interpellation Etter; I 150-2014).

comparé à la situation du Jura bernois² et à l'éventuel transfert de Moutier et des communes environnantes au canton du Jura.

2.2 Déclaration d'intention du 14 mars 2016

Le 14 mars 2016, le Conseil d'Etat fribourgeois et le Conseil-exécutif du canton de Berne – agissant par l'intermédiaire de la conseillère d'Etat fribourgeoise compétente et du directeur de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques – ont conclu une Déclaration d'intention portant sur la procédure de transfert de Clavaleyres (BE) dans le cadre d'une fusion avec la commune de Morat (FR).

Cette déclaration consigne les résultats des études préliminaires menées par le groupe de travail intercantonal dont la naissance remonte à début mai 2014³ et porte essentiellement sur les différentes étapes de la procédure nécessaire aux plans communal, cantonal et fédéral ainsi que sur les ressources proposées aux deux communes en termes d'accompagnement et de conseil.

2.3 Echanges avec la Commission des institutions politiques et des relations extérieures (CIRE)

Début février 2016, la CIRE a exprimé son approbation concernant la procédure prévue, qu'elle accompagnera par ailleurs en sa qualité de commission parlementaire compétente.

2.4 Nécessité de légiférer

Le canton de Berne ne possède pas encore de dispositions légales réglant explicitement les fusions de communes intercantionales.

Une modification des territoires cantonaux est nécessaire en vue de la fusion des deux communes; or, conformément à l'article 53, alinéa 3 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst.; RS 101), toute modification du territoire d'un canton est soumise à l'approbation du corps électoral concerné et des cantons concernés; elle est ensuite soumise à l'approbation de l'Assemblée fédérale sous la forme d'un arrêté fédéral.

Au niveau cantonal, l'article 61, alinéa 1, lettre *d* de la Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993 (ConstC; RSB 101.1) dispose que les modifications du territoire cantonal, à l'exception des rectifications de frontière, sont obligatoirement soumises au vote populaire.

La Constitution cantonale, tout comme la loi du 16 mars 1998 sur les communes (LCo; RSB 170.11), ne prévoit pas de droit à l'autodétermination des communes en matière d'appartenance cantonale. La garantie du territoire établie à l'article 53, alinéa 1 Cst. va par ailleurs à l'encontre d'une telle autodétermination. Pour ces motifs, il faut maintenant créer pour le canton de Berne les bases légales et les dispositions générales de procédure qui permettront à la commune municipale de Clavaleyres de s'exprimer sur la question de son transfert à un autre canton.

En signant la Déclaration d'intention, le Conseil-exécutif s'est engagé à proposer au Grand Conseil les bases légales rendant possible la réalisation des étapes de la procédure en question. Il s'agit avant tout de règles qui obligent exclusivement le canton de Berne.

² La loi du 26 janvier 2016 sur l'organisation de votations relatives à l'appartenance cantonale de communes du Jura bernois (LAJB, entrée en vigueur le 1^{er} août 2016) règle l'éventuel transfert d'une ou de plusieurs communes à la République et Canton du Jura.

³ Canton de Berne: représentants de la JCE (OACOT) et de la CHA (OSLJ)
Canton de Fribourg: représentants de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts du canton de Fribourg, DIAF (Service des communes, SCom) et du Service de la législation (SLeg)

3. Caractéristiques de la nouvelle réglementation

La loi fixe la procédure applicable dans le canton de Berne qui permet à la commune municipale de Clavaleyres de fusionner avec la commune fribourgeoise de Morat et de se prononcer sur le changement de canton nécessaire à cet égard. La présente loi ne concerne que la commune municipale de Clavaleyres et ne peut donc pas être appliquée à d'autres communes bernoises.

Elle se base sur un certain nombre de principes convenus par les deux gouvernements, principes nécessaires à la coordination de la procédure dans les deux cantons puisque cette dernière est scindée en plusieurs étapes.

La loi désigne en particulier le droit fribourgeois en tant que droit applicable pour les modalités de fusion, comme le contenu de la convention de fusion, et prévoit en conséquence la dérogation aux dispositions bernoises applicables en la matière.

4. Forme de l'acte législatif

La Constitution cantonale exige que «[l]es normes “fondamentales et importantes” du droit cantonal [revêtent] la forme de la loi»; ces dernières «incluent en tout état de cause les règles pour lesquelles la Constitution prévoit expressément la forme de la loi, que ce soit à l'article 69, alinéa 1, lettres a à e ou dans toute autre disposition»⁴. Figurent parmi les critères d'importance notamment un très grand nombre de destinataires, des répercussions financières particulièrement lourdes et la grande importance politique⁵.

Malgré la relative petite taille du territoire de la commune municipale de Clavaleyres, la modification territoriale est une question d'une portée capitale et requiert l'approbation du corps électoral du canton et de l'Assemblée fédérale. Le partage des biens et la dévolution administrative représentent un exercice complexe et de longue haleine qui revêt une grande importance politique.

Pour tous ces motifs, l'élaboration d'une loi est justifiée.

5. Droit fédéral

L'article 53, alinéa 3 Cst. a été introduit en 1999. Les procédures prévues dans cet article n'étaient pas réglées expressément dans la Constitution fédérale antérieure, mais elles avaient été déduites des anciens articles 1 et 5 de la Constitution fédérale par la doctrine et la pratique⁶.

Les commentaires sur cet article citent comme exemples le district de Laufon qui a passé de Berne à Bâle-Campagne et la commune de Vellerat qui est aujourd'hui sise dans la République et Canton du Jura⁷. Ces transferts ont eu lieu sous l'égide de l'ancienne Constitution fédérale.

Le message sur la réforme de la Constitution fédérale ne contient aucune explication sur les intentions du législateur. Il ne précise ni les cas d'application de cet alinéa, ni les modalités exactes de la consultation de la population des communes et des deux cantons, ni, enfin, la sanction du transfert par l'Assemblée fédérale. Plusieurs auteurs sont d'avis que l'arrêté rendu

⁴ KÄLIN/BOLZ (éditeurs), Manuel de droit constitutionnel bernois, 1994, p. 131.

⁵ Idem, p. 142 s.

⁶ AUBERT, n° 2 ad article 53 Cst., in: AUBERT/MAHON, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, 2003.

⁷ AUBERT, n° 12 ad article 53 Cst., in: AUBERT/MAHON, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, 2003; BIAGGINI, Kommentar BV, n° 13 ad article 53 Cst.; THÜRER/AUBERT/MÜLLER, Verfassungsrecht der Schweiz, 2001, n° 8 § 30; RUCH, n° 22 ad article 53 Cst., in: EHRENZELLER/SCHINDLER/SCHWEIZER/VALLENDER (éd.), Die Schweizerische Verfassung, St. Galler Kommentar, 2014.

par l'Assemblée fédérale dans le cadre de l'article 53, alinéa 3 Cst. est soumis à la votation facultative selon l'article 163, alinéa 2 Cst.⁸.

6. Mise en œuvre

La présente loi s'applique exclusivement au cas particulier de la commune municipale de Clavaleyres. Elle règle la possibilité pour la commune de s'exprimer à propos de la fusion avec la commune de Morat ainsi que du transfert qui en découle, et précise la suite de la procédure.

La loi restera en vigueur jusqu'à l'accomplissement du transfert et à la concrétisation de la fusion. Elle peut cependant être abrogée de manière anticipée selon l'issue des différentes étapes de la procédure (cf. commentaire de l'art. 17).

7. Commentaire des articles

Remarque préliminaire:

Alors que l'article 53, alinéa 3 Cst. mentionne une «modification du territoire d'un canton», les termes utilisés à l'article 61, alinéa 1, lettre *d* ConstC. sont ceux de «modification du territoire cantonal». Le présent rapport parle quant à lui de «modification territoriale».

Article 1

La présente loi règle les trois domaines suivants:

- La commune municipale de Clavaleyres est conseillée et accompagnée par l'administration cantonale tout au long du processus. Il revient en premier lieu à la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques (JCE) et à la Chancellerie d'Etat (CHA)⁹ de coordonner les études entreprises par l'ensemble des services cantonaux concernés; les études préliminaires ont déjà commencé en 2014 au niveau des offices et services compétents.
- L'élément au cœur du projet est de permettre à la commune municipale de Clavaleyres de préparer une votation au niveau communal afin que les étapes suivantes puissent commencer.
- Comme le transfert au canton de Fribourg est nécessaire, le concordat de modification territoriale ainsi que la convention d'exécution et la décision y relative sont traités en priorité.

Article 2

Le règlement d'organisation de la commune municipale de Clavaleyres du 28 mai 2015 ne contient pas de dispositions relatives à une votation aux urnes. Par conséquent, la votation communale est régie, d'une part, par la loi sur les communes (LCo) ainsi que son ordonnance (OCo; RSB 170.111) et, d'autre part, par la législation cantonale sur les droits politiques (loi du 5 juin 2012 sur les droits politiques, LDP; RSB 141.1 et son ordonnance du 4 septembre 2013, ODP; RSB 141.112).

La commune municipale de Clavaleyres peut se fonder sur ces lois cantonales pour finaliser une réglementation concernant le déroulement, sur le plan tant technique qu'organisationnel, d'une votation aux urnes.

La votation aux urnes, telle que prévue pour des raisons de systématique au chiffre 3 (Votations communales de Clavaleyres), article 4, alinéa 2, est imposée à la commune municipale de Clavaleyres en raison de l'importance fondamentale de l'objet de la votation. Ainsi, il est dérogé au principe du vote en assemblée communale qui figure à l'article 12, alinéa 2 LCo.

⁸ AUBERT, n° 13 ad article 53 Cst. in: AUBERT/MAHON, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, 2003; THÜRER/AUBERT/MÜLLER, Verfassungsrecht der Schweiz, 2001, n° 11 § 30; RUCH, n° 19 ad article 53 Cst., in: EHRENZELLER/SCHINDLER/SCHWEIZER/VALLENDER (éd.), Die Schweizerische Verfassung, St. Galler Kommentar, 2014.

⁹ Offices et services compétents de la JCE et de la CHA (cf. n. 3).

Les dispositions d'exécution en la matière contenues dans le règlement communal ne sont pas applicables.

Les dispositions auxquelles se réfère l'alinéa 3 visent spécifiquement les fusions intracantonales. Aussi la compétence exclusive du Conseil-exécutif concernant les fusions volontaires et incontestées de communes bernoises (art. 4, al. 2 LCo) ne s'applique-t-elle pas, par exemple, lors d'une fusion intercantonale.

En outre, les dispositions des constitutions cantonale et fédérale préalablement mentionnées règlent déjà la compétence pour approuver une fusion de commune intercantonale.

Bien que la convention de fusion (ou contrat de fusion selon le droit bernois) décrite dans la Déclaration d'intention du 14 mars 2016 doive en principe correspondre à la législation des deux cantons, il semble évident que le droit fribourgeois soit appliqué pour les modalités de la fusion des communes de Clavaleyres et de Morat (cf. commentaire de l'art. 5).

A cet égard, les articles 4b à 4l LCo ne sont pas non plus applicables. Ces dispositions règlent notamment l'encouragement des fusions de communes bernoises, les types de fusion, les effets, le contenu du contrat de fusion, les questions d'ordre organisationnel et, finalement, la possibilité d'ordonner des fusions, qui existe dans le canton de Berne.

Les études menées par les services impliqués ainsi que les discussions déjà engagées par les communes montrent que les modèles de fusion de communes sont comparables dans les cantons de Fribourg et de Berne.

Article 3

L'alinéa 1 de l'article commenté précise clairement que les principaux offices impliqués de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques et de la Chancellerie d'Etat accompagneront gratuitement la totalité des phases du projet jusqu'à l'aboutissement de celui-ci. Comme il a déjà été établi dans la Déclaration d'intention du 14 mars 2016, chaque canton est tenu de fournir les ressources humaines qui lui sont nécessaires tout au long de la procédure jusqu'à l'éventuelle mise en œuvre du projet. Pour l'heure, il n'est pas possible d'exclure que des frais supplémentaires soient engendrés par la réalisation d'études imprévues ou d'expertises par d'autres services publics. Ces dépenses devront le cas échéant être prises en charge par les communes.

De l'alinéa 2, il ressort en revanche que les dispositions relatives aux instruments financiers d'encouragement – direct ou indirect – des fusions en vigueur dans le canton de Berne ne sont pas applicables. Vu le caractère intercantonal de la fusion, la commune ne peut bénéficier ni des prestations complémentaires (contribution aux coûts de l'étude non conditionnée par le résultat de cette dernière au sens de l'art. 34, al. 2 de la loi du 27 novembre 2000 sur la péréquation financière et la compensation des charges [LPFC; RSB 631.1]) ni des paiements compensatoires en cas de perte financière prévus par la péréquation financière (art. 34, al. 1 LPFC).

Il en va de même pour les dispositions de la loi du 25 novembre 2004 sur l'encouragement des fusions de communes (loi sur les fusions de communes, LFCo; RSB 170.12). Le canton de Berne n'accordera en particulier aucune aide financière une fois la fusion opérée.

Même si le Conseil-exécutif du canton de Berne a déjà confirmé à plusieurs reprises l'opportunité, dans le cas particulier de Clavaleyres, d'une fusion intercantonale et du transfert de la commune bernoise à un autre canton, les instruments mentionnés n'ont pas été forgés pour répondre à ce genre de situation.

Article 4

L'article 4 énonce sans équivoque que l'acte législatif commenté porte uniquement sur une fusion précise dans les circonstances données (fusion des deux communes et transfert obligatoire de Clavaleyres au canton de Fribourg).

En vertu de l'alinéa 2 du même article, la commune municipale de Clavaleyres est contrainte d'organiser des votations aux urnes (cf. commentaire de l'art. 2).

Article 5

D'après le présent article, les modalités de la fusion – comme dans le cas d'une fusion intracantonale – doivent être élaborées lors de négociations préalables (al. 1) et scellées par un accord intercommunal prenant la forme d'un contrat. Le but des négociations est de définir la commune issue de la fusion dans ses grandes lignes en se servant des analyses préalables portant sur la structure organisationnelle et sur la situation financière des communes. Au vu des circonstances (p. ex. la différence de taille entre les communes), il est évident qu'il s'agira d'incorporer la commune de Clavaleyres à celle de Morat (absorption ou rattachement au sens du droit bernois) et non de créer une nouvelle commune de Morat (fusion par combinaison selon les termes de la législation bernoise).

L'alinéa 2 énonce que le contenu et la forme de cet accord sont régis par la législation du canton de Fribourg.

La loi fribourgeoise du 25 septembre 1980 sur les communes (LCo; RSF 140.1)¹⁰ comprend, au chapitre VII (art. 133 ss), des règles précises concernant la procédure et les effets de la fusion. Par conséquent, il n'est pas recouru aux dispositions analogues de la loi bernoise sur les communes (cf. art. 2 et le commentaire qui s'y rapporte).

La loi fribourgeoise sur les communes énonce par ailleurs des règles explicites à propos du régime de transition des autorités communales dans les communes qui fusionnent. Elle octroie à chaque ancienne commune le droit de se faire représenter au conseil communal (exécutif) et au conseil général (législatif) de la commune issue de la fusion par au moins une personne éligible et domiciliée dans le territoire de celle-ci. Cette disposition fribourgeoise concernant les fusions intracantonales est en principe également valable pour le présent cas de fusion intercantonale.

Les études préliminaires des communes impliquées ont toutefois révélé qu'en toute logique la fusion intercantonale avec la petite commune de Clavaleyres (environ 40 personnes jouissant du droit de vote) réclamait aussi une réglementation propre en matière de régime transitoire. Par conséquent, l'alinéa 3 prévoit que les détails relatifs à la désignation des représentants de Clavaleyres ainsi que les modalités d'élection (au besoin en cercles électoraux distincts) pour la législature à partir de 2021 sont réglés dans une loi spéciale.

D'après la loi spéciale que le canton de Fribourg doit encore édicter, la commune municipale de Clavaleyres est représentée au conseil général ainsi que, en principe, au conseil communal pour la période de transition prévue par la convention de fusion (5 ans). Cependant, compte tenu de la situation particulière de la commune de Clavaleyres et de ses quelque 40 électeurs et électrices, le conseil communal de Morat peut instituer, en lieu et place d'une représentation en son sein, une commission de fusion si le nombre de candidats ou d'élus qui acceptent leur élection devait se révéler insuffisant dans le cercle électoral de Clavaleyres.

Si le conseil communal de Morat est amené à créer une telle commission conformément aux dispositions du droit fribourgeois, celle-ci s'occupera de toutes les affaires ayant trait à l'intégration de la commune municipale de Clavaleyres au cours de la phase de transition. Au besoin, il est par ailleurs prévu que le préfet du district du Lac et, éventuellement, celui de l'arrondissement administratif de Berne – Mittelland assistent aux séances de la commission de fusion. Il va de soi que la commission sera composée d'habitants de la commune de Morat et de ceux de la localité de Clavaleyres.

Cette solution *sui generis* garantit à la localité de Clavaleyres qu'elle aura voix au chapitre une fois qu'elle aura intégré la commune de Morat. Ce n'est pas sans intérêt puisque, entre l'édiction des lois afférentes à la fusion et la réalisation effective de cette dernière, de nombreuses années vont encore s'écouler.

¹⁰ RSF: Recueil systématique de la législation fribourgeoise.

L'alinéa 4, quant à lui, accorde au service compétent de la JCE (Office des affaires communales et de l'organisation du territoire) le droit de soumettre la convention à un examen général avant le scrutin. Le droit fribourgeois étant applicable, cet examen n'est pas assimilable à une procédure d'examen préalable susceptible de déboucher sur des réserves d'approbation ou des recommandations dans le cadre d'une fusion intracantonale. Il doit toutefois rester possible pour la commune municipale de Clavaleyres de connaître, avant la votation, les principales conséquences qu'entraîne la convention de fusion ainsi que les éventuels effets fondamentalement contraires à la législation bernoise (et à sa conception des fusions de communes) afin de reprendre des négociations avec Morat, s'il le faut.

Article 6

Les communes doivent s'accorder sur une date unique de scrutin. Il vaut mieux éviter de choisir des dates différentes au vu de l'importance d'une telle votation et des dispositions à prendre pour l'organisation d'un scrutin aux urnes (comme l'envoi préalable du matériel de vote). Les communes sont libres de définir une date qui concorde avec celle d'une votation fédérale ou non.

Le calendrier, qui fait partie intégrante de la Déclaration d'intention du 14 mars 2016, fixe l'aboutissement du projet au 1^{er} janvier 2021. Cette date a été retenue pour la mise en œuvre de la fusion des deux communes, car les autorités sont renouvelées au premier trimestre de 2021 dans le canton de Fribourg.

Du fait du nombre d'étapes que compte la procédure sur le plan tant cantonal que fédéral, de leur complexité et de leur durée, un arrêté communal doit être promulgué avant fin septembre 2018. C'est à cette seule condition que la fusion peut être effective au 1^{er} janvier 2021.

Les gouvernements des deux cantons s'entendent sur une date dans l'éventualité où les communes n'ont pas retenu une date identique pour la votation ou ne l'ont pas fixée en temps voulu.

Article 7

La question prévue ne doit laisser aucun doute sur le fait que la fusion et le transfert constituent les deux faces d'une même pièce, qui doivent par conséquent être soumises comme telles à la population. Les études préliminaires et la Déclaration d'intention mènent à la conclusion que la commune municipale de Clavaleyres ne sera pas transférée au canton de Fribourg si elle ne fusionne pas avec la commune de Morat. De plus, il n'a jamais été question que Morat rejoigne le canton de Berne.

Article 8

L'«ouverture au niveau cantonal de la procédure de transfert» désigne l'arrêté des gouvernements (à l'intention du Grand Conseil dans le canton de Berne). Cet arrêté est soumis par les gouvernements après que les deux communes ont approuvé la fusion et que les deux arrêtés communaux sont entrés en force.

Il va donc de soi que les travaux préparatoires relatifs au concordat sur la modification territoriale (art. 9) doivent être déjà bien avancés, voire presque terminés, au moment des votations communales.

Article 9

Les gouvernements des deux cantons ont convenu, comme dans le cas de l'élaboration de la LAJB¹¹, de régler l'éventuel transfert de la commune municipale de Clavaleyres par deux traités intercantonaux distincts: un concordat ainsi qu'une convention intercantonale pour les modalités de détail (cf. art. 10).

Le fait que Clavaleyres fusionne avec une commune fribourgeoise joue un rôle subsidiaire pour la concrétisation du changement de canton étant donné que la fusion est principalement

¹¹ Cf. note de bas de page 2.

réglementée par le droit fribourgeois et qu'un changement de canton en est la condition (préalable).

Il importe que les deux accords intercantonaux recensent toutes les conséquences du transfert du canton de Berne à celui de Fribourg et proposent à cet égard des solutions.

La commune de Clavaleyres poursuivra son existence non pas en tant que commune municipale autonome du canton de Fribourg, mais en faisant partie de la commune de Morat. Aussi, les grandes lignes de la fusion (selon la convention intercommunale) doivent figurer dans le concordat. On constate ici une différence de taille avec le transfert à Bâle-Campagne des communes du district du Laufon¹². Tandis que, dans le cas des communes du Laufonnais, leur position et leur intégration organisationnelle dans le canton de Bâle-Campagne restaient à définir, il est clair en l'occurrence que les conditions et les subdivisions administratives applicables à Morat vaudront pour Clavaleyres, une fois qu'elle appartiendra au canton de Fribourg.

Les conventions intercantionales sont réglées à l'article 48 Cst. Les cantons peuvent en conclure dans tous les domaines, qu'il s'agisse de leurs compétences propres ou de compétences déléguées par la Confédération¹³. Elles peuvent avoir pour objet la modification d'une frontière¹⁴.

En règle générale, elles sont conclues entre deux ou plusieurs cantons. Une commune peut agir en qualité de partie contractante pour autant que le droit cantonal l'y autorise¹⁵. Les communes qui fusionnent n'étant pas directement concernées par les modalités du partage des biens et de la dévolution administrative et judiciaire entre les deux cantons, elles ne participent pas aux négociations en vue de la signature des conventions intercantionales.

Une convention intercantonale doit respecter le droit fédéral et les intérêts de la Confédération (art. 48, al. 3 Cst.). Il en va de même des droits constitutionnels des citoyens et des intérêts et du droit cantonal des autres cantons¹⁶. Elle ne doit pas violer le principe démocratique (art. 51 Cst.) ni la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons (art. 3 Cst.)¹⁷.

En l'espèce, le concordat contient les principes de base régissant le transfert de la commune municipale bernoise de Clavaleyres ainsi que les rapports qu'entretiennent les habitants avec le canton de Fribourg. Il portera principalement sur la modification territoriale.

Article 10

Le Conseil-exécutif représente le canton de Berne à l'intérieur et à l'extérieur en vertu de l'article 90, lettre *a* ConstC. C'est donc le Conseil-exécutif qui est compétent pour la négociation et la conclusion d'un traité intercantonal et donc du concordat. En vertu de l'article 74, alinéa 2, lettre *b* ConstC, l'approbation de traités intercantonaux incombe en principe au Grand Conseil. Les traités intercantonaux dénonçables à court terme ressortissent exclusivement au Conseil-exécutif s'ils sont d'une importance mineure ou s'ils se situent dans le cadre de ses compétences législatives (art. 88, al. 4 ConstC). Le concordat à conclure n'étant à tout le moins pas dénonçable à court terme, il devra être approuvé par le Grand Conseil.

¹² Cf. entre autres le traité du 10 février 1983 sur le rattachement du district de Laufon et de ses communes au canton de Bâle-Campagne (recueil des lois du canton de Bâle-Campagne 31.445).

¹³ SCHWEIZER/ABDERHALDEN, n° 11 ad article 48 Cst. in: EHRENZELLER/SCHINDLER/SCHWEIZER/VALLENDER (éd.), Die Schweizerische Verfassung, St. Galler Kommentar, 2014.

¹⁴ AUBERT, n° 4 ad article 48 Cst., in: AUBERT/MAHON, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, 2003; BIAGGINI, Kommentar BV, n° 5 ad article 48 Cst.; THÜRER/AUBERT/MÜLLER, Verfassungsrecht der Schweiz, 2001, n° 19 § 28.

¹⁵ THÜRER/AUBERT/MÜLLER, Verfassungsrecht der Schweiz, 2001, n° 16 § 28; SCHWEIZER/ABDERHALDEN, n° 14 ad article 48 Cst. in: EHRENZELLER/SCHINDLER/SCHWEIZER/VALLENDER (éd.), Die Schweizerische Verfassung, St. Galler Kommentar, 2014.

¹⁶ THÜRER/AUBERT/MÜLLER, Verfassungsrecht der Schweiz, 2001, n° 20 § 28.

¹⁷ THÜRER/AUBERT/MÜLLER, Verfassungsrecht der Schweiz, 2001, n° 23 s. et 26 s. § 28.

Vote populaire obligatoire (al. 2):

Comme évoqué précédemment, tant la Constitution fédérale que la Constitution cantonale bernoise prévoient une procédure spéciale pour les modifications territoriales. En vertu de l'article 61, alinéa 1, lettre *d* ConstC, les modifications du territoire cantonal, à l'exception des rectifications, sont obligatoirement soumises au peuple. Le concordat approuvé par le Grand Conseil devra donc encore être soumis à la population (votation cantonale).

Si le Grand Conseil devait refuser d'approuver le concordat négocié et signé par le Conseil-exécutif, destiné à la votation populaire, le gouvernement bernois reprendrait les discussions avec le canton de Fribourg. Le but des nouvelles négociations serait d'aboutir à une version modifiée du concordat que le Grand Conseil soit à même d'approuver. Le processus ne saurait échouer faute d'accord entre les parlements cantonaux.

Si la fusion intercantonale est acceptée en votation communale, la modification territoriale nécessaire doit obligatoirement être soumise au peuple bernois, en vertu de l'interprétation faite de l'article 61, alinéa 1, lettre *d* ConstC en relation avec l'article 53, alinéa 3 Cst., sous la forme d'une proposition de rejet selon les circonstances.

Situation dans le canton de Fribourg (al. 3):

Alors que le vote populaire est obligatoire dans le canton de Berne dans le cas décrit, la situation dans le canton de Fribourg se présente comme suit: les cantons de Fribourg, Vaud, Valais, Neuchâtel, Genève et Jura ont conclu une «Convention relative à la participation des Parlements cantonaux dans le cadre de l'élaboration, de la ratification, de l'exécution et de la modification des conventions intercantionales et des traités des cantons avec l'étranger» datée du 5 mars 2010 (Convention sur la participation des parlements, CoParl; RSF 121.4)¹⁸. La CoParl prévoit le concours du parlement cantonal uniquement pour l'élaboration, la ratification, l'exécution et la modification d'une convention, mais pas pour la conclusion qui est réglée dans les constitutions cantonales des cantons signataires.

Le Grand Conseil du canton de Fribourg approuve l'adhésion au concordat sur la modification territoriale sous forme de loi. Celle-ci est soumise au référendum législatif facultatif. Le Grand Conseil peut cependant soumettre loi concernant l'adhésion au concordat au référendum obligatoire. Pour cette raison, l'alinéa 3 précise qu'en cas de votation populaire dans le canton de Fribourg les gouvernements doivent fixer une date unique pour les deux votations.

Article 11

L'article en question prévoit que le concordat contienne une délégation de compétence en faveur des gouvernements pour le règlement des détails du transfert. Il est par conséquent possible de régler les modalités subsidiaires de la modification territoriale dans une convention d'exécution intercantonale qui ne dépende ni de l'approbation du Grand Conseil ni d'une votation populaire.

Cette délégation de compétence doit suffire aux exigences de l'article 69, alinéas 1 et 2 ConstC applicables au transfert de compétences du Grand Conseil au Conseil-exécutif: premièrement, la délégation est limitée à un domaine déterminé (le partage des biens, la dévolution administrative et judiciaire). Deuxièmement, elle est prévue dans le concordat qui sera soumis au parlement et obligatoirement au corps électoral, ce qui dépasse même le rang de loi prévu dans la disposition précitée. Enfin, le cadre sera fixé dans le concordat. Les dispositions de la Constitution cantonale sur la délégation de compétences du Grand Conseil au Conseil-exécutif sont donc respectées.

¹⁸ RSF: Recueil systématique de la législation fribourgeoise.

La convention intercantonale doit régler notamment les aspects suivants (liste non exhaustive):

- Territoire et citoyens: droit de cité et acquisition de celui-ci.
- Droit: droit applicable et droit transitoire, contrats, concessions, autorisations, brevets, procédures pendantes (droits administratif, civil et pénal), notariat, exécution des décisions.
- Régime des finances: transfert de l'éventuel patrimoine administratif entre les cantons, coopération intercommunale, subventions et bourses, aide sociale, péréquation financière et redevances, émoluments et impôts cantonaux.

Lors de la rédaction du concordat sur la modification territoriale et de la convention d'exécution, il est nécessaire de circonscrire les thèmes à régler selon une double perspective:

1. Le concordat sur la modification territoriale doit fixer les aspects majeurs, du point de vue du canton, du déroulement de la modification territoriale et de ses effets.
2. La convention d'exécution règle les modalités subsidiaires de la modification territoriale ainsi que d'autres aspects de la fusion pour autant qu'ils ne soient pas déjà fixés dans l'accord intercommunal passé en vue de la fusion.

La convention intercantonale ne concernant pas la modification territoriale en tant que telle, mais ses conséquences, elle n'a pas à respecter la procédure spéciale prévue à l'article 61, alinéa 1, lettre d ConstC et ne doit donc pas être soumise au peuple. Le Conseil exécutif est dès lors seul compétent pour la négociation, la conclusion et l'approbation de la convention d'exécution.

Si l'on se réfère aux précédentes explications sur la nécessité d'une délimitation, il semble aller de soi que les modalités propres à la fusion des deux communes (d'un point de vue communal) soient approuvées par les gouvernements sous la forme d'un arrêté dans le cadre de la convention d'exécution intercantonale. De fait, on conçoit aisément que le contenu de cette dernière s'inspire largement de celui de l'accord intercommunal (contrat de fusion).

Article 12

L'article 12 offre la possibilité à la commune municipale de Clavaleyres de se prononcer sur les dispositions du concordat et de la convention d'exécution que l'accord intercommunal (contrat de fusion) ne contiendrait pas. Il est renvoyé à l'article 9 selon lequel les communes qui entendent fusionner ne participent pas directement aux négociations en vue de la signature des conventions intercantionales, mais peuvent au moins défendre leurs intérêts lors d'une audition.

Article 13

Le rejet du concordat met un terme à la procédure; la fusion avec la commune de Morat ainsi que le transfert au canton de Fribourg ne sont pas opérés.

Article 14

L'approbation de l'Assemblée fédérale marque la clôture de la procédure réalisée en plusieurs étapes, ce qui donne le coup d'envoi de la mise en œuvre. En raison de la complexité et du temps que prend la procédure jusqu'à ce stade, il convient de laisser aux gouvernements le soin de déterminer la date définitive du transfert et de la concrétisation de la fusion directement associée. La date effective de la fusion qui est indiquée dans l'agenda de la Déclaration d'intention, le 1^{er} janvier 2021, tient compte de la durée de chacune des étapes de la procédure, mais est aussi en quelque sorte prescrite par le calendrier législatif du canton de Fribourg. Les gouvernements doivent cependant pouvoir réagir lorsque des développements inattendus surviennent et éventuellement s'entendre pour choisir une autre date.

Article 15

Le présent article énonce clairement que la fusion en tant que telle doit obligatoirement être opérée après le transfert. La procédure doit être conçue de manière à ce que la commune issue de la fusion soit opérationnelle au 1^{er} janvier 2021.

Article 16

La présente disposition est calquée sur l'article 4a LCo, selon lequel le Conseil-exécutif est habilité à procéder aux adaptations formelles et rédactionnelles de lois, de décrets et d'arrêtés qui mentionnent la commune municipale de Clavaleyres.

Article 17

L'alinéa 2, lettre *b* de la disposition commentée précise, comme établi à l'article 13, que le projet peut être rejeté de plusieurs façons au niveau cantonal :

Le concordat peut, comme indiqué, uniquement être rejeté en votation populaire par la majorité des votants.

Dans le canton de Fribourg, le refus peut être exprimé soit par le Grand Conseil, soit par les citoyens à l'occasion d'une votation populaire (cf. art. 10, al. 3).

8. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes

Le transfert d'une commune bernoise dans le cas d'une fusion intercantonale n'est ni mentionné ni exclu explicitement dans le programme gouvernemental de législature 2015 à 2018.

9. Répercussions financières

Les ressources humaines nécessaires aux prestations d'accompagnement et de conseil doivent être mises à disposition par les deux cantons tout au long de la procédure jusqu'à l'éventuelle réalisation du projet (cf. commentaire de l'art. 3, al. 1). Dans le présent cas de figure, les offices cantonaux consacrent plus de temps à dispenser des conseils que lors de fusions cantonales, notamment à cause de la complexité de la procédure qui se déroule en plusieurs étapes et de la coordination intercantonale qu'elle requiert; plus de temps sera également nécessaire pour accomplir toutes les tâches liées à la mise à jour des statistiques, des géodonnées, etc.

Le canton de Berne ne participe pas financièrement aux études communales. En outre, la commune issue de la fusion ne bénéficie d'aucune aide financière au sens de la LFCo ni d'aucun paiement compensatoire prévu par la LPFC. Les instruments financiers d'encouragement des fusions prévus pour le canton de Berne ne peuvent pas être utilisés dans le cadre de cette fusion intercantonale.

Il faut également s'attendre à des répercussions financières liées à l'organisation des votations aux niveaux communal et cantonal. Les communes supportent les frais d'envoi des documents relatifs à la votation communale (art. 49 LDP).

D'autres conséquences sont possibles en raison du partage des biens. Aucun chiffre précis ne peut être avancé à ce sujet; néanmoins, il sera procédé à un examen des conséquences financières dans le cadre du concordat. Dans l'ensemble, il ne devrait s'agir que de conséquences marginales au vu de la taille de la commune municipale de Clavaleyres.

10. Répercussions sur le personnel et l'organisation

Aucune.

11. Répercussions sur les communes

La principale répercussion pour la commune municipale de Clavaleyres réside dans le fait que sa population sera amenée à se prononcer sur la question de son appartenance cantonale et à prendre en main son avenir institutionnel.

12. Répercussions sur l'économie

Aucune répercussion notable, qu'elle soit directe ou indirecte, n'est attendue à la suite du transfert de la commune de Clavaleyres.

13. Résultat de la procédure de consultation

Le 21 septembre 2016, le Conseil-exécutif a chargé la JCE d'organiser une procédure de consultation concernant la loi sur le transfert de la commune municipale de Clavaleyres au canton de Fribourg dans le cadre d'une fusion avec la commune de Morat (loi Clavaleyres, LCl) (ACE 1071/2016). La procédure de consultation a été menée du 23 septembre 2016 au 21 novembre 2016.

Au total, 31 prises de position écrites sont parvenues à la JCE. L'ensemble des participants à la procédure ont largement approuvé le projet sur le fond et la plupart d'entre eux ont explicitement renoncé à s'exprimer sur le contenu.

Ci-après sont résumées les quatre prises de position matérielles ainsi que les explications sur la façon dont il a été tenu compte des remarques lors du remaniement du projet.

Selon le Conseil synodal des Eglises réformées Berne – Jura – Soleure, c'est à juste titre que le projet de loi n'aborde pas la question de l'appartenance cantonale de la commune municipale de Villars-les-Moines, la deuxième enclave bernoise de la région de Morat. Il fait remarquer que les villages de Villars-les-Moines et de Clavaleyres forment la partie bernoise de la paroisse réformée évangélique de Morat, située à cheval sur deux cantons, conformément à la convention signée par les cantons de Berne et de Fribourg en 1889 (RSB 411.231.91). Or cette partie bernoise, qui est déjà fortement minoritaire pour l'heure, serait sensiblement réduite si Clavaleyres devait fusionner avec la commune fribourgeoise. Le cas échéant, il convient donc de garder à l'esprit que la garantie des droits de la partie minoritaire bernoise, plus cruciale que jamais, ne doit pas être négligée lors d'un éventuel remaniement de la convention susmentionnée. Par ailleurs, le Conseil synodal juge indispensable que les territoires bernois qui font partie de la paroisse réformée évangélique de Morat, de Chiètres et de Ferembalm soient soumis aux dispositions du droit bernois et aux règles des Eglises nationales bernoises.

Il estime qu'il ne faut globalement pas perdre de vue le fait que le modèle de la paroisse, à la fois bernoise et fribourgeoise, est très bien perçu par la communauté religieuse. En vertu du droit constitutionnel de proposition et de préavis des Eglises nationales (art. 122, al. 3 ConstC), le Conseil synodal part donc du principe qu'il sera consulté en temps utile si la convention de 1889 devait être renégociée.

Le Conseil-exécutif tient à préciser qu'en principe ni l'organisation religieuse décrite ni la teneur de la convention susmentionnée ne seront remises en cause si les communes municipales des deux cantons fusionnent. Le cas échéant, une adaptation de nature rédactionnelle sera toutefois envisagée.

Si le Conseil-exécutif doit renégocier la convention des 22 janvier/6 février 1889 avec le haut Etat de Fribourg pour le règlement des affaires du culte dans les communes mixtes de Ferembalm, Chiètres et Morat suite à l'adoption par le Grand Conseil de la révision totale de la loi sur les Eglises nationales, le droit de préavis et de proposition de l'Union synodale évangélique réformée de Berne, du Jura et de Soleure sera bien entendu respecté et l'Eglise nationale concernée prendra part aux négociations.

L'UDC du canton de Berne ne souhaite apporter aucune correction matérielle à la loi, mais regrette que rien ne soit entrepris pour conserver les frontières cantonales actuelles et proposer à Clavaleyres une option valable qui n'implique pas son transfert à un autre canton. Il précise que le canton doit tout mettre en œuvre afin de préserver ses particularités territoriales

typiques que l'histoire lui a léguées. L'UDC ajoute qu'il craint un effet boule de neige et demande donc que l'on trouve une solution sur le sol bernois au lieu de permettre avec indifférence que la commune quitte le canton.

A cet égard, le Conseil-exécutif renvoie une nouvelle fois aux explications concernant les infructueuses tentatives de fusion de Clavaleyres au sein du canton. De plus, aucune autre solution dans le canton de Berne ne permettrait le même type de coopération que celle qui existe déjà entre Clavaleyres et Morat.

Il souhaite également rappeler que la loi Clavaleyres, qui en dispose clairement ainsi, ne se rapporte qu'au cas exposé et n'a pas été prévue pour d'autres éventuelles fusions intercantionales.

Le Parti libéral-radical du canton de Berne approuve ce projet de loi, mais tient à souligner que celui-ci ne s'applique qu'au cas particulier de la commune municipale de Clavaleyres et ne peut pas servir de référence pour un éventuel transfert des communes du Jura bernois. En outre, il propose que soit organisé un vote populaire facultatif à la place du vote obligatoire prévu à l'article 61 ConstC pour que les ressources nécessaires, financières et humaines, soient limitées.

La fusion avec Morat et le transfert qu'elle implique font de Clavaleyres un cas particulier qui ne saurait servir de précédent. Il s'agit d'assurer l'existence de la commune municipale de Clavaleyres étant donné que les efforts fournis en vue d'une fusion se sont jusque-là révélés vains. Par conséquent, il n'y a aucune comparaison possible entre la situation de Clavaleyres et un éventuel transfert des communes du Jura bernois. Comme il est mentionné dans le commentaire de l'article 10, alinéa 2, les modifications du territoire cantonal, à l'exception des rectifications, sont obligatoirement soumises au peuple en vertu de l'article 61, alinéa 1, lettre *d* ConstC. Le concordat approuvé par le Grand Conseil doit donc être soumis à la population (votation cantonale). Il n'existe aucune latitude en la matière.

Les Verts du canton de Berne approuvent le projet de loi et soulignent explicitement l'importance de certains articles (concernant notamment la votation aux urnes et la question posée).

14. Proposition

Vu le soutien général reçu par le projet en procédure de consultation et les réponses données aux prises de position, le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil d'approuver la présente loi et de traiter l'affaire en une seule lecture.

Berne, le 15 mars 2017

Au nom du Conseil-exécutif,

la présidente: *Simon*

le chancelier: *Auer*