

**Rapport explicatif** *29 octobre 2018*  
**de la Direction des institutions, de l'agriculture et des forêts**  
**accompagnant l'avant-projet de concordat sur la**  
**modification territoriale résultant du transfert de la**  
**commune municipale de Clavaleyres au canton de Fribourg**

<b>1</b>	<b>Introduction</b>	<b>2</b>
1.1	<i>Projet de fusion</i>	2
1.2	<i>Elaboration du concordat</i>	2
1.3	<i>Les grandes lignes du concordat</i>	3
1.4	<i>Les prochaines étapes</i>	3
<b>2</b>	<b>Commentaire des articles</b>	<b>3</b>
2.1	<i>Article 1</i>	3
2.2	<i>Article 2</i>	3
2.3	<i>Article 3</i>	3
2.4	<i>Article 4</i>	4
2.5	<i>Article 5</i>	4
2.6	<i>Article 6</i>	4
2.7	<i>Article 7</i>	4
2.8	<i>Article 8</i>	4
2.9	<i>Article 9</i>	5
2.10	<i>Article 10</i>	5
2.11	<i>Article 11</i>	5
2.12	<i>Article 12</i>	5
2.13	<i>Article 13</i>	5
2.14	<i>Article 14</i>	6
2.15	<i>Article 15</i>	6
2.16	<i>Article 16</i>	6
2.17	<i>Article 17</i>	6
2.18	<i>Article 18</i>	7
2.19	<i>Article 19</i>	7
2.20	<i>Article 20</i>	7
2.21	<i>Article 21</i>	7
2.22	<i>Article 22</i>	7
2.23	<i>Article 23</i>	7

<b>3</b>	<b>Les incidences du projet de concordat</b>	<b>8</b>
3.1	<i>Les incidences sur les structures territoriales</i>	8
3.2	<i>Les incidences financières et en matière de personnel pour l'Etat et les communes</i>	8
3.3	<i>Les incidences sur la répartition des tâches Etat-communes</i>	8
3.4	<i>La constitutionnalité, la conformité au droit fédéral et au droit européen</i>	8
3.5	<i>La clause référendaire</i>	8
3.6	<i>L'évaluation de la durabilité</i>	8

## **1 Introduction**

### **1.1 Projet de fusion**

L'idée d'une fusion de la commune municipale bernoise de Clavaleyres avec la commune fribourgeoise de Morat est examinée depuis 2012. Après une décision de principe positive du Conseil général de Morat et de premières discussions entre les entités cantonales chargées des fusions de communes, les gouvernements du canton de Fribourg et du canton de Berne ont adopté une feuille de route commune le 14 mars 2016. Par ce document, les gouvernements des deux cantons se sont engagés à prendre les mesures nécessaires pour cette fusion intercantonale et la modification du territoire cantonal; sont notamment visées l'élaboration des bases légales nécessaires et les démarches auprès des autorités fédérales le moment venu.

- > La feuille de route des deux gouvernements prévoit, pour l'élaboration et l'approbation du changement de canton de la commune de Clavaleyres et sa fusion avec la commune de Morat les étapes suivantes:
- > Dans un premier temps, les bases légales pour la mise en œuvre des votes communaux sur la convention de fusion à Clavaleyres et Morat doivent être garanties et mises en œuvre.
- > Dans une étape suivante, les cantons de Berne et de Fribourg élaborent une convention intercantonale, sous la forme d'un concordat sur la modification du territoire cantonal, adopté par les organes compétents des deux cantons.
- > Enfin, la modification du territoire est soumise à l'Assemblée fédérale pour approbation.

Par sa loi du 7 juin 2017 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, RSB 105.41), le canton de Berne s'est donné les bases légales nécessaires. Il en a été de même pour le canton de Fribourg par sa loi du 23 mars 2018 sur l'accueil de la commune municipale bernoise de Clavaleyres par le canton de Fribourg et sa fusion avec la commune de Morat (LFCl, RSF 112.7).

Outre les règles relatives à la fusion de communes, ces textes annoncent la prochaine étape portant sur la modification du territoire des deux cantons, en envisageant une solution double: alors qu'un concordat relatif à la modification du territoire cantonal règlera les aspects fondamentaux du changement de territoire, les modalités subordonnées de cette modification territoriale seront réglées dans une convention d'exécution.

### **1.2 Elaboration du concordat**

L'élaboration du concordat a été entreprise sous l'égide d'un groupe de travail intercantonal réunissant des représentants de l'Office bernois des affaires communales et de l'organisation du territoire (OACOT), de la Chancellerie d'Etat bernoise, du Secrétariat général de la Direction fribourgeoise des institutions, de l'agriculture et des forêts (DIAF), du Service fribourgeois des communes (SCom) et du Service fribourgeois de législation (SLeg). Un mandat a par ailleurs été donné à l'Institut du Fédéralisme afin d'examiner les bases légales et d'accompagner ces travaux. Les différentes Directions des deux cantons concernés ont été invitées à formuler leurs propositions avant la consolidation du présent avant-projet. Plusieurs points du concordat ont en outre fait l'objet de contacts bilatéraux approfondis entre les Directions compétentes.

### **1.3 Les grandes lignes du concordat**

Comme préconisé notamment par l'Institut du Fédéralisme, ainsi que dans la LCla et la LFCla, le concordat intercantonal se limite à poser les principes d'une modification territoriale. Ainsi, bon nombre de points pourront être réglés par voie de convention, sur la base d'une délégation de compétences aux gouvernements bernois et fribourgeois (art. 3 du concordat). Cette manière de faire permettra aux gouvernements bernois et fribourgeois de régler les questions laissées en suspens. Le caractère exceptionnel du projet laisse en effet envisager que de nouvelles questions se poseront au fur et à mesure de la mise en œuvre de la fusion des communes de Morat et Clavaleyres.

Outre les questions relatives au territoire (art. 4) et à la population de Clavaleyres (art. 5), le concordat pose les principes en matière d'organisation (art. 6 et 7), de droit (art. 8 à 13) et de finances (art. 14 à 17). Les dispositions finales règlent notamment le mode de résolution d'éventuels litiges ainsi que les questions procédurales (adoption et entrée en vigueur) et le sort des conventions intercantionales déjà existantes à la date d'entrée en vigueur du concordat.

### **1.4 Les prochaines étapes**

Au terme de la consultation publique, un projet de concordat sera élaboré, puis soumis aux gouvernements bernois et fribourgeois. Le concordat sera ensuite transmis aux parlements pour ratification, sous la forme d'un projet de loi. Après approbation par le Grand Conseil, il sera soumis aux corps électoraux des deux cantons, conformément aux articles 20 LFCla et 10 LCla. En cas de succès lors de chacune de ces étapes, le concordat sera enfin soumis aux Chambres fédérales.

## **2 Commentaire des articles**

### **2.1 Article 1**

L'article 1 précise le but du concordat et le territoire concerné par le changement. Il s'agit du territoire actuel de la commune municipale de Clavaleyres, représenté par une carte au 1:25 000 de swisstopo.

### **2.2 Article 2**

L'article 2 donne les définitions des principales notions présentes dans le concordat.

### **2.3 Article 3**

L'article 3 donne compétence aux gouvernements bernois et fribourgeois de conclure des conventions intercantionales afin de régler dans le détail le transfert du territoire et de la population de la commune municipale de Clavaleyres au canton de Fribourg. Il met ainsi en œuvre l'article 11 LCla et l'article 21 LFCla. L'alinéa 1 donne une liste exemplative des domaines potentiellement concernés par de

telles conventions. L'alinéa 2 précise que les administrations cantonales sont tenues de collaborer afin d'établir les conventions nécessaires, tout en associant les personnes et organes communaux concernés à leurs travaux.

#### **2.4 Article 4**

L'article 4 n'appelle pas de remarque particulière. En application de l'article 53, alinéa 3 de la Constitution fédérale, le concordat est soumis à l'approbation des corps électoraux fribourgeois et bernois ainsi qu'à celle de l'Assemblée fédérale.

#### **2.5 Article 5**

L'article 5 prévoit que les habitants et habitantes de la commune de Clavaleyres deviennent habitantes et habitants de la nouvelle commune de Morat, tout comme les citoyennes et citoyens de Clavaleyres deviendront citoyennes et citoyens de la nouvelle commune de Morat. En concrétisant l'article 48 de la Constitution fribourgeoise, les personnes étrangères majeures résidant à Clavaleyres depuis au moins cinq ans, ou ayant résidé auparavant dans une commune fribourgeoise depuis au moins cinq ans auront le droit de voter et d'élire en matière communale.

L'alinéa 3 règle la question de la commune bourgeoise de Clavaleyres et des bourgeoises et bourgeois de cette commune. A l'entrée en vigueur du concordat et de la convention de fusion entre Morat et Clavaleyres, les bourgeois et bourgeoises de Clavaleyres deviendront bourgeoises et bourgeois de la nouvelle commune de Morat. La loi fribourgeoise du 25 septembre 1980 sur les communes (articles 104 et suivants LCo; RSF 140.1.) et la loi fribourgeoise du 14 décembre 2017 sur le droit de cité fribourgeois (LDCF; RSF 114.1.1) seront applicables.

#### **2.6 Article 6**

L'article 6 n'appelle pas de remarque particulière.

#### **2.7 Article 7**

L'article 7 régit le statut des Eglises reconnues par le canton de Fribourg, soit l'Eglise évangélique réformée et l'Eglise catholique romaine. Dès la fusion, les rapports entre le canton et ces Eglises seront régis par le droit fribourgeois. Le cas échéant, les Eglises concernées entreprendront les démarches nécessaires pour adapter leurs structures au droit fribourgeois. A noter que Clavaleyres est d'ores et déjà intégré dans la paroisse réformée de Morat (art. 6, al. 2 de la Constitution ecclésiastique de l'Eglise évangélique réformée du canton de Fribourg du 26 mai 1997; RSF 192.11).

Le cas de fidèles de l'Eglise catholique chrétienne, reconnue par le canton de Berne mais pas par le canton de Fribourg, a été examiné. Actuellement, les catholiques chrétiens fribourgeois de langue allemande sont déjà desservis par la paroisse de Berne. La modification territoriale ne changera donc en rien leur statut.

#### **2.8 Article 8**

L'article 8 pose le principe d'une application du droit fribourgeois à l'ensemble de la population et du territoire de l'actuelle commune de Clavaleyres dès l'entrée en vigueur du concordat, et donc du changement de territoire cantonal. L'alinéa 2 prévoit toutefois la possibilité de dérogation au droit fribourgeois, notamment durant la phase de mise en œuvre du changement de territoire et de la fusion de communes. Ces exceptions ne sont possibles que sur la base du présent concordat ou de dispositions prévues dans une convention intercantonale telle qu'envisagée à l'article 3.

## **2.9 Article 9**

L'article 9 traite des procédures pendantes lors du changement de territoire cantonal. Une distinction est faite entre les procédures civiles et pénales d'une part, et les procédures administratives d'autre part. Pour les premières, reposant essentiellement sur le droit fédéral, les procédures se poursuivront devant les autorités bernoises jusqu'à la décision de l'instance. Les autorités fribourgeoises seront en revanche compétentes pour traiter d'un éventuel recours déposé contre une telle décision après l'entrée en vigueur du concordat. Concernant le droit administratif, la procédure sera assumée par les autorités bernoises jusqu'à une décision entrée en force. Un éventuel recours sera ainsi traité également par les autorités bernoises, jusqu'à épuisement des voies de recours. L'alinéa 4 règle les cas dans lesquels des dispositions pénales ou civiles cantonales pourraient être en jeu : dans ces cas, c'est le droit matériel bernois qui sera applicable.

## **2.10 Article 10**

L'article 10 porte sur les rapports juridiques valant sur le long terme, tels que les concessions, autorisations, patentes... Dans ce cas, ces rapports sont maintenus pour la durée prévue selon le droit bernois et sont reconnus conformes au droit fribourgeois. Lors de leur renouvellement ou de modification, le droit fribourgeois s'applique entièrement. Les conventions intercantionales peuvent prévoir des dispositions spéciales. Les rapports juridiques découlant des règlements communaux seront examinés dans le cadre de l'harmonisation des règlements communaux, conformément à la convention de fusion entre la commune municipale de Clavaleyres et la commune de Morat et à la législation fribourgeoise relative aux fusions de communes.

## **2.11 Article 11**

L'article 11 précise la prise en compte de la durée de résidence dans la commune municipale de Clavaleyres en matière de droit de cité (naturalisation...) et en matière de droits politiques. Comme relevé ci-dessus (voir commentaire de l'art. 5), les étrangers majeurs ayant résidé dans la commune de Clavaleyres durant au moins cinq ans auront le droit de voter et d'élire en matière communale dans la nouvelle commune de Morat. De même, la durée de résidence officielle dans la commune de Clavaleyres avant le changement de territoire cantonal sera intégralement prise en compte pour l'obtention du droit de cité fribourgeois, notamment en cas de demande de naturalisation.

## **2.12 Article 12**

La commune de Morat a procédé à une révision de son plan d'aménagement local en février 2018. La commune de Clavaleyres dispose de son propre plan d'aménagement local (PAL) depuis 2013. Les règles prévues par l'actuel PAL et le règlement communal d'urbanisme (RCU) de la commune de Clavaleyres resteront valables sur le territoire de Clavaleyres une fois celui-ci intégré dans la nouvelle commune de Morat, et ce jusqu'à ce que cette dernière procède à une nouvelle révision générale de son PAL et de son RCU. L'article 34, alinéa 3 de la loi fribourgeoise du 2 décembre 2008 sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATeC; RSF 710.1) prévoit que le PAL doit être réexaminé au moins tous les quinze ans. Cette disposition déroge ainsi à l'article 141 LCo, qui prévoit que la nouvelle commune procède à l'unification des règlements communaux dans un délai de deux ans après l'entrée en force de la fusion.

## **2.13 Article 13**

L'article 13 traite de l'appellation d'origine contrôlée (AOC) des vins produits sur le territoire de l'actuelle commune de Clavaleyres. Les AOC pour les vins bernois sont régies par le règlement sur les appellations d'origine contrôlée (AOCR) arrêté par la Fédération des vignerons du lac de Biene

et la Fédération des vignerons du lac de Thoune. L'art. 13 du concordat prévoit que, malgré le transfert du territoire au canton de Fribourg, l'appellation Berne AOC pour les vins produits sur le territoire de l'ancienne commune municipale de Clavaleyres restera régie par la législation bernoise, et pourra donc être maintenue. Il appartiendra donc aux fédérations des vignerons désignées par la législation bernoise d'examiner, si elles le souhaitent, la possibilité pour les vins produits sur le territoire de la localité de Clavaleyres de conserver l'appellation «Berne AOC»

#### **2.14 Article 14**

L'article 14 prévoit que les immeubles cantonaux sont transférés au canton de Fribourg dès le changement de territoire cantonal, et cela en l'état, sans compensation financière. Il s'agit ici essentiellement de l'actuelle route cantonale bernoise traversant la commune de Clavaleyres. Le canton de Fribourg examinera ensuite la possibilité de transférer la route à la nouvelle commune de Morat, sur la base du droit fribourgeois. L'entretien restera à charge du canton de Berne jusqu'à l'entrée en vigueur du changement de territoire cantonal, y compris d'éventuels travaux urgents. Le transfert des immeubles communaux est quant à lui régi par la convention de fusion et la législation fribourgeoise en matière de fusion de communes.

#### **2.15 Article 15**

L'article 15 traite de la perception des impôts sur le territoire de l'ancienne commune de Clavaleyres. Dès la période fiscale débutant à la date d'entrée en vigueur du concordat (le 1<sup>er</sup> janvier pour les personnes physiques, cette date pouvant être repoussée pour les personnes morales), les personnes physiques et morales de Clavaleyres seront soumises à la législation fiscale fribourgeoise. Le canton de Fribourg devra définir la manière de déterminer les acomptes à verser pour cette période fiscale. Il serait envisageable qu'il se fonde sur la dernière déclaration d'impôt (comme dans les relations intercantionales) ou sur le dernier avis de taxation rendu par le canton de Berne. Il sera également envisageable de transmettre aux contribuables concernés une déclaration d'impôts simplifiée qui est généralement envoyée pour la détermination des acomptes lorsqu'un ou une contribuable s'installe dans le canton en cours de période fiscale. L'alinéa 2 précise que les autorités du canton de Berne sont compétentes pour taxer et traiter des éventuels recours contre les décisions de taxation portant sur la période fiscale précédant le changement de territoire cantonal, conformément à la règle générale posée à l'article 9.

#### **2.16 Article 16**

Pour la période fiscale se terminant avant le changement de territoire cantonal, la taxation fiscale pour l'impôt sur la fortune et la contribution immobilière se fera par les autorités du canton de Berne. La nouvelle valeur fiscale sera déterminée par le canton de Fribourg avant la fin de l'année suivant le changement de territoire cantonal, de même que la valeur locative.

#### **2.17 Article 17**

S'agissant des taxes causales (épuration...), celles-ci seront perçues par le canton de Berne, respectivement par la commune de Clavaleyres, conformément au droit bernois, jusqu'au changement de territoire cantonal, puis par le canton de Fribourg, respectivement la nouvelle commune de Morat, selon le droit fribourgeois. Le concordat (al. 2) prévoit en outre que les taxes et émoluments cantonaux en lien direct avec le changement de territoire ne seront pas perçus. A titre d'exemple, on peut citer les plaques d'immatriculations des véhicules des habitantes et habitants de l'actuelle commune de Clavaleyres, qui pourront être remplacées sans frais. Les taxes et émoluments communaux sont quant à eux traités par la convention de fusion.

## **2.18 Article 18**

L'article 18 n'appelle pas de remarque particulière.

## **2.19 Article 19**

L'article 19 prévoit les règles à appliquer en cas de désaccord quant à l'application du concordat ou des conventions intercantionales. Les deux cantons s'engagent à résoudre les différends nés de l'application du présent concordat ou de conventions intercantionales conclues sur la base de l'article 3 par la voie de la négociation ou de la médiation, telle que décrite à l'article 20, avant d'intenter une action auprès du Tribunal fédéral, conformément à l'article 120, alinéa 1, lettre *b* de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF; RS 173.110).

## **2.20 Article 20**

L'article 20 décrit la procédure de médiation en cas de litige découlant de l'application du présent concordat ou des conventions intercantionales. Lorsque les autorités cantonales n'auront pas été en mesure de trouver une solution commune dans un délai raisonnable, la Confédération sera appelée à intervenir pour une médiation. En cas d'échec de cette médiation, le Tribunal fédéral tranchera.

## **2.21 Article 21**

L'article 21 décrit la procédure d'approbation du présent concordat. Comme relevé ci-dessus, ce concordat devra être ratifié par chacun des parlements cantonaux bernois et fribourgeois, après l'entrée en force de l'approbation de la convention de fusion par les corps électoraux des communes de Clavaleyres et de Morat. Cette ratification est soumise à la votation populaire, conformément à l'article 20 LFCLa et à l'article 10 LCLa. Comme prévu par ces deux lois, la votation populaire a lieu le même jour dans les deux cantons, les gouvernements bernois et fribourgeois en fixant la date d'un commun accord. Comme également indiqué en introduction, le concordat, une fois approuvé par les corps électoraux des deux cantons, devra être soumis pour approbation par l'Assemblée fédérale, conformément à l'article 53, alinéa 3 de la Constitution fédérale.

## **2.22 Article 22**

L'article 22 fixe la date d'entrée en vigueur du présent concordat. Elle sera fixée d'entente entre les deux gouvernements cantonaux, au plus vite après l'entrée en force de l'approbation fédérale. Pour des raisons pratiques, le présent concordat entrera en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier.

## **2.23 Article 23**

L'article 23 donne aux gouvernements cantonaux la compétence de modifier ou d'abroger d'éventuelles conventions cantonales impliquant l'actuelle commune de Clavaleyres, en dérogation notamment à l'article 4, alinéa 1 de la loi fribourgeoise du 11 septembre 2009 concernant les conventions intercantionales (LConv; RSF 121.3). Le canton de Berne ne connaît pas de disposition semblable; l'article 23 est une norme de délégation au sens de l'article 69, alinéa 1 de la Constitution cantonale bernoise qui habilite le gouvernement à adapter ou à abroger des traités intercantonaux sans devoir requérir l'approbation du parlement pour autant qu'ils concernent la commune de Clavaleyres. A ce jour, une seule convention intercantonale impliquant la commune de Clavaleyres a été recensée: la convention des 22 janvier et 6 février 1889 réglant d'une manière plus précise les rapports ecclésiastiques des communes mixtes de Ferenbalm, Chiètres et Morat (RSF 192.6, RSB 411.231.91). Cette convention sera examinée dans ce cadre.

### **3 Les incidences du projet de concordat**

#### **3.1 Les incidences sur les structures territoriales**

L'accueil de la commune de Clavaleyres par le canton de Fribourg sera la première modification du territoire cantonal fribourgeois depuis plus de deux siècles. La taille relativement modeste du territoire concerné ne devrait toutefois pas avoir d'incidence sur les structures territoriales du canton. Les fusions de communes s'inscrivent quant à elles dans la volonté du canton de Fribourg de renforcer l'autonomie communale. La fusion des communes de Clavaleyres et Morat contribue à cet objectif.

#### **3.2 Les incidences financières et en matière de personnel pour l'Etat et les communes**

La modification de territoire cantonale en elle-même, tout comme la fusion des communes de Morat et Clavaleyres, n'auront pas d'incidence sur le personnel de l'Etat et des communes. Le surcroît de travail généré par « l'arrivée » dans le canton de Fribourg de la population de Clavaleyres, environ une cinquantaine de personnes, devrait en effet pouvoir être absorbé par les effectifs actuels. Les (importants) travaux préparatoires, notamment l'élaboration des conventions intercantionales seront également assumés par le personnel en place. Conformément à l'art. 15 LFCla, une aide à la fusion sera octroyée par le canton de Fribourg à la nouvelle commune de Morat, en application par analogie des articles 11 et 13 de la loi sur 9 décembre 2010 relative à l'encouragement aux fusions de communes (LEFC ; RSF 141.1.1). Le montant de cette aide s'élèvera à environ CHF 10'000.-.

#### **3.3 Les incidences sur la répartition des tâches Etat-communes**

Le présent concordat n'apporte aucune modification à la répartition des tâches entre l'Etat et les communes.

#### **3.4 La constitutionnalité, la conformité au droit fédéral et au droit européen**

Le projet est conforme aux constitutions fédérale et cantonale ainsi qu'au droit fédéral et au droit européen. La modification des territoires cantonaux sera soumise à l'Assemblée fédérale, conformément à la Constitution fédérale.

#### **3.5 La clause référendaire**

Le projet sera soumis aux corps électoraux des cantons de Berne et Fribourg, conformément à l'art. 20 al. 2 LFCla.

#### **3.6 L'évaluation de la durabilité**

En permettant de garantir le bon fonctionnement d'une collectivité publique et d'assurer à long terme la délivrance des prestations publiques sur le territoire de l'actuelle commune de Clavaleyres, ainsi qu'en faveur de sa population, le présent concordat contribue à la dimension « société » du développement durable.