



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Bernadette Hänni-Fischer

2015-CE-180

Etat des travaux en vue de la fusion entre Clavaleyres (BE) et Morat (FR)

I. Question

Clavaleyres est une commune politique qui appartient à l'arrondissement administratif de Berne-Mittelland, dans le canton de Berne, tout en formant une enclave dans le canton de Fribourg. Elle compte encore 48 habitantes et habitants, ce qui fait d'elle l'une des plus petites communes de Suisse. Son souhait de fusionner avec une autre enclave bernoise dans le district du Lac, à savoir Münchenwiler, ne s'est pas réalisé, le projet ayant échoué pour la dernière fois lors de l'assemblée communale du 15 mai 2014 de Münchenwiler. D'autres tentatives de fusion avec d'autres communes bernoises, telles que Laupen et Kallnach, n'ont pas abouti. Le souhait d'une prochaine fusion est très fort, cette commune ayant des difficultés à recruter du personnel pour les autorités communales. A partir de 2016, le conseil communal ne sera plus composé que de trois membres (cinq auparavant). Son travail ne pourra ainsi que porter sur le maintien des activités et non plus sur le développement, ce qui pourrait avoir des conséquences de plus en plus négatives sur une possible fusion.

Etapas déjà franchies :

- > 28 novembre 2013 : assemblée communale à Clavaleyres : décision de fusion avec Morat ;
- > 30 avril 2014 : décision unanime du conseil général de Morat en faveur d'une fusion avec Clavaleyres ;
- > Mai 2014 : constitution d'un groupe de travail intercantonal Berne-Fribourg en vue de clarifier la marche à suivre ;
- > 13 janvier 2015 : séance réunissant la commune et le groupe de travail intercantonal : il faut mettre en place une « Lex Clavaleyres », qui devra être approuvée par le Grand Conseil ;
- > 16 mars 2015 : interpellation du membre du Grand Conseil bernois Jakob Etter : « Clavaleyres sera-t-elle bientôt fribourgeoise ? »

Dans sa réponse à l'interpellation, le Conseil-exécutif bernois a estimé que l'intention de Clavaleyres de participer au périmètre de fusion avec Morat était compréhensible, étant donné que Clavaleyres accomplit déjà aujourd'hui un grand nombre de ses tâches en collaboration avec Morat. Le canton de Berne prévoit une période de cinq à sept ans afin de finaliser la mise en œuvre de la fusion.

Il conviendrait toutefois de raccourcir cette période. Les deux communes se sont prononcées en faveur d'une fusion rapide (avant 2021). Or, une fusion intercantonale nécessite davantage de temps et d'étapes qu'une fusion classique : convention intercantonale entre Fribourg et Berne en ce qui concerne les aspects juridiques et procéduraux, conventions de fusion des deux communes,

approbation par les deux Grands Conseils, par le corps électoral des deux cantons et, éventuellement, par l'Assemblée fédérale.

Voici les questions au Conseil d'Etat :

1. Quelle est la progression de la « Lex Clavaleyres » ?
2. Le canton prévoit-il un calendrier afin que la fusion soit finalisée en 2021 (prochaines élections communales à Clavaleyres) ?

22 juin 2015

II. Réponse du Conseil d'Etat

En préambule, le Conseil d'Etat rappelle que les réflexions en cours quant à une possible fusion des communes de Clavaleyres et de Morat ont été initiées à la demande des autorités de la commune bernoise, après avoir dû renoncer à plusieurs projets de fusion avec d'autres communes du même canton. De nombreux contacts informels ont été alors pris entre les autorités de Clavaleyres et de Morat, puis entre les préfets fribourgeois et bernois concernés. Ces discussions ont abouti à une rencontre entre la Conseillère d'Etat Directrice des institutions, de l'agriculture et des forêts du canton de Fribourg et du Conseiller d'Etat Directeur de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques du canton de Berne. Lors de cette rencontre, il a été convenu que les deux cantons étudieraient conjointement le dossier, sous réserve des décisions à venir des autorités communales, cantonales et fédérales concernées.

Le Conseil d'Etat constate que ce projet va dans le sens de la politique d'encouragement aux fusions de communes menée depuis plusieurs années. Il confirme que la fusion peut être, parmi d'autres, une solution aux problèmes rencontrés par les collectivités locales pour assumer les tâches qui leur incombent.

Le Conseil d'Etat constate ainsi que, depuis 1968, le canton de Fribourg a connu 83 fusions de communes, passant ainsi de 284 à 150 communes (état au 01.01.2016). Toutes ces fusions ont eu lieu entre communes fribourgeoises. La constitution de ces nouvelles entités territoriales locales a été possible grâce aux dispositions légales spécifiques, adaptées de façon continue, qui ont eu pour but d'encourager et de faciliter la mise en œuvre respectivement le suivi des processus de fusion.

La réalisation d'une fusion entre une commune fribourgeoise et une commune d'un autre canton nécessite, outre le suivi de la procédure de fusion telle que définie dans les dispositions cantonales y relatives, une modification territoriale impliquant les deux cantons concernés. Une telle modification territoriale serait un événement exceptionnel dans l'histoire récente du canton de Fribourg, puisque le territoire cantonal est resté inchangé depuis l'Acte de médiation élaboré par Napoléon en 1803. A ce stade, aucune disposition de portée générale du droit fribourgeois ne semble applicable aux modalités des décisions politiques requises lorsqu'un transfert d'un territoire entre deux cantons est envisagé. Il apparaît notamment qu'il ne s'agirait pas d'une « simple » rectification de frontières cantonales, possible par convention intercantonale, conformément à l'article 53 alinéa 4 de la Constitution fédérale (Cst ; RS 101)¹.

¹ « La rectification de frontières cantonales se fait par convention entre les cantons concernés. »

La fusion de deux communes de cantons différents présente en outre la difficulté supplémentaire de multiplier le nombre d'acteurs institutionnels concernés, ainsi que les décisions à prendre. La coordination de ces dernières est essentielle au succès du projet de fusion, et nécessite un important travail en amont.

Comme relevé par l'auteur de la présente question, un groupe de travail intercantonal, regroupant des représentants des administrations cantonales bernoise et fribourgeoise, a été constitué en 2014, sous l'égide de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF), pour le canton de Fribourg, et de la Direction de la justice, des affaires communales et des affaires ecclésiastiques pour le canton de Berne.

Les premières constatations de ce groupe permettent de détailler le processus nécessaire à l'aboutissement d'une fusion des communes de Clavaleyres et Morat :

- 1) Modification des territoires des cantons de Fribourg et Berne, selon des modalités encore à élaborer.
- 2) Fusion des deux communes selon le droit fribourgeois.

Ces deux étapes devraient se réaliser simultanément, afin d'éviter une période durant laquelle la commune de Clavaleyres serait intégrée au canton de Fribourg, sans pour autant fusionner avec celle de Morat.

La première étape nécessiterait des décisions politiques des deux communes, du corps électoral des deux cantons et de l'Assemblée fédérale. La seconde relève de l'actuelle législation fribourgeoise relative aux fusions de communes, dont notamment les dispositions prévues par la loi du 25 septembre 1980 sur les communes (LCo ; RSF 140.1) ou celles de la loi du 9 décembre 2010 relative à l'encouragement aux fusions de communes (LEFC ; RSF 141.1.1). Les décisions relatives à cette étape seraient donc prises aux niveaux communal et cantonal, alors que la Confédération, par l'intermédiaire de l'Office fédéral de la topographie swisstopo, resterait compétente sur le plan administratif.

La modification territoriale quant à elle nécessite l'existence de bases légales formelles. A ce sujet, on peut certes constater que la Constitution fédérale contient une disposition réglant les compétences quant aux modifications territoriales entre cantons (art. 53 al. 3 Cst)², et que, selon le droit constitutionnel bernois, les modifications du territoire cantonal sont obligatoirement soumises au vote populaire (art. 61 al. 1 let. d de la Constitution du canton de Berne)³. En ce qui concerne le canton de Fribourg en revanche, celui-ci devrait encore se doter de bases légales nécessaires notamment en adoptant des lois spécifiques permettant l'exercice des droits politiques au sujet d'une modification de son territoire (« Lex Clavaleyres »).

Enfin, au cas où les décisions politiques mentionnées se prononcent en faveur d'une modification territoriale et d'une fusion de communes, les actuels rapports de droit entre les habitant-e-s de la commune de Clavaleyres et le canton de Berne devraient être dissouts pour être transférés, avec une entrée en vigueur à déterminer, au canton de Fribourg. La reprise des données relatives à la

² « 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. »

³ « Votation obligatoire – Sont obligatoirement soumis au vote populaire – [...] les modifications du territoire cantonal, à l'exception des rectifications de frontière. »

commune de Clavaleyres ainsi que les adaptations nécessaires au niveau de la législation fribourgeoise en seraient les conséquences.

A titre d'information, on peut par ailleurs signaler qu'en Suisse, la dernière modification de territoires cantonaux, aux caractéristiques comparables, concernait la commune de Vellerat qui, le 1^{er} juillet 1996, passait du canton de Berne au canton du Jura (sans pour autant présenter la complication supplémentaire consistant à fusionner au même moment avec une autre commune jurassienne). Depuis lors, certains projets de fusion à caractère intercantonal ont été envisagés, mais sans être réalisés⁴.

Dans un projet actuellement en cours, basé sur une déclaration d'intention signée par les exécutifs des cantons de Berne et du Jura le 20 février 2012, il a été convenu que la commune de Moutier (BE) pourra voter pour ou contre le rattachement au canton du Jura (« vote communaliste »). Selon des informations datant de juin 2015, un projet de message électoral sera élaboré. D'autres communes environnantes ont également souhaité pouvoir se prononcer quant à un éventuel rattachement au canton du Jura.

S'agissant de l'opportunité d'une fusion entre les communes de Morat et de Clavaleyres, le Conseil d'Etat constate que les difficultés rencontrées par cette dernière, notamment le manque de personnes prêtes à assumer la fonction de conseiller/ère communal/e, pourraient être atténuées par une fusion de communes. La fusion volontaire de communes, aussi bien dans la conception bernoise que fribourgeoise, est effectivement un instrument parmi plusieurs destiné à pourvoir au bien commun sur le plan local ainsi qu'à son développement. Mais il y a aussi lieu de préciser que cet instrument ne peut être instauré qu'à moyen terme et pourra donc déployer ses effets à long terme seulement. Les cantons disposent d'autres mesures spécifiques à mettre en œuvre dans des délais adaptés à des situations plus urgentes. La législation fribourgeoise prévoit par exemple que le Conseil d'Etat confie la gestion d'une commune à une commission administrative composée d'au moins trois membres lorsque la collectivité en cause n'est plus en mesure d'accomplir ses tâches (art. 151e let. b LCo). Il convient donc de constater qu'une fusion de communes n'a pas pour vocation d'apporter des solutions urgentes, mais bien de déployer ses effets dans le temps, et nécessite dès lors des délais de réalisation plus importants.

Au vu de ce qui précède, le Conseil d'Etat répond aux questions posées comme suit :

1. Quelle est la progression de la « Lex Clavaleyres » ?

Les éléments importants pouvant figurer dans une « Lex Clavaleyres » ont été répertoriés par le groupe de travail intercantonal. Vu la complexité du projet, et la forte portée symbolique d'une modification du territoire cantonal, le Conseil d'Etat souhaite subordonner l'élaboration d'un projet de loi à l'intention du Grand Conseil à une décision de principe : un rapport complétant la présente réponse sera donc prochainement adressé au Grand Conseil. Conformément à l'article 151 alinéa 3

⁴ Par exemple les communes de Meierskappel (LU) et Risch (ZG), de Pfeffikon (LU) et Reinach (AG) et d'Albligen (BE) et Ueberstorf. Cette commune bernoise, au vu de certaines difficultés financières, de celles relevant de la gestion administrative et d'un manque de candidats pour une fonction politique, avait souhaité entamer des négociations visant une fusion avec une commune avoisinante. Lors d'un vote organisé en 2008, elle avait décidé, à quelques voix de différence, de s'adresser à la commune bernoise de Wahlern plutôt qu'à la commune d'Ueberstorf. Un des arguments était de dire qu'une fusion avec Wahlern serait réalisable dans les deux ans, alors qu'une fusion avec une commune d'un autre canton pourrait entrer en vigueur dans six ans au plus tôt.

de la loi du 6 septembre 2006 sur le Grand Conseil (LGC ; RSF 121.1)⁵, les conclusions de ce rapport, annonçant la rédaction prochaine d'une « Lex Clavaleyres », seront mises au vote. En connaissance du résultat du vote, le Conseil d'Etat pourra procéder, le cas échéant, à l'élaboration du projet d'acte concerné, qui devrait pouvoir être transmis au Grand Conseil en 2016 encore.

2. Le canton prévoit-il un calendrier afin que la fusion soit finalisée en 2021 (prochaines élections communales à Clavaleyres) ?

Le groupe de travail intercantonal travaille actuellement à l'élaboration d'un calendrier détaillant les différentes phases du projet de fusion. Ce plan fera aussi partie intégrante de la convention de collaboration que le Conseil d'Etat pourra conclure avec le Conseil-exécutif du canton de Berne⁶ en parallèle à l'élaboration du projet fribourgeois de « Lex Clavaleyres ».

Le Conseil d'Etat est conscient de l'opportunité d'une fusion intervenant au plus tard en 2021, afin de coïncider avec les prochaines élections communales à Clavaleyres, et mettra tout en œuvre pour que ce projet complexe puisse aboutir dans de tels délais. Il relève toutefois que l'aboutissement du projet nécessite des décisions qui ne relèvent pas toutes de la compétence des autorités fribourgeoises, mais bien de celles du canton de Berne ou de la Confédération.

En conclusion, en l'absence de solution avec d'autres communes du canton de Berne, le Conseil d'Etat relève avec satisfaction la volonté des autorités de la commune de Clavaleyres de trouver une solution en fusionnant avec une commune fribourgeoise. L'emplacement géographique de la commune, ainsi que ses très nombreuses collaborations existant déjà avec la commune de Morat légitiment cette volonté, malgré les difficultés inhérentes à un tel projet. Avec l'accord des autorités et du corps électoral bernois, ainsi que le soutien du Grand Conseil, le Conseil d'Etat souhaite que ce projet aboutisse dans les meilleurs délais. Il salue pour finir l'engagement des autorités de la commune de Clavaleyres, qui n'ont pas limité leurs réflexions, mais ont cherché pour leurs concitoyennes et concitoyens la meilleure solution possible, au-delà des frontières existantes.

15 septembre 2015

⁵ « Les conclusions d'un rapport sont toutefois mises au vote si elles nécessitent l'élaboration d'un projet d'acte du Grand Conseil. »

⁶ Cette compétence est déléguée au Conseil d'Etat en vertu de l'article 4 al. 1 de la loi du 11 septembre 2009 concernant les conventions intercantionales, LConv (RSF 121.3), en relation avec l'article 132 al. 2 LCo ainsi qu'avec l'article 1 al. 3 LEFC.